

TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNDA “BÜTÇE” KOMİSYONU

Dr. Nahit YÜKSEL*

I. GİRİŞ

Parlamentolar, siyasal bilim ve maliye yazınlarında sıklıkla belirtildiği gibi, kimlere ne miktarda vergi salınacağını ve vergi hasılatının nerelerde kullanılacağını saptama yetkisinin paylaşımı konusunda XIII. yüzyılda siyasal iktidarla vergi verenler arasında başlayan ve sonraki yüzyıllarda daha da şiddetlenen mücadelenin ürünüdür. Dayandıkları toplumsal tabanı zamanla genişleten parlamentolar demokratik hareketlerin etkinleştiği XIX. yüzyıldan itibaren en etkin ve gözde kurum oldular. Artık yalnızca kamu geliri/ kamu gideri konularında (yani bütçeleme işlevi) yasa yapmakla yetinmemekte ve toplumsal, siyasal, iktisadi, kültürel vb. her alana el atmaktaydılar. O kadar ki, Birinci Dünya Savaşı sonrasında demokrasilerin gözden düşmesinin nedenlerinden biri olarak, dönemin kimi Avrupalı yazarları, parlamentoların işlevlerindeki bu olağanüstü artışın ortaya çıkardığı sonuçları (parlamentolarda tartışmaya açılan konuların sayısındaki artışın parlamentoların ya hiç çalışmamasına ya da çok yavaş çalışmasına neden olmasını) göstermişlerdir.

Bu yazarlardan F. Cambo'ya göre, XIX. yüzyıl sonuna kadar parlamentolarda yalnızca dış politika, anayasal ıslahat, oy verme yöntemi, kilise-devlet ilişkileri, adliyenin ve yerel yönetimlerin örgütlenmesi gibi “büyük bir siyasî kültüre ve hususî bir salâhiyete” sahip olmayı gerektiren sorunlar tartışılırdı. XX. yüzyılın ilk çeyreğinde ise demiryolu tarifeleri, ithalât ve ihracat resimleri, ziraatın, sanayinin ve ticaret gemilerinin himayesi gibi harcıâlem bir kültür ile halledilebilecek somut konular tartışılmaktadır.¹ İşlevlerdeki bu artış, en

* Siyaset Bilimi Doktoru (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü). Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde Devlet Bütçe Uzmanı unvanı ile çalışmaktadır.

¹ F. Cambo, “Diktatörlükleri Doğuran Sebeplerden Parlamentarizm Buhramı”, **Fikir Hareketleri**, Sayı 13, (18.1.1934). Ayrıca, Nahit Yüksel, **Fikir Hareketleri Dergisi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.

geleneksel işlev olan bütçe yanı sıra, değişik konularda çalışma yapan komisyonların parlamentolar bünyesinde oluşturulmasını gerektirmiştir.² Bütçe hakkının bir bakıma simgesi olması dolayısıyla, bütçe komisyonu, hep daha öne çıkarılmış ve çoğunlukla anayasalarda düzenlenmiştir.³

İlk Osmanlı Parlamentosunda (1876), “bütçe”⁴ ile ilgili komisyon (encümen) yanı sıra, değişik adlar altında başka komisyonlar da oluşturulmuştur. Komisyonların oluşum ve çalışma tarzları, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde genellikle içtüzüklerde⁵ düzenlenmiş, “bütçe” ile ilgili komisyona ise, içtüzükler yanı sıra, Anayasalarda bile yer verilmiştir. Bununla birlikte, Türk Parlamento Hukukunun kaynakları yalnızca anayasa ve içtüzüklerden ibaret değildir.⁶

Bu çalışmada “bütçe” ile ilgili komisyonun ülkemizdeki tarihsel gelişim süreci incelenecek, bir bakıma bu komisyonun izi sürülecektir. Bu komisyonun parlamento hukukumuzda nasıl bir komisyon konsepti içinde kendisine yer bulduğu, başka bir anlatımla, bütçe komisyonu yanı sıra hangi adlar altında kaç

² Yasama organlarında “komisyon” biçiminde bir çalışma yönteminin tercih edilmesinin kuramsal nedenleri için, Fahri Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s. 310.

³ Anayasanın “Bütçenin görüşülmesi” başlıklı 162 nci maddesi bütçe komisyonunun oluşum tarzını, üye sayısını ve bütçe yasaları bakımından işleyişini düzenlemektedir.

⁴ Ülkemizde ilk kez 1846 yılında (günümüzdeki anlamda olmasa da) devlet bütçesi yapılmıştır. 1846-1875 devresinde (1854 ve 1855 yılları hariç) her yıl düzenli olarak bütçe hazırlanmıştır. 1845 yılında, bütçenin hangi ilkelerle ve nasıl hazırlanacağına dair bir karar kabul edilmiş, 1855 yılında ise, bütçenin hazırlanmasına ve yürürlüğe girmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren 12 maddelik bir Nizamname yürürlüğe konulmuştur. Osmanlı Devletinin mali kurumları ve bütçe gelişmeleri için, bkz. **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, (2. Baskı), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 1994.

⁵ “Dahili Nizamname”, “Meclis, cemiyet, şirket gibi teşkillerin veya her hangi bir daire veya müessesenin işlerini düzenlemek ve iyi işlemesini sağlamak ve hükmü yalnız bunları teşkil edenlere ve tatbik olundukları yerlere münhasır bulunmak üzere meydana getirilen kaidelerin hepsi”dir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi de bu kabildedir. **Türk Hukuk Lugatı**, (4. Baskı), Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998. İchtüzük, parlamentoların çalışmalarını düzenleyen metinlerdir. İchtüzüğün tanımı, niteliği, sorunları ve ülkemizdeki içtüzükler hakkında, bkz. Servet Armağan, **Memleketimizde İchtüzükler**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1972, s. 3.

⁶ Teziç, bundan çeyrek yüzyıl önce kaleme aldığı bir eserde, Türk hukuk düzeninde parlamento hukukunun yazılı kaynakları olarak anayasayı, içtüzükleri, kanunları, Meclis Başkanlık Divanı kararlarını, idari düzenleyici işlemleri ve mahkeme kararlarını göstermektedir. Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1980, s. 12.

komisyonun yer aldığı da çalışmada gösterilecektir. Komisyonlar konusunda Osmanlı Devleti dönemi ile Cumhuriyet dönemi arasında az çok bir sürekliliğin bulunması nedeniyle, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine değinme gereği duyulmuştur.

2003 yılı sonunda kamu mali yönetimi ve kontrol hukukumuzda meydana gelen bir değişiklik, “bütçe” komisyonunun işlevlerinin bu yasal düzenlemenin gerekleri çerçevesinde sorgulanmasını gerektirmektedir. 1050 sayılı Yasa (Muhasebe-i Umumiye Kanunu) yerine kaim olmak üzere çıkarılan 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Yasa (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) “bütçe” komisyonuna yepyeni işlevler yüklemektedir.

5018 sayılı Yasanın “Faaliyet raporları” başlıklı 41 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü çerçevesinde Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan raporlar ve değerlendirmeler, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin hesap verme sorumluluklarının yasama organında görüşülmesine temel teşkil edecektir.⁷ Bu görüşmelerin yapılacağı komisyon ise, henüz 5018 sayılı Kanununun Geçici 4 üncü maddesinin ilk fıkrası hükmünün gereği (TBMM İçtüzüğü değişikliği) yerine getirilmemiş olmakla birlikte, muhtemelen “bütçe” komisyonudur. Ancak mevcut yapısı ve iş yükü ile Komisyonun bu görevi hakkıyla yapabilmesi olanaklı gözükmemektedir.

