

- Araştırma Makalesi -

﷥ CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ VE
BÜTÇE HAKKI*
(PRESIDENTIAL DECREES AND POWER OF THE PURSE)

Hatice Çoban**

ÖZ

Bütçe hakkının genel hatları ile ele alındığı ve bu doğrultuda Anayasa Mahkemesinin 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin kararının değerlendirildiği bu çalışma iki ana başlıktan oluşmaktadır. Çalışmanın bütçe hakkı başlığını taşıyan ilk bölümünde, bütçe hakkı tanımı, unsurları ve tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. İkinci bölümünde ise Anayasa Mahkemesinin bazı istisnalar haricinde neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşların kadro ihdasına ilişkin yetkiyi Cumhurbaşkanlığına veren 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesinin Anayasa'ya uygunluğunu denetlediği kararı¹ ele alınmıştır. Böylece, Anayasa Mahkemesinin bütçe hakkıyla doğrudan ilişkili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili maddesini incelediği kararıyla, yasamanın bütçe hakkı yoluyla yürütmeyi denetlemesini mümkün kılan Anayasa hükümlerinin uygulanma alanını koruyup korumadığı değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, bütçe, bütçe hakkı, kadro

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 22.11.2020 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 04.12.2020 tarihinde birinci hakem; 04.12.2020 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Arş. Gör., Pamukkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, cobanhatic0@gmail.com, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-6949-2889

¹ AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020.

Bu makaleye atıf için; Çoban, Hatice, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Bütçe Hakkı", Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 9, Sayı No.: 18, 2020, s. 633-672.

ABSTRACT

This study, in which the power of the purse was discussed in general terms and accordingly, the Constitutional Court's decision on Presidential Decree No. 2 was evaluated, consists of two main headings. In the first part of the study titled "power of the purse", definition, elements, and historical development of the power of the purse were explained. In the second part, the decision of the Constitutional Court reviewing the constitutionality of Article 5 of the Presidential Decree No. 2, which gives the Presidency the authority to create the staff of almost all public institutions and organizations with some exceptions, was discussed. Thus it was evaluated whether the decision of the Constitutional Court, which examining the relevant article of the Presidential decree related directly to the power of the purse, protected the area of application of the Constitutional provisions which enable the legislature to control the executive through the power of the purse.

Keywords: *Control, budget, power of the purse, staff*

Giriş

Demokrasi halkın yönetimi anlamına gelir.² Günümüzde halklar, egemenlik haklarını demokrasinin doğrudan araçlarıyla kullanamadıkları için, modern sistemlerde sıklıkla temsili demokrasilerle karşılaşılır. Yani halk, egemenliği seçtiği temsilciler aracılığıyla kullanır. Temsili demokrasilerde, yönetim, belirli aralıklarla yapılan serbest ve dürüst seçimlerle oluşan siyasal çoğunluk tarafından sağlanır. Devlet iktidarı anayasalcılığın gereği olarak denge ve denetim araçları ile sınırlandırılır.³ Anayasalcılık kısaca sınırlı devlet olarak tanımlanır.⁴ Anayasalcılık, sınırlı devlet olma amacını gerçekleştirmek için devletin hukuki fonksiyonlarının ayrılmasına dayanan ve iktidar bölüşümüne karşılık gelen erkler ayrılığı teorisini temel almıştır. Erkler ayrılığı teorisi, siyasi iktidarın yasama,

² Givonni Sartori, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu and Mehmet Turhan) (Yetkin Yayıncılık, 1996) 22.

³ Ergun Özbudun, Anayasalcılık ve Demokrasi (Yetkin Yayıncılık, 2019) 9.

⁴ Mehmet Turhan, Anayasal Devlet (Gündoğan Yayıncılık, 1997) 9.

yürütme ve yargı organları arasında paylaştırılması anlamına gelip iktidarın tek kişinin veya organın elinde toplanmasını engeller.⁵

Erkler ayrılığı teorisi Locke ve Montesquieu'nün fikirlerine dayanır.⁶ Montesquieu o dönemde roma kaynaklarından esinlenerek gücün tek bir merkezde toplandığı yönetim biçimlerinde özgürlüklerin korunamayacağını ileri sürmüştür. Modern anlamda ilk anayasa olarak kabul edilen ABD Anayasası'nın (1787) hazırlanma aşamasında da Locke ve Montesquieu'nün devlet erklerinin yasama, yürütme ve yargı şeklinde kollara ayırma düşüncesi kurucu babaları da etkilemiştir.⁷ Erkler ayrılığı, her erkin tümüyle birbirinden özerk kılınması değildir. Erkler ayrılığı, her erke yürütme, yasama ve yargı niteliğindeki fonksiyonları yerine getirmek için kendi alanlarında iktidar sağlamanın yanı sıra her erkin belli düzeyde birbirine bağımlı hareket etmesini sağlamaktadır.⁸ Erkler ayrılığı fikrinin devlet erklerinin işleyişine sirayet etmesi, ancak etkili denge ve denetim mekanizmalarının varlığına bağlıdır. Demokratik bir hukuk sisteminde, erklerin bir anayasal çerçevede hareket etmesini sağlayabilmek ve özgürlükleri güvence altına alabilmek için erkler arasındaki ilişkinin dizaynı, denge ve denetimi mümkün kılmalıdır. Denge ve denetimi sağlayacak araçlar her hükümet sistemi açısından farklılaşmaktadır.⁹ Bununla birlikte, bütçe hakkının tüm hükümet sistemleri bakımından gerekli ve ortak kabul edilen bir denge denetim aracı olduğunu belirtmek gerekmektedir.

2017 yılında Türkiye'de köklü anayasa değişiklikleri yapılmıştır.¹⁰ Bu değişikliklerle birlikte Türkiye'de önceleri "*Türk tipi (modeli) başkanlık sistemi*"¹¹, sonraları da "*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*"¹²

⁵ Levent Göneç, *Siyasi İktidarın Denetlenmesi- Dengelenmesi ve Yargı* (Adalet Yayıncılık, 2015) 37.

⁶ Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi* (n 3) 14.

⁷ ABD Dışişleri Bakanlığı, *Amerika Birleşik Devletleri: Halk Tarafından Kurulan Bir Hükümet* (1966) 9.

⁸ Paul R. Verkuil, 'Separation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence' (1989) 30(2) *William and Mary Law Review* 303-304, Aktaran: Özbudun *Anayasalcılık ve Demokrasi* (n 3) 20.

⁹ Makalenin çalışma alanına doğrudan dahil olmadığı için bu araçların ayrıntısına girilmeyecektir.

¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6771, Kabul Tarihi: 21.01.2017, RG 11.2.2017/29976.

¹¹ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Seçkin Yayıncılık, 2018) 175.

olarak adlandırılan yeni bir hükümet sistemine geçilmiştir.¹³ Yeni sistemle Cumhurbaşkanının yetkilerinin etkili bir şekilde dengelenmemiş olduğu sıklıkla ifade edilse de demokrasi ve erkler ayrılığı ilkelerine ilişkin düzenlemeler hâlâ Anayasa’da yer almaktadır. Temsili demokrasilerin temel özelliği bütçe hakkına halk adına sadece halkın temsilcilerine ait olmasıdır. 1982 Anayasası da zayıf da olsa meclise bütçe hakkı yoluyla denetim yapma olanağı sağlamaktadır. Anayasa’yla çizilen bütçe hakkı ile denetimin sınırları, meclisin çıkardığı kanunlarla veya yürütmenin çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle daralabilmektedir.¹⁴ Bu çalışmada Anayasa Mahkemesinin, bütçe hakkıyla doğrudan ilgili 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesinin Anayasa’ya uygunluğunu denetlediği kararı¹⁵ ele alınacaktır. Böylece Anayasa Mahkemesinin (AYM) norm denetimi usulüyle meclisin bütçe hakkı yoluyla yürütmeyi denetimine ilişkin Anayasa’daki alanını koruyup korumadığının tespiti yapılacaktır.

Çalışmada öncelikle bütçe hakkının tanımı ve tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. Sonrasında bütçe hakkının unsurlarına ilişkin açıklamalar yapılacaktır. Son olarak da AYM’nin E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020 künyeli kararının analizi yapılacaktır.

¹² Recep Tayyip Erdoğan, ‘200 Yıllık Arayışın Ürünü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ (2017) 94(23) Yeni Türkiye Dergisi 9, 9.

¹³ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Yetkin Yayıncılık, 2019) 321.

¹⁴ 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanununun 1. maddesiyle yürütmeye “13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” de değişiklik, yürürlükten kaldırma ve yeni düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiyi kullanan yürütme 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 9. maddesi ile memurların kadro ihdası yetkisini TBMM’ye veren 190 Sayılı KHK’yı kaldırılmıştır. Sonrasında Meclis Genel Kadro ve Usulü hakkında yeni bir kanun çıkarılmamıştır. Bunun yerine Cumhurbaşkanı bazı istisnalar hariç neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşların kadro ihdası yetkisini kendisine veren Genel Kadro ve Usulü Hakkında 2 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarmıştır.

¹⁵ AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020.

I. BÜTÇE HAKKI

A. Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkının Tanımı

Bütçe sözcüğünün etimolojik kökeni Latince'deki “*bulga*” kelimesine dayanır.¹⁶ Bütçe sözcüğüne karşılık gelen İngilizce'deki “*budget*” kelimesi İngilizceye Fransızcadan geçmiştir Fransızcada “*küçük çanta*” anlamına gelen “*bougette*” kelimesi “*budget*” kavramına denk düşer.¹⁷ İngiltere’de bütçe uygulamasının başladığı zamanlarda parlamentoda hazine bakanının gelir ve giderlere ilişkin yaptığı konuşmalardan bahsedilirken “*the budget is opened*”, “*opened the budget*” şeklinde kullanımların ortaya çıkmasıyla politik bir terim olarak “*budget*” kelimesi bugünkü karşılığında kullanılmaya başlanmıştır.¹⁹ İlk bütçe uygulaması İngiltere’de başlamıştır. İngiltere parlamentosu hükûmetin yapmayı planladığı harcamaların ayrıntılı dökümünü parlamentoya sunması şartıyla hükûmete bir yıllık vergi toplama iznini vermiştir.²⁰

Bütçe sözcüğünü belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hükümleri düzenleyen belgeler olarak tanımlayabiliriz.²¹ Devlet bütçesi, yasama erkinin yürütme erkine gelirlerin toplanması için yetki, giderlerin yapılması için de izin veren bir ka-

¹⁶ Online Etymology Dictionary: <<https://www.etymonline.com/search?q=Budget> > Erişim Tarihi 03 August 2019; “Bulga” kelimesi deri sırt çantası anlamına gelir. Kelimenin Latince-İngilizce karşılığı için bkz. Tufts University, The Perseus Project-Logeion <<https://logeion.uchicago.edu/bulga> > Erişim Tarihi 03 August 2019.

¹⁷ United Kingdom Parliament Website, ‘The Budget and Parliament- History and Traditions of Budget’ <<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> > Erişim Tarihi 04 August 2019.

¹⁸ İngiltere’de Hazine (Maliye) Bakanının yıllık hazine (maliye) hesabını parlamentoya sunarken kullandığı kırmızı renkli odundan yapılmış deri kaplamalı çanta (kutu), “budget” şeklinde adlandırılmaktaydı. Sevan Nişanyan, Sözlerin Soyağacı: Çağdaş Türkçenin Etimoloji Sözlüğü (Everest Yayıncılık, 2002) 120; United Kingdom Parliament Website, <<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> > Erişim Tarihi 04 August 2019.

¹⁹ Pascal Treguer, ‘Origin and Sense Development of the Noun ‘Budget’ ‘ Word Histories How Words and Phrases Came Into Existence, <<https://wordhistories.net/2016/08/14/budget/> > Erişim Tarihi 03 August 2019.

²⁰ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt 1 (Ekin Yayıncılık, 2011) 873-874.

²¹ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner and Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku (4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayıncılık, 2018) 7.

nundur.²² 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3/f maddesinde bütçe, “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” şeklinde tanımlanmıştır.

