



Bütçe Kanunu Üzerinde Etkin Bir Anayasaya Uygunluk Denetimi İçin Öneriler

Zeynep Müftüoğlu¹ 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 27.02.2024

Düzeltilme : 22.04.2024

Kabul : 06.05.2024

Yayın : 30.06.2024

iThenticate benzerlik oranı: %8

JEL Kodu:

H30, H61, K34

Anahtar Kelimeler:

Bütçe kanunu, bütçe hakkı, bütçe yetkisi, Anayasa Mahkemesi, anayasa yargısı

Ö Z E T

Bütçe, bir ülkede yıl boyunca gerçekleştirilecek olan kamu harcamalarının ve toplanacak olan kamu gelirlerinin tahminlerinin yer aldığı belgedir. Bütçe hakkı, halkın kamu gelirleri ile kamu giderleri üzerinde söz sahibi olması ve bunları denetleyebilmesidir. Halk, kendine ait olan bütçe hakkını, seçimler aracılığı ile seçtiği temsilcilerin yer aldığı parlamentolar aracılığı ile kullanır.

Bütçe hakkının gereği gibi sağlanmasının koşullarından biri de parlamentoların kullandığı bütçe yetkisinin etkin şekilde denetlenmesidir. Yasama organının işlemlerinin denetlenmesinde en önemli unsurlardan biri yargısal denetimdir. Ülkemizde kanunların anayasaya uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilen anayasa yargısı, parlamentonun anayasanın üstünlüğü ilkesine uygun şekilde hareket etmesinde önemli rol oynamaktadır.

Çalışmada, Anayasa Mahkemesi'nin yürütmekte olduğu anayasaya uygunluk denetimi, bütçe kanunu üzerinden incelenmektedir. İlk bölümde bütçe ve bütçe hakkı kavramları açıklanmakta; bütçe kanunu üzerinde uygulanan anayasaya uygunluk denetiminin önemi ve genel esasları ele alınmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde Anayasa Mahkemesi'nin kanunlar üzerinde gerçekleştirdiği anayasaya uygunluk denetiminde aksayan yönlerin bütçe kanunu ile ilgili olan hususlarına işaret edilmekte ve çözüm önerileri geliştirilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise çalışma ile amaçlanmış olan bütçe kanununun kendine has özellikleri nedeni anayasaya uygunluk denetiminde yaşanan özel sorunlar saptanmakta ve bunlara çözüm üretilmektedir.

Citation: Müftüoğlu, Z. (2024). "Bütçe Kanunu Üzerinde Etkin Bir Anayasaya Uygunluk Denetimi İçin Öneriler". *International Journal of Public Finance*. 9(1), 195 – 222. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1443868>

¹ Assist. Prof. PhD., Faculty of Law, Atılım University, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2569-5155>, zeynep.muftuoglu@atilim.edu.tr

Recommendations for an Effective Constitutional Review on the Budget Law

ARTICLE INFO

Submitted : 27.02.2024
Revised : 22.04.2024
Accepted : 06.05.2024
Available : 30.06.2024

iThenticate similarity
score: 8%

JEL classification:
H30, H61, K34

Keywords:

Budget law, budget
right, power of the
purse, Constitutional
Court, constitutional
jurisdiction

ABSTRACT

A budget is a document that contains the estimates of public expenditures to be realized and the public revenues to be collected during the year in a country. The right to a budget is the right of the people to have a say in public revenues and public expenditures and to control them.

One of the requirements for the proper provision of the right to budget is the effective control of the budgetary power exercised by parliaments. The constitutional judiciary, which functions as a check of the constitutionality of laws and is carried out by the Constitutional Court, plays an important role in ensuring that parliament acts in accordance with the principle of supremacy of the constitution.

In the study, the concepts of budget and budget right are revealed, the nature and function of the constitutional judiciary are explained. In the second part of the study, general constitutional jurisdiction problems are spotted and suggestions are made in accordance with budget law. In the last part of the study, particular problems experienced in the constitutional jurisdiction due to the unique features of the budget law are determined and solutions are produced for them.

Extended Summary

A budget is a document that contains the estimates of the public expenditures to be realized and the public revenues to be collected during the year in a country. The right to a budget is the right of the people to have a say in public revenues and public expenditures and to control them. One of the requirements for the proper provision of the right to budget is the effective control of the budgetary power exercised by parliaments. The constitutional judiciary, which functions as a check of the constitutionality of laws and is carried out by the Constitutional Court, plays an important role in ensuring that parliament acts in accordance with the principle of supremacy of the constitution. In the study, the concepts of budget and budget right are revealed, the nature and function of the constitutional judiciary are explained. In the second part of the study, general constitutional jurisdiction problems are spotted and suggestions are brought in accordance with budget law. In the last part of the study, particular problems experienced in the constitutional jurisdiction due to the unique features of the budget law are determined and solutions are produced for them.