⁷ 5018 sayılı Yasanın 41 inci madde gerekçesi: “Kamuoyunu ve yasama organını, yürütmenin faaliyet sonuçları konusunda bilgilendirme, yönetsel hesap verme sorumluluğunun en önemli gereklerinden birisidir. Bu mekanizma, kamu hizmetlerini yürütenlerin daha fazla sorumluluk hissetmelerine ve daha sonuç odaklı çalışmalarına, kamu hizmetlerinden yararlananların ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığı ve kamu idarelerinin performansları konusunda bilgi sahibi olmalarına ve yasama denetiminin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu amaçla, harcama yetkililerince faaliyet raporu, üst yöneticilerce idare faaliyet raporu, İçişleri Bakanlığı'nca mahalli idare faaliyetlerine ilişkin Değerlendirme Raporu, Maliye Bakanlığı'nca Genel Faaliyet Raporu düzenlenmesi esası getirilmiş, Sayıştay'ın söz konusu raporlardan hareketle kendi değerlendirmelerini de yapmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni bilgilendirmesi öngörülmüştür.” 5018 sayılı Kanun ve ilgili dokümanlar için bkz. **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004.

II. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM⁸

1876 yılında kurulan Osmanlı Parlamentosunun her iki kanadı (Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayan) için "nizamname-i dahili"ler hazırlanmış ve bunlar 1877'de yürürlüğe konulmuştur. Ancak, kısa bir süre sonra (1878) kapatılan parlamentonun yeniden açılması için 30 yılı aşkın bir süre, yani 1908'e kadar beklemek gerekmiştir. 1910'lu yılların sonlarına doğru, Meclis-i Meb'usan'da, Meclis-i Meb'usan Nizamname-i Dahilisi uyarınca, on beşer üyeden oluşan on altı "daimi encümen" mevcuttu. Bunlardan biri olan "Muvazene-i Maliyye Encümeni" "bütçe"ye ilişkin komisyon idi.⁹ Nizamname, "Muvazene Encümenince Tetkik Olunacak Hususat" olarak, "Meclis-i Meb'usan Muvazenesiyle tahsisat-ı munzamesi hakkındaki kanun layihaları", "Muvazene-i Maliyye Kanunu", "Tahsisat-ı munzame ve tahsisat-ı fevkalade talebini havi olan kanun layihaları" ve "Varidat ve masarifat-ı Devletin tezyid ve tenkisini intaç edecek her nev'i kanun layiha ve teklifleri"ni saymaktaydı (md. 83).¹⁰ 23 Nisan 1920'te Ankara'da toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, birkaç gün sonra, Meclis-i Meb'usan'ın Nizamname-i Dahilisinin "değiştirilmek suretiyle uygulanmasına devam edilmesini" kararlaştırmıştır. 1921 Anayasasındaki en

⁸ Kanun-u Esasi, 42 nci maddesinde, çift meclisli bir parlamento öngörmekteydi. "Meclisi Umumi Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusan namlarıle başka başka iki heyeti muhtevidir." Anayasa'da meclis çalışmalarının içtüzük (nizamname-i dahili) çerçevesinde yürütüleceğine ilişkin açık bir hüküm yer almamakla birlikte, bazı maddelerde (örneğin, 47 nci madde) nizamname-i dahiliye göndermede bulunulmaktaydı. "Bütçe" konusunu düzenlemeye yönelik bazı maddelere de yer verilmişti. "Devletin bütçesi varidat ve mesarifati tekribiyesini mübeyyin kanundur. Tekalifi devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur." (md. 97); "Bütçe yani muvazenei umumiye kanunu Meclisi Umumide madde be madde tetkik ve kabul olunur. Varidat ve mesarifati muhammeninin müfredatını cami olmak üzere ana merbut olan cedveller nizamden tayin olunan numunesine tevfikan aksam ve fusul ve mevaddı mügteaddideye münkasem olarak bunların müzakeresi dahi fasıl fasıl icra edilir." (md. 98); "Muvazenei umumiye kanunu müteallik olduğu senenin dühulünde mevkii icraya konulabilmek için layihası Hey'eti Mebusana Meclisi umuminin küşadı akabinde ita olunur." (md. 99). Suna Kili ve A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri - Senedi İttifaktan Günümüze-**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985.

⁹ Diğer 15 süreklî komisyon ise şunlar idi: İstid'a; Orman ve Maden ve Ziraat; Defter-i Hakani ve Emval-i Gayr-i Menkule; Posta ve Telgraf ve Telefon ve Ticaret ve Sanayi ve Rüşumat; Hariciye; Dahiliye; Sıhhiye; Adliye; Askeri; İlmiyye ve Evkaf; Kavanin-i Maliye; Layiha; Maarif; Nafia; Arıza-i Cevabiyye.

¹⁰ Armağan, a.g.e., s. 172-3

köklü değişiklik, devletin şeklini Cumhuriyet'e dönüştüren 29/10/1923 tarihli ve 364 sayılı Yasayla¹¹ yapılmıştır.

III. 1924 ANAYASASI¹² DÖNEMİ

Cumhuriyet döneminin ilk içtüzüğü, hazırlıklarına 1924 yılında başlanan ve uzun bir uğraşı sonrasında 1927 yılında çıkarılan "T.B.M.M. Dahili Nizamnamesi"¹³dir. Nizamnamenin konumuz yönünden en önemli maddesi, "Daimi Encümenlerin Müddetleri, İntihapları, Adetleri ve Bazı Ahkam" başlıklı 22 nci maddesiydi. Maddeye göre, "Her içtimanın başlangıcında vazifeleri ertesi içtima kadar devam etmek ve azası heyeti umumiyece izafi rey ile intihap olunmak üzere 17 encümen teşkil" olunacaktı. Komisyonlar üç grup altında toplanmaktaydı. Teşkilatı Esasiye, Arzuhal, Divanı Muhasebat, Meclis Hesaplarının Tetkiki ve Meclis Kütüphanesi "Encümen"lerinden oluşan ilk grup "Meclis Vazifeleri ile Mütenazır Encümenler" diye adlandırılmaktaydı. 25 üyeden oluşması öngörülen Bütçe Encümeni yalnız başına ikinci grubu oluşturmakta ve

¹¹ 1921 Anayasasında (20.1.1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu) mali nitelikli ve bütçe ile ilgili hükümlere yer verilmemişti. 30.10.1922 tarih ve 307 sayılı Heyeti Umumiye Kararı ise, Osmanlı İmparatorluğunun inkıraz bulup TBMM Hükümeti teşekkül ettiğine dairdi. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun. 3. Tertip Düstur, Cilt: 5, s. 158. 3. Tertip Düstur, Cilt 3, s. 149 . Bu ve daha önceki dipnotlarda değinilen kanun ve kararların metinleri için, bkz. Kili ve Gözübüyük, **a.g.e.**

¹² Anayasanın 26 nci maddesinde bütçe yasaları diğer yasalardan ayrı bir biçimde zikredilmiş ise de, hazırlanışları bakımından bütçe yasaları ile diğer yasalar arasında anayasada bir ayrıma gidilmemiş, her iki tür yasa için de içtüzüğe atıfta bulunulmakla ve konunun içtüzükte düzenleneceğinin belirtilmesi ile yetinilmişti. Nitekim, bu Anayasanın görüşmeleri sırasında Çorum Mebusu İsmet Bey'in yaptığı beyandan da, meramın bu olduğu anlaşılmaktadır: "Muvazenei maliye kanunu yukarıdaki kavaninin vazi, tadili şeklinde bir kanun layihasıdır (...) Şu halde muvazenei umumiye kanunu Meclisin yapacağı kavanini sairenin aynıdır ve sureti tetkikati nizamnamei dahilide tayin edilmiştir." A. Şeref Gözübüyük - Zekai Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, A.Ü.S.B.F. yayını, 1957, s. 467-468.