Yasama erki bütçe kanunu ile hükümeti bir yıl boyunca gelir toplama ve bu geliri harcama konusunda yetkilendirir. Bütçe ile devletin yıllık gelir ve giderlerinin bir tahmini söz konusudur.²³ Yasama erkine tanınmış olan bu yetki, yasama erkinin geleneksel işlevleri arasındadır.²⁴ Yürütmenin bir yıl içinde toplayacağı gelirler ve yapacağı harcamaların düzenlendiği kanunlar bir şart işlem olarak görülür.²⁵

Kamu gelirlerinin toplanması ve toplanan gelirlerin harcanması ve bunun denetimi devletin egemenlik yetkileri arasında ilk sıradadır.²⁶ Anayasaların yasamaya kanun çıkarma yoluyla yürütmenin devlet gelirlerini toplanması ve kamu harcamalarının yapılmasına dair verdiği izin verme işlemi “*bütçe hakkı*” (*power of the purse*) olarak kavramlaştırılmıştır.²⁷ Bütçe hakkının halka ait olduğu ve temsili demokrasilerde halkın bu haklarını yetkili temsilciler yoluyla kullandığı söylenebilir. Buradan yola çıkarak aslında parlamentoların bütçe hakkından değil bütçe yetkisinden bahsedilir.²⁸ *Mutluer, Öner ve Kesik* eserlerinde bütçe hakkını şöyle tanımlamışlardır²⁹;

“Bütçe hakkı, devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamalar dolayısıyla da halka ne gibi yükümlülükler ge-

²² Duran Bülbül, Haydar L. Ejder and Özgür Şahan, Devlet Bütçesi (Gazi Kitapevi, 2005) 3.

²³ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku (Beta Yayıncılık, 2016) 466.

²⁴ Teziç (n 23) 466; İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri (9. Baskı, Legal Yayıncılık, 2014) 140.

²⁵ Teziç (n 23) 466; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (Yetkin Yayıncılık, 2018) 206; Server Tanilli, Devlet ve Demokrasi (5. Bası, Say Yayıncılık, 1988) 518.

²⁶ Abdurrahman Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları Genel Esaslar -Türk Anayasa Hukuku (Oniki Levha Yayıncılık, 2018) 494.

²⁷ Erdoğan Öner, ‘Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi’ Bütçe sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008) 270.

²⁸ Nami Çağan, ‘Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü’ Bütçe sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008) 183-184.

²⁹ Mutluer, Öner and Kesik (21) 43.

tireceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmalarıdır.”

*Yılmaz ve Biçer’in tanımına bakacak olursak;*³⁰

“Tarihsel kökeni 1215 “Magna Carta Libertatum”la başlayan gelir ve giderlerin tür ve miktarının belirleme yetkisinin kime ait olduğu konusunda yaşanan mücadelelerin sonucunda halkın temsilcilerinin bütçe üzerinde elde ettikleri, yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerinin bütünü “bütçe hakkı” olarak kavramsallaştırılmıştır.”

AYM ise bütçe hakkını şu şekilde tanımlamaktadır³¹;

“Yasama erkinin, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme erkine sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. “Bütçe hakkı”, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır.”

Demokratik rejimlerin ortaya çıkmasında ve gelişmesinde bütçe hakkı temel bir işlev görmüştür. Bütçe hakkı, mutlak monarşiye karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllar boyunca devam eden mücadelesi sonucunda elde edilebilmiştir. Bütçenin kurumsallaşması ile birlikte demokratik yönetimler yerleşmeye başlamıştır.³² Modern anlamda devletin çarklarının dönmesinde bütçe hakkı temel önem arz eder. Yasama erkinin, halk adına gelirleri toplaması ve halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütmeye yetki vermesi ve halk adına bütçe uygulamalarını denetlemesi anlamına gelen bütçe hakkı temsili rejimlerin bel kemiğini oluşturur.

B. Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Bu bölümde ilk olarak bütçenin ilk ortaya çıktığı İngiltere’de bütçe hakkının tarihsel gelişimi ele alınacaktır. Sonrasında bütçe hakkının Türkiye’deki tarihsel gelişiminden kısaca söz edilecektir.

³⁰ H. Hakan Yılmaz and Mustafa Biçer, ‘Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi’ (2010) 158(1) Maliye Dergisi 201, 203.

³¹ AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, 26/5/2016, paras 33-35; AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, 14.02.2018, para 25; AYM, E. 2017/61, K. 2018/12, 14/02/2018, para 20.

³² Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 44.

1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Bütçe hakkına ilişkin gelişmeler İngiltere’de başlamıştır. Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi tarihsel süreçte üç aşamada tamamlanmıştır; birinci aşama vergi ve diğer gelir kaynaklarının parlamento onayından geçerek alınması, ikinci aşama giderlerin (harcamaların) parlamento tarafından onaylanması, üçüncü aşama ise ilk iki aşamanın sonucu olarak devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin belirli aralıklarla parlamento tarafından tekrarlanmasıdır.³³ Bu yetkiler zamanla büyük çabalar neticesinde mutlak hükümdarı sınırlandırarak parlamentoya verilmiştir. Bütçe denkliği ve bütçe uygulamalarının bütçeye uygunluğunun denetimi ve gözetimine ilişkin hususlar bu aşamalardan sonra ortaya çıkmıştır.

İngiltere’de önceleri Kral, yaptığı tüm harcamaları kendi kişisel gelirleri ile karşılamıştır. Kral olağanüstü ihtiyaçların oluşması durumunda, halk meclislerinin rıza göstermesi şartıyla belirli kişilerden vergi ve özel yardım almıştır.³⁴ 12. ve 13. yüzyıllardaki savaşların giderlerini karşılamak amacıyla *Kral Yurtsuz John’un* halktan sık sık vergi talep etmesiyle, İngiliz halkı ve baronlar bu ağır vergilere tepki göstermiştir. Baronların baskı ve ısrarı sonrasında *Kral John*, 1215’te Magna Carta’yı kabul etmiştir.³⁵ Magna Carta’nın 12. maddesinde³⁶ üç eski feodal vergi (bir senyörün kızının evlenmesi, oğlunun silah kuşanması ve tutsak düşüğünde ödenen fidye) dışındaki vergilerin ancak halk meclislerinin izni ile toplanması düzenlenmiştir.³⁷ Magna Carta ile Kral’ın vergileri, ancak halk meclislerinin izni ile toplayabileceği düzenlenmesi ile bütçe hakkının tarihteki ilk aşaması gerçekleşmiştir. Bütçe hakkına dair tarihteki ilk yazılı belge olarak Magna Carta kabul edilmektedir.³⁸ İngiltere’de Kral’ın harcama yapma yetkisinden önce vergi koyma yetkisi sınırlandırılmıştır.³⁹

³³ Nihat Edizdoğan, *Kamu Bütçesi* (4. Baskı, Ekin Yayıncılık, 1998) 19.

³⁴ *ibid* 20.

³⁵ Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 44; British Library: ‘Magna Carta 1215’ <<https://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215>> Erişim Tarihi 31August 19.

³⁶ Magna Carta 12. madde için bkz. British Library: ‘Magna Carta 1215’ <<https://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215>> Erişim Tarihi 31August 19.

³⁷ Gözler *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (n 20) 873; Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 44.

³⁸ Mehmet Selim Bağlı, ‘TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü’ (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2014) 42.

³⁹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (n 20); Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 44.

I. Charles döneminde (1625-1649) *Edwart Coke*'nin önderlik ettiği yazım komitesi tarafından *Petition of Right (Haklar Dilekçesi)* hazırlanmıştır. *Petition of Rights*, isteğe bağlı hapis cezası, parlamento dışı vergilenme, sıkı yönetim konularını içeren bir dilekçedir.⁴⁰ “*Petition of Right*” 8 Mayıs 1628 yılında Avam Kamarası tarafından kabul edilmiştir.⁴¹

İngiltere 1642-1651 yılları arasında “*Üç Krallık Savaşları (The Wars of Three Kingdoms)*” olarak bilinen üç ayrı dönemde iç savaş gerçekleşmiştir. 17. yüzyılda Stuart Hanedanı, Şanlı Devrim (1688) adı verilen İngiliz halkı ve Parlamento arasında uzun süren bir mücadelenin sonrasında 1689 yılında “*Bill of Rights (Haklar Bildirgesi)*”ı kabul edilmiştir.⁴² Şanlı Devrime neden olan olaylar Anayasal bir kriz olarak değerlendirilmiştir ve *Bill of Rights* ile çözüme kavuşmuştur.⁴³ *Bill of Rights* ile parlamento üyelerine parlamentoda vergiler konulmadan önce serbest konuşma hakkı tanınmıştır. Bu belgede, vergilerin parlamento-nun izni olmadan konulamayacağı da düzenlenmiştir.⁴⁴ *Bill of Rights* ile parlamentonun bir yıllık vereceği vergi toplama izni, yapılması planlanan harcamaların ayrıntılı dökümünün parlamentoya sunulması şartına bağlanmıştır.⁴⁵ Böylece tarihteki ilk bütçe uygulaması doğmuştur ve krallık halktan ne kadar vergi alacağı ve bu gelirlerin ne kadarlık sürede, hangi miktarda ve hangi amaçla kullanılacağı belirlenmesi konusun-

⁴⁰ J. A. Guy, ‘The Origin of the Petition of Right Reconsidered’ (1982) 25(2) *The Historical Journal* <<https://www.jstor.org/stable/2638824>> Erişim Tarihi 30 August 2019, 310.

⁴¹ Harold Hulme, ‘Opinion in the House of Commons on the Proposal For a Petition of Right’ (1935) 50(198) *The English Historical Review* <<https://www.jstor.org/stable/552987>> Erişim Tarihi 30 August 2019, 306.

⁴² The Editors of *Enclopaedia Britannica*, ‘Bill of Rights’ (*Encyclopædia Britannica*) <<https://www.britannica.com/topic/Bill-of-Rights-British-history>> Erişim Tarihi 30 August 2019.

⁴³ The Editors of *Enclopaedia Britannica*, ‘the Revolution of 1688’ (*Encyclopædia Britannica*) <<https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/The-Revolution-of-1688>> Erişim Tarihi 30 August 2019.

⁴⁴ 1689 *Bill of Rights* için bkz. Yale Law School-Lillian Goldman Law Library, *The Avalon Project Documents* <https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp?_ga=2.180443363.595716123.1565855083-604879790.1565855083> Erişim Tarihi 15 August 2019.

⁴⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (n 20) 873-874. A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (Pearson Education Limited, 2015) 186.

⁴⁵ Yiğit Karahanoğlu, ‘Birleşik Krallık’ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci’ (2014) 69(1) *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 77, 79.

daki yetki de Meclis tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Meclisin bu yetkisinin tüm kamu gelirleri ve giderleri için geçerli hâle gelmesi ise ancak 18. yüzyılda mümkün olabilmiştir.⁴⁶

2. Türkiye’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti’nde, Tanzimat-ı Hayriye adıyla da anılan Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun⁴⁷ ilanına kadar bütçeye ilişkin düzenleme yapılmamıştır. Osmanlı Devleti’nin tüm organlarında görülen çöküntü tehlikesini önlemek amacı ile devletin hukuki ve siyasi alanlarında esaslı değişiklikler yapılmıştır. Mustafa Reşit Paşanın girişimi ve çabasıyla 3 Kasım 1839’da ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile mutlakiyetin doğurduğu keyfîlik yerine batı demokrasilerindeki ilkelere uyan ve bireylere bazı haklar tanıyan yeni bir düzen kurulması amaçlanmıştır.⁴⁸

Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda “bütçe” kavramı yer almamış sadece devletin savunma ve diğer hizmetlerinin yapılması için gerekli giderlerin önceden kanunla belirleneceği hususu düzenlenmiştir.⁴⁹ Hatt-ı Hümayun’da devlet gelir ve giderlerinin nasıl düzenleneceği ve uygulanacağı ile ilgili net ve ayrıntılı bir hüküm yer almamıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda 1855 yılında devlet bütçesinin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin “*Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname*” yayımlanmıştır.⁵⁰ Ancak bu Nizamnamede, hazırlanacak olan Muvazene Defteri’nin halkın temsilcilerinden oluşan Meclis’in onayına sunulması usulüne ilişkin düzenleme yoktur. Bütçeye ilişkin tüm yetkiler Padişah’ın elindedir.