Since the budget law is not a law that is suitable for concrete norm control due to its nature, the proposals focused on abstract norm control. Based on the discussions made in the study, the scope of those who are authorized to file an annulment lawsuit based on the basis of substance and deformity should be expanded by adding a provision to the constitution. It also would be appropriate to make a decision to correct the deficiencies in the applications of the deputy party group chairmen, instead of rejecting the application. These points will have positive consequences in terms of the problems caused by the Constitutional Court in the review of the constitutionality of all laws.

Due to the unique characteristics of the budget law, some special controversial points arise in the supervision of this law by the Constitutional Court. The provisions regarding the

period of submission of the budget law proposal to the parliament and the period of discussion of the proposal in the Budget Commission are of great importance in terms of the requirements of democracy. At the same time, taking into account the function of the Budget Commission in determining and meeting the right to budget, representative democracy and public needs, it would be appropriate to guarantee representation in this commission at the constitutional level and to open this regulation to the supervision of the Constitutional Court. In the event that such violations are detected, it may be considered to give time to the executive and legislative body to prepare a temporary budget in order to avoid any disruption in terms of public expenditures and public revenues, and to limit how long this temporary budget can remain in force.

A final point that can be mentioned is the budget, which was included in the 1982 Constitution with the 2017 Constitutional amendments and was regulated as "in case the temporary budget law cannot be enacted, the budget of the previous year is increased according to the revaluation rate until the new budget law is adopted". The main problematic aspect of the budget in question is the uncertainty of its legal nature and the possible violations that may arise in points such as legal security, legal certainty, the rule of law, and the right to budget caused by this uncertainty. The problem in terms of the subject of the study is that many questions about what kind of regime will be applied in terms of the supervision of the Constitutional Court in the event that its legal nature is a Presidential decree remain unanswered. The only solution to the problems that may arise is to remove this provision from the Constitution as soon as possible. Although such a budget application is to be maintained, it is necessary to determine the legal nature of this regulation and to regulate the legal regime to which it will be subject.

1. Giriş

Aşamaları yüzyıllarca süren mücadeleler sonucunda tamamlanan bütçe hakkı, halkın kamu gelirleri ve kamu giderleri üzerinde söz sahibi olması ve bunları denetleyebilmesi olarak özetlenebilir. Halk kendine ait olan bütçe hakkını, seçimler aracılığı ile seçtiği temsilcilere devretmekte; parlamento, bütçe yetkisi kullanmaktadır. Bütçe hakkı ve yetkisinin hayata geçirilmesinde temel araçların başında bütçe kanunu gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülmekte olan anayasaya uygunluk denetimi; hukukun üstünlüğü, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı gibi birçok ilkenin sağlanması ve sürdürülmesinin temelidir. Hukuk sistemimizde, Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülen anayasaya uygunluk denetiminin etkin şekilde gerçekleştirilmesinde aksayan yönler olduğu; bazı noktalarda da bütçe kanununun kendine has özellikleri bakımından gerçekleştirilmekte olan anayasaya uygunluk denetiminin yetersiz kalabildiği görülmektedir.

Çalışmada, bütçe kanununun ve bütçe hakkının demokrasi ile ilişkisinden hareketle bütçe kanunu üzerinde nasıl daha etkin bir anayasaya uygunluk denetimi uygulanabileceği araştırılmakta; eleştirel bakış açısı benimsenmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde, bütçe ve bütçe hakkı kavramları açıklanmakta; bütçe kanunu üzerinde uygulanan anayasaya uygunluk denetiminin önemi ve genel esasları ele alınmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde Anayasa Mahkemesi'nin kanunlar üzerinde gerçekleştirdiği anayasaya uygunluk denetiminde aksayan yönlerin bütçe kanunu ile ilgili olan

hususlarına işaret edilmekte ve çözüm önerileri geliştirilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise bütçe kanunun kendine has özellikleri nedeni anayasaya uygunluk denetiminde yaşanan özel sorunlar saptanmakta ve bunlara çözüm üretilmektedir.

2. Bütçe Kanunu Üzerinde Uygulanacak Olan Anayasaya Uygunluk Denetiminin Önemi ve Genel Esasları

Anayasa Mahkemesinin tanımlaması ile bütçe kanunları, “*bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağına ve yönetileceğine, planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta ve ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta olup bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir*”². Demokratik hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması ise ancak anayasanın üstünlüğünün sağlanması ve kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ile mümkündür (İba&Kılıç, 2022: 3; Tanör&Yüzbaşıoğlu, 2018: 500; Gözler, 2020: 439).

2.1. Bütçe Kanunu Üzerinde Uygulanacak Olan Anayasaya Uygunluk Denetiminin Önemi

Bütçe, devletin belli bir dönemde yapacağı kamu harcamalarının ve toplayacağı kamu gelirlerinin tahminini gösteren belgedir (Erginay, 2010: 8; Feyzioğlu, 1984: 2; Gürsoy, 1980: 1; Uluatam, 1988:60). Bütçe, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı Kanun)’nun Tanımlar başlıklı 3. maddesinde “*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlanmaktadır. Vergi ve benzeri kamu gelirleri ile bunların yöneltileceği kamu giderlerinin belirlenmesi ve denetlenmesi hakkı olarak tanımlanabilecek bütçe hakkı (Gürsoy, 1980: 181; Sayar, 1954: 7), halkın hangi kamu ihtiyaçlarının ne tür kamu gelirleri ile karşılanacağına karar vermesini sağlamaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2016: 21).

