

# T.B.M.M. BÜTÇE MARATONU VE REKORLARI ÜZERİNE

## (10. SANİYE/KARAR HIZIYLA (2 SAAT 57 DAKİKADA 1006 KARAR)

### OYLAMA, BİRLEŞİM VE KONUŞMA UZUNLUĞU REKORLARI VE SÜZGEÇ MADDE UYGULAMASI

**Doç. Dr. Şeref İba**

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd.

• • •

#### Özet

Türkiye Büyük Millet Meclisinin özgün yasama yöntemlerinden olan bütçe kanunu, Anayasada ayrıca ve ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bütçe maratonu, geleneksel olarak bazı yönlerden rekorlara da sahne olmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversite bütçelerinin oylandığı birleşimde, meclis genel kurulu bir karar üretim fabrikası görünümü sergilemektedir. Hükümet adına bütçenin sunuş konuşması çoğunlukla başbakanlarca yapılmaktadır. Bütçe maddelerinin oylandığı birleşimler ertesi güne sarkmaktadır.

Parlamento tarihimizin en uzun konuşmaları, bütçe görüşmelerinde yaşanmıştır. Anayasa Mahkemesinin defalarca ve aynı gerekçelerle iptal etmesine rağmen Bütçe kanunlarında yer alan süzgeç madde uygulamasından vazgeçilmemiştir.

**Anahtar Közcükler:** Bütçe, süzgeç madde, en uzun konuşma, birleşim uzunluğu, karar hızı.

*On Budgetary Marathon of the Grand National Assembly of Turkey and its Records [(1006 Decisions in 2 Hours 57 Minutes with 10 Second/Decision) Voting, Records of Session and Speech Length and Application of Filter Article]*

#### Abstract

The Budget law which is authentic legislation methods of The Grand National Assembly of Turkey is arranged separately and detailed in Constitution. Traditionally, in budgetary marathon in some ways records can be seen.

General Assembly of The parliament is seen like a decision production factory in the session which is put to vote budgets of Ministry of Education and Universities. The presentation speech of budget is generally made by prime ministers. The sessions which are put to a vote articles of budget continues the next day.

The longest speechies of our parliamentary history is experienced in the budget debates. Although, the Constitutional Court, annulled the application of filter articles which wasn't given up in the budget laws lots of times with the almost same reasons.

**Keywords:** Budget, filter article, the longest speech, the longest session, decree speed.

## T.B.M.M. Bütçe Maratonu ve Rekorları Üzerine [10. Saniye/Karar Hızıyla (2 Saat 57 Dakikada 1006 Karar) Oylama, Birleşim ve Konuşma Uzunluğu Rekorları ve Süzgeç Madde Uygulaması]

### Giriş

Anayasanın 87. maddesi, TBMM'nin görev ve yetkilerini sayarken, “*kanun koymak*” yetkisinin yanında, “*bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek*” ifadesine ayrıca yer vermiştir. Bu düzenleme biçimi, bütçe kanununun parlamento hukuku yönünden özgün bir kanun olduğunun ilk işaretlerini vermektedir.

Anayasa, Meclis'te yılda bir kez yapılacak bütçe görüşmelerini, Komisyon aşaması en çok 55 gün, Genel Kurul aşaması ise en çok 20 gün içinde koşulacak bir maraton gibi düzenlemiştir. Öyle ki, en fazla 75 gün sürecek Bütçe maratonunun, Bütçe Komisyonu bölümü 55 gün; Genel Kurul bölümü ise, 20 günde tamamlanmak zorundadır.<sup>1</sup> Parlamentonun çok zamanını

1 Bütçe görüşmeleri, geleneksel olarak parlamentonun uzun bir çalışma zamanını almaktadır. Uygulamada, her bütçe döneminde, Genel Kurul görüşmeleri için Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan Karara uygun olarak TBMM Başkanı tarafından hazırlanan ve dağıtılan ‘Bütçe Programı’ kitapçığında, turlar halinde yapılacak görüşmelerde, bütçe maratonunun toplam kaç turdan oluşacağı ve her turda yer alacak bakanlık/kurum sayısı belli edilmektedir. Kararda, yeniden düzenlenen çalışma saatleri ile bütçenin tümü ve turlardaki konuşmaların süreleri belirtilmektedir. Bütçe konuşma düzeninde artık gelenek haline gelen uygulamaya göre, Bütçenin tümü üzerinde görüşmelerin yapıldığı ilk Birleşimde, hükümetin sunuş konuşmasının süresi sınırsızdır. Ayrıca, bütçe görüşmelerine özgü olarak turlarda gruplara tanınan konuşma sürelerinin, birden fazla milletvekiline kullandırılması mümkündür. TBMM Genel Kurulu'nun 5.12.2006 tarihli 27. Birleşiminde onaylanan ve dağıtılan Bütçe programı için bkz: *2007 Yılı Bütçe Görüşme Programı*, Dönem:22, Yasama Yılı: 5.

alan; yoğun ve yorucu geçen ve gece geç saatlere kadar sarkan günlük programların daha sistemli hale getirilmesi amacıyla, 20. Yasama Döneminin başında 1996 yılından itibaren turlar şeklinde görüşme uygulamasına geçilmiştir.<sup>2</sup>

Bütçe maratonunun en hızlı koşulan bölümü ise geleneksel olarak, Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversite bütçelerinin görüşülüp kabul edildiği birleşim veya turdur. Yine, öteden beri, genellikle sondan bir önceki turda gerçekleştirilen Bütçe Kanunu ve Kesinhesap Kanunu Tasarılarının maddelerinin görüşüldüğü ve oylandığı Birleşim Bütçe maratonunun en yavaş koşulan bölümünü oluşturmaktadır.