II. Abdülmecit döneminde 18 Şubat 1856 tarihinde Islahat Hatt-ı Hümayunu⁵¹ ilan edilmiştir. Islahat Hatt-ı Hümayunu ile ıslahatların

⁴⁶ ibid 79.

⁴⁷ 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu için bkz. Şeref Gözübüyük and Suna Kili, Türk Anayasa Metinleri 1839-1980 (2. Baskı, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayıncılık, 1982) 11-13.

⁴⁸ Nihat S. Sayar, Kamu Maliyesi-2.Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı (4. Baskı, Sermet Matbaası, 1970) 45.

⁴⁹ Gözübüyük and Kili (n 47) 12.

⁵⁰ Mutluer, Öner and Kesik (n 21)53. Osmanlı Döneminde yayınlanan ilk bütçeler için bkz. Abdüllatif Şener, Osmanlı Maliyesinin Şeffaflaşması Yayınlanan İlk Bütçeler (Kapı Yayıncılık, 2008).

⁵¹ 1856 Islahat Hatt-ı Hümayunu için bkz. Gözübüyük and Kili (n 47)14-18.

gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan tedbirleri almak amaçlanmıştır. Buna ilişkin olarak Islahat Hatt-ı Hümayunu'da, Müslüman ve Müslüman olmayan halkın eşitliği konusunda yaşanan sorunların çözülmesi amacıyla adil vergi konulması ve gelirlerin paylaşılmasının da adil olması gerektiğine dair düzenleme yapılmıştır.⁵²

1874 yılında çıkarılan nizamname ile bütçe uygulama sonuçlarının Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır. Bu nizamnamede aynı zamanda kesin hesabın hazırlanması usulüne de yer verilmiştir.⁵³

1876 yılında Kanun-i Esasi'nin⁵⁴ ilanı ile kısmen de olsa “*bütçe hakkı*”na ilişkin yetkiler Meb’usan Meclisi ve Ayan Meclisinden kurulu olan Meclisi Umumiyyeye verilmiştir.⁵⁵ Bu dönemde, İngiltere’de olduğunun aksine, halkın padişaha karşı giriştiği kitlesel boyutta bir mücadele sonucu bütçe hakkı kazanılmamıştır. Buna karşın Kanun-i Esasi’nin bir “*bağış*” veya lütuf olduğu da düşünülmemelidir. Anayasanın padişahın bir yazısıyla yürürlüğe girmiş olması padişahın bu işlemi toplumsal zorlama ve baskıyla yürürlüğe sokmadığı anlamına gelmemektedir. Batıdaki gibi anayasanın ortaya çıkmasında ulusal bir hareket vardır.⁵⁶

Kanun-i Esasi’nin 102. maddesine göre Hükümet tarafından sunulacak bütçenin Meb’usan Meclisi tarafından kabul edilmemesi durumunda padişah Meclisi feshedebilecek ve eski bütçesini bir yıl daha uygulayabilecektir. Bu yüzden “*bütçe hakkı*” yetkisinin tamamen halkın temsilcilerinden oluşmuş meclise verildiği söylenemez. Ancak yine de Kanun-i Esasi ile bütçe hakkının kısmen ilk defa millete tanındığı söylenebilir.⁵⁷

II. Abdülhamit 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sırasında Meclis-i Meb’usan’ın eleştirici ve denetleyici tutumundan rahatsız olmuştur. Son-

⁵² Sayar (n 48) 49.

⁵³ Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 53.

⁵⁴ 1876 Kanun-i Esasinin ilk metni için bkz. Gözübüyük and Kili (n 47) 27-42.

⁵⁵ Anayasada bütçe hakkına ilişkin başlıca maddeler şunlardır; “Kanuna dayanmadan kimseden vergi resim adı altında para tahsil edilemez” (m. 25), “Devletin bütçesi, devletin tahmini gösteren bir kanundur (m. 97)”, “Bu kanun hükmü bir seneye mahsusur” (m. 102), “Bütçe kanunu Meclis-i Umumide madde madde incelenir ve kabul edilir” (m. 98), “Kesinhesap kanun tasarısı dört sene sonra Meclise sunulur” (m. 104).

⁵⁶ Bülent Tanör, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri (YKY Yayınları, 2017) 126.

⁵⁷ Sayar (n 48) 54.

rasında Rus savaşlarının doğurduğu kargaşa ortamından yararlanarak 14 Şubat 1878 yılında Padişah Meb'usan Meclisinin tatiline karar vermiş ve bir daha toplantıya çağırılmamıştır.⁵⁸ Anayasa fiilen askıya alınarak tüm yetkiler Padişahın elinde toplanmıştır. *II. Abdülhamid* otuz üç yıllık saltanatı boyunca vergi salma ve gelirlerin harcanması hususundaki yetkileri kendisi kullanılmıştır.⁵⁹

1908 yılında, Abdülhamit'in istibdat rejiminin baskısı, bölgesel yöneticilerin keyfiliği, topraksızlık, ezici vergiler ve kitle eylemlerinin körüklenmesi nedeniyle halk hareketlenmiştir. Tarihte bu olay 1908 devrimi olarak da adlandırılır.⁶⁰ 23 Temmuz 1908'de İttihat ve Terakki Manastırda hürriyeti ilan etmiştir. Aynı gün *Abdülhamit* de Meclis-i Vükela mazbatasını onaylamıştır. Yani resmi olarak Meşrutiyeti yeniden ilan etmiştir.⁶¹

31 Mart vak'asından sonra, İkinci Abdülhamid tahttan indirilmiştir. Beşinci Mehmet (Reşad) tahta çıkarılmıştır. 8 Ağustos 1909 tarihli Yasa ile Kanun-i Esasi'nin 21. maddesi değiştirilmiş bir madde kaldırılmış ve üç madde eklenmiştir. Yapılan değişikliklerle Padişah kendisine verilen bütün yetkileri ancak sadrazam ve ilgili bakanın imzası ile kullanabilecektir. Parlamenter sistemdeki gibi Bakanlar Kurulu padişaha karşı değil Meclise karşı sorumludur.⁶² Bu durumda bütçe kabul edilmezse Padişah doğrudan Meclisin feshine karar veremeyecektir. Bütçe hakkına ilişkin iyileştirmeler yapıldığı söylenebilir.

Beşinci Mehmet Reşat (1909-1918) döneminde ittihatçılar yönetimi ele almıştır. Meb'usan ve Ayan Meclisleri toplanıp 1909 yılı bütçesini görüşmüş ve onaylamıştır. Türkiye'de modern anlamda Meclis tarafından onaylanıp uygulanan ilk bütçe 1909 yılına ait bütçedir.⁶³

Devlet bütçesinin uygulanmasını düzenlemek amacıyla 1910 yılında Muhasebe-i Umumiye kanunu kabul edilmiştir. Böylece Devlet

⁵⁸ Tanör (n 56) 160-161.

⁵⁹ Sayar (n 48) 55.

⁶⁰ Tanör (n 56) 175.

⁶¹ Ibid 176.

⁶² Ibid 193.

⁶³ Bedi N. Feyzioğlu, 'Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı' İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları (1983 - 1984), 29(1) 7.

gelir ve giderlerine hakim olan kanuni esaslar sürekli bir bütçe düzeninin kurulmasını sağlamıştır.⁶⁴

1918 yılında Mehmet Reşad'ın ölümüyle VI. Mehmet (Vahidettin) tahta çıkmıştır. 1918-1922 yıllarına rastlayan kurtuluş savaşı ve işgal zamanında İstanbul'daki Meb'usan ve Ayan Meclisleri dağıtılmıştır. İdari ve mali işler yabancıların kontrolüne girmiş ve devlet bütçeleri düzenlenip ilan edilmemiştir.⁶⁵

1919 yılında kurtuluş savaşı hazırlıkları başlamış ve 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi Ankara'da kurulmuştur. Büyük Millet Meclisi hükûmeti adını taşıyan yeni yapı milli egemenlik ilkesine dayanarak oluşturulmuştur. Büyük Millet Meclisi, 11 Eylül 1920 tarihinde kabul edilen “*Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu*” ile Büyük Millet Meclisinin hükûmeti 1920 yılı Mayıs ayı başından Ekim ayının bitimine kadar devlet gelirlerinin hangi usule göre harcanacağı ve toplanacağını düzenlemiştir. Bu kanun Büyük Millet Meclisi hükûmetinin ilk bütçe kanunudur.⁶⁶

20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu⁶⁷ ilan edilmiştir. 1921 Anayasası bütçe hakkına ve bütçeyle ilgili ayrıntılı düzenleme yapmamıştır. Teşkilat-ı Esasiye Kanununun genel hükümleri olan 7. ve 11. maddelerine göre; kanunların konulması ve kaldırılması yetkisi TBMM'ye aittir. Bu durumda bütçenin onaylanması işlemi de bir kanun olduğu için bütçe kanununu çıkarma yetkisi de TBMM'ye aittir. 1921 Anayasası yürürlükteyken 1876 Kanun-i Esasinin Teşkilat-ı Esasi ile çelişmeyen maddeleri de, gerekli görüldüğü sürece, TBMM Hükûmeti tarafından uygulanmıştır.⁶⁸ Bu durumda Kanuni Esasinin bütçeye ilişkin bazı hükümlerinin de parlamenterler tarafından dikkate alındığı söylenebilir.

1922 yılında saltanat kaldırılmış ve 29 Ekim 1923 tarihinde yapılan Anayasa değişiklikleriyle Cumhuriyet ilan edilmiştir. Cumhuriyet dönemindeki bütçe hakkına ilişkin ilk Anayasal düzenlemeler 1924

⁶⁴ Hüseyin Güçlü Çiçek and Süleyman Dikmen, ‘Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi’ (2015) 11(2) Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi 83, 95.

⁶⁵ Sayar (n 48) 58.

⁶⁶ Fahri Çoker, Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM 1. Dönem (1919-1923) 1. Cilt (Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayıncılık No 4, 1994) 615-616.

⁶⁷ Gözübüyük and Kili (n 47) 91-93.

⁶⁸ Tanör (n 56) 267.

Anayasası'nda⁶⁹ yer almıştır. 1924 Anayasası'nda bütçenin hazırlamasından denetimine kadar uygulanacak hükümler 95 ve 101. maddeler arasında düzenlenmiştir. 1924 Anayasası, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına TBMM'nin bir kanunla izin vermesi ve bütçenin yıllık olması usulünü benimsemiştir. Aynı zamanda her yılın kesin hesap kanun tasarısının TBMM'ye sunulacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla 1924 Anayasası'nda bütçe hakkı yoluyla TBMM'ye denetim yapma olanağı sağlanmıştır.

1910 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanununun bazı değişiklik yapılarak 1927 yılında aynı adla 1050 Sayılı Kanun devlet bütçe ve muhasebesini düzenlenmiştir. Bu kanun 2005 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır.⁷⁰ Tanzimat döneminde doğan bütçe fikri, meşrutiyet döneminde kanuni esaslara bağlanmıştır. Düzenli ve sürekli bir şekilde uygulama olanağı ise ancak cumhuriyet döneminde olmuştur.

1961 Anayasası ile birlikte son ve modern görüşlerin eklenmesiyle bütçe hakkının kullanılması ve bütçe uygulaması o günün şartlarına uygun hâle getirilmiştir.⁷¹ 1961 Anayasası'nda 1924 Anayasası'ndan farklı olarak bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarının TBMM'ye sunulma ve görüşülme süreçleri daha ayrıntılı düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın getirdiği en önemli yenilik olarak bakanlar kurulunca her mali yıl başından üç ay önce TBMM'ye sunulacak bütçe tasarısı ile birlikte “*milli bütçe tahminlerini*” gösteren bir raporun sunulması zorunluluğunun getirilmesi görülmüştür. (1961 Anayasası m. 94).⁷²

1982 Anayasası 1961 Anayasası'ndaki hükümlerin yanı sıra kesin hesap kanun tasarılarının yeni mali yıl Bütçe Kanun Tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi hususu düzenlenmiştir. 1982 yılı öncesi uzun yıllar kesin hesap kanunlarının hiç görüşülmemesi sorunu da bu düzenlemeyle giderilmeye çalışılmıştır.⁷³ 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile bütçe hakkının yürütmeyi denetlemede etkinliğinin zayıflatıcı düzenlemeler yapılmıştır. Anayasa'nın 161/4 maddesine

⁶⁹ Gözübüyük and Kili (n 47) 109-131.