¹³ 19.11.1924 tarihinde Dahili Nizamname Encümeni TBMM Başkanlığına ve Genel Kurul'a birer mazbata arzemiş, bu mazbata üzerine yeni bir "dahili nizamname" hazırlanması kabul edilmiştir. 10.12.1925 tarihinde Genel Kurula sunulan Taslağın görüşülmesine 14.12.1925 tarihinde başlanmış ise de, tamamlanamamıştır. Meclis-i Meb'usan Nizamname-i Dahili ve teessüs etmiş örf ve adetler ve tadil teklifleri de gözönünde bulundurularak hazırlanan bu Taslak TBMM'nin 2.5.1927 tarihindeki 62 nci oturumunda "T.B.M.M. Dahili Nizamnamesi" adıyla kabul edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi Teklifi Esbabı Mucibe Mazbatası ve görüşmeler için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre 2, İçtima Senesi 4, Cilt 31, (1927), s. 237 vd. Bu Dahili Nizamnamenin hazırlanış ve kabul ediliş serüveni için, bkz. Armağan, **a.g.e.**, s. 38-39.

"Bütün Hükümet Hizmetleriyle Mütenazır Encümen" olarak nitelendirilmekteydi. Üçüncü grup komisyonlar ise "Vekaletlerle Mütenazır Encümenler" idi ve Bahriye, Ticaret, Hariciye, Dahiliye, Ziraat, Sıhhiye, Adliye, Maliye, Müdafaa-i Milliye, Maarif ve Nafia Encümenlerinden oluşmaktaydı. Nizamnamenin bu 22 nci maddesi şu fıkrayı da içermekteydi: "encümenlerle tenazuru bulunmayan dairelere müteallik layiha ve teklifler Maliye umuruna ait iseler Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, bundan başka bütün layiha ve teklifler Dahiliye Encümeninde müzakere olunur." Heyeti Umumiye, gerek görmesi halinde, encümen üye sayısını geçici olarak artırabilecekti (md. 25). Karma veyahut geçici encümenler oluşturabilecekti. Bir mebusun birden fazla komisyona üye olabileceği kuralının istisnası vardı: bütçe encümenine mensup olanlar başka bir encümene seçilemeyecekti (md. 39).

Bütçe Encümeninin inceleyeceği beş işten biri de, "muvazene-i umumiye kanunu" idi (md. 126). Encümene sunulan muvazene-i umumiye kanunu layihasında encümene tadil yapılmasına yönelik teklifler, 127 nci madde uyarınca, ancak ilgili mazbatanın dağıtılmasını takip eden yedi gün zarfında yapılabilecekti. Belirli konularda (örneğin umumi ve zati maaşları tahsisat, gündelik ve harcırahların artırılması hakkında teklifler) tadil önerisinde bulunulamayacak, bütçeye ödenek eklenmesi önerilemeyecekti.

Bütçe yasalarını diğer yasalardan ayrı bir kategori olarak değerlendirmeye cevaz vermek üzere 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alacak olan ve bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm konulmasını sınırdayan düzenlemeyi çağrıştıracak bir ifadeye bu nizamnamede yer verilmişti: "Muvazene-i umumiye kanununun bilvasıta vergiler kanunlarına ve tahsisat itasını iktiza ettiren kanunlar, varidat veya masarife taalluk etmiyen hükümler dercedilemez" (md. 128). Bütçe yasasına ekli cetveller fasıl fasıl görüşülüp oylanacak (md. 129), hükmü bir seneden fazla zamana şamil olan maddeler muvazene-i umumiye kanununa veyahut eklerine konulamayacaktı (md. 130).

Nizamnamenin 22 nci maddesinde 1928 yılında gerçekleştirilen değişiklikle, Ticaret ve Ziraat Encümenleri İktisat Encümenine dahil edilmiş ve böylelikle encümenlerin sayısı 17'den 15'e düşmüştür.¹⁴ 1932 yılında yapılan değişiklikle, 1928 yılında 15'e düşürülen encümen sayısı tekrar 17'ye çıkarılmıştır.¹⁵

¹⁴ Nizamname değişikliğinin diğer ayrıntıları için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre III, İçtima Senesi 1, Cilt 3, (1928), 106-107.

¹⁵ Ayrıntılar için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre 4, İçtima Senesi 2, Cilt 10, (1932), s. 15-17.

Konumuzu ilgilendiren çok en önemli bir değişiklik teklifi, 1943 yılı ortalarında yapılmıştır. Teklifte, bütçe ve maliye encümenlerinin görevlerinin çok defa birbirine tedahül etmekte (kaşmakta) olduğuna¹⁶ işaretle, bu durumu ortadan kaldırmak için her iki encümenin görevlerinin birleştirilmesi gerektiği ve bu işlere bakacak olan encümene de Maliye Encümeni adının verilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir. Teşkilatı Esasiye Encümeni, bütçe ve maliye encümenlerinin birleştirilmesi yönündeki öneriyi şu biçimde değerlendirmiştir:

"1. Maliye encümeninin tetkik ile mükellef olduğu işlerin kamilen Devlet varidatının veya masraflarının artırılması ve eksilttirilmesini tazammun eden kanun layiha ve tekliflerine ve bu kanunların tefsirine munhasır olduğu kabul edilse bile, mali işler Devletin en önemli meselelerinden bulunmasına ve bu işlere müteallik kanun layiha ve teklifleriyle tefsir taleplerinin bir encümende tetkiki ile iktifa edilmesinden ise, yine mali işlerle alakalı ve bilgili zatlardan teşekkül eden ikinci encümen tarafından ayrıca incelenmesinde bariz bir isabet görülmektedir.

2. Bu işlerin iki encümende tetkik edilmesi bazı vakit tedahülü icabetmekte olduğu ileri sürülmekte ise de tedahül kelimesinde mündemiç maksat ve manayı her iki encümen noktai nazarlarının birbirine karşılarak tahalüf husule gelmesinin veya işlerde melhuz olan bir gecikmenin ifadesi olarak telakki eden encümen, esasen bütün mesailin en son müzakere ve münakaşa mercii yüksek heyet olmasına göre bu iki encümen arasında bir fikir ihtilafı vuku bulsa bile birçok emsaliyle sabit olduğu üzere Umumi Heyette meselenin yapılacak müzakere neticesinde hangi nokta daha isabetli görülürse onun kabulü cihetine gidileceğini ve meselenin daha salim ve daha müfit bir şekilde hallolunacağını nazara alarak bu husustaki mütalaayı ve binaenaleyh işlerin iki encümenden geçmesinin bir tedahülü icabedeceği hakkında gösterilen sebebi varit görmemiştir."

¹⁶ Bütçe ve Maliye Encümenlerinin görevleri (hangi tür tasarı ve teklifin kendilerine havale olunacağı) konusunda Nizamnamede bir açıklık bulunmamaktadır. 1942 yılına ait tutanak dergileri incelendiğinde, vergi ve vergi türü mali yükümlülükleri konu edinen tasarı ya da tekliflerin Maliye Encümenine havale edilmekte olduğu, mali husus içeren diğer tasarı ya da tekliflerin ise Bütçe Encümenine havale edildiği, Bütçe Encümeninin görev alanının daha geniş olduğu görülmektedir. Ek ödenek kanun tasansının Bütçe Encümenine, "Sinema Filmlerinin Gümrük Resimlerinin İndirilmesi Hakkında Kanun Tasansı"nın hem Bütçe hem de Maliye Encümenine havale edildiği gözlemlenmektedir. Benzeri bir durum "İspirto ve İspirto İçkiler İnhisarı Hakkında Kanun Tasansı" ve "Şeker ve Glikozdan Alınan İstihlak Vergisinin Artırılmasına Dair Kanun Tasansı" için de söz konusudur. Tasarılar için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Devre VI, (1942), Cilt 25.