TBMM'nin geleneksel yetki alanlarından birisi olan bütçe hakkının Meclis tarafından nasıl kullanılacağı, Anayasanın 161., 162. ve 163. maddelerinde, birer içtüzük normu gibi oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu'nun kuruluşu, bütçe tasarılarının kanunlaşma süreci, değişiklik önerileri, görüşme ve oylama yöntemleri gibi bir çok husus anayasa koyucunun doğrudan doğruya cevaplandırmayı tercih ettiği sorular arasındadır. Dolayısıyla, bütçeyle ilgili olarak değişen koşullara ve zamana ayak uydurmak amacıyla yapılacak en küçük yönetsel yenilik, anayasa değişikliğini gerektirmektedir. Böyle olunca, biri bütçenin Mecliste oylanması ve kabul edilmesi diğeri ise bütçe kanununda yer alan ilginç bir maddeye ilişkin iki olumsuz durumla, yılda bir kez de olsa, birlikte yaşamaya alışılmış görünüyor.

### **1- 10 Saniye/Karar Hızıyla (İki Saat Elli Yedi Dakikada 1006 Karar) Oylama Rekoru**

Meclis, zamanla yarış içinde olan bir kurumdur. O nedenle, parlamento zamanı, çok değerlidir. Gündeminde bekleyen çok sayıda yasama işlemini oldukça az olan toplantı zamanlarında sonuçlandırmaya uğraşır. İşte, Meclisteki bütçe görüşmeleri, özel usullere tabi yasama işlemlerinin büyük ölçüde bizzat anayasa tarafından sunulan yol haritası uyarınca koşulacak çetin bir maraton halinde geçer. Çünkü bütçe görüşmeleri, yasama organının bütçe hakkının geleneksel bir aracı olmaktan öte siyasal bir niteliğe de bürünmüştür.<sup>3</sup> Başka bir

2 İlk turlar halinde görüşmeye ilişkin Genel Kurul kararı için bkz: *TBMM Tutanak Dergisi*, Y. Dönemi: 20., Y.Yılı:1, B. 31, 2.4.1996.

3 Türk parlamento tarihinde, bütçe görüşmelerinin siyasal nitelik kazanmasının kökleri çok eskilere, Osmanlı Parlamentosuna kadar uzanır. İlk Osmanlı Meclisinde, bütçe görüşmeleri sırasında Padişah ve Hükümet hakkındaki eleştirilerin yoğunlaşması

deyimle, bütçe görüşmeleri, Meclisin yürütmeyi denetleme görevinin klasik silahlarından biri olarak etkili bir parlamenter denetim yolu işlevi görmektedir.

Milletvekillerinin, akıllara durgunluk veren bir hızla, tam 1006 kez peş peşe el kaldırıp indirmek zorunda kalması, bütçe programında Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversite bütçelerinin yer aldığı turda her yıl yaşanan bir olgudur. “*Kabul edenler/kabul etmeyenler? kabul edilmiştir.*” Deyiminin, Meclis Genel Kurulu’nda yaklaşık üç saatlik bir zaman dilimi içerisinde tam 1006 kez duyulduğu başka bir örnek yoktur.

2007 TBMM Genel Kurulu Bütçe görüşme programında<sup>4</sup>, 23.12.2006 tarihli 41. Birleşimde gerçekleştirilen 14. Turda, yeni bir oylama ve dolayısıyla da karar rekoru kırılmış oldu. Bu turda yer alan, Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK, YURT-KUR, ÖSYM ve toplam 68 üniversite bütçeleri ile varsa kesinhesap kanunu tasarıları üzerinde yapılan konuşmalar ve soru-cevap işlemi tamamlandıktan sonra oylamalara geçilmiştir. Dördüncü Oturumda saat 17.00’de başlayan oylamalar, altıncı oturumun sona erdiği saat: 20.18’de tamamlandı. Birleşime verilen aralar (toplam, 21 dakika) düşüldükten sonra devamlı oylamayla geçen toplantı süresi, 2 saat 57 dakika olmuştur.<sup>5</sup>

Her üniversite için ayrı gerçekleştirilen oylama formatı ve sayısı şöyledir:

“BAŞKAN- *Ankara Üniversitesinin 2007 Yılı Bütçesinin bölümlerine geçilmesini oylarınıza sunuyorum.*

Oylama sayısı

-*Kabul edenler?...kabul etmeyenler?....*

-*Kabul edilmiştir. ....1*

-*Bölümleri okutuyorum.*

(Bölüm adları ve tutarlar okundukça,)

- *Kabul edenler?.. kabul etmeyenler?...*

-*Kabul edilmiştir.....6*

(*B) Cetvelini okutuyorum.*

(Bu cetveldeki bölümler okundukça,)

üzerine, Meclisin feshedildiği ve seçime gidilerek yeni bir Meclisin oluşturulduğu bilinmektedir. Bkz. Okandan, 1977: 175-187.

4 22. Yasama Dönemi, 5. Yasama Yılı, “2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2005 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Görüşme Programı”.

5 *TBMM Tutanak Dergisi*, Y.Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.41, 23.12.2006.