⁷⁰ Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 57.

⁷¹ Edizdoğan (n 33) 28.

⁷² Yılmaz and Biçer (n 30) 205; Edizdoğan (n 33) 28.

⁷³ Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 61.

göre; “Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır.” Bu getirilen hükümle mali yılda yasamanın onaylamadığı bir bütçe yürütme tarafından uygulanma olasılığı olduğu için meclisin bütçeyi onaylama aşamasında yürütmeyi denetleme olanağı oldukça zayıflatılmıştır.

C. Bütçe Hakkının Unsurları

Temsili demokrasilerde halk vekillere anayasal/yasal kapsamda kamu politikası oluşturup kendileri için kamu harcaması yapılmasına dair kararları alma ve kamu harcamasının kaynağı olan kamu gelirlerinin belirlenmesi için yetki verir. Bütçe hakkı, birinci olarak kamu gelirlerinin belirlenmesi, kamu harcamalarının planının değerlendirilmesi ve bunların bir kanunla onaylamasını; ikinci olarak yeni mali yılda uygulanan bütçe kanununun uygulanmasının meclis tarafından kontrol edilmesi ve gözetilmesi; üçüncü olarak da mali yılın sonunda bütçe uygulama sonuçlarının denetimini ifade eder.

1. Bütçenin Onaylanması

Bütçe devletin gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleme ve gelirlerin toplamasına ve giderlerin yapılmasına izin veren kanundur. Bu başlık altında bütçenin tanımındaki iki unsur ele alınacaktır.

a. Kamu Gelirlerinin Belirlenmesi

Vergiler başta olmak üzere kamu gelirlerini belirleme yetkisi yasa erkine aittir. “*Temsilsiz vergi olmaz*” kuralı, vergiyi veren halkın temsilcilerden oluşan bir Meclisin onayı olmadan verginin yürürlüğe giremeyeceğini ifade eder.⁷⁴ Sadece vergi kanunun çıkarılmış olması yürütmeye vergiyi toplama yetkisi vermez. Bunun için vergi kanununun bütçe kanunu ya da ekli cetvellerde yer alması gerekir. Bütçe hakkı ge-

⁷⁴ Richard Bacon, ‘Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonlar: İngiltere Deneyimi’ Bütçe sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008) 231.

reği Meclis, her yıl çıkarmış olduğu vergi kanununun uygulanıp uygulanmayacağını gözden geçirir.⁷⁵

b. Kamu Harcama Planlarının Onaylanması

Temsili demokrasilerde yaygın olarak politika belirleme yürütmenin yetkisindedir ve yürütme programını uygulamak için bütçeye ihtiyaç duyar. Bu yüzden bütçe kanunu teklifini hazırlama yetkisi yürütme erkine aittir.⁷⁶ Kamu harcamalarının belirlenmesi ve değerlendirilip onaylanması usulü meclisten meclise farklılık göstermektedir. Bazı meclisler yürütme onayı gerekmeden gelir ve giderlerin alt ve üst sınırlarını belirleyebilir. Aynı zamanda meclis yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısını değiştirebilir, reddedebilir ya da tamamen yeni bir bütçe tasarısı oluşturabilir. İsveç ve ABD yasama meclisleri, bu tarz sınırsız yetkiye sahip meclislerdir.⁷⁷ Bazı meclisler yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısını değiştirmeden bütçede değişiklik yapabilir ancak yeni bir bütçe oluşturamaz. Bu tarz sınırlı yetkiye sahip meclislere İtalya ve Hollanda yasama meclisleri örnek verilebilir. Bazı meclislerin ise bütçe sürecindeki rolü çok azdır ya da hiç olmayabilir. Bu meclisler yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısını değiştirme yetkisine sahip değildir. Sadece bütçeyi onaylayabilir ya da reddedebilir. Bu şekilde yetkisiz meclisler arasında Birleşik Krallık'ın yasama meclisi örnek verilebilir.⁷⁸

2. Bütçe Uygulamalarının Kontrol ve Gözetimi

Yasamanın bütçe uygulamalarının gözetiminin mümkün olması için bütçenin planlama aşamasından uygulama ve sonuçlandırma aşamasına kadar olan süreçlerin tamamında yeterli ve etkin bir şekilde bilgi-

⁷⁵ Kadir Kartalçı, Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Bütçe Hakkı ve Bütçe Süreci (Ekin Yayıncılık, 2018) 9.

⁷⁶ Çağan (n 28) 184; Süleyman Dikmen and Hüseyin Güçlü Çiçek, 'Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi' (2018) 174 Maliye Dergisi 270, 277; Joachim Wehner, 'Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle' (The World Bank, 2004) 6; Daniel Tarschys, 'Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması' Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008) 261.

⁷⁷ Wehner, (n 76) 5.

⁷⁸ Dikmen and Güçlü Çiçek (n 64) 175.

lendirilmesi gereklidir.⁷⁹ Bu konuda yürütmeye sorumluluk düşmektedir. Yürütmenin yetkilileri ve kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla raporlama, mali istatistik oluşturma ve faaliyet raporları hazırlama ve yayınlama gibi işlemleri gerçekleştirmesi bu kapsamdadır.⁸⁰ Meclisin gözetim işlevini yerine getirebilmesini sağlamak amacıyla yeterli ve etkin bilgilendirmenin yapılması için yürütmenin mali saydamlığının tesisi gerekir. Mali saydamlığın sağlanması için etkin bir hesap verme sisteminin olması gerekir. Bu hususların sağlanmaması durumunda yasama, yürütmenin kararlarını onaylayan bir kurum olmaktan öteye geçemez.⁸¹

Yasamanın bütçe uygulamalarını gözetim yetkisi, kamu gelirlerinin harcanmasına ilişkin kararların neden ve nasıl alınması gerektiğinin ve kamu gelirlerinin nasıl etkili şekilde harcanması gerektiği ve harcanabileceğinin değerlendirilme ve sorgulama sürecini de içerir.⁸² Bu değerlendirme ve sorgulamanın etkili bir şekilde yapılabilmesi için Yasama meclisleri güçlü yasama komisyonlarına ihtiyaç duyar.⁸³ Güçlü komisyonların olmaması durumunda yasamanın bütçe sürecindeki rolü de azalır. Yeterli kaynağa ve nitelikli personel ve görüşmeler için yeterli zamana sahip olan komisyonlar güçlü olarak nitelendirilirler. Komisyonların ve yasama üyelerinin doğru, kapsamlı ve güncel bilgiye dayanarak karar almaları gerekir.⁸⁴

⁷⁹ Mehmet Selim Bağlı, 'Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı' (2012) 20(1) Yasama Dergisi 39, 65.

⁸⁰ Haluk Tandırcıoğlu, 'Bütçeleme Sürecinde Mali Saydamlık – Mali Açık İlişkisi' Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008) 453.

⁸¹ Süleyman Dikmen, 'Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2014) 13-14.

⁸² House of Commons, 'Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office crutiny Unit' (2017) 3. Edn. <http://financedocbox.com/Financial_Planning/102241676-Financial-scrutiny-uncovered-a-guide-for-members-by-the-committee-office-scrutiny-unit.html> Erişim Tarihi 20 September 2019, 4.

⁸³ Joachim Wehner, 'Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance' World Bank Paliamentary Staff Training Program <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>> Erişim Tarihi 20 September 2019, 39.

⁸⁴ R. Staphenurst, N. Johnston and R. Pelizzo (Eds.), 'The Role of parliament in Curbing Corruption World Bank Parliamentary Staf Traing Program' (2007) 84.

Yasama bütçenin uygulamasını gözetleme sırasında her zaman yürütmeyi kontrol edebilir (denetleyebilir)⁸⁵ Parlamenter demokrasilerde yasama, yürütmenin faaliyetlerini gözetlerken, sözlü ve yazılı soru, soruşturma komisyonu, gensoru, araştırma komisyonu ve güven oylaması gibi içsel denetim araçlarının yanında yüksek denetim kurumu, yolsuzlukla mücadele birimleri ve kamu denetçisi kurumları gibi dışsal denetim araçlarını da kullanmaktadır.⁸⁶

Kontrol kavramı Kara Avrupa'sında bütçe işlemlerinin ve hesaplarının belli ölçütlere göre denetlenmesi ve teftiş edilmesi anlamında dar olarak kullanılmaktadır. Ancak Anglosakson literatüründe bu dar anlamının yanında mali araçların belirli politikalar doğrultusunda yönlendirilmesinin nitelik ve miktar olarak sınırlandırılmasına da karşılık gelir.⁸⁷ Parlamenter kontrol kamu harcamaları ve kamu gelirleri ile ilgili maddi kanunların kabulü sırasında da yapılabilmektedir. Kamu hizmetlerinin, kamu ihaleleri, personel yasaları, ek ödenek harcırahlar gibi kamu harcamaları ile doğrudan ilgili kanunların yanı sıra, temel konusu mali alanda olmasa da mali yönü ve etkisi bulunan, çok sayıda kanun yasama süreci içinde kabul edilmektedir. Bu kanunlar hangi hizmetin kamu hizmeti olacağı ve hükümetin harcama yapma koşullarını belirleyebilmektedir. Böylece yasamanın kabul ettiği pek çok kanunun harcamaya etkisinin bulunmasıyla yasamanın kontrol alanının boyutları büyümektedir.⁸⁸

3. Bütçe Uygulama Sonuçlarının Denetlenmesi

Yasama erkinin temel fonksiyonlarından birisi yürütme erkinin hesap verebilirliğini sağlamaktır. Yürütmenin hesap verebilirliği, meclisin,

⁸⁵ Tanilli, (n 25) 524.

⁸⁶ Dikmen and Güçlü Çiçek, (n 76) s. 276; Riccardo Pelizzo and Rick Stanpenhurst, 'Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation'(2004) 11(1) Research Collection School of Social Sciences <http://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/43> Erişim Tarihi 19 September 2019, 4; Description of Some of These Tools Can be Found in National Democratic Institute, 'Strengthening Legislative Capacity in Legislative Executive Relations' (2000), Legislative Executive Relations Legislative Research Series <<http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/Global/Strengthening%20Legislative%20Capacity%20in%20Legislative-Executive%20Relations%20-%20NDI.pdf>> Erişim Tarihi 19 September 2019, 19-32.

⁸⁷ Çağan (n 28) 184.

⁸⁸ ibid 185-186.

kamu harcamalarını denetlemesi ile mümkündür.⁸⁹ Meclis, gelirlerin bütçe kanununda gösterildiği gibi toplanıp toplanmadığı ve kamu harcamalarının bütçede gösterildiği gibi harcanıp harcanmadığını denetleyecektir.⁹⁰ Halk ve özellikle vergi mükellefleri kamu kaynaklarının nasıl harcadığını bilmek isterler ve israfa bulunulup bulunulmadığı konusunda şüpheli olurlar.⁹¹ Bu taleplerin karşılanması temsili demokrasilerde bütçe uygulama sonuçlarının yasama tarafından denetlenmesi ile mümkündür.

Önceleri harcama öncesi ve yasalara uygunluğa yoğunlaşan denetim anlayışı artık harcama sonrası yasalara uygunluk denetimi ile birlikte performans denetimi esasına yönelmiştir.⁹² Denetim, kamu hesaplarına yönelik uygulamaya konan politikanın sonuçlarını ve performansının araştırılmasını kapsar. Aynı zamanda bu politikaların öngörülen hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği ve fayda maliyetlerinin gerçek harcamalardan farklı olup olmadığının geriye dönük değerlendirilmesi de denetim kapsamındadır.⁹³

Bütçe uygulanma sonuçlarının denetimi, meclisin oluşturduğu kamu hesapları komisyonundan veya uzmanlaşmış komisyonlarca yapılmaktadır. Kamu hesapları komisyonu, denetim raporlarını inceleyip kamu gelirlerinin nasıl toplandığı ve harcamaların nerelere yapıldığını inceler. Uzmanlaşmış komisyonlar derinlemesine bir inceleme yapacak teknik bilgiye sahip oldukları için somut verilere dayanan bir denetleme yaparlar. Bu durumda uzmanlaşmış komisyonların daha etkili bir denetim yaptığı söylenebilir.⁹⁴

Yasama bütçe kanunu ile yürütmeye tevdi ettiği kamu gelirlerini tahsil etme ve kamu harcamaları yapma görev ve yetkisinin uygulama

⁸⁹ Tarschys (n 76) 262-263.