Teşkilatı Esasiye Encümeni, Bütçe ve Maliye Encümenlerinin birleştirilmesi önerisini tasvip etmemiştir. Münakalat ve Ticaret Encümenlerinin kurulmasıyla encümen sayısı 19’a çıkmıştır.¹⁷

1924 Anayasasının dilinin 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Yasayla sadeleştirilmesi üzerine, 26.3.1945 tarihinde verilen bir Teklif ile TBMM Dahili Nizamnamesinin dilinin de “... tamamıyla Anayasamızın Türkçeleştirilmesinde tutulan ölçü ve usuller içinde...” sadeleştirilmesi önerilmiş, TBMM’nin 11.4.1945 tarihli oturumunda Türkçeleştirilmiş (sadeleştirilmiş) haliyle yeni metin kabul edilmiştir.¹⁸ “TBMM İçtüzüğü”nün 22 nci maddesinde 1946 yılında yapılan değişiklikle, Çalışma Komisyonunun ilavesiyle komisyon sayısı 20’ye ulaşmıştır.¹⁹

1954 yılında İçtüzükte yapılan değişiklikle, İçtüzüğün dili, adı başta olmak üzere, 1945 öncesindeki hale döndürülmüştür. 1961 Anayasası döneminde 1954 değişikliği sonrasında “Encümenler ve Parti Grupları” başlıklı 22 nci maddenin aldığı biçime atıfta bulunulduğundan, bu maddenin içeriğine tekrar değinmekte yarar vardır.

“Her içtimanın başlangıcında, vazifeleri ertesi içtimaa kadar devam etmek ve azası umumi heyetçe izafi reyile intihap olunmak üzere”, üye sayıları 5 ile 35 arasında değişen 20 encümen kurulacaktı. “Meclis vazifeleri ile mütenazır encümenler” Arzuhal, Divanı Muhasebat, Meclis Hesaplarının Tetkiki, Meclis Kütüphanesi ve Teşkilatı Esasiye Encümenlerinden, “Bütün Hükümet hizmetleri ile mütenazır encümen” 35 üyeli Bütçe Encümeninden, “Vekaletlerle mütenazır encümenler” ise, Adliye, Çalışma, Dahiliye, Gümrük ve İnhisarlar, Hariciye, İktisat, Maarif, Maliye, Milli Müdafaa, Münakalat, Nafia, Sıhhat ve İçtimai Muavenet, Ticaret ve Ziraat Encümenlerinden oluşacaktı. Gerekliğinde komisyonların üyeleri Genel Kurulca daha çok veya daha az sayıda seçilebilecekti. Yukarıdaki encümenlerle karşılanamayan dairelerle alakalı layiha

¹⁷ **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre 7, İçtima Senesi 1, Cilt 3, (1943), s. 120. S. Sayısı 113.

¹⁸ Örneğin, “Dahili Nizamname” sözcüğü yerine “İçtüzük” sözcüğü, “Encümen” sözcüğü yerine de “Komisyon” sözcüğü konulmuş, içeriğe ilişkin her hangi bir değişiklik yapılmamıştır. Teklif, teklifin gerekçesi ve Teşkilatı Esasiye Encümeni mazbatasına için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre VII, İçtima 2, Cilt 14, (1945), S. Sayısı 68.

¹⁹ 1946 yılında yapılan değişiklik sonrasında sayılan 20’ye çıkan komisyonlar: Meclis Görevleri ile Karşılıklı Komisyonlar: Anayasa; Dilekçe; Meclis Hesaplarını İnceleme; Meclis Kitaplığı; Sayıştay. Bütün Hükümet Hizmetleri ile Karşılıklı Komisyon: Bütçe Komisyonu; Adalet; Bayındırlık; Çalışma; Dışişleri; Ekonomi; Gümrük ve Tekel; İçişleri; Maliye; Milli Eğitim; Milli Savunma; Sağlık ve Sosyal Yardım; Tarım; Ticaret; Ulaştırma. **T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Dönem VII, Toplantı 3, Cilt 23, (1946), s. 74. S. Sayısı 117.

ve teklifler, mali işlerden iseler, Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, bundan başka bütün layiha ve teklifler, Dahiliye Encümeninde görüşülecekti.²⁰

Nizamnamenin komisyonları düzenleyen 22 nci maddesindeki en büyük çaplı değişiklik 28.12.1957 tarihinde yapılmıştır. Değişiklik sonrasında 22 nci maddenin aldığı biçime göre, her içtimanın başlangıcında vazifeleri ertesi içtimaa kadar devam etmek ve azası Umumi Heyetçe izafi reyile intihap olunmak üzere, Meclis vazifeleriyle mütenazır Arzuhal, Divanı Muhasebat, Meclis Hesaplarının Tetkiki, Meclis Kütüphanesi ve Teşkilatı Esasiye Encümenlerinden başka bütün hükümet hizmetleri ile mütenazır Bütçe encümeni kurulacaktı. Bunlardan başka, Devlet vekaletleri hariç her vekaletle mütenazır encümenler kurulacaktı. Yukarıda sayılan encümenlerle karşılanmayan dairelerle alakalı layiha ve teklifler mali işlerden iseler, Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, bundan başka bütün layiha ve teklifler, Dahiliye Encümeninde görüşülecekti. Encümenlerin kaçar azadan tereküp edeceğine Riyasetin teklifi üzerine Umumi Heyet karar verecekti. En önemli değişikliklerden biri, her bir Encümenin kaçar üyeden oluşacağıının Nizamnamede gösterilmesi usulünden vazgeçilerek, üye sayısı tespitinin Meclis Başkanının teklifi üzerine Genel Kurulun alacağı karara bırakılmış olmasıdır.²¹

1957 değişikliği, birkaç yıl sonra, 1961 Anayasasının Geçici 3 üncü maddesiyle yürürlükten kaldırılacak ve Nizamnamenin 1957 değişikliği öncesi hali 1961 yılı sonrasında kullanılmaya devam edecektir.

IV. ARA DÖNEM (27 MAYIS 1960'DAN 1961 ANAYASASI YÜRÜRLÜĞE GİRENE KADAR)

Ara dönemin parlamentosu niteliğindeki Kurucu Meclis, "Milli Birlik Komitesi" ve "Temsilciler Meclisi" biçimindeki iki kanattan oluşacaktı. 157 sayılı Yasaya göre 1961 yılına ait Bütçe Kanunu tasarısı ile katma bütçeler, Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisinden seçilecek 10 ar üyeden kurulu bir Bütçe Komisyonunda incelenerek Kurucu Meclisin birleşik toplantısında görüşülüp kabul edilecekti. Bakanlık bütçeleri ile katma bütçeler, Mecliste tüm halinde görüşülecekti. Bölüm ve maddeler ayrı ayrı görüşülmeyecek, kabul edilmeyen bütçeler, yeniden incelenmek üzere komisyona geri gönderilecekti. Kurucu Meclis üyelerinin masraf teklifinde bulunabilme usulleri İçtüzükle düzenlenecekti (md. 23). Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinin çalışmalarını kendi içtüzüklerine göre yapacakları, Kurucu Meclisin birleşik toplantıları için ayrı bir içtüzük

²⁰ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre IX, İçtima 4, Cilt 28, (1954), s. 259-261 ve S. Sayısı 173.

²¹ Resmi Gazete: 6.1.1958/9800. Ayrıca bkz. Armağan, a.g.e., s. 278-285.

yapılacağı, yeni içtüzüklerde hüküm bulunmayan hususlarda ise, eski TBMM İçtüzüğünün (Dahili Nizamnamenin) uygulanacağı hükme bağlanmıştı (md. 25).