Bütçe hakkının temelleri 1215 yılında İngiltere’de kral ve baronlar arasında imzalanan Büyük Hürriyet Fermanı, (Büyük Ferman, Magna Carta Libertatum) ile atılmıştır. Magna Carta, yetki paylaşımına dair ilk yazılı belge olup; günümüz anlamı ile parlamentolar ilk defa kurulmuş, parlamento ibaresi kullanılmaya başlanmıştır (Blick: 2015: 39; Gözler, 2011: 746; Gürsoy, 1980: 57, 58; Harding, 2005: 170). Magna Carta ile halk, mutlak iktidarın sınırsız şekilde kullandığı vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması ile kendi rızaları olmaksızın vergi toplanmaması için mücadele başlatmıştır. Bu mücadele demokratik rejimin kurulması amacı ile atılan ilk adım olmuş; tarihte parlamentoların kazandığı ilk yetki olan vergilendirme yetkisi ile verginin yasallığı ilkesinin temelleri

² AYM, E. 2017/61, K. 2018/12, 14.2.2018.

atılmıştır (Blick, 2016: 45-51; Çağan, 1986: 199; Gözler, 2009: 372; Inter Parliamentary Union, 1962: 166).

Parlamentonun harcamalar üzerinde söz sahibi olması ise 17. yüzyılda gerçekleşmiş; kralın yine ek vergi getirme talebi, vergi gelirin sadece mevcut savaş için harcanması şartı ile kabul edilmiştir (Gürsoy, 1980: 59). Parlamentoların kamu harcamaları üzerinde söz sahibi olması demokrasinin gelişimi bakımından özel bir öneme sahip olmuş (Elliot, 1989: 167); gelir ve giderler üzerinde sahip olunan bu yetki, parlamentonun bunları denetlemeye başlaması ile tam anlamı ile güvenceye kavuşmuştur. Söz konusu denetim, 17. yüzyılda parlamentonun gelir ve giderlere bir sene için izin vermesi ve bunları her sene tekrar görüşmeye başlaması ile mümkün olmuştur (Przeworski vd., 2012: 105, 106; Silk, 1993: 161). Bütçe hakkının aşamaları yüzyıllarca süren fikir mücadeleleri ve savaşlar ile tamamlanmış (Sayar, 1954: 161); bu gelişmeler sırasında gelişen demokrasi talebi, parlamentoların tarihi boyunca temel işlev ve görevlerinin başında kamu kaynaklarının doğru toplanması ve dağıtılmasının gelmesini sağlamıştır (Çağan, 2008: 183).

Bütçe hakkının işleyişinde halk, seçtiği temsilciler aracılığı ile kendine ait olan bütçe hakkını parlamentolara devretmekte, parlamentolar bütçe yetkisi kullanmaktadır³. Anayasa Mahkemesi'nin tanımlaması ile *“yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesine ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir... Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır... Meclis, bütçe ile hükûmete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte; bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir⁴.”*

Halkın, kamu maliyesini kontrol etme talebi ve ihtiyacı, temsili demokrasinin doğuşunu sağlamış (Çağan, 1986: 199); bütçe hakkı, demokratik yönetim biçiminin yerleşmesinde önemli rol oynamıştır (Mutluer vd., 2018: 43). Bu öneminden yola çıkarak parlamentoların bütçe kanunu teklifini görüşüp kabul ederken kullandığı bütçe yetkisinin, hukuka uygun olması, bu yetkinin doğru kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi büyük önem taşımaktadır.

2.2. Bütçe Kanunu Üzerinde Uygulanacak Olan Anayasaya Uygunluk Denetiminin Genel Esasları

Demokratik hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması ancak anayasanın üstünlüğünün sağlanması ve kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ile mümkündür (İba & Kılıç, 2022: 3; Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2018: 500; Gözler, 2020: 429). Anayasa yargısı, anayasallık denetimi, siyasal

³ Bütçe hakkı-bütçe yetkisi devrinin hukuki niteliğinin değerlendirmesi için bkz. Müftüoğlu, 2021b: 901-916.

⁴ AYM, E. 2018/162, K. 2020/66, 12.11.2020; AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, 14.2.2018.

yargı gibi adlarla da anılan anayasaya uygunluk denetimi, anayasal devlet düzeninin kurulmasında ve bu düzene riayet edilmesinin sağlanmasında büyük önem taşımaktadır (İba & Kılıç, 2022: 1).

Bütçenin demokrasi ile ilişkisi, kapsamı ve işlevleri dikkate alındığında, parlamentoların kullandığı bütçe yetkisinin anayasaya uygunluğunun etkin şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Bütçe kanunu da bir kanun olduğundan ve aksi yönde bir hüküm bulunmadığından, Anayasa Mahkemesi'nin gerçekleştireceği anayasaya uygunluk denetimine tabidir.

Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş, görev ve çalışma esasları Anayasa'nın Yüksek Mahkemeler başlığı altında 146-153. maddeler arasında düzenlenmektedir. Buna göre on beş üyeden kurulan Anayasa Mahkemesi, *“kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.”*

Anayasa Mahkemesi, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli yargı organıdır (Gözler, 2020: 438) fakat Anayasa Mahkemeleri bu denetimi kendiliklerinden yapmamaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2018: 546). Bu denetim Mahkeme'ye başvurma usulüne göre iptal davası veya itiraz yolu olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Soyut norm denetimi olarak da anılan iptal davasının esasları 1982 Anayasası'nın 150. maddesinde; somut norm denetimi olarak da anılan itiraz yolu 152. maddesinde düzenlenmektedir.

Bütçe kanununun tabi olacağı ilke ve esaslar 1982 Anayasası'nın Bütçe ve Kesinhesap başlıklı 161. maddesinde kurala bağlanmaktadır. Anayasa'nın bu maddesinde bütçenin yıllık olması; bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaması; merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin, harcanabilecek tutarın sınırını göstereceği ve bütçe kanununa, bu tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair hüküm konulamayacağı gibi temel ilkeler güvence altına alınmaktadır. Bu ilkeler Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanunu üzerinde uygulayacağı denetime temel teşkil etmektedir.

3. Anayasaya Uygunluk Denetimine Dair Genel Sorunların Bütçe Kanununun Denetimine Yansımaları

Anayasa Mahkemesi'nin kanunlar üzerinde uyguladığı anayasaya uygunluk denetiminin etkinliği, anayasanın üstünlüğü, hukuk devleti ilkesinin gereklerinin yerine getirilebilmesi bakımından elzemdir. Çalışmanın odak noktası bütçe kanunu olduğundan, bu başlıkta, Anayasa Mahkemesi'nin kanunların anayasaya uygunluk denetiminde yaşanan aksaklık veya tartışmaya açık yönlerden sadece bütçe kanununun denetimi üzerinde etki doğuranlar ele alınmaktadır.

3.1. Esas Bozukluğuna Dayalı İptal Davası Açma Yetkisi

Anayasa'nın iptal davasının esaslarının düzenlendiği 150. maddesinde öngörüldüğü üzere “kanunların... veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.”

2023 yılında, 27. dönem milletvekilleri görevdeyken TBMM, on beş siyasi partiye mensup 577 milletvekilinden oluşmaktaydı. Bu dağılımda, Cumhurbaşkanı'nın üyesi olduğu siyasi partinin üye sayısı 285 idi. 27. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı başlıklı tabloda görüleceği üzere ikinci ve üçüncü sıradaki partiden destek alamadıkları sürece, meclisteki on beş siyasi partinin on ikisi bir araya gelse de bütçe kanununa karşı “üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler” sayısını yakalayamıyor, iptal davası açamıyorlardı (Bkz. Tablo I).

Tablo I: 27. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı

27. DÖNEM MİLLETVEKİLLERİ SANDALYE DAĞILIMI	
Parti Adı	Üye Sayısı
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	285
CUMHURİYET HALK PARTİSİ	134
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ	56
MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	48
İYİ PARTİ	37
TÜRKİYE İŞÇİ PARTİSİ	4
BAĞIMSIZ MİLLETVEKİLİ	3
DEMOKRAT PARTİ	2
MEMLEKET PARTİSİ	2
SAADET PARTİSİ	1
YENİLİK PARTİSİ	1
ZAFER PARTİSİ	1
BÜYÜK BİRLİK PARTİSİ	1
DEMOKRASİ VE ATILIM PARTİSİ	1
DEMOKRATİK BÖLGELER PARTİSİ	1
Toplam	577

Kaynak: 27. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı, <https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi>, Erişim: 27.03.2023.

Halkın, kamu gelirleri ve kamu giderleri üzerinde söz sahibi olması ve bunları denetleyebilmesi anlamına gelen bütçe hakkının tezahürünün birincil aracı bütçedir. Tablo I'de yer alan gibi bir dağılıma göre, bir yasama organında yer alan yer alan on beş siyasi partiden son on iki sırada yer alan tüm siyasi partiler, bütçede anayasaya aykırı hükümler olduğu konusunda uzlaşsa dahi ilk üç partiden destek alamadıkça bu bütçeye karşı dava açacak sayıya ulaşamamaktadır. Söz konusu problem iptal davası açmak bakımından genel bir temsil ve dava yetkisi sorunu olup, çalışmanın odak noktası bütçe kanunu olduğundan analiz edilen aksaklık, bütçe hakkı ve demokrasi bakımından daha derin bir sorun teşkil etmektedir.

2023 yılında gerçekleştirilen genel seçimler sonucunda 28. dönem milletvekili sandalye dağılımı temsil kabiliyeti bakımından nispeten olumluya gitmiş olup, 28. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı başlıklı tabloda görüleceği üzere, olumluya gitmiş hali ile bile son duruma göre sandalye dağılımı sırasında son on biri oluşturan tüm partiler birleşse dahi bütçe kanuna karşı iptal davası açamıyor, mutlaka on ikinci bir partiden destek almaları gerekiyor (Bkz Tablo II).