⁹⁰ Öner (n 27) 270.

⁹¹ Tarschys (n 76) 263; Herbert Boesch, 'Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri' Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, (TBMM Yayıncılık, 2008) 88.

⁹² Mutluer, Öner and Kesik (n 21) 69.

⁹³ Usman W. Chohan, 'Ex-Ante or Ex-Post? Oversight and Parliamentary Budget Offices' (2017) Discussion Paper Series: The Art and Science of Legislative Budget Offices <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2955623 > Erişim Tarihi 20 September 2019, 1; Boesch (n 91) 87.

⁹⁴ Tarschys (n 76) 266.

sonuçlarına yönelik hesap sorması kesin hesap denetimi ile sağlanır.⁹⁵ Kesin hesap kanun tasarısı mali yıl sonu uygulama sonuçlarını gösteren bir belgedir.⁹⁶ Kesin hesap kanunu tasarısının görüşülmesi sırasında yürütmeye verilen harcama yetkisinin etkin, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı denetlenir.

Yürütmenin gelir ve gider faaliyetlerinden dolayı hesap verebilirliğini sağlamada yüksek denetim kurumlarının⁹⁷ (Sayıştay) rolü büyüktür. Bütçenin uygulanma sonuçlarının denetiminde uzmanlaşmış yüksek denetim kurumlarına ihtiyaç duyulmasının nedeni zamanla parlamentoların işlevlerinin genişlemesidir. Böylece yüksek denetim kurumları devlet yapısının önemli ve vazgeçilmez kurumları arasında yer almışlardır.⁹⁸ Yüksek denetim kurumlarının amacı kamu kaynaklarının mevzuata uygun kullanılıp kullanılmadığının ve hükûmetin mali tablolarının doğruluğu ile güvenilirliğinin denetimini yapmaktır.⁹⁹ Bu kurumlar kamu kaynakları ile finanse edilen politik ve programların verimlilik ekonomiklik ve etkililik kriterlerine göre de değerlendirilmesini yaparlar.¹⁰⁰

Anayasa Mahkemesi, 11 Haziran 2020 tarihinde bütçe hakkıyla doğrudan ilgili bir karar vermiştir. Davaya konu norm ile yürütmeye neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdasını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle (CBK) düzenleme yetkisi verilmiştir. Mahkeme daha önceki kararlarında ile bütçe hakkı arasındaki ilişkilendirip kadro ihdasının ancak kanun ile yapılabileceği yönünde karar verirken bu kararda kadroyu teşkilat yapısı ile ilişkilendirip kadro ihdası yetkisini yü-

⁹⁵ Bağlı, Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı (n 78) 69.

⁹⁶ İbid (n 78) 70.

⁹⁷ Yüksek denetim, bağımsız ve özerk denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşları üzerinde yasama organı adına yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır. Kerim Polat, “Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Rolü ve Yeni bir Model Önerisi: Kamu Hesapları İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu” (2012) 21(1) Yasama Dergisi 119, 123.

⁹⁸ Mehmet Aksoy, Bülent Geçgel and Yusuf Öz, Sayıştay Hesap Yargısı (Sayıştay Başkanlığı Yayıncılık, 2018) 14-15.

⁹⁹ Sinem Yalçın, Yüksek Denetim Kurumlarının Kurumsal Yapısı ve Mali Performans (Sayıştay Başkanlığı Yayıncılık, 2017) 50.

¹⁰⁰ Sylvia Van Leeuwen, ‘Developments In Environmental Auditing by Supreme Audit Institutions’ (2004) 33(2) Environmental Management <https://www.researchgate.net/publication/8425370_Developments_in_Environmental_Auditing_by_Supreme_Audit_Institutions> Erişim Tarihi 17 November 2020, 163.

rütmeye ilişkin kabul etmiştir. Aşağıdaki bölümde AYM'nin bu içtihadı bütçe hakkının genel çerçevesiyle bağlantılı olarak değerlendirilecektir.

II. BÜTÇE HAKKI AÇISINDAN ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ ANALİZİ

A. Kararın Özeti

Analiz edilecek olan Anayasa Mahkemesi kararına¹⁰¹ konu olan ve Anayasaya aykırılığı incelenen norm, 10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (2) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 5. maddesinin (1) numaralı fıkrasıdır. Madde metni şöyledir;

“(1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadroları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ihdas edilir.”

Anayasa Mahkemesi esas incelemesi yaptığı bölümün ilk alt başlığı olan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal çerçevesi ve yargısal denetim bölümünde CBK'lerin konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerektiği ve bu denetimde de Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki kuralları esas alınarak yapılacağını belirtmektedir.¹⁰² Konu bakımından yetki kuralları şöyle sıralanabilir; (a) Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilir, (b) Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler CBK'yle düzenlenemez, (c) münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamaz, (d) kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz. Davaya konu normun konu bakımından Anayasa'ya aykırılığın tespit edilmemesi durumunda AYM içerik yönünden Anayasaya uygunluk denetimi yapacağını söylemiştir.¹⁰³

¹⁰¹ AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020.

¹⁰² Anayasa'nın 104. maddesi çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsam ve sınırları hakkında ayrıntılı değerlendirme için bkz. Tolga Şirin, ‘İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı’: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2018) 7(14) Anayasa Hukuku Dergisi 299-328.

¹⁰³ AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020, para 13. AYM'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimine ilişkin yaklaşımı için bkz. Osman Can, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı’ (2020) 37(1) Anayasa Yargısı Dergisi 133-192.

AYM, (2) sayılı CBK kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadrolarının CBK'yle ihdas edileceğini öngören iptal davasına konu kuralın ilk olarak yürütme yetkisine ilişkin konuların kapsamında olup olmadığını incelemiştir. AYM'ye göre; kadro usulüne ilişkin düzenlemeler, idarenin teşkilat yapısı ile ilgilidir ve idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasıdır. Aynı zamanda AYM'ye göre kadro ihdası kamu kurum ve kuruluşların teşkilat yapısına ilişkin olduğu için (2) sayılı CBK kapsamındaki kurum ve kuruluşların kadrolarının CBK ile ihdas edileceğine ilişkin hüküm de yürütme yetkisine ilişkindir. AYM değerlendirmesinde Cumhurbaşkanının sadece yürütme yetkisine ilişkin olarak CBK ile düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kadrolarıyla sınırlı olarak CBK ile kadro ihdas edilebileceğini ayrıca belirtmiştir. (para 21)

AYM, CBK kuralının Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olmamasına ilişkin yaptığı değerlendirmede Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasındaki "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*" hükmünün yanı sıra, 106. maddesinin "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" hükümlerini birlikte değerlendirmiştir. AYM'ye göre Anayasa'nın 106/11 maddesiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarını kurulması, CBK ile düzenlenebilecek özel konular kapsamındadır. (para 25) Anayasa'nın 106/11 maddesinde belirtilen konularla sınırlı olarak Anayasa'nın 123. Maddesinin anılan hükmünde belirtilen hususlarda CBK ile düzenleme yapılabilir (para 26) AYM'ye göre teşkilat yapısının tespiti ile kadro ihdası arasında ilişki bulunmaktadır ve kadro belirlenmeden bir kurum ve kuruluşun teşkilatlanmasından söz edilmesi zordur. (para 28) Böylelikle AYM kadro ihdası meselesini de 106/11 kapsamına almıştır. Sonuç olarak AYM Anayasa'nın 123. maddesiyle bağlantılı olarak 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesine de aykırılık tespit etmemiştir.

AYM çoğunluk kararında davaya konu normun Anayasa'nın 104/17 maddesinin ikinci cümlesi ve dördüncü cümlesi açısından da değerlendirme yapmıştır ve davaya konu normun konu bakımından Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Bu kararda on altı AYM üyesinden yedisi karardaki çoğunluk görüşüne katılmamış ve karşı oy yazmıştır.

AYM iptal davasına konu kuralın içerik yönünden Anayasa'ya aykırılığını incelediği bölümde ilgili kuralı Anayasa'nın 2. Maddesindeki

hukuk devleti ilkesine aykırılığı açısından değerlendirmiştir. AYM, hukuk devletinin tanımını yaptıktan sonra hukuk devletinin temel unsuru olarak gördüğü belirlilik ilkesi açısından iptale konu maddeyi incelemiştir. AYM bu incelemeyi yaparken “*Kuralın hem kişiler hem de idare yönünden belirli ve öngörülebilir olduğu açık olduğundan belirsiz olduğu söylenemez*” şeklinde sınırlı bir değerlendirme ile yetinmiş ve belirli ve öngörülebilirliğin neden açık olduğu hususunda bir gerekçelendirme yapmamıştır. Yani içerik açısından da Anayasa’ya aykırı bulmamıştır.

B. Kararın Bütçe Hakkı Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de 1929 yılından itibaren memur kadrolarının, kanunla ihdas edilip, kaldırılması ilkesi benimsenmiştir.¹⁰⁴ 2/7/2018 tarihli 703 sayılı Kanun hükmünde kararnamenin geçici 9. Maddesi ile yürürlükten kaldırılan Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdasını düzenleyen 14/12/1983 tarihli 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 6. maddesinde bazı istisnalara yer verilerek kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının kanunla ihdas edileceği hükme bağlanmıştır. Bu hükmü yürürlükten kaldıran 703 sayılı KHK’nın ilk maddesinde bu KHK ile yapılan düzenlemelerle 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliklerine uyum sağlaması amacı güdüldüğü söylenmektedir.

AYM’nin kararına konu olan 10/7/2018 tarihli 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ndeki düzenlemelere göre; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşünün alınması ve görüşün eklenerek teklifin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilmesi sonrasında kadro ihdası Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile gerçekleşecektir. Anayasa Mahkemesinde iptal davasına konu olan norm, 2 sayılı CBK’nin 5. mad-

¹⁰⁴ 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’un 2. maddesinde "Umumî bütçeden maaş alan memurların derece ve maaşları merbut (2) numaralı kadro cetvelinde yazılıdır" denilmektedir. 3656 sayılı Kanun’dan sonra yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 1897 sayılı Kanun’la değişik 33. maddesinin ikinci fıkrasında "Genel ve Katma Bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar; kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde memur deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar Genel Kadro Kanununda gösterilir..." denilerek kanunî kadro usulüne bağlı kalınmıştır.

desidir. Davaya konu norm ile bu CBK'nin kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadrolarının CBK ile ihdas edilmesini düzenlemektedir.

AYM kararında iptale ilişkin hükmün kapsamını şöyle belirlemiştir;

“...kuralla genel olarak kadro ihdasının CBK'yla düzenlenebileceğinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın sadece Anayasa gereği CBK ile düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kadrolarının CBK'yla ihdas edilmesini içerdiği anlaşılmaktadır.” (para 21.)

AYM, kararda bu kuralın Anayasanın 106/11, 118/6 ve 123/3. maddelerinde CBK ile düzenlenmesi öngörülen idarelerin teşkilat yapısına ilişkin olduğu ve Anayasa gereği bu alanlarda CBK ile kadro ihdası yapılabileceği söylenmiştir. Ancak AYM'nin belirlediği bu kapsama yönelik hiçbir pozitif hukuk kuralı yoktur.

İptale konu normun kapsamının ne olduğunu belirlemek için kuralın içinde bulunduğu kararnamenin diğer hükümlerini dikkate almak gerekir. AYM de daha önceki kararlarında kuralın anlam ve kapsamını belirlemek için iptale konu kanunun diğer hükümlerini dikkate almanın¹⁰⁵ yanı sıra iptale konu olmayan başka kanun veya kararname hükümlerini dahi dikkate almıştır.¹⁰⁶ AYM'nin 2 sayılı CBK'nin 5. Maddesinin Anayasaya aykırılığını incelerken iptale konu hükmün kapsam belirlemesini yaparken 2 sayılı CBK'nin diğer hükümlerini hesaba katmadığı gözlenmiştir.