"T.C. Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü" nün²² 6 ncı maddesi, Komitenin 4 komisyon halinde çalışacağını hükme bağlamaktaydı: 11 üyeli Güvenlik Komisyonu, 10 üyeli İktisat Komisyonu; 10 üyeli Sosyal İşler Komisyonu ve 3 üyeli Bayındırlık ve İmar Komisyonu. İktisat Komisyonu Maliye, Sanayi, Tarım, Ticaret, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının hizmetlerinin güdümü ve denetlenmesi ile görevliydi. Dağıtılan T.B.M. Meclisinin Bütçe ve Sayıştay komisyonlarına kanunlarla verilmiş olan görevlerle Bütçe ve iktisadi kamu kuruluşları ile ilgili ve Sayıştay Başkanlığının çalışma konusuna giren işleri de bu komisyon yapacaktı (md. 8). Komite, gerekirse komisyonlardaki üye sayısını değiştirebilecek, geçici ve karma komisyonlar kurabilecekti (md. 12).

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü²³, aralarında 10 üyeli Bütçe Komisyonunun da yer aldığı 17 komisyonun kurulmasını öngörmekteydi.²⁴ Gerektiğinde yeni Komisyonlar kurulabilecek, mevcut komisyonlardan bazıları kaldırılacak veya komisyonların üye sayısı değiştirilebilecekti. Bu komisyonlarda karşılanamayan işler, 1924 Anayasası dönemindekine benzer bir biçimde, akçeli işlerden ise Maliye Komisyonu ile Kurucu Meclis Bütçe Komisyonuna seçilen temsilci üyelerden oluşan Karma Komisyonunda, bundan başka bütün teklifler İçişleri Komisyonunda görüşülecekti. İçtüzük bütçe konusunda da hüküm içermekteydi. Devlet gelirlerinin yahut giderlerinin artırılmasını veya eksiltilmesini gerektirecek kanun tasarılarının görüşülmesi sırasında yapılacak tadil tekliflerinde Kurucu Meclis İçtüzüğünün ilgili hükümlerine uyulacaktı (md. 39).

Ayrıca, bu Tüzükte açıklık bulunmayan hallerde eski Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1957 yılından önce yürürlükte olan İçtüzüğünün 13.12.1960 tarihli ve 157 sayılı Yasaya, Kurucu Meclis İçtüzüğüne ve bu İçtüzüğe aykırı olmayan hükümleri uygulanacaktı (md. 61).

²² Armağan, kitabında yer verdiği İçtüzük metnini Komite üyelerinden temin ettiği matbu nüshadan aldığını belirtmektedir. İçtüzüğün hangi tarihte yürürlüğe girdiği saptanamamıştır. a.g.e., a. 42.

²³ Armağan, aynı yerde, anılan kitabında yer verdiği Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile Kurucu Meclis İçtüzüğünün metinlerini, Meclis arşivinden temin ettiği matbu nüshalardan takdim ettiğini belirtmektedir. Bu iki İçtüzüğün hangi tarihte yürürlüğe girdiği de saptanamamıştır.

²⁴ Üye sayıları 10 ile 15 arasında değişen diğer 16 komisyonun adları: Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi, İmar ve İskan, Basın-Yayın ve Turizm Komisyonları.

Kurucu Meclis İçtüzüğüne göre²⁵ Temsilciler Meclisi, Anayasa ve Seçim Kanunu komisyonlarının seçiminden sonra, en az bir gün önce gösterilecek adaylar arasından Bütçe Komisyonuna gizli oyla 10 üye seçecek ve isimlerini derhal Milli Birlik Komitesi Başkanlığına yazı ile bildirecekti. Komite, bu yazının alınmasından sonra en geç iki gün içinde Bütçe Komisyonuna 10 üye seçecekti (md. 17).

Bu Komisyon, 1961 Bütçe Kanunu ile ona bağlı bakanlık bütçelerini ve kesin hesapları inceleyerek karara bağlayacaktı. 1961 yılı bütçesi en geç 15 Şubat 1961 günü Kurucu Meclis İdare Kuruluna sunulacaktı (madde 21). 1961 yılı Bütçe Yasası ile ilgili olarak Hükümetçe veya Bütçe Komisyonunca masraf artırıcı veya gelirleri azaltıcı teklifte bulunulma yöntemi, tekliflerin görüşülmesi usulü 24 üncü maddede ayrıntılı biçimde açıklanmaktaydı.

Kurucu Meclis İçtüzüğü'nün 30 ve izleyen maddelerinde "Diğer Komisyonlar"a (Dışişleri, Hesapları İnceleme ve Dilekçe Komisyonları) değinilmekte, TBMM'nin 1957 yılından önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün bu İçtüzüğe aykırı olmayan hükümlerinin, Kurucu Meclis Komisyon ve birleşik toplantılarında uygulanacağı belirtilmekteydi (md. 56).

V. 1961 ANAYASASI²⁶ DÖNEMİ

1924 Anayasası dönemindekinden farklı olarak, TBMM, 1961 Anayasası döneminde 450 üyeli "Millet Meclisi" ve 165 üyeli "Cumhuriyet Senatosu" adı

²⁵ Armağan, aynı yerde, anılan kitabında yer verdiği Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile Kurucu Meclis İçtüzüğü'nün metinlerini, Meclis arşivinden temin ettiği matbu nüshalardan takdim ettiğini belirtmektedir. Bu iki İçtüzüğü'nün hangi tarihte yürürlüğe girdiği de saptanamamıştır.

²⁶ Anayasaya göre, bütçe kanun tasansı 35'i Millet Meclisinden 15'i de Cumhuriyet Senatosundan olmak üzere toplam 50 üyeden kurulu bir "karma komisyon"a verilecek, Bu komisyonun oluşturulmasında, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözetilecekti. Üyelerden en az 30'unun iktidar grubu veya gruplarına tahsisi zorunlu kılınmıştı (md. 94). Bütçe yasa tasansı; Karma Komisyon'da en çok sekiz hafta içinde görüşülerek kabul edilecekti. Cumhuriyet Senatosuna gönderilen tasarı 10 gün içinde görüşülüp ve karara bağlanacaktı. Tasarı, en geç 7 gün içinde tekrar Karma Komisyonda görüşülecek; kabul edilen Tasarı, bu kez Millet Meclisine gidecek, mali yılbaşına kadar burada görüşülüp karara bağlanacaktı. 126 ncı madde, bütçe yasasına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamayacağı hükmünü amirdi. 1961 Anayasası ile birlikte hukukumuzda anayasa yargısı girmiştir. Oysa, 1924 Anayasası döneminde anayasa yargısı mekanizması mevcut değildi. Meclisin her bir Encümeni, kendisine tevdi edilen layihanın anayasaya uygunluğunu gözetmekle yükümlüydü.

altında iki Meclisten oluşacak ve Meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürüteceklerdi.

1961 Anayasasının Geçici 3 üncü maddesi, bu Anayasaya göre kurulan TBMM'nin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmalarında, kendi içtüzükleri yapılmaya kadar (Geçici 7 nci maddeye göre de, Meclis İçtüzüklerinin en geç iki yıl içinde çıkarılması gerekmektedir), TBMM'nin 27.10.1957 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü (Dahili Nizamname) hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir.