Tablo II: 28. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı

28. DÖNEM MİLLETVEKİLLERİ SANDALYE DAĞILIMI	
Parti Adı	Üye Sayısı
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	263
CUMHURİYET HALK PARTİSİ	130
YEŞİLLER VE SOL GELECEK PARTİSİ	55
MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	50
İYİ PARTİ	44
SAADET PARTİSİ	20
DEMOKRASİ VE ATILIM PARTİSİ	15
YENİDEN REFAH PARTİSİ	5
TÜRKİYE İŞÇİ PARTİSİ	4
HÜR DAVA PARTİSİ	4
DEMOKRAT PARTİ	3
DEMOKRATİK BÖLGELER PARTİSİ	2
EMEK PARTİSİ	2
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ	2
DEMOKRATİK SOL PARTİ	1
Toplam	600

Kaynak: 28. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı,
<https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi>, Erişim: 04.08.2023.

Tablo I ve II’de görüldüğü üzere, üye sayıları ne kadar düşük olursa olsun bir ülkede mecliste yer alan parti sayısının yaklaşık %80’ini oluşturan uzlaş, bütçe kanununda anayasaya aykırılık olduğu kanısında ve fakat bütçe kanununa karşı iptal davası açamıyor. Üstelik ilerleyen seçimlerde sandalye dağılımının temsil bakımından makasın daha da açılacağı bir bileşimde olmasının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Bu ihtimal göz önünde bulundurulduğunda, analiz edilen demokrasi ve bütçe hakkı ihlali probleminin büyümesi ve derinleşmesi de kaçınılmaz olacaktır.

3.2. Şekil Bozukluğuna Dayalı İptal Davası Açma Yetkisi

Üst başlıkta ele alınan Anayasa Mahkemesi’nde bütçe kanununa karşı iptal davası açma yetkisi kapsamının neden olduğu temsil sorunu ve bütçe hakkı bakımından sakıncalara benzer bir sorun da şekil bozukluğu başvurusu bakımından yaşanmaktadır.

1982 Anayasası, yukarıda da ele alındığı gibi esasa etkili aykırılıklar bakımından Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açmaya yetkili olanları, “Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler” olarak belirlemiştir. Şekle ilişkin aykırılıklara dayanarak iptal davası açabilecek olanlar ise 148. maddede ayrıca düzenlenmiş ve bu şekilde denetiminin “Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri” tarafından istenebileceği kurala bağlanmıştır. Anayasaya uygunluk denetiminin şekle veya esasa ilişkin olması durumunda iptal davası açabilecek olanların farklılaştırılma gerekçesi bilinmemektedir (Gözler, 2021: 436). Fakat yetkililerin kapsamında benimsenen bu daralma, Anayasa Mahkemesi’nin şekil bakımından denetimine sunulabilecek diğer tüm düzenlemelerin denetimini kısıtladığı gibi bütçe kanunun denetimini de etkilemektedir.

Anayasa’nın 148. maddesinde kurala bağlandığı üzere “kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı” kontrolüdür. Bu sayı kuşkusuz tüm kanunların yasalaşma süreci bakımından önem arz etmektedir. Temsili demokrasinin doğuşun ve demokrasinin gelişiminin mali yetkiler ile olan sıkı bağlantısı dikkate alındığında, bütçe kanununun öngörülen çoğunlukla oylanıp oylanmadığı bütçe hakkının gereği gibi yerine getirilmesi bakımından büyük önem teşkil etmektedir.

Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı olduğu ve siyasi partisi ile ilişkisinin devam ettiği hükümet sistemimizde, cumhurbaşkanının tabi olduğu siyasi partinin kendi bütçe kanunu teklifine Anayasa’ya aykırılık nedeni ile dava açmayacağını kabul etmek yerinde olacaktır. Parlamentoda farklı bir dağılım olmadığı sürece, mevcut hükümet sistemimizde Cumhurbaşkanı’nın üyesi olduğu siyasi parti, mecliste en çok üyeye sahip siyasi parti konumundadır. Bu durumda mecliste en çok üyeye sahip ikinci parti, teknik anlamda ‘ana muhalefet partisi’ niteliğinde olmaktadır. Mevcut durumda ana muhalefet partisinin başka hiçbir kriter bulunmadan, sırf bu sıfatla kanunların anayasaya şekil bakımından aykırılığı gerekçesi ile dava açma hakkı bulunmamaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2018: 548).

3.3. Grup Başkanvekillerinin Başvuruları

Bütçe kanununa karşı iptal davası açılması hususunda üst başlıkta ele alınan probleme ek olarak Anayasa Mahkemesi'nin, grup başkanvekilleri eliyle açılan davalarda eksiklerin tamamlanması yerine davayı reddetmesi örneğine de kısaca değinilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu durum her ne kadar münferit bir örnek olsa da bütçe kanunlarının anayasaya uygunluk denetiminde demokratik açıdan önem arz etmektedir.