<i>Kabul edenler?..kabul etmeyenler?.....</i>	
<i>Kabul edilmiştir.....</i>	5
<u>Ankara Üniversitesinin 2007 Yılı Bütçesinin bölümleri kabul edilmiştir.</u>	
BAŞKAN- <i>Ankara Üniversitesinin 2005 Mali Yılı Kesinhesabının bölümlerine geçilmesini oylarınıza sunuyorum.</i>	
- <i>Kabul edenler?... kabul etmeyenler?..</i>	
- <i>Kabul edilmiştir.....</i>	1
<u>(Genel toplamları okutuyorum) (Bölüm adları ve tutarlar okundukça)</u>	
- <i>Kabul edenler?..Kabul etmeyenler?..</i>	
- <i>Kabul edilmiştir.....</i>	1
- <i>(B) Cetvelini okutuyorum.</i>	
<u>(Bu cetveldeki bölümler okundukça,)</u>	
- <i>Kabul edenler?.. Kabul etmeyenler?...</i>	
<i>Kabul edilmiştir.....</i>	1
<u>Ankara Üniversitesinin 2005 Mali Yılı Kesinhesabının bölümleri kabul edilmiştir.”</u>	
Toplam .....	15

14. turda yer alan Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK, ÖSYM, YURT-KUR’un oylamaları tamamlandıktan sonra oylamaların daha da hız kazandığı üniversitelere geçilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer üç kurum için yapılan oylama sayısı 31’dir.

Genel Kurulu yöneten Başkan’ın, 53 üniversitenin her biri için 15 kez olmak üzere 795 kez; henüz kesinhesabı bulunmayan 15 üniversitenin ise her biri için 12 kez olmak üzere 180 kez ve toplam 975 kez “*kabul edenler/kabul etmeyenler?*” şeklinde işaret oyuna başvurması ve yaptığı her oylamanın sonucunu “*kabul edilmiştir ya da /kabul edilmemiştir.*” İlan etmesi içtüzükten kaynaklanan bir zorunluluktur.<sup>6</sup> Şu halde, bu turda alınan karar sayısı. 1006’dır. Başka bir anlatımla, Genel Kurulu yönetmekte olan Başkan 2 saat 57 dakika boyunca her 10 saniyede bir, “*kabul edenler?/kabul etmeyenler?*”

6 TBMM İçtüzüğü’nün İşaretle oylama usulünü düzenleyen 141/3. fıkrası şöyledir: “*Oylama sonucu, Başkan tarafından Genel Kurula ‘Kabul edilmiştir’ veya Kabul edilmemiştir.’ Denmek suretiyle ilan olunur.*”

biçiminde işaret oyuna başvurmuş ve her oylamaya ilişkin karar sonucunu, aynı sayıda “kabul edilmiştir” diyerek duyurmuştur.

Önümüzdeki yıl, yeni kurulan ve oylamalarda son sıralarda yer alan 15 üniversitenin 2005 mali yılı kesin hesabı da bu sayıya eklenmesi gerekeceğinden sadece üniversitelerin bütçe ve kesinhesaplarının karara bağlanması için yapılması gereken oylama sayısı yaklaşık (1020)’yi bulacaktır.

Anayasanın 162. maddesindeki “ ..bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur” hükmü var oldukça, oylamalarda bölümün baz alınması ve her bölümün ayrı oylanması zorunludur.<sup>7</sup> Şu halde, bütçe görüşmelerinde yaşanan bu durum, anayasadan kaynaklanmaktadır. Anayasa değişikliği yapılmaksızın, oylanacak bölüm sayısının azaltılması ise, bütçe tekniğine bağlı kalmak kaydıyla düşünülmesi gereken bir yoldur.

## 2- Süzgeç Madde Uygulaması

Kimi içecekleri, içilebilecek kıvama getirmek için belli bir emek harcararak uygun bir süzgeçten geçirmek gerekebilir. Çayı süzgeçten geçirmek gibi. Hükümetler de, genel siyaseti ve özellikle de bütçe hedefleri doğrultusunda yürürlükteki binlerce kanunu tarayıp süzgeçten geçirmenin bir çıkış yolunu bulma arayışı içinde olmaktadır.

Bütçe, yürürlük süresi bir yıl olan süreli ve özel bir kanun türüdür (İba/Bozkurt, 2006: 201). Bütçenin hazırlanmasına ilişkin önemli Anayasal hükümlerden birisi de, bütçe kanunlarının içeriğiyle ilgilidir. Anayasanın 161. maddesiyle, bütçe kanunlarına bütçe ile ilgisi olmayan hüküm konulması yasaklanmıştır. Ancak, öteden beri bu yasağa uyulmamaktadır.

Bütçe kanunları, aynı zamanda hükümetin siyasal programının bir uygulama aracıdır. Hükümet, kendi programına göre, özellikle de kamu maliyesini ilgilendiren bazı kanunlara, o bütçe döneminde, yeni bir ayar

7 Açık veya gizli oylamanın zorunlu olduğu belirtilmeyen tüm konularda kural olarak işaretle oylama yöntemine başvurulur. Anayasa’nın 162. maddesinde bölümlerin ve değişiklik önermelerinin oylama yöntemi düzenlenmemiş olduğundan uygulamada işaret oyuna başvurulmaktadır. Ancak, TBMM İçtüzüğü’nün açık oylamanın zorunlu olduğu durumları sayan 142. maddesi hükmü dikkatle incelendiğinde, bölümlerin ve değişiklik önermelerinin oylamalarının işaretle mi yoksa, açık oyla mı yapılması gerektiği konusu tartışmaya açıktır. Öte yandan, söz konusu oylamaların, istem halinde açık oylama şeklinde yapılması zorunludur. Bunun ise oylama sürelerini daha da uzatacağı ortadadır. Bkz: Şeref İba 2006: 130-131.