İptali istenen normda “*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren...*” tamlaması bulunmaktadır. Buna göre bu kararnamenin kapsamının ne olduğunun tespiti gereklidir. İptale konu normun bulunduğu 2 sayılı CBK'nin Kapsam üst başlıklı 2. maddesine göre;

“*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıkları hakkında uygulanır.*”

Bu kararnamenin “*İstisnalar*” başlıklı 3. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı personelinin kadro ve pozisyonları ile milli güvenlik se-

¹⁰⁵ AYM, E.2020/27, K.2020/52, 24.09.2020, para 6; AYM, E.2019/40, K.2020/40, 17.07.2020, para 23.

¹⁰⁶ AYM, E. 2018/74, K. 2019/92, 24.12.2019, para 24-26.

bebiyle gizli kalması gereken kadro ve pozisyonlar hakkında bu CBK'nın hükümlerinin uygulanmayacağını düzenlemiştir. 4. maddesinde ise bu CBK'nın kapsamına giren kurum ve kuruluşların cetvelleri sayılmıştır. Bu çerçevede bakıldığında, hakimlik savcılık mesleklerinde bulunanların, öğretim elemanlarının, Yargıtay ve Danıştay mensuplarının kadrolarının Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin olup olmadığına bakılmaksızın çok az bir istisna dışında neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdası işlemlerinin bu CBK kapsamına girdiği görülmektedir. AYM kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin kadro ihdaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmasını öngören bu kapsamdaki bir normu Anayasa'ya aykırı görmemiştir. Kendisi bir kapsam belirlemesi yapmıştır ancak kararın gerekçesinde bulunan bu belirleme uygulama sırasında karışıklıklara neden olacaktır. AYM Kararında değerlendirmesini esas olarak şu gerekçelere dayandırmıştır;

- Kadro usulüne ilişkin düzenlemeler, idarenin teşkilat yapısı ile ilgili ve idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasıdır.¹⁰⁷ Buna bağlı olarak kamu kurum ve kuruluşların kadro ihdası yürütme yetkisine ilişkindir. (Anayasa md. 106/11 ile bağlantılı olarak değerlendirilmiştir.)

- Kadro usulüne ilişkin düzenlemelerle idari teşkilat arasında yakın ilişki vardır ve kadro belirlenmeden bir kurum ve kuruluşun teşkilatlanması mümkün değildir. Bu yüzden kadro ihdası yetkisini özel olarak CBK çıkarılacak alana dahildir.

Anayasa'nın madde 104/17 hükmünün birinci cümlesine göre Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilecektir. AYM CBK hükümlerinin Anayasa'ya uygunluğunu incelediği daha önceki kararlarında¹⁰⁸ hangi konuların yürütme yetkisine girdiği konu-

¹⁰⁷ AYM daha önceki "AYM, E. 1965, K. 1966/3, 4.2.1996" künyeli karara atıf yapmıştır.

¹⁰⁸ AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, 23.1.2020; AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, 23.1.2020; AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, 22/1/2020. Ahmet Mert Duygun, AYM'nin Anayasa'nın madde 104/17 hükmünün 3 ve 4. Cümlelerindeki sınırlar içerisinde kalmak şartıyla yasama ve yargı organlarının yapısı, görevleri, yetkileri gibi konular dışındaki tüm alanların yürütmeyle ilgili olabileceğini kabul ettiğini savunmaktadır. Ahmet Mert Duygun, 'Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararlarına Dair İlk Gözlemler' (2020) 9(17) Anayasa Hukuku Dergisi 351, 353-354. Benzer yöndeki görüş için bkz. Yavuz Atar, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi' (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi 241, 247.

sunda açık bir değerlendirme yapmamıştır. Anayasa'nın 106/11 maddesiyle Cumhurbaşkanına, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi verilmişse de bu konularla ilişkilendirilerek yürütmenin geniş bir alanda düzenleme yapabileceği söylenemez. Anayasa'nın birçok maddesinde başta 123. madde ile idarenin kanuniliği ilkesi yürürlüğünü korumaktadır. 123. madde Anayasa'nın madde 106/11 hükmünün geniş yorumlanma riskini engellemektedir.¹⁰⁹ AYM'nin kararında belirttiği gibi gerçekten de kadro ihdası ile idarenin teşkilat yapısı arasında ilişki vardır. Ancak burada kadro ihdası ile bütçe hakkı arasındaki ilişki de göz ardı edilemeyecek kadar yoğundur.

Kadro ile işin niteliği ve önemini, ilgili kadro için ödenecek aylığın derecesini ve kadro için gerekli olan vasıflar tespit edilir.¹¹⁰ Tanımdan da anlaşılacağı gibi kadro kamu harcamaları ile doğrudan bağlantılıdır. Bu durumda yasamanın kadro ihdasına ilişkin yapacağı düzenleme bütçe hakkı kapsamındadır ve yasamanın bütçe hakkı yoluyla yürütmeyi kontrolüne hizmet eder.

Kemal Gözler kadroyu “*kamu idareleri ve kurumlarının kullanacakları memurların sayı ve niteliklerinin kanunla belirlenmesidir*” şeklinde tanımlamıştır. Gözler'e göre böylelikle yasama erki memur çalıştırma konusunda yürütme erkini de denetlemiş olur.¹¹¹

Ali Ulusoy'a göre ilk elden veya sonradan çok fazla sayıda memur kadrosu ihdas edilmesi durumunda bu memurlara her ay maaş ödenmesi devlet bütçesinden çok ciddi harcama gerektirir. Bu yüzden bu husus doğal olarak bütçe hakkı kapsamında görülmelidir.¹¹²

AYM,1988 tarihli kararında¹¹³ kadro ihdası ile bütçe arasında bağ olduğunu kabul etmiştir. AYM Anayasa'nın 128/2 maddesini¹¹⁴ dayanak

¹⁰⁹ Şirin (n 102) 307.

¹¹⁰ Oğuz Sancakdar and others, İdare Hukuku El Kitabı (Seçkin Yayıncılık, 2019) 130.

¹¹¹ Kemal Gözler, İdare Hukuku -Cilt 2 (Ekin Yayıncılık, 2019) 696.

¹¹² Ali D. Ulusoy, ‘TBMM’yi Etkisizleştirmek Doğru Mu?’ (T24 yazısı, 11 Kasım 2020) <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/tbmm-yi-etkisizlestirmek-dogru-mu,28654> > Erişim Tarihi 12 November 2020.

¹¹³ AYM, E. 1987/21, K. 1988/25, 28.6.1988.

göstererek, bu kararında “*Memurun çalışması ve yükselmesi kadroya bağlı olduğuna göre, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini emrettiği hususlar arasında, ilke olarak kadronun da bulunduğunu kabul etmek gerekir*” demiştir. AYM bu kararında bir idarenin yıllık ödenek ihtiyacı tespit edilirken çalışan personelin kadroları ve bu kadroların gerektireceği harcamaların göz önünde bulundurulduğuna dikkat çekmiştir. Bu yüzden bütçeyi kabul eden organın kadroları da incelemesi ve onaylaması gerektiğini söylemiştir.¹¹⁵

Yusuf Şevki Hakyemez ve Engin Yıldırım karşı oylarında AYM'nin önceki kararlarına atıf yaparak kadro ihdasını kamu görevlisinin aylık ve ödenekleri ile bir takım özlük haklarını bünyesinde barındırdığına işaret etmiştir.¹¹⁶ Kadro ihdası kamu görevlilerinin aylık ve ödeneklerinin belirlenmesinin yanı sıra yukarıda verilen tanımlar doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşlarında iş görecek memurların sayısı, memurlara ödenecek aylığın derecesini ve kadro için gerekli olan vasıfları belirlemeyi içerir. Kadro ihdası bu yönüyle yürütmenin yapacağı harcamalara ilişkin de bir belirlemeyi içermektedir. Yürütmenin bütçeden ne kadar harcama yapacağını belirlenmesi bütçe hakkı kapsamındadır. Yasama kanunla kadro ihdasına ilişkin düzenleme yaparken bütçe hakkı kapsamında yürütmenin harcamalarını kontrol edebilmektedir. Bu durumda kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdası yetkisinin bütçe hakkı kapsamına yasamaya ait bir yetki olduğu söylenmelidir. Bütçe hakkı, temsili demokrasilerde yasama tarafından kullanıldığı için kadro ihdası yetkisinin bir CBK ile Cumhurbaşkanına tanınması Anayasa'nın md. 104/17 hükmünün ilk cümlesinde düzenlenen, CBK'lerin sadece yürütme alanına ilişkin konularda çıkarılabileceği kuralına aykırılık taşır.

Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrası “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” şeklinde düzenlenmiştir.

¹¹⁴ Anayasanın 128/2 maddesine göre; Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

¹¹⁵ AYM, E. 1987/21, K. 1988/25, 28.6.1988.

¹¹⁶ Yusuf Şevki Hakyemez'in karşı oyu, AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020 para 30; Engin Yıldırım'ın karşı oyu, AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020 para 22. Atıf yapılan kararlar; AYM, E. 2005/139, K. 2007/33, 22.3.2007, AYM, E. 2013/47, K. 2013/72, 6.6.2013; AYM, E. 2016/180, K.2018/4, 18.1.2018; AYM, E. 2017/51, K. 2017/163, 29.2017.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde de “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmüne yer verilmiştir. AYM, 2019 yılında verdiği bir kararında¹¹⁷ Anayasa'nın bu hükümleri ile memurlar ve diğer kamu görevlilerin özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulduğunu söylemiştir.¹¹⁸ AYM bu kararında adı geçen kurumların Anayasa'nın 123. maddesi kapsamında idarenin bütünlüğü içinde yer aldığını ve ilgili kurum personelinin Anayasa'nın 128. maddesi gereği kadrolarının ihdas ve iptalinin ancak kanunla düzenlenmesi gerektiğini vurgulamıştır.¹¹⁹ AYM 2007 yılında verdiği kararda kadroya ilişkin şu açıklamaları yapmıştır,¹²⁰

“Kadro ünvanı, personelin niteliğini ifade etmenin yanında, o personelin yerine getireceği görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını da ifade etmektedir. Kadro derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin niteliklerinin Yasa ile belirlenmesi Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir.”

Anayasa'nın sistematiği, yasamanın genelliği ve idarenin kanuniliği ilkesi doğrultusunda kadro ihdasının ancak kanunla düzenlenmesi gerektiği söylenmelidir. Kadro ihdasına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması zorunluluğu yasamanın bütçe hakkından kaynaklanmaktadır.¹²¹ Bütçe hakkı kapsamında halk adına toplanan kamu gelirlerin halk adına nerelerde harcanacağı konusunda TBMM'nin kanun çıkararak yürütmeye yetki vermesi gereklidir. Dava konusu kuralla kamu kurum ve kuruluşlara memur ihdası konusunda bir CBK ile Cumhurbaşkanına yet-

¹¹⁷ AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, 24.7.2019. Benzer yöndeki karar için bkz. AYM, E. 2013/24, K. 2013/133, 14.11.2013.

¹¹⁸ AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, 24.7.2019 para 137.

¹¹⁹ AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, 24.7.2019 para 139. Kadroya ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiğinin tespiti yapılan başka karar için bkz. AYM, E. 2013/24, K. 2013/133, 14.11.2013.

¹²⁰ AYM, E. 2005/139, K. 2007/33, 22.3.2007.

¹²¹ Emin Kuz da karşı oyunda bu hususa dikkat çekmiştir. AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020.

ki verilmiştir. Bu yüzden davaya konu normun Anayasa'nın 104/17 maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda CBK çıkarılamayacağı kuralına aykırı olduğu sonucuna varılabilir.