2000 yılında, 2000 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun birtakım hükümlerine karşı Anamuhalefet Partisi TBMM Grup Başkanı iptal davası açmıştır. Grup Başkanı, bu başvuruyu, grup genel kurulu kararına dayanarak yapmıştır. Kararda *"2000 Malî yılı Bütçe Kanunu'nun bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğün durdurulması ile ilgili Anayasa Mahkemesi'ne müracaat edileceğinden; Anamuhalefet Partisi olarak Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak üzere Grup Başkanımız... 'a yetki verilmesi"* ibaresi yer almaktadır⁵.

Anayasa Mahkemesi, istemi, ilk incelemede başvuranın yetkisizliği nedeni ile reddetmiştir. Mahkeme red gerekçesini, *"davanın açılabilmesi için Parti Meclis Grubu kararında, iptali istenen Yasa ... veya bunların belirli madde ve hükümlerinin açıkça gösterilmesi gerekir. ... Genel Kurul kararında 2000 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun hangi maddelerinin iptalinin istendiği açıkça belirtilmeden, "bazı maddeler" ifadesi kullanılarak belirsizliğe yol açılmıştır... kararın usulüne uygun olarak alınmış bir grup kararı olarak kabulü olanaklı değildir"*⁶ şeklinde açıklamıştır.

Anılan kararın yayımlandığı tarihte yürürlükte olan 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un (2949 sayılı Kanun) 26. maddesine göre *"kanunların, ... veya bunların belirli Madde veya hükümlerinin Anayasaya aykırılığı sebebiyle açılacak iptal davası ... siyasî parti gruplarının ... grup başkanları veya vekilleri tarafından açılır."* 2949 sayılı Kanun'un 27. maddesinde ise iptal davasının açılmasında uyulması gereken esaslar düzenlenmekte, dava *"siyasî parti grupları tarafından açılmakta ise grup genel kurulu kararının tasdikli örnekleri ile dava dilekçesinde imzası olanların grup başkanı veya vekili olduklarını belirleyen onaylı belge örneklerini dava dilekçesi ile birlikte Genel Sekreterliğe vermeleri"* zorunluluğu kurala bağlanmaktadır. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise *"Anayasaya aykırılık iddiasıyla iptal davası açanlar, Anayasaya aykırılıklarını ileri sürdükleri hükümlerin Anayasanın hangi Maddesi veya Maddelerine aykırı olduğunu ve iddialarını dayandırdıkları gerekçenin neden ibaret bulunduğunu açıklamak zorundadırlar"* kuralı getirilmektedir. Kurala bağlanan bu iki durumun ardından 27. maddenin 4. fıkrasında ise Mahkeme'nin, dava dilekçesinde, yukarıda anılan hususlarda varsa noksanlıkları saptayarak ilgililere on beş günden az olmamak üzere süre vererek tamamlanması için tebliğ edeceği düzenlenmektedir.

2949 sayılı Kanun'un açık metninden görüleceği üzere siyasi partilerin üyeleri 'alelade bir grup oluşturarak ve birleşerek' iptal davası açmaya yetkili olamayacak; bu siyasi parti grubu üyelerinin dava açarken, partinin genel kurulu tarafından usulüne uygun şekilde alınmış bir karara dayanmaları gerekecektir (İba & Kılıç, 2022: 91). İptal

⁵ AYM, E. 2000/13, K. 2000/4, 03.03.2000.

⁶ AYM, E. 2000/13, K. 2000/4, 03.03.2000.

davası açılması sırasında partinin genel kurulu tarafından usulüne uygun şekilde alınmış karar yeterli olup, madde metninde, iptali istenen kanun maddelerinin hangileri olduğunun tek tek belirlenmesi gibi bir zorunluluk yer almamaktadır.

Anılan kararın karşı oy yazısında, durum “yetki devri” üzerinden tartışılmıştır. Karşı oya göre “... *Parti Meclis Grubu Genel Kurulu, kendisine ait olan Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açması hususunda Grup Başkanını görevlendirmiştir... Hangi maddelerin iptalinin isteneceği Grup Başkanına bırakılmıştır. Bu yetkinin verilmesinde, iptali istenen Yasa maddelerinin tek tek belirlenmesinde zorunluluk bulunmamaktadır. Burada, yetki devri değil, verilen yetkinin kullanılması söz konusudur... Parti Meclisi Genel Kurulu'nun Grup Başkanına verdiği yetkinin, "belirsiz yetki devri" biçiminde yorumlanarak başvurunun, yetkisizlikten reddine ilişkin çoğunluk kararı, kanunların, ... Anayasal denetiminin yapılacağı genel kuralına da uygunluk arz etmemektedir. Asıl olan belirtilen kuralların Anayasal denetiminin yapılmasıdır.*” Bu nedenle Mahkeme'nin, bütçe kanununun, 2949 sayılı Kanun'da yer almayan bir gereklilik yaratarak, bütçe kanununun anayasaya uygunluk denetimi dışında kalmasına neden olması bütçe kanunlarının tabi olduğu anayasaya uygunluk denetiminin etkinliğinin sarsılmasında bir problem daha meydana getirmektedir.