vermeyi, deyim yerindeyse, süzgeçten geçirmeyi zorunlu görmektedir. Bu amaçla, Bütçe kanunlarının “*Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler*” başlığını taşıyan geleneksel maddesi, hükümetlerin bir yıl boyunca kullanacağı hukuki/mali bir ilaç işlevini görme eğilimindedir. Ne var ki, bütçe kanunlarındaki bu süzgeç madde, her defasında Anayasa Mahkemesi’nin iptallerine konu olmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin konuya bakışı şu cümlelerde net biçimde ortaya çıkmaktadır:

*“Anayasanın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir. Bütçe yasalarıyla diğer yasalar arasında yapılan bu ayırım karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.*

*Anayasanın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin Büyük Millet Meclisi’nce görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir. Anayasanın 89. maddesinde de, Cumhurbaşkanı’nın bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa’nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapabilmenin esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu’na Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.*

*Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik biçimde düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaklı değildir.”<sup>8</sup>*

Anayasa Mahkemesi, süzgeç madde uygulamasını her defasında aşağı yukarı aynı gerekçe ve cümlelerle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin süzgeç maddeyi iptaline kesin gözüyle bakıldığından, iptal davası açan muhalefet partileri de, siyasal sebeplerle artık maddenin sadece belli bir bölümünü iptal başvurusuna konu etmektedir. Örneğin, 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçesindeki süzgeç maddeyle (md.49) ilgili olarak Ana muhalefet partisi

<sup>8</sup> *Anayasa Mahkemesi Kararı*:E.1999/29, K.1999/36, 21.9.1999, AMKD, Cilt: 1, s.256.

tarafından yapılan başvuruda; belediyelerce gecekondulara elektrik, su ve kanalizasyon bağlanmasına olanak sağlayan (49/j) fıkrası iptal başvurusuna dahil edilmediğinden, Anayasa Mahkemesi'nce maddenin bu fıkrası denetlenmemiştir.<sup>9</sup>

Yüksek Mahkeme, iptal kararlarında ısrarla, bütçenin özgün bir kanun niteliğinde olduğunun altını çizmektedir. Süzgeç madde kapsamında müdahale edilen kanun hükümlerinin bütçe kanunuyla ilintisi konusunda ise şu değerlendirmeleri yapmaktadır:

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

*Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde bütçe ile ilgili hükümlerden sayılmasına yetmez.”<sup>10</sup>*

Anayasa Mahkemesi, hemen her iptal kararında yaptığı bu değerlendirmeler ile, Anayasa'daki ‘bütçe ile ilgili hüküm’ tanımlamasına, keskin çizgilerle netlik sağlamaktadır. Buna göre, bütçe kanununun özgün bir yasalaştırma yöntemine tabi olması nedeniyle, bütçeyle ilgili olan bir kanuna, bütçe kanununa konulacak bir hükümle müdahale etme imkanı yoktur.

1999 Mali Yılı Bütçesinin Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler başlıklı 69. maddesiyle ilgili açılan iptal davasında ‘yürürlüğün durdurulması kararı’ da vermiştir. Söz konusu kararda, iptal edilmiş hükmün uygulanmasından doğacak ve sonradan giderilmesi olanaksız durumların ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmi

9 *Anayasa Mahkemesi Kararı*: E.2004/12, K. 2005/35, 7.6.2005, Resmi Gazete: 19.7.2006.

10 *Anayasa Mahkemesi Kararı*: E.1995/23, K.1995/25. 4.7.1995, AMKD, Cilt:2, s.571.



Gazete’de yayımlanacağı güne kadar iptal edilen kuralların yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermiştir.<sup>11</sup>

*Tablo 1: 22. Yasama Döneminde Çıkarılan Bütçe Kanunlarındaki Süzgeç Maddeler*

Hüküm Sayısı	Bütçe Yılları				
	2002	2003	2004	2005	2006
Uygulanır	11	26	16	12	11
Uygulanmaz	8	17	13	9	11

Tablo.1’de görüldüğü gibi, bütçe süzgecine takılan hüküm sayısı yıllara göre değişkenlik gösterebilmektedir. 2002 Bütçe Kanunundaki süzgeç madde, yürürlükteki 19 kanuna müdahale ederek yılı bütçe döneminde, değişik kanunlara ait sekiz hükmün uygulanmayacağını, 11 hükmün ise değişik şekilde uygulanacağını öngörmüştür. 2003 Bütçe Kanunu’ndaki süzgeç madde ise, değişik kanunlara ait 43 hükme müdahalede bulunmuştur. Müdahale edilen hüküm sayısı, 2004 yılında 29, 2005 yılında 21, 2006 yılında 22 olup azalan bir eğilim sergilemektedir. Bununla birlikte, süzgeç madde alışkanlığı, hukuk düzeni ve kanun tekniği yönünden varlığını sürdüren ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir.

Bütçe kanunlarında bütçeyle ilgisi olmayan konulara yer verilemeyeceğini öngören Anayasa hükmünde bir değişikliğe gidilmedikçe, süzgeç madde geleneğinden vazgeçilmesi gerekmektedir. Bu yapılmadığı takdirde, süzgeç maddede yer verilen konuların ayrı bir süzgeç kanun halinde çıkarılması en kestirme çözüm yolu olarak görünmektedir.

Bütçe kanunlarındaki süzgeç maddenin şekli ve sistematik özellikleri konusunda şu saptamalar yapılabilir:

1. Bütçe kanununda madde numarası değişkenlik göstermekle birlikte son bölüme doğru yer verilen süzgeç maddenin başlığı (matlap), “*Kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler*” şeklinde standart haline gelmiştir. Nitekim, 22. Yasama döneminde 2002 yılından itibaren çıkarılan tüm bütçelerde hep aynı kenar başlığı kullanılmıştır.