Anayasanın 92 nci maddesi gereğince kurulacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Karma Komisyonlarının üye tamsayısı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlarının anlaşmasıyla saptanacaktı. Millet Meclisi Başkanı en kısa zamanda siyasi parti grupları başkanlarına, her bir siyasi parti grubundan bu komisyonlara seçilecek üye sayısını bildirecekti. Millet Meclisinden Karma Komisyona seçilecek üyeler hakkında 21 ve 22 nci maddeler hükümleri uygulanacaktı. Karma Komisyonlar Millet Meclisi Başkanlığınca denetlenecekti. “Bütçe Karma Komisyonu” bu madde kapsamında oluşturulacaktı.²⁷

A. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü

“Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü” 27.12.1965 tarihinde çıkarılmıştır.²⁸ İçtüzüğün “Komisyonlar” başlıklı 17 nci maddesi, görev alanlarını dikkate alarak, üye sayıları 9 ile 15 arasında değişen 12 komisyon oluşturulmasını ve bunların üç grup altında toplanmasını öngörmektedir.

Birinci grubu oluşturan “Görevleri Bütün Kamu Hizmetleriyle İlgili Olan Komisyonlar” arasında iki komisyon sayılmaktaydı: Anayasa ve Adalet ile

²⁷ 16.10.1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanununun 2 nci maddesinde “Plan Karma Komisyonu”ndan ve bu komisyonun oluşum biçiminden söz edilmektedir. Uzun vadeli planı TBMM’de görüşecek olan “Bu Karma Komisyon, Anayasasının 94 üncü maddesine göre seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden kuruludur.” **Sicilli Kavanini**, 1962, s. 133. Anayasa Tasarısının “Bütçenin görüşülmesi ve kabulü” başlıklı maddesinin gerekçesinde, “Bütçe tasarılarının teferruatlı incelenmesi ancak Komisyon çalışmasıyla mümkün olduğu ve iki Mecliste aynı zamanda Komisyon çalışması yapmanın doğuracağı zorluklar göz önünde tutularak iki Meclis üyelerinden Meclisin üye tam sayıları arasındaki nispete uygun surette kurulu bir Karma Bütçe Komisyonu derpiş edilmiştir.” denilmektedir. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 2, (1961 S. sayısı 35).

²⁸ Resmi Gazete: 18.1.1964/11610.

Bütçe ve Plan Komisyonları (Bütçe ve Plan Komisyonu olarak, TBMM Bütçe Karma Komisyonu üyeliğine Senato’ca seçilen 15 üye sayılmaktaydı). İkinci grup olan “Cumhuriyet Senatosu Faaliyetleriyle İlgili Komisyon”u tek komisyon oluşturmaktaydı: Cumhuriyet Senatosu Hesaplarını İnceleme Komisyonu. “Belli Kamu Hizmetleriyle İlgili Komisyonlar” grubunda ise 9 komisyon yer almaktaydı: Bayındırlık, Ulaştırma ve İmar-İskan; Dışişleri, Turizm ve Tanıtma; İçişleri; Mali ve İktisadi İşler; Milli Eğitim; Milli Savunma; Tarım; Sosyal İşler; Gençlik ve Spor Komisyonları.

Genel Kurulca başka komisyonlar kurulabileceği gibi, mevcut komisyonlardan bazıları kaldırılabilir veya komisyonların üye sayıları değiştirilebilecekti. Genel Kurulun gerek görmesi halinde, karma yahut geçici komisyonlar kurulabilecekti.

Cumhuriyet Senatosunun ilgili komisyonlarınca incelendikten sonra Genel Kurula gelen yasa tasarı veya teklifleri, iki defa; gelir ve gider bütçesiyle kesin hesap yasasına, bütçe bölümlerinde aktarma veya olağanüstü ödenek isteklerine ait tasarılar ise yalnızca bir defa görüşülmek suretiyle sonuçlandırılacaktı (md. 69 ve md. 71).

Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, ek ödenek ve aktarma tasarı ve teklifleri Karma Bütçe Komisyonunda; bunun dışında kalan bütçe ile ilgili tasarılarla teklifler ise, Cumhuriyet Senatosu Bütçe Komisyonunda görüşülecekti (md. 86). Üyeler, bütçe kanunu tasarılarının Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında, gider artıncı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamayacaklardı (md. 89).

B. TBMM Birleşik Toplantı İçtüzüğü

17.2.1965 tarihli TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde²⁹ “bütçe” ile ilgili komisyona ve dolayısıyla konumuza dair hüküm yer almamaktaydı.

C. Millet Meclisi İçtüzüğü

Türkiye Büyük Millet Meclisi için bir İçtüzük hazırlanması yönündeki girişimler 1963 yılında başlamış ve İçtüzük ancak 1973 yılında

²⁹ Resmi Gazete: 1.3.1965/11941 [TBMM Birleşik Toplantısı Tutanak Dergisi, Dönem 1, Cilt 4, Birleşim 1 (1965)]

çıkanlabilmişdir.³⁰ "Komisyonların adları" başlıklı 20 nci madde, Millet Meclisinde 11 komisyonun oluşturulmasını öngörmekteydi: Anayasa; Adalet; Milli Savunma; İçişleri; Dışişleri; Milli Eğitim; Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret; Bayındırlık, Ulaştırma ve Turizm; Tarım ve Köy İşleri; Sağlık ve Sosyal İşler; Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonları. Komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla tayin edilecekti. Komisyonlar her yasama dönemi başında iki yıl için seçilecekler ve görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam edecekti. 21 inci maddeye göre de, Başkan, komisyonda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını saptayacaktı.³¹ İçtüzüğün komisyonları düzenleyen 20 nci maddesinde 17.3.1977 günü yapılan bir değişiklikle, 12 nci komisyon olmak üzere, "Sayıştay Komisyonu" kurulmuştur.³²

VI. ARA DÖNEM (12 EYLÜL 1980'DEN 1982 ANAYASASI YÜRÜRLÜĞE GİRİNCEYE KADAR)

27.10.1980 gün ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Yasanın 1 inci maddesine göre, 1961 Anayasası ile değişiklikleri, bu Yasada belirtilen istisnalar saklı kalmak üzere, yeni bir anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar yürürlükte kalacaktı. Anayasada TBMM'ye, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak Milli Güvenlik Konseyince yerine getirilecekti (md. 2).

³⁰ Girişimlerden ilki 1963 yılında, ikincisi 1968 yılında ve üçüncüsü de 1972 yılındadır. 1972 yılı sonuna doğru, Millet Meclisi Başkanlığına, 6 Milletvekilinin imzasını taşıyan bir İçtüzük Teklifi sunulmuştur. Teklif 274 maddeden oluşmaktaydı. Millet Meclisi Anayasa Komisyonu, 25.11.1972 tarihli Raporunda Teklife ilişkin görüşünü belirtmiş ve madde sayısını 162'ye düşürmüştür. İçtüzük teklifi ve madde gerekçeleri ile Anayasa komisyonu Raporu ve bu Komisyonun değişikliği için bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 3, Cilt 29, (1972), S. Sayısı 763. Millet Meclisi Başkanı Sabit Osman Avcı'nın Başkanlığında Millet meclisinde grubu bulunan partilerden ikişer üye almak suretiyle teşkil olunan bir Özel Komisyon'ca hazırlanan 274 maddelik bir "Millet Meclisi İçtüzüğü Projesi" için bkz. Armağan, **a.g.e.**, s. 439-551. İçtüzüğün 184 üncü maddesine göre, Anayasanın geçici 3 üncü maddesi gereğince Millet Meclisince uygulanmakta olan 1.11.1956 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi Millet Meclisi İçtüzüğünün yürürlüğe girdiği 1.9.1973 tarihinde yürürlükten kalkacaktı.

³¹ İçtüzükte adı zikredilmeyen Bütçe Karma Komisyonu ise, dayanağını Anayasadan (md. 94) alan bir komisyon idi. Komisyon, değinilen Anayasa hükmü uyarınca, 35 Milletvekili ile 15 Senatörden oluşacaktı. 1961 Anayasası döneminde yasanın ve bütçe yasanının görüşülme ve kabul edilme yöntemleri Anayasanın 92 ve 94 üncü maddelerinde düzenlenmekteydi.