4. Bütçe Kanunu Üzerinde Uygulanan Anayasaya Uygunluk Denetimine Mahsus Sorunlar

Anayasa Mahkemesi'nin gerçekleştirdiği anayasaya uygunluk denetiminde aksayan noktaların bazıları tüm kanunlar için geçerli olup; bu aksaklıklar bütçe kanunu üzerinde de etki doğurmakta, bütçe kanunun anayasaya uygunluk denetimini zedelemektedir. Mahkeme tarafından gerçekleştirilmekte olan denetimin bazı noktaları ise doğrudan bütçe kanununun kendine has yapısı ve Anayasa'nın bütçe ve kesin hesap başlıklı 161. maddesinde yer alan düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Bütçe kanunu üzerinden etkin bir anayasaya uygunluk denetimi için bu hususların da analiz edilerek çözüm önerileri geliştirilmesi önem arz etmektedir.

4.1. Şekil Denetimi

Anayasa Mahkemesi'nin kanunlar üzerinde uygulayacağı denetimin esasları tüm kanunlar için farklılık gözetmeksizin genel kural üzerinden düzenlenmiştir. Bütçe kanununun yasalaşma süreci, diğer kanunlardan farklı bir rejime tabi tutulduğundan yasalaşma sürecinde diğer kanunların yasalaşma sürecinden farklı durum ve ihlaller meydana gelebilmektedir. Bütçe kanununa özgü bu durumlar hakkında Anayasa Mahkemesi'nin gerçekleştireceği anayasaya uygunluk denetimi bakımından özel hüküm yer almadığından bütçe kanunun anayasaya uygunluk denetimi etkin şekilde gerçekleştirilmesinde aksaklıklar olabilmektedir.

4.1.1. Süreler

1961 Anayasası'nın Mahkeme'nin görevlerini düzenleyen 147. maddesinde, Mahkeme'nin “*kanunların ... Anayasa'ya... uygunluğunu*” denetleyeceği kurala

bağlanmaktaydı. Yine 1961 Anayasası'nın bütçe sürecinin düzenlendiği 94. maddesinde ise "karma Komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır" hükmü yer almaktaydı. 1976 yılı bütçe kanunu tasarısının görüşülmesi sırasında bu süreler aşılmış, durum Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır.

Mahkeme, 1976 yılı bütçe kanununa karşı, tasarının senatoda geçen süre nedeni ile açılan iptal davasında, "Bütçe kanununun, Cumhuriyet Senatosunda görüşme süresinin geçirilmiş olmasının dava konusu maddelerin iptalini gerektirir bir neden sayılamayacağına" hükmetmiştir⁷. Mahkeme'nin söz konusu iptal başvurusunu reddetme gerekçesi ise 1961 Anayasası'nda sürelerle dair yer alan hükümlerin 'uyarıcı' nitelikte süreler olması, Anayasa'da bu sürelerin hukuki sonuçlarının ve yaptırımlarının belirlenmemiş olmasıdır. Dolayısı ile süre hükümlerine aykırılık yargısal denetimde göz önüne alınmamıştır (Çağan, 1986: 84).

1982 Anayasası'nın 148. maddesinde yer aldığı üzere "kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ... ile sınırlıdır." Madde metninde geçen, 'öngörülen çoğunluk' ibaresi, Anayasa'nın 96. maddesinde düzenlenen, TBMM üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacağına dair toplantı yeter sayısı ile başkaca bir düzenleme yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verileceğine dair karar yeter sayısıdır (Gözler, 2021: 439; Özbudun, 2008: 431).

1982 Anayasa'nın 161. maddesinde de bütçe kanunu teklifinin yasalaşma sürecinde sürelerle dair düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür ve teklif elli beş gün içinde kabul edilerek TBMM Genel Kurulu'na iletilir. Dolayısı ile Anayasa yetmiş beş gün ve elli beş gün olmak üzere sürelerle ilişkin iki belirleme yapmaktadır.

Anayasa'nın 148. maddesinde Mahkeme'nin, kanunların şekil yönünden denetlenmesi konusunda getirdiği sınırlama karşısında bütçe kanunu teklifinin yasalaşması süreci hakkındaki süreler, şekle ilişkin denetim kapsamı dışında kalmaktadır. Mahkeme'nin 1976 yılında verdiği karar göz önüne alındığında, Mahkeme, denetimin önünde bir sınır olmasa da sürelerle dair düzenlemeleri, uyarıcı olarak nitelendirmekte ve bu sürelerle uyulmamasını bir iptal nedeni olarak görmemektedir.

4.1.2. Bütçe Komisyonunun Oluşumu

1982 Anayasası'nın 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu (2017 Anayasa değişikliği) öncesinde, Bütçenin görüşülmesi başlılık 162. maddesinde yer aldığı üzere "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve

⁷ AYM, E. 1976/34, K. 1976/52, 9.12.1976.

oynanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

2017 Anayasa değişiklikleri ile yukarıda anılan kural korunmuş, düzenleme Anayasa'nın 161. maddesinde *“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oynanır”* şeklinde yer almıştır.