<sup>11</sup> *Anayasa Mahkemesi Kararı*: E.1999/29, K. 1999/36, 21.9.1999, AMKD, Cilt:1, s. 266.

2. Yürürlükteki kanunların neredeyse tamamı özellikle de kamu maliyesini ilgilendirenler süzgeçten geçirildikten sonra, yılı bütçe döneminde uygulanmayacak, askıda kalacak ya da değişik uygulanacak hükümler ihdas edilmektedir.
3. Kanun tekniği ideallerine aykırı şekilde yazılan (tedvin) bir tek madde<sup>12</sup> içinde, nümerik ya da alfabetik olarak sıralanan fıkralara yer verilmekte; her fıkroda farklı bir kanun ya da maddeyle ilgili yeni bir hüküm kurulmaktadır.
4. Süzgeç madde, ister nümerik isterse alfabetik düzenlensin, genellikle önce uygulanmayacak kanun hükümleri sayılmakta daha sonra bir yıllığına değişik uygulanacak hükümler sıralanmaktadır.
5. Yılı bütçe döneminde değişik uygulanacak kanun hükümleri aslında sadece bir yıllığına değişikliğe uğramış olmaktadır. Bu yüzden, bütçe yılı sona erdikten sonra yeniden eski hali yürürlüğe girmektedir.
6. “.....şeklinde uygulanır.” Biçiminde biten ve değiştirilerek uygulanacak hükümler, genellikle, belli bir kanundaki kapsamın, tarihin ya da oranın bir yıllığına değişik biçimde uygulanmasını sağlamaya yöneliktir.
7. Süzgeç maddeyle çeşitli kanunlara yapılan göndermeler ve taşıyıcı hükümler çok sayıda ve bazen de yuvarlama nitelikte olduğundan, belli bir konuda hangi hükmün yürürlükte olduğunu anlamak, pirincin taşını ayıklamak gibi titiz çalışmalarla ve sadece işin uzmanlarının çözebileceği bir düğüm haline gelebilmektedir.
8. Süzgeç maddenin yaptığı değişikliklerin Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan ve konuya ilişkin başlıca referans kaynak niteliğindeki ‘Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi’na yukarıda özetlenen nedenlerle işlenememesi ayrı bir sorundur.

Süzgeç maddede sayılan ve sonu “uygulanır ya da uygulanmaz” şeklinde biten cümlelerin, müdahale etmek istediği kanun adı ve tarihi, madde, fıkra, bent, alt bent, cümle ve ibare belirterek adres tarif eder gibi doğru ve net olarak düzenlenmesi gereğine çoğu zaman uyulmamaktadır. Süzgeç madde

12 İdeal kanun tekniği ilkeleri açısından bakıldığında, süzgeç madde,; aslında, çok sayıda maddenin iç içe geçirilmiş halinden başka bir şey değildir.

içerisindeki yuvarlama göndermeler uygulamada tartışmalara ve sıkıntılara yol açmaktadır.<sup>13</sup>

### 3-Birleşim ve Uzun Konuşma Rekoru

22. Yasama Dönemi 5. Yasama Yılı, Bütçe maratonunun Genel Kurul aşamasında Birleşim süresinin uzunluğu açısından dönem rekoru kırılmıştır. Bütçe maddelerinin görüşme ve oylamalarının yapıldığı 15. turda, 24.12.2006 Pazar günü saat 11.00'de başlayan Birleşim ertesi gün akşam saatlerinde 25.12.2006 Pazartesi günü saat 17.49'da sona ermiştir. 10 oturumdan oluşan 42. Birleşim, 30 saat 49 dakika sürmüştür.<sup>14</sup>

Oturumu yöneten Başkan Sadık Yakut, Birleşimin ertesi güne uzaması üzerine şu açıklamayı yapmıştır:

*“Başkan- Sayın Milletvekilleri, dün saat 11.00'de açılan 42. Birleşim ve 15. Tur görüşmeler devam etmektedir. İçtüzüğün 1 inci maddesinde, 'Birleşim, Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısıdır.' Hükmü yer almaktadır. Dün bu birleşimin 5 inci Oturumunda Danışma Kurulu önerisi üzerine Genel Kurulca alınan kararda 43 üncü Birleşimin, 25.12.2006 Pazartesi günü-yani bugün-saat 14.00'te başlaması öngörülmüştü. Ancak, 42 inci Birleşim halen devam ettiğinden, başka birleşime geçme imkanımız yoktur...”<sup>15</sup>*

Genel Kurulu yöneten Başkan, 15. tur bütçe görüşmelerinin beklenmedik biçimde uzaması üzerine yaşanan fiili durumu isabetli biçimde açıklamıştır. Bu açıklama, daha evvel alınan karar gereğince açılması gereken gelecek birleşimin başlangıç saatini de çok geçen 42. Birleşimle ilgili Genel Kurul tutanaklarına düşülen bir teknik not olmaktan öteye, 22. Yasama döneminin en uzun birleşimine işaret etmektedir.

13 Örneğin, 2002 Bütçesindeki süzgeç (m.61.) madde 5 numaralı bendi şöyledir: “Muhtelif kanunların bu Kanunun 8 inci maddesine aykırı hükümleri uygulanmaz.” Benzer biçimde, 2003 Bütçesindeki Süzgeç (m.51) maddenin 13 numaralı bendi: “Muhtelif kanunların bu Kanunun 10 uncu maddesine ve 15 inci maddesinin (b) bendinin (2 ) numaralı alt bendine aykırı hükümleri uygulanmaz.”