³² 641 sayılı Karar. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 4, Toplantı 4, Cilt 26, (17.3.1977).

29.6.1981 tarihli ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Yasa, Kurucu Meclisi, iki organdan oluşturmaktaydı: Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi. Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından Danışma Meclisine sunulacaktı (md. 27). Bütçenin görüşülmesi de izleyen maddede düzenlenmekteydi.

VII. 1982 ANAYASASI³³ DÖNEMİ

Anayasanın birçok yerinde İttüzüğe atıfta bulunulmuş, Geçici 6 ncı maddede ise, yeni İttüzük yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İttüzüğünün (Millet Meclisi İttüzüğü) Anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlanmıştır. 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra Millet Meclisi İttüzüğü çerçevesinde 13 komisyon mevcut idi: Anayasa; Adalet; Milli Savunma; İçişleri; Dışişleri; Milli Eğitim; Bayındırlık, Ulaştırma ve Turizm; Sayıştay; Sağlık ve Sosyal İşler; Tarım ve Köyüşleri; Sanayi, Teknoloji ve Ticaret; Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme; Bütçe Komisyonu.³⁴

1984, 1987 ve 1990 yıllarında yasal düzenleme ile üç yeni komisyon daha kurulmuştur. Bunlar, 1.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Yasa ile kurulan Dilekçe Komisyonu, 2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Yasa ile kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ile 5.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı Yasa ile kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur.³⁵ Komisyon sayısı 16'ya yükselmiştir.

Millet Meclisi İttüzüğünün 20 nci maddesinde 1992 yılı başında bir değişikliğe gidilmiştir. Değişiklik teklifinde, çevre sorunlarının bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli boyutlara ulaşmış bulunduğuna, ormanlarımızın tahrip olduğuna, topraklarımızın erozyona uğradığına, kıyılarımızın yanlış yapılanma sonucunda beton yığına dönüştüğüne, tarihi ve kültürel değerlarımızın, tabii

³³ Bütçe Komisyonu 40 üyeden oluşacaktır. Bütçe Komisyonunun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde bulundurulacaktır. Bütçe Komisyonu, bütçe yasa tasarıları üzerindeki görüşmelerini ellibeş gün içinde tamamlayacak, Tasarı mali yılbaşına kadar yasalacaktır. (md. 162).

³⁴ Bütçe Komisyonunun adı 30.1.1984 tarihli ve 3067 sayılı Yasa ile Plan Komisyonların tüzel dayanakları konusunda bkz. Bakırcı, a.g.e., s. 312 vd.

³⁵ Yasa ile kurulan bu 3 Komisyon ancak 1996 yılında ve 424 sayılı TBMM Kararı ile TBMM İttüzüğünün 20 nci maddesinde zikredilmiştir. Bu konuda ve yasa çıkarılarak komisyon kurulmasının olası sakıncaları hakkında Bakırcı, a.g.e., s. 315-6 ve Teziç, a.g.e., s. 25.

güzelliklerimizin yok olmak üzere olduğuna, bu olumsuz gelişmeler nedeniyle ülkemizde Çevre Bakanlığının kurulmuş bulunduğuna işaretlerle, daimi bir “Çevre Komisyonu”nun kurulmasının mecburiyeti vurgulanmıştır. Genel Kurul’un 20.2.1992 tarihli 39 uncu birleşiminde Teklif kabul edilmiş ve İçtüzüğün 20 nci maddesinin 12 nci sırasındaki Sayıştay Komisyonunun adı “Çevre Komisyonu” olarak değiştirilmiş,³⁶ komisyon sayısında her hangi bir değişiklik olmamıştır.

Adı ve içeriği ile 1961 Anayasası döneminin izlerini taşıyan İçtüzükte (Millet Meclisi İçtüzüğünde) en geniş kapsamlı değişiklik 1996 yılında gerçekleştirilmiştir³⁷. İçtüzüğün adı başta olmak üzere çok sayıda maddesi değiştirilmiş, 1961 Anayasası dönemine özgü bazı maddeler, diğer bazı ibareler çıkarılmış ve İçtüzük 1982 Anayasası ile uyumlu hale getirilmiştir.

İçtüzük değişikliğine dair Teklifin Anayasa Komisyonunca son biçimi verilen 7 nci maddesi, İçtüzüğün 20 nci maddesini yeniden düzenlemektedir³⁸.

³⁶ 163 sayılı Karar. Millet Meclisi İçtüzüğünde değişiklik öneren Teklif ve buna ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu için, bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 19, Yasama Yılı 1, Cilt 4, S. Sayısı 13, (1992). Tutanaklarda ve Karar’da hangi komisyonun çıkarılarak yerine Çevre Komisyonunun eklendiği belirtilmemektedir. Bakırcı ise, bu Kararla 20 nci maddenin 12 nci sırasından çıkarılan Komisyonun Sayıştay Komisyonu olduğuna işaret etmektedir. Bakırcı, **a.g.e.**, s. 316.

³⁷ 424 sayılı Karar. 1996 yılına dek “Millet Meclisi İçtüzüğü” adını taşıyan İçtüzük, bu değişiklikle, 1982 Anayasasına uyarlanmış ve adı, “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü” biçiminde değiştirilmiştir. İçtüzük adının değiştirilmesinin ötesinde, 16.5.1996 tarih ve 424 sayılı söz konusu kararda, Millet Meclisi İçtüzüğünün toplam 85 maddesinde geçen bazı ibare, kelime, yıl ve sayılar ile içerik değişikliği yapılmış, toplam 10 maddesinde geçen bazı kelime, cümle ve ibareler eklenmiş, ayrıca İçtüzüğe yeni madde olarak toplam 24 madde eklenmiştir. Bu değişiklikler doğrultusunda da diğer madde numaraları teselsül ettirilmiş ve atflar düzeltilmiştir.

³⁸ Anayasa Komisyonundan geçen Teklifte “Komisyonların Adları” başlıklı 20 nci maddede sayılan 14 komisyon şunlardır: 1. Anayasa; 2. Adalet; 3. Dışişleri ve Milli Savunma; 4. İçişleri; 5. Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor; 6. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma, Çevre ve Turizm; 7. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler; 8. Tarım ve Köyişleri; 9. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilim ve Teknoloji; 10. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme; 11. Dilekçe; 12. Plan ve Bütçe; 13. Kamu İktisadi Teşebbüsleri; 14. İnsan Haklarını İnceleme. Maddenin müteakip fıkraları aşağıdaki gibidir:

(12) ve (13) üncü bentlerdeki komisyonlar hariç, komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir.

Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder.”

İçtüzüğün 20 nci maddesine ilişkin değişiklik teklifi TBMM Genel Kurulunun 16.5.1996 günkü 53 üncü birleşiminde³⁹ ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. Milli Savunma Komisyonu Dışişleri Komisyonundan ayrılarak ayrı bir komisyon olmuş, aynı biçimde Çevre Komisyonu da yine ayrı bir Komisyon haline getirilmiştir. 2 nci fıkrada 12 nci ve 13 üncü bentlere yapılan atıflar da sırasıyla 14 üncü ve 15 inci bentlere yapılacak biçimde değiştirilmiştir.

TBMM ihtisas komisyonlarına bir ekleme de 15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Yasa (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu) ile yapılmıştır.⁴⁰ Yasa, üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun kurulmasını hükme bağlamıştır. Kurulan komisyon, TBMM bünyesindeki 17 nci ihtisas komisyonu olmuştur. Henüz İçtüzüğe işlenmemiştir.