Ayrıca, Anayasa'nın 106/11 ve 118/6 maddeleri, 128. maddenin istisnası kabul edilebilecek olsa dahi davaya konu olan norm yine de iptal edilmelidir. Çünkü yukarıda da bahsedildiği gibi 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kapsamına ilişkin kurallar incelendiğinde davaya konu normun kapsamı sadece Anayasa'nın 106/11 ve 118/6 maddeleri ile sınırlı olmadığı görülmektedir. AYM davaya konu normun Anayasa'ya uygun olduğunu kuralın yorumladığı şekilde uygulanması şartıyla kabul etmiştir. Yani yürütme genel olarak kadro ihdasını sadece Anayasa gereği CBK ile düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kadroları ile sınırlı olarak CBK ile düzenleyebilecektir. “*İncelemeye konu kural, kararın gerekçesinde belirtilen yorumlar kaydıyla anayasaya aykırı değildir*” şeklindeki kayıt yorumlayıcı olmanın yanı sıra kısmen anayasaya aykırılık beyanı da içerir.¹²² AYM'nin bu tür kararlarına doktrinde yorumlu ret (şartlı ret) kararı denilmektedir.¹²³ Davaya konu 2 sayılı CBK'nin 5. maddesinin iptal edilmemesi uygulamada karışıklığa yol açacaktır. AYM'nin davaya konu normu Anayasaya uygun bulma şartı kararın gerekçesinde yer almaktadır. Oysa gerekçeler mevzuata işlenmez. Aynı zamanda her ne kadar AYM norm denetimi kararlarında¹²⁴ kendi kararlarının gerekçesinin bağlayıcı olduğunu belirtse de diğer üst derece mahkemeleri kendilerini AYM'nin kararlarının gerekçeleri ile bağlayıcı görmemektedir.¹²⁵ Bu durumda AYM'nin davaya konu hükmü iptal etmemesi durumunda Danıştay Cumhurbaşkanının kadro ihdası yetkisine ilişkin önüne gelen bir uyuşmazlıkta Cumhurbaşkanının kadro

¹²² İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri (14. Baskı, Legal Yayıncılık, 2019) 372.

¹²³ Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku) (Seçkin Yayıncılık, 2018) 267; Kaboğlu (n 121) 273; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku (17. Baskı, Yetkin Yayıncılık, 2017) 417.

¹²⁴ AYM, E. 1996/51, K. 1998/17, 13.5.1998; AYM, E. 2006/22, K. 2006/40, 22.03.2006; AYM, E. 2007/5, K. 2007/18, 7.2.2007. AYM kararlarının gerekçelerinin bağlayıcı olup olmadığı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Semih Batur Kaya, ‘Anayasa Mahkemesi Karar Gerekçelerinin Bağlayıcı Olup Olmadığı Sorunu’ (Yüksek Lisans Tezi: Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, 2016).

¹²⁵ Danıştay 8. Dairesi E. 1986/402, K. 1988/192, 17.03.1988; Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı, E. 1992/3, K. 1994/3, 1.7.1994.

ihdası yetkisinin kapsamını 2 sayılı CBK'nin hükümlerinden yola çıkarak belirleyebilecektir. Bu da Anayasa'ya aykırı bir normun uygulamada geçerliliğini sürdürmesine neden olacaktır.

AYM önceki kararlarında bütçe hakkının demokratik sistemlerde yasama organına ait olduğunu ve yasamanın hükümetin sorumluluğuna gitmede bütçe hakkının önemli bir rol olduğunu vurgulamaktaydı.¹²⁶ 2016 yılında verdiği bir kararında dava konusu kuralla bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda yasama organının sahip olduğu yetkinin kısmen ilgili bakanlara ve kurumlara verilmesini Anayasaya aykırı görmüştür.¹²⁷ AYM 1987 yılında verdiği kararında kadro ihdası yetkisini tamamıyla bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmiş ve bütçe hakkını kullanan yasamanın kanun çıkararak kadro ihdasına ilişkin düzenlemeyi yapması gerektiğini vurgulamıştır.¹²⁸ Buna karşın AYM bu çalışmaya konu kararında, yasamanın bütçe hakkı kapsamında kalan kadro ihdas etme yetkisinin yürütmeye verilmesine ilişkin olan davaya konu normu incelerken kadro ihdası ile bütçe hakkı arasında hiç ilişki kurmamıştır. Bu da AYM'nin bütçe hakkına ilişkin önceki yaklaşımlarından uzaklaşmışlığının göstergesidir. Eğer AYM kadro ihdasının bütçe hakkı kapsamında değerlendirilemeyeceğine ilişkin bir içtihat değişikliğine gitmişse -ki kararda gittiği görülüyor- bu içtihat değişikliğinin gerekçesini kararında açıklaması gerekirdi.

AYM önceki içtihatlarını sürdürmüş olsaydı davaya konu CBK hükmünün anayasaya aykırılığını tespit edip TBMM'ye kamu kurum ve kuruluşlarına kadro ihdasına ilişkin bir kanun çıkarması için süre vermesi gerekirdi. Yasama da bu süre içinde kadroya ilişkin gerekli düzenlemeyi kanunla yapması gerekirdi. 2 sayılı CBK ile kadro ihdası yetkisinin tamamıyla yürütme yetkisinin kullanılması kapsamında görülmesi, yasamanın elindeki en etkili denetim araçlarından biri olan bütçe hakkını işlevsiz hâle getirebilecektir.¹²⁹ AYM kararında bütçe hakkına ilişkin değerlendirme yapmaktan kaçınsa da karşı oylarda çoğunluk bütçe hakkı

¹²⁶ AYM, E.2008/84, K.2010/121, 30.12.2010; AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, 14.2.2018, para, 25.

¹²⁷ AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, 26.5.2016, para. 35.

¹²⁸ AYM, E. 1987/21, K. 1988/25, 28.6.1988.

¹²⁹ AYM üyesi Zühtü Arslan da bu hususa karşı oyunda dikkat çekmiştir. AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, 24.7.2019 para 19.

ile bağlantı kurarak normun Anayasa'ya aykırılığını savunulmuştur. *Zühtü Arslan, Hasan Tahsin Gökcan, Engin Yıldırım, Emin Kuz ve Yusuf Şevki Hakyemez*'in karşı oylarındaki bütçe hakkına ilişkin değerlendirmeler bu makalenin yazımında oldukça fayda sağlamıştır.

Değerlendirme

Çalışmada bütçe hakkı, yasamanın kanun çıkarma yoluyla yürütmenin devlet gelirlerini toplanması ve kamu harcamalarının yapılmasına dair verdiği izin verme işlemi şeklinde tanımlanmıştır. Temsili rejimlerde bütçe hakkı halk adına karar vermeye yetkili temsili meclislere aittir. Tarihsel süreçlere bakıldığında başlangıçta bütçeye ilişkin yetkilerin tamamen kralın(padişahın) elinde olduğu görülmüştür. Halkın vergilerin belirlenmesinde söz sahibi olma hakkını elde etmesiyle tarihsel süreçte bütçe hakkının ilk aşaması gerçekleşmiştir. Örneğin; İngiltere'de temsilcilerden oluşan ilk parlamentolar yasa yapmak için değil halktan ne kadar vergi alınacağına tespiti için toplanmıştır.¹³⁰ Sonrasında bütçeyi kabul etme yetkisi parlamentoların olmuştur. Bütçe hakkının tamamlanmasının son aşaması da devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin belirli aralıklarla parlamento tarafından tekrarlanması olmuştur.¹³¹ Modern anlamda temsili rejimlerin oluşturulması parlamentolar sayesinde gerçekleşmiştir. Çalışmada bütçe hakkının tarihsel gelişimi anlatılırken sadece Türkiye'nin ve İngiltere'nin gelişim süreçleri ele alınmıştır. Ancak temsili rejimlerle yönetilen diğer ülkelerin tarihlerine bakıldığında da bu rejimlerin ortaya çıkmasında da bütçe hakkının ne derece önemli rol oynadığı görülecektir.

Bütçe hakkı sınırlı devlet düşüncesinin (anayasalcılığın) bir ürünüdür. Bütçe hakkı sayesinde monarşiden meşrutiyete giden yolların taşları dökülmüştür. Devletler anayasalarında bütçe hakkını yasamaya vererek iktidarın dengelenmesi ve denetlenmesini sağlamayı amaçlamıştır. Günümüzde de bütçe hakkı denge ve denetimi sağlamada yasamanın en etkili araçlarından biridir. Ancak meclisler çıkardıkları kanunlarla; yürütme de yaptığı düzenleyici işlemlerle bütçe hakkının denge denetim işlevini

¹³⁰ Kemal Gözler, 'İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme' (Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan, (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayıncılık, 2009) <www.anayasa.gen.tr/mali-hukuk.htm> Erişim Tarihi 20 September 2019.

¹³¹ Edizdoğan (n 33) 19.

zayıflatabilmektedir. Bu çalışmada da Anayasa Mahkemesinin, bütçe hakkıyla doğrudan ilgili 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesinin Anayasa'ya uygunluğunu denetlediği kararı¹³² ele alınmıştır. AYM'nin norm denetimi usulüyle meclisin bütçe hakkı yoluyla yürütmeyi denetimine ilişkin Anayasa'daki alanını koruyup korumadığı sorusuna cevap aranmıştır.

Dava konusu norm bazı istisnaları olmak şartıyla neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdası konusunda Cumhurbaşkanına yetki vermektedir. AYM davaya konu normun kapsamını belirlerken normun içinde bulunduğu CBK hükümlerini dikkate almak yerine Anayasa hükümlerini dikkate alarak bir yorum yapmıştır. AYM'ye göre; Cumhurbaşkanın kamu kurum ve kuruluşlarına kadro ihdas etme yetkisi Anayasa gereği CBK ile düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kadrolarının belirlenmesi ile sınırlıdır.

AYM kararında normun Anayasa'ya aykırı olup olmadığını değerlendirirken kadro usulüne ilişkin düzenlemelerin teşkilat yapısı ile ve idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin parçası olduğu için özel olarak CBK çıkarılacak alanda Cumhurbaşkanının kadro ihdası yapabileceğini söylemiştir. Ancak kadro ile kadro için ödenecek aylığın derecesi, kamu idareleri ve kurumlarında görev alacak memurların sayısı ve nitelikleri de belirleneceği için kadro usulüne ilişkin düzenlemeler bütçe hakkı ile de doğrudan ilişkilidir. Çalışmada AYM'nin de önceki kararlarında bu yönde değerlendirme yaptığı kararlara atıflar yapılmıştır. Bu durumda kadro ihdası yetkisinin yürütme alanına girmediği söylenmelidir. Davaya konu norm bu yönüyle Anayasa'nın madde 104/17 hükmünün ilk cümlesine aykırıdır.

Anayasa'nın madde 128/2 hükmünün birinci cümlesine göre Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük ilişkileri kanunla düzenlenecektir. Bu hükümden yola çıkarak kadro ihdasının usulünün memurların nitelikleri, aylık ve ödenekleri ve özlük ilişkileri ile ilişkisi düşünüldüğünde kadro ihdasının ancak kanunla yapılacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Davaya konu norm bu yönüyle de Anayasa'nın madde 104/17 hükmünün üçüncü cümlesine de aykırıdır.

¹³² AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020.

AYM çoğunluk kararında bütçe hakkına yönelik bir değerlendirme yapmamıştır. Bunun nedeni olarak davaya konu normun kapsamını Anayasa gereği CBK ile düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kadrolarının belirlenmesi ile sınırlı tutup bu alanda bir değerlendirme yapması olduğu söylenebilir. Ancak bu değerlendirme uygulamada sorunlara yol açabilecektir. Danıştay kendini Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekçeleriyle bağlı görmemektedir.¹³³ Bu yüzden AYM kararının gerekçesinde Cumhurbaşkanının kadro ihdası yetkisinin sınırlı olduğunun söylenmesi ve bu nedenle davaya konu normun iptal edilmemesi uygulamada çok bir şeyi değiştirmeyecektir.