14 TBMM Tutanak Dergisi, Y. Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.42, 24/25.12.2006

15 TBMM Tutanak Dergisi, Y. Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.42, 24/25.12.2006

Türk parlamento hukukunda, Genel Kurul'da yapılacak konuşmalarda, sınırsız konuşma süresi tanınan tek örnek Meclis soruşturması raporu üzerindeki görüşmelerde, kendisini savunmak üzere son sözü alan ilgili bakanın konuşmasıdır (İba/Bozkurt, 2006: 235). Sözü edilen uygulama, TBMM İçtüzüğü'nün 112. madde-sindeki "...son söz, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana aittir ve bu süre sınırlandırılmaz" hükmünden kaynaklanmaktadır. Anayasa ve İçtüzükte dayanağı olmamakla birlikte, parlamento teamülleri gereği Hükümetin bütçeyi sunuş konuşmasının da süresi sınırsızdır.<sup>16</sup>

Bütçeler, öteden beri, Meclis'te en hararetli görüşmelere sahne olmaktadır. Bu görüşmelerde siyasi partiler, ya genel başkanları ya da hatipleri aracılığıyla halka seslenmektedir. Geleneksel olarak kamuoyu ve medyanın da yakın ilgi gösterdiği bütçe görüşmeleri hükümetler için bir siyasal sınav, muhalefet içinse yeni siyasi puanlar toplama yarışı niteliğine bürünmektedir. Bu yüzden de, parlamento tarihimizin en uzun süren konuşma ve konuşmacılarına bütçe görüşmelerinde tanık olunmuştur (İba, 1996: 120). Örneğin, 1979 Yılı Bütçesi'nin tümü üzerindeki görüşmelerde Necmettin Erbakan; 3 saat 45 dakika; Süleyman Demirel ise tam 4 saat süren konuşmalar yapmıştır.<sup>17</sup> Yine, 1968 yılında hükümetin sunuş konuşmasını yapan Başbakan Süleyman Demirel, 5 saati aşan süren bir konuşma ile günümüze kadar kırılmayan en uzun bütçe konuşması rekoruna imza atmıştır.<sup>18</sup> İkinci en uzun bütçe konuşması ise Bülent Ecevit'in 14.2.1968 tarihinde yaptığı yaklaşık 5 saatlik konuşmadır.<sup>19</sup> Süleyman Demirel ve Bülent Ecevit tarafından bu konuşmalar sırasında Meclisin hatip kürsüsünde kaç sürahi su içildiğinin sayıldığı ve bunun milletvekilleri arasında kulislerde şakalaşma konusu olduğu bilinmektedir.

16 Her yıl geleneksel olarak Genel Kurul tarafından onaylanan Bütçe görüşme programı metninde şu düzenleme yer alır: "*Başlangıçta bütçenin tümü üzerinde gruplar ve Hükümet adına yapılacak konuşmaların (Hükümetin sunuş konuşması hariç) 1'er saat (bu süre 1'den fazla konuşmacı tarafından kullanılabilir), kişisel konuşmaların ise 10'ar dakika ile sınırlandırılması.*" Bkz: 22. Yasama Dönemi, 5. Yasama Yılı, "2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile 2005 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Görüşme Programı".

17 *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Y.Dönemi: 5, Cilt: 10, s. 3-121.

18 Tutanak uzunluğu, 37 sayfadır. Bkz: *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Cilt:28/1, B.80, 24.6.1968, s. 329-366.

19 Tutanak uzunluğu, 50 sayfadır. Bkz: *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem:2, Toplantı: 3, Cilt: 24, B.41, 15.2.1968, s. 503-553.

Türk parlamento tarihinin en uzun konuşma rekoru, CHP İstanbul Senatörü Fikret Gündoğan'a aittir. 10.10.1972 tarihinde Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1973-1977)'nin tümü üzerindeki görüşmelerde CHP Grubu adına kürsüye gelen Fikret Gündoğan yaklaşık 8 saat süren konuşmasına doktor bir senatörün ısrarlı müdahalesi üzerine son verebilmiştir.<sup>20</sup> Ancak ertesi gün saat 10.00'da açılan 92. Birleşimde konuşmasına kaldığı yerden devam etmek istediğini bildirmiş ve yeniden söz alarak kürsüye gelmiştir. Sözlerinin başında dünkü kaldığı yerden devam edeceğini belirttiikten sonra;

*“Dünkü tatbikatta yaptığımız konuşmanın sıra itibarıyla uzunluğu bakımından, bazı üyelerin bu tutum ve davranışı kınar bir tavır takındıkları gözden kaçmamıştır. Hatta kulağımıza kadar gelen bazı sözler...”*<sup>21</sup> şeklinde konuşmasını sürdürmüştür. Bu birleşimdeki konuşma ise yaklaşık 1 saat sürmüştür.<sup>22</sup> Böylece, Grup adına Senatör Gündoğan tarafından yapılan konuşmanın toplam süresi ise 9 saati bulmuştur.