TBMM İçtüzüğünün 20 nci maddesinde, Mayıs 2005 itibariyle, 16 komisyonun adı zikredilmektedir: Anayasa Komisyonu; Adalet Komisyonu; Milli Savunma Komisyonu; İçişleri Komisyonu; Dışişleri Komisyonu; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; Çevre Komisyonu; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; Tarım ve Köyüşleri Komisyonu; Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu; Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu; Dilekçe Komisyonu; Plan ve Bütçe Komisyonu; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu. Plan ve Bütçe Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu hariç, komisyonların her

³⁹ 424 sayılı Karar sonrasında “Komisyonların Adları” başlıklı 20 nci maddede sayılan komisyonlar şunlardır: 1. Anayasa; 2. Adalet; 3. Milli Savunma; 4. İçişleri; 5. Dışişleri; 6. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor; 7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm; 8. Çevre; 9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler; 10. Tarım ve Köyüşleri; 11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji; 12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme; 13. Dilekçe; 14. Plan ve Bütçe; 15. Kamu İktisadi Teşebbüsleri; 16. İnsan Haklarını İnceleme.

Maddenin müteakip fıkraları aşağıdaki gibidir:

(14) ve (15) üncü bentlerdeki komisyonlar hariç, komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir.

Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder.” Görüşmeler için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 20, Yasama Yılı 1, Cilt 5, Birleşim 53 (16.5.1996), s. 534-540.

⁴⁰ 19.4.2003 tarihli ve 25084 sayılı Resmî Gazete.

birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenecektir. Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılacaktır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder. Yakın zamanda kurulan Avrupa Birliğine Uyum Komisyonunun TBMM bünyesindeki onyedinci sürekli komisyon olduğuna yukarıda değinilmiştir.

VIII. SONUÇ

Bu çalışmada, parlamento hukukumuzda “bütçe komisyonu”nun durumu ve geçirdiği evrim ele alınmıştır.

Parlamentolar, kendilerinden beklenen işlevi yerine getirmek üzere, bünyelerinde “ihtisas komisyonları” (bu arada, en geleneksel işlevleri olan “bütçe” için de “bütçe komisyonu”) bulundurlar. Bu komisyonların çalışmaları, çoğunlukla, “yasa” olarak nitelenmeyen bir yasama belgesinde, yani “içtüzük”te düzenlenir. Ülkemizin yüz yılı aşan parlamenter geçmişinde “bütçe” komisyonu konusunda azımsanamayacak bir birikiminin olduğu söylenebilir. Parlamentolarımız bünyesinde “bütçe” ile ilgili ayrı bir ihtisas komisyonu hep var olmuştur. Komisyonun adı 1877-1927 arasında “Muvazene-i Maliye Encümeni”, 1927 yılından 1961 Anayasasının yürürlüğüne kadar olan dönemde ise “Bütçe Encümeni” veya “Bütçe Komisyonu”dur. 1961 Anayasası döneminde komisyonun adı, çift Meclis dolayısıyla, “Bütçe Karma Komisyonu”dur. 1982 Anayasası döneminde ise, Anayasa “Bütçe Komisyonu” nitelmesini benimsemiştir. Buna karşılık, 1984 yılından sonra Millet Meclisi İçtüzüğünde ve 1996 yılında aldığı adla Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde komisyona verilen ad, “Plan ve Bütçe Komisyonu”dur. Bütçe ile ilgili komisyonun üye sayısı 15 ile 50 arasında değişmiştir. Eğilim, üye sayısında artış olması yönündedir. 1877-1878’de 15, 1920-1927’de 20, 1927-1947’de 25, 1947-1957’de 35, 1961-1980’de 50 ve 1982 Anayasası döneminde 40’tır.⁴¹

Halen mer’iyette olan TBMM İçtüzüğü’nün 23 üncü maddesine göre, yasa tasarı ve tekliflerinin hangi komisyonlarda görüşüleceğini, hangi komisyonun esas komisyon, hangi komisyon veya komisyonların ise tali komisyon olacağını TBMM Başkanlığı saptamakta ve buna göre havale

⁴¹ 1973 yılına kadar, Bütçe Encümeni (Komisyonu) yanı sıra Maliye Encümeni (Komisyonu) da var olmuştur. 1924 Anayasası döneminde Divanı Muhasebat ve Sayıştay Encümenleri (Komisyonları) vardır. 1977-1992 devresinde de komisyonlar arasında Sayıştay Komisyonu yer almıştır.

yapmaktadır. Yasa tasarı ve teklifleri çoğunlukla mali bir husus (teşkilat düzenlemesi, kamu personelinin özlük hakları veya kamu gideri öngören hususlar) içerdiği için, sıklıkla esas komisyon olarak, bazen de tali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. TBMM web sitesinde Mayıs 2005 itibarıyla Komisyonlarda bulunan tasarı ve tekliflerin sayılarına göz atıldığında da⁴² Plan ve Bütçe Komisyonunun yükünün ağırlığı hemen fark edilmektedir.

5018 sayılı Yasa (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) en önemli yeniliği, hesap verme sorumluluğunu getirmesidir. Faaliyet raporları Sayıştay tarafından değerlendirilecek ve TBMM’ye rapor sunulacaktır. Daha önce de belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü çerçevesinde Sayıştay tarafından TBMM’ye sunulan raporlar ve değerlendirmeler, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin hesap verme sorumluluklarının yasama organında görüşülmesine temel teşkil edecektir. Yasama organının bu yeni işlevini hakkıyla yerine getirebilmesi için Plan ve Bütçe Komisyonunun yukarıda sözü edilen iş yükünün hafifletilmesi gerekmektedir. Ancak bu sayede Komisyon Sayıştay rapor ve değerlendirmelerini gerektiği ölçüde irdeleyebilir. Bütçe görüşmelerinin, bir içtüzük değişikliği yapılarak, örneğin “karma” komisyonlarda yapılması düşünülebilir. Parlamento hukukumuzda 1973 yılına kadar benimsenen modelde olduğu gibi, bir Maliye Komisyonu kurularak, Plan ve Bütçe Komisyonunun asıl yükünü oluşturan yasa tasarı ve tekliflerini görüşme işlevi bu yeni komisyona bırakılabilir. Faaliyet raporlarının, bir Sayıştay Komisyonu kurulmak suretiyle, Plan ve Bütçe ve Sayıştay Karma Komisyonlarında ele alınması da düşünülebilir. Bu önerilerin çoğaltılması olanaklıdır. Plan ve Bütçe Komisyonunun, 5018 sayılı Yasanın öngördüğü yeni işlevleri hakkıyla yerine getirmesi için bir şeyler yapılması gerektiği, açıktır.

⁴² Örneğin, sözü edilen sayı, Adalet Komisyonu için 284, Tarım ve Köy İşleri Komisyonu için 84, çoğunlukla üç maddeden ibaret tasarıların bulunduğu Dışişleri Komisyonu için 357, buna karşılık, Plan ve Bütçe Komisyonu için 811’dir.

KAYNAKÇA

- Armağan, Servet, **Memleketimizde İçtüzükler**, İstanbul, İ.Ü.H.F. yayını, 1972.
- Bakırcı, Fahri, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.
- Cambo, F., “Diktatörlükleri Doğuran Sebeplerden Parlamentarizm Buhranı”, **Fikir Hareketleri**, Sayı 13, (18.1.1934).
- Gözübüyük, A. Şeref - Zekai Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yayını, 1957.
- Kili, Suna - A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri - Senedi İttifaktan Günümüze**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985.
- Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, (2. Baskı), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 1994.
- Teziç, Erdoğan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İstanbul Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1980, s. 12.
- Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004.
- Yüksel, Nahit, **Fikir Hareketleri Dergisi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- Türk Hukuk Lugatı**, (4. Baskı), Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998.
- Anayasalar ve Yasalar
İçtüzükler (Nizamnameler)
TBMM Tutanak Dergileri