Özel olarak CBK düzenlenecek alanların Anayasa'nın madde 128/2 hükmünün istisnası olduğu kabul edilse dahi 2 sayılı CBK'nin 5. maddesinin iptal edilmesi gerekirdi. 2 sayılı CBK'nin kapsamla ilgili maddelerine bakıldığında 2 sayılı CBK'nin 5. maddesinin kapsamı, bazı istisnalar hariç neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdasını içermektedir. AYM'nin kararında davaya konu kuralı iptal etmesi ve yasamaya da bu alanda düzenleme yapması için süre vermesi gerekirdi. AYM davaya konu hükmü iptal etmediği için Cumhurbaşkanı 2 sayılı CBK'ye dayanarak neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşların kadro ihdasını yapabilecektir. Bu durumda yasamanın bütçe hakkı yoluyla yürütmeyi denetleyebileceği alanı daralmaktadır. AYM'nin bu kararıyla birlikte yasamanın bütçe hakkı yoluyla yürütmeyi denetleme işlevi zayıflamıştır. 2017 Anayasa değişikliği ile TBMM'nin bütçe hakkı yoluyla denetim yapmasını engelleyici taşlar döşenmişken AYM de bu sete bir taş daha koyması denetimi daha da zorlaştırmıştır. AYM'den bu kararda Anayasa'daki bütçe hakkı ile denetim yollarının alanını koruyup TBMM'nin bütçe hakkı yoluyla etkin denetim yapabilmesini mümkün kılacak bir hüküm vermesi beklenilirdi.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

Aksoy M, Geçgel B and Öz Y, Sayıştay Hesap Yargısı (Sayıştay Başkanlığı Yayıncılık, 2018).

Amerika Birleşik Devletleri - Dışişleri Bakanlığı, Halk Tarafından Kurulan Bir Hükümet, (Marmara Üniversitesi Yayıncılık, 1966).

¹³³ Danıştay 8. Dairesi E. 1986/402, K. 1988/192, 17.03.1988.

Anayurt Ö, Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku) (Seçkin Yayıncılık, 2018).

Atar Y, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi’ (2019) 36(1) Anayasa Yargısı Dergisi.

Atar Y, Türk Anayasa Hukuku (Seçkin Yayıncılık, 2018).

Bacon R, ‘Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonlar: İngiltere Deneyimi’ Bütçe sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008).

Bağlı M S, ‘Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı’ (2012) 20(1) Yasama Dergisi 39-77.

Boesch H, ‘Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri’ Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu (TBMM Yayıncılık, 2008) 87-107.

Bradley A W and Ewing K D, Constitutional and Administrative Law (Pearson Education Limited, 2015).

Bülbül D, Ejder H L and Şahan Ö, Devlet Bütçesi (Gazi Kitapevi, 2005).

Can O, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı’ (2020) 37(1) Anayasa Yargısı Dergisi 133-192.

Chohan U W, ‘Ex-Ante or Ex-Post? Oversight and Parliamentary Budget Offices’ (2017) Discussion Paper Series: The Art and Science of Legislative Budget Offices <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2955623> Erişim Tarihi 20 September 2019.

Çağan N, ‘Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü’ Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008).

Çiçek, H G and Dikmen S, ‘Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi’ (2015) 11(2) Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi 83-98.

Çoker F, Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM 1. Dönem (1919-1923) 1. Cilt, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu (Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayıncılık No 4, 1994).

Dikmen S and Çiçek H G, ‘Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi’ (2018) 174 Maliye Dergisi 270-299.

Duygun A M, ‘Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararname Kararlarına Dair İlk Gözlemler’ (2020) 9(17) Anayasa Hukuku Dergisi 351-360.

Edizdoğan N, Kamu Bütçesi (4. Baskı, Ekin Yayıncılık, 1998).

Erdoğan R T, ‘200 Yıllık Arayışın Ürünü Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ (2017) 94(23) Yeni Türkiye Dergisi 9-12.

Eren A, Anayasa Hukuku Ders Notları Genel Esaslar -Türk Anayasa Hukuku (Oniki Levha Yayıncılık, 2018).

Feyzioğlu B N, ‘Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı’ İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 29(1), 1983-1984.

Gönenç L, Siyasi İktidarın Denetlenmesi- Dengelenmesi ve Yargı (Adalet Yayıncılık, 2015).

Gözler K, ‘İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme’ (Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayıncılık, 2009) <www.anayasa.gen.tr/mali-hukuk.htm>Erişim Tarihi 20 September 2019.

Gözler K, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi-Cilt 1 (Ekin Yayıncılık, 2011).

Gözler K, İdare Hukuku -Cilt 2 (Ekin Yayıncılık, 2019).

Gözübüyük Ş and Kili S, Türk Anayasa Metinleri 1839-1980 (2. Baskı, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayıncılık, 1982) <<https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin001.htm> > Erişim Tarihi 10 November 2019.

Guy J A, ‘The Origin of the Petition of Right Reconsidered’(1982) The Historical Journal, 25(2) <Cambridge University Press, <https://www.jstor.org/stable/2638824> > Erişim Tarihi 30 August 2019.

Hulme H, ‘Opinion in the House of Commons on the Proposal For a Petition of Right’ (1935) 50(198) The English Historical Review <<https://www.jstor.org/stable/552987> > Erişim Tarihi 8 August 2019

Kaboğlu İ Ö, Anayasa Hukuku Dersleri (14. Baskı, Legal Yayıncılık, 2019).

Kaboğlu İ Ö, Anayasa Hukuku Dersleri (9. Baskı, Legal Yayıncılık, 2014).

Karahanoglu Y, 'Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci' (2014) 69(1) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 77 -107.

Kartalcı K, Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Bütçe Hakkı ve Bütçe Süreci (Ekin Yayıncılık, 2018).

Leeuwen S V, 'Developments In Environmental Auditing by Supreme Audit Institutions' (2004) 33(2) Environmental Management <https://www.researchgate.net/publication/8425370_Developments_in_Environmental_Auditing_by_Supreme_Audit_Institutions> Erişim Tarihi 17 November 2020, 163- 172.

Mutluer M K, Erdoğan Öner and Ahmet Kesik, Bütçe Hukuku (4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayıncılık, 2018).

Nişanyan S, Sözlere Soyağacı: Çağdaş Türkçenin Etimolojisi Sözlüğü (Everest Yayıncılık, 2002).

Öner E, 'Bütçe Uygulama Aşamasında Parlatmentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi' Bütçe sürecinde Parlatmentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008).

Özbudun E, Anayasalcılık ve Demokrasi (Yetkin Yayıncılık, 2019).

Özbudun E, Türk Anayasa Hukuku (Yetkin Yayıncılık, 2019).

Özbudun E, Türk Anayasa Hukuku (Yetkin Yayıncılık, 2017).

Pelizzo R and Stanpenhurst R, 'Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation' (2004) 11 Research Collection School of Social Sciences <http://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/43 > Erişim Tarihi 19 August 2019.

Polat K, 'Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü ve Yeni bir Model Önerisi: Kamu Hesapları İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu' (2012) 21 Yasama Dergisi 119-143

Sancakdar O and others, İdare Hukuku El Kitabı (Seçkin Yayıncılık, 2019).

Sayar N S, Kamu Maliyesi-2.Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı (4. Baskı, Sermet Matbaası, 1970).

Stapenhurst R, Johnston N and Pelizzo R, (Eds), 'The Role of parliament in Curbing Corruption, World Bank Parliamentary Staf Traing Program' (2007).

Şener A, Osmanlı Maliyesinin Şeffaflaşması Yayımlanan İlk Bütçeler (Kapı Yayıncılık, 2008).

Şirin T, ‘İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı’: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ (2018) 7(14) Anayasa Hukuku Dergisi 289-356.

Tandırcıoğlu H, ‘Bütçeleme Sürecinde Mali Saydamlık – Mali Açık İlişkisi’ Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008).

Tanilli S, Devlet ve Demokrasi (5. Bası, Say Yayıncılık, 1988).

Tanör B, Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri (YKY Yayınları, 2017).

Tarschys D, ‘Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Artırılması’ Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum (TBMM Yayıncılık, 2008).

Teziç E, Anayasa Hukuku (Beta Yayıncılık, 2016).

Treguer P, ‘Origin and Sense Development of the Noun ‘Budget’ Word Histories How Words and Phrases Came Into Existence <<https://wordhistories.net/2016/08/14/budget/> > Erişim Tarihi 03 August 2019.

Turhan M, Anayasal Devlet (Gündoğan Yayıncılık, 1997).

Wehner J, ‘Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cysle’ (Washington: The World Bank, 2004).

Wehner J, ‘Effective Financial Scruntiny: The Role of Parliament in Public Finance’ World Bank Paliamentary Staff Training Program <<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf> > Erişim Tarihi 20 September 2019.

Yalçın S, Yüksek Denetim Kurumlarının Kurumsal Yapısı ve Mali Performans (Ankara, Sayıştay Başkanlığı Yayıncılık, 2017).

Yılmaz H H and Biçer M, ‘Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi’ (2010) 158(1) Maliye Dergisi 201-225

İnternet Kaynakları

British Librarary: ‘Magna Carta 1215’ <<https://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215>> Erişim Tarihi 31 July 2019.

Description of Some of These Tools Can be Found in National Democratic Institute, ‘Strengthening Legislative Capacity in Legislative Executive Relations’ (Legislative Executive Relations Legislative Research Series, 2000) <<http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/Global/Strengthening%20Legislative%20Capacity%20in%20Legislative-Executive%20Relations%20-%20NDI.pdf> > Erişim Tarihi 19 September 2019.

House of Commons, ‘Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office crutiny Unit’ (2017) 3. Edn. <http://financedocbox.com/Financial_Planning/102241676-Financial-scrutiny-uncovered-a-guide-for-members-by-the-committee-office-scrutiny-unit.html> 20 September 2019.

Online Etymology Dictionary, <<https://www.etymonline.com/search?q=Budget> > Erişim Tarihi 03 August 2019.

The Editors of Enclopaedia Britannica, ‘Bill of Rights’ Encyclopædia Britannica, <<https://www.britannica.com/topic/Bill-of-Rights-British-history> > Erişim Tarihi 30 August 2019.

The Editors of Enclopaedia Britannica ‘the Revolution of 1688’ (Encyclopædia Britannica) <<https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/The-Revolution-of-1688> > Erişim Tarihi 30 August 2019.

Tufts University, The Perseus Project-Logeion <<https://logeion.uchicago.edu/bulga> > Erişim Tarihi 03 August 2019.

Ulusoy A D, ‘TBMM’yi Etkisizleştirmek Doğru Mu?’, T24 yazısı, 11 October 2020 <<https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/tbmm-yi-etkisizlestirmek-dogru-mu,28654>>

United Kingdom Parliament Website, ‘The Budget and Parliament- HistoryandTraditions of Budget’ <<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> > Erişim Tarihi 04 August 2019.

United Kingdom Parliament Website, <<https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/> > Erişim Tarihi 04 August 2019.

Yale Law School-Lillian Goldman Law Library ‘History and Diplomacy’ (The Avalon Project Documents in Law) <https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp?_ga=2.180443363.595716123.1565855083-604879790.1565855083> Erişim Tarihi 15 August 2019.

Tezler

Bağlı M S, ‘TBMM’nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü’, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2014).

Dikmen S, ‘Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi’, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, 2014).

Kaya S B, ‘Anayasa Mahkemesi Karar Gerekçelerinin Bağlayıcı Olup Olmadığı Sorunu’, (Yüksek Lisans Tezi: Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, 2016).

Yargı Kararları

Danıştay 8. Dairesi E. 1986/402, K. 1988/192, 17.03.1988.

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı, E. 1992/3, K. 1994/3, 1.7.1994.

AYM, E. 1996/51, K. 1998/17, 13.5.1998.

AYM, E. 2006/22, K. 2006/40, 22.03.2006.

AYM, E. 2007/5, K. 2007/18, 7.2.2007.

AYM, E. 2013/24, K. 2013/133, 14.11.2013.

AYM, E. 2015/7, K: 2016/47, 26.5.2016.

AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, 14.02.2018.

AYM, E. 2017/61, K. 2018/12, 14.02.2018.

AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, 24.7.2019.

AYM, E. 2018/73, K: 2019/65, 24.7.2019.

AYM, E. 2018/73, K: 2019/65, 24.7.2019.

AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, 22/1/2020.

AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, 23.1.2020.

AYM, E. 2019/31, K. 2020/5, 23.1.2020.

AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, 11.6.2020

AYM, E.2019/40, K.2020/40, 17.07.2020.

AYM, E.2020/27, K.2020/52, 24.09.2020.

AYM, E.2008/84, K.2010/121, 30.12.2010.

AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, 14.2.2018.

AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, 26.5.2016.

AYM, E. 2013/24, K. 2013/133, 14.11.2013.

AYM, E. 1987/21, K. 1988/25, 28.6.1988.