22. Yasama Döneminde son beş yılda yapılan bütçe görüşmelerinde ise, süresi sınırlandırılmamış olmasına karşın, hükümetin bütçeyi sunuş konuşmaları yaklaşık 2 saat sürmüştür. 2007 Bütçesinde Hükümet adına Başbakan R. Tayyip Erdoğan tarafından yapılan sunuş konuşması ise, 1 saat 45 dakika sürmüştür.<sup>23</sup> Başbakanın konuşması, Tutanak Dergisinde 17 sayfa tutmuştur.<sup>24</sup>

20 Konuşmanın sona ermesi Senato tutanaklarına şöyle yansımıştır: “İbrahim Ethem Karakapıcı (Urfa)-*Sayın Başkan, bir hususu arz etmeme müsaade buyururmusunuz? Başkan- Konuşmayı kesmemiz mümkün değil Sayın Karakapıcı. Nedir efendim? İbrahim Ethem Karakapıcı (Urfa)- Usul bakımından bir şeyi arz etmek istiyorum. Genel Kurulun kararı yerine geldi; fakat bir hekim olarak görüyorum ki hatibin fiziki durumu iyi değil efendim. Zaten öncede yorgunluğunu ifade buyurdular. Bunda ısrar etmenin bir faydası yok, dramatik bir hal almaya lüzum yok. Başkan-Efendim kendisinden de böyle bir talep gelmeyince... CHP Grubu adına Fikret Gündoğan (Devamla)- Şimdi geldi efendim.” Bkz: *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, Cilt:6, B.91, 10.10.1972, s.307- 337.*

21 *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, Cilt:6, B.92, 11.10.1972, s.347.

22 *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, Cilt:6, B.92, 11.10.1972, s.346-352.

23 *TBMM Tutanak Dergisi*, Y. Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.33, 15.12.2006.

24 *TBMM Tutanak Dergisi*, Y. Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.33, 15.12.2006.

TABLO 2: *Hükümetin Bütçeyi Sunuş Konuşmalarının Süresi ve Tutanak Sayfa Uzunluğu*

Bütçe Yılı	Konuşmacı	Tutanak Sayfa Uzunluğu
1976	Başbakan Süleyman Demirel	58
1977	“	20
1978	Maliye Bak. Ziya Müezzinoğlu	9
1979	“	10
1980	Başbakan Süleyman Demirel	17
1981	Başbakan Bülent Ulusu	4
1982	Maliye Bak. İ. Kaya Erdem	10
1983	Maliye Bak. Adnan Başer Kafaoglu	9
1984	“	6
1985	Başbakan Turgut Özal	19
1986	“	33
1987	“	27
1988	“	26
1989	“	25
1990	Başbakan Yıldırım Akbulut	19
1991	“	19
1992	Başbakan Süleyman Demirel	23
1993	“	24
1994	Başbakan Tansu Çiller	24
1995	“	17
1996	Başbakan Mesut Yılmaz	23
1997	Başbakan Necmettin Erbakan	14
1998	Başbakan Yrd. Bülent Ecevit	14
1999	Devlet Bak. Hikmet Uluğbay	8
2000	Maliye Bak. Sümer Oral	5
2001	“	7
2002	“	5
2003	Maliye Bak. Kemal Unakıtan	7
2004	“	8
2005	Başbakan R.Tayyip Erdoğan	10
2006	Başbakan, R.Tayyip Erdoğan	19

Tablo.2’de görüldüğü gibi, 1976-2006 yılları arasındaki 31 bütçe sunuş konuşmasının 19’u başbakanlarca yapılmıştır. Hükümet adına bütçeyi sunuş

konuşmaları çoğunlukla başbakan tarafından yapılmaktadır. Daha az olarak, Maliye Bakanı veya bir başka bakanın konuştuğuna da tanık olunmaktadır.

Tutanak sayfa uzunluğu yönünden en uzun konuşma, 1976 yılındaki bütçe görüşmelerinde Başbakan Süleyman Demirel'in yaptığı 58 sayfalık konuşmadır. 12 Eylül Dönemindeki bütçe görüşmelerinde bu sürenin giderek kısaldığı, en kısa düzeylere indiği görülmektedir. Gerçekten de 1980 yılındaki bütçe görüşmelerinde dönemin Başbakanı Bülent Ulusu'nun yaptığı 4 sayfalık konuşma parlamento tarihimizin en kısa bütçe konuşması olarak dikkat çekmektedir.

1982 Anayasası dönemindeki en uzun konuşma ise, 1986 yılında Başbakan Turgut Özal tarafından yapılmıştır. Sözü edilen konuşmanın tutanak uzunluğu, 33 sayfadır. Yine, tur halinde görüşme sistemine geçilmesinden bu yana en uzun konuşma ise 1996 yılında Başbakan Mesut Yılmaz tarafından yapılmıştır.

Tutanak sayfa uzunlukları, konuşmaların sürelerini ölçmede, yaklaşık değerlere ulaşılacak bir kriterdir. Çünkü, hatiplerin konuşmacıya bağlı olarak değişmektedir. Bununla birlikte, yaklaşık değerlere ulaşmada tutanak metin uzunluğunu en elverişli gösterge olarak kabul etmek gerekir.

#### 4. Bütçe Maratonlarının Genel Uzunlukları

Tablo3: 22. yasama döneminde bütçe maratonlarının uzunluğu

<u>Bütçe Yılı</u>	<u>Tur Sayısı</u>	<u>Birleşim Sayısı</u>	<u>Başlangıç ve bitiş tarihleri</u>
1975	-	11	17.2.1975-4.3.1975
1980	-	5	25.2.1980-29.2.1980
1985	-	15	08.12.1984-22.12.1984
1990	-	16	12.12.1989-27.12.1989
1995 <sup>25</sup>	-	12	12.12.1994-23.12.1994
2000	14	10	19.12.1999-28.12.1999
2002	14	10	3.12.2001-12.12.2001
2003	10	6	23.3.2003-28.3.2003
2004	10	7	18.12.2003-24.12.2003
2005	13	9	20.12.2004-28.12.2004
2006	16	13	14.12.2005-26.12.2005

25 1996 yılına kadar tur sayısı yoktur. Çünkü, bütçenin turlar halinde görüşülmesi uygulaması, Anayasa ya da İçtüzükten kaynaklanmamaktadır. Tur görüşme uygulamasına, 1996 tarihinde başlanmıştır.

Tablo. 3, gün sayısı olarak en uzun bütçe maratonun 1975 yılında (15 gün) gerçekleştiğini göstermektedir. En kısa bütçe maratonu ise yine 12 Eylül Döneminde 1980 yılında (5 gün) sürmüştür. Tur halinde görüşme sistemine geçilmesinden bu yana bütçe maratonları, 10 günün altına düşmüşken 2006 yılındaki bütçe görüşmeleri 13 gün sürmüştür.

Birleşim sayısı yönünden en az 1980 yılı (5 birleşim), en çok 1996 yılı (16 birleşim) sürmüştür. Öte yandan, bütçe maratonunda birleşimlerin uzunluğu bazı durumlarda, bir günü geçmiştir.

### **Sonuç**

1982 Anayasası, ‘rasyonelleştirilmiş parlamentarizm’ anlayışını, TBMM’nin özgün yasalaştırma yöntemlerinden birisi olan bütçe konusunda da sürdürmeye kararlı görünmektedir. Öte yandan, bütçenin gerek Komisyon aşamasında gerekse Genel Kurul aşamasında görüşülme ve oylanması, birer içtüzük hükmü kadar ayrıntılı anayasal düzenlemelerle kurala bağlanmıştır. O nedenle, yaşayan parlamento hukukunun ihtiyaçları doğrultusunda bütçeye ilişkin yeni bir düzenleme yapmak, anayasanın ilgili maddelerinde değişiklik yapmayı gerektirmektedir.

Türkiye’nin parlamento geleneğinde bütçe görüşmeleri, öteden beri, meclisin en hareketli çalışma süreleri olarak ilgi uyandırmaktadır. Hem iktidar hem de muhalefet partileri için siyasal puan toplama havasında geçen bu görüşmeler, söz alan konuşmacıların bütün hünerlerini sergiledikleri siyasal bir arenaya dönüşmüştür. Böyle olunca, bütçe görüşmelerinde; uzayan birleşimler, konuşma süreleri ve tutanak uzunluğu, oylama ve karar hızlarında rekorlar, süzgeç madde uygulaması, bütçe dönemlerinde bir süre tartışılan ve daha sonra unutulmuş gündem başlıkları olmaya devam etmektedir.

Anayasa tarafından Meclis’teki bütçe görüşmeleri aşamalara bölünmüş ve her aşaması sürelerle bağlanmış bir maraton biçiminde düzenlenmiştir. Bu nedenle görüşme düzeniyle ilgili en küçük bir teknik düzeltme bile anayasa değişikliğini zorunlu kılmaktadır. Bütçenin 1996 yılından itibaren turlar halinde görüşülmesi, giderek yerleşen bir uygulama haline gelmiştir. Bununla birlikte, üniversite bütçelerinin yer aldığı turdaki oylama sayısı ve karar hızı, en azından sağlıklı bir karar mekanizması oluşturmaktadır. Kamuoyunun yakın ilgisini çeken ve törensel bir havaya bürünen Meclis’teki bütçe görüşmelerinin, peş peşe bir takım rakamların yeterince anlaşılmasından saatlerce oylandığı bir ritüel olmaktan çıkarılıp daha işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, hükümetlerin süzgeç madde alışkanlığı yüzünden Türkiye Büyük Millet Meclisi ile başka bir temel anayasal kurum olan Anayasa Mahkemesi bir bakıma karşı karşıya kalmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin



defalarca keskin ve sert gerekçelerle iptallerine konu olan süzgeç madde uygulamasından vazgeçilmesi ya da uygulama doğrultusunda bir anayasa değişikliği yapılması gerekmektedir.

## Kaynakça

*Anayasa Mahkemesi Kararı*:E.1999/29, K.1999/36, 21.9.1999, AMKD, Cilt: 1.

*Anayasa Mahkemesi Kararı*: E.2004/12,K. 2005/35, Resmi Gazete: 19.7.2006.

*Anayasa Mahkemesi Kararı*: E.1995/23, K.1995/25. 4.7.1995, AMKD,Cilt:2.

*2007 Yılı Bütçe Görüşme Programı*, Yasama Dönemi:22, Yasama Yılı: 5.

İBA, Şeref (1996), *Parlamentar Denetim* (Ankara: Bilgi Yayınevi, 1. Baskı).

İBA, Şeref / Bozkurt, R. (2006), *Türk Parlamento Hukuku* (100 Soruda) (Ankara: Nobel Yayınevi, 3. Baskı).

İBA, Şeref (2006), *Anayasa ve Siyasal Kurumlar* (Ankara: Turhan Yayınevi, 1. Baskı).

OKANDAN, Recai Galip (1977), *Amme Hukukumuzun Anahatları; Türkiye'nin Siyasal Gelişmesi*, 1. Kitap: Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar (İstanbul: İ.Ü. H.F. Yayını).

*TBMM Tutanak Dergisi*, Y. Dönemi: 20.,Y.Yılı:1, B. 31, 2.4.1996.

*TBMM Tutanak Dergisi*, Y.Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.41, 23.12.2006.

*TBMM Tutanak Dergisi*, Y. Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.42, 24/25.12.2006.

*TBMM Tutanak Dergisi*, Y. Dönemi:22, Y.Yılı:5, B.42, 24/25.12.2006.

*Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Y.Dönemi: 5, Cilt: 10, s. 3-121.

*Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem:2, Toplantı: 3, Cilt: 24, B.41, 15.2.1968, s. 503-553.