Bütçe kanununun uygulanmaya başlaması ile yürütme organı, bütçede yer alan ödenekler ile kamu hizmetleri sunacak, kamusal ihtiyaçları giderecek; bu harcamaları yapabilmek için kamu gelirleri toplayacaktır. Uygulanacak olan bütçe, yürütme organı tarafından hazırlanmakta, mecliste görüşülüp kabul edilmesi ile uygulanabilir aşamaya gelmektedir. Bu süreçte, bütçe kanunu teklifinin hazırlanmasında yer almayan ve fakat mecliste temsil edilmekte olan siyasi parti grupları ve temsil ettikleri kişiler, sene içinde gerçekleştirilecek kamu hizmetleri ve toplanacak olan kamu gelirleri üzerinde değişiklik yapma olanağını sadece bütçe komisyonu aşamasında bulmaktadırlar. Dolayısı ile komisyon, halkın temsilcilerinin, halkın giderilmesine ihtiyaç bulunan ama bütçeye girmemiş ihtiyaçlarını bütçeye ekleyebilecekleri esas zamandır (Müftüoğlu, 2020c, 150-155, 227).

Bütçe komisyonu, mecliste temsil edilen ve fakat iktidarda yer almayan siyasi görüşlerin sene içinde gerçekleştirilecek kamu harcamaları ve toplanacak olan kamu gelirleri üzerinde söz sahibi olacağı başlıca yer ve zaman olduğundan (Yılmaz&Biçer, 2010, 205) bu komisyonun bileşiminin ve sürecinin anayasal düzeyde güvence altına alınması ve bütçe kanunlarının bütçe komisyonuna dair bu anayasal düzenlemelere aykırı olması halinde etkin bir anayasaya uygunluk denetiminden geçmesi demokrasi, hukuk devleti ve bütçe hakkı bakımından elzemdir. Halbuki Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde de 1982 Anayasası döneminde de bunun aksine bir tutum sergilemektedir.

1961 Anayasası'nın 94. maddesinde, bütçe tasarısının karma komisyonda görüşülüp kabul edilmesinin ardından Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülerek karara bağlanacağı kurala bağlanmaktaydı. Bu maddede karma komisyonun *“otuzbeş milletvekiliyle onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu”* olacağı, kuruluşunda, *“iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsil”* gözetileceği kuralı getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi ise 1976 tarihli kararında, komisyonun oluşumuna dair hükümlerin uyarıcı nitelikte olduğuna hükmetmektedir⁸.

1982 Anayasası da 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Bütçe Komisyonu'nun oluşumuna dair hüküm içermekteydi. 1982 Anayasası'nın bütçenin görüşülmesi başlıklı 162. maddesinde *“Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili*

⁸ AYM, E. 1976/34, K. 1976/52, 9.12.1976.

gözönünde tutulur” düzenlemesi yer almaktaydı. Anayasa’da komisyonun oluşuma dair hüküm olmakla birlikte, doktrinde bütçeye dair komisyonun kurulmasına dair aykırılıkların yargısal denetimde göz önüne alınmayacağı kabul edilmektedir (Çağan, 1986: 202). Anayasa Mahkemesi de komisyonlarda görüşülme sırasında meydana geldiği iddia edilen aykırılık iddialarını incelememektedir (İba & Kılıç, 2022: 87)⁹.

Bütçe komisyonunun, mecliste temsil edilen ve fakat iktidarda yer almayan siyasi görüşlerin varlığını ve söz hakkını güvence altına alınması ihtiyacı bakımından 1961 Anayasası’nın anılan düzenlemesi ile 1982 Anayasası’nın 2017 Anayasa değişikliği öncesi maddeleri oldukça yetersiz kalmaktadır. Zira anılan iki düzenleme de iktidarda olmayan siyasi görüşlerin değil tam tersine iktidar partisi/partilerinin temsilini güvence altına almaktadır. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında bütçe komisyonu bakımından Anayasa’da bütçe komisyonunun oluşumuna dair hüküm bulunmamaktadır (Ergül vd., 2022: 303-317). Bu durumda Anayasa Mahkemesi’ne götürülebilecek bir aykırılık iddiası da bulunmamaktadır.

4.2. Davanın Sonuçlanma Süresi

Anayasa’nın yargı yetkisinin düzenlendiği 9. maddesinde yer verildiği üzere *“yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.”* Anayasa’nın 138. maddesinde ise mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi düzenlenmektedir. Buna göre *“hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar... Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.”*

Mahkemelerin bağımsızlığı Anayasa’da güvence altına alınmış olmakla birlikte, bazı özel durumlar için süreler bakımından sınırlar getirilebilmektedir. Örneğin Anayasa’nın 85. maddesine göre *“Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ... karar verilmiş ... milletvekili, kararın, Anayasaya, kanuna veya İktüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içerisinde kesin karara bağlar.”* Bir diğer örnek Anayasa’nın 152. maddesinde kurala bağlanan süre sınıridir. Bu maddeye göre bir kanun hükmünün anayasaya aykırılığının mahkemece ileri sürülmesi halinde Mahkeme, dosyanın kendisine gelişinden itibaren beş ay içinde kararını verip açıklaması gerekmektedir. 1982 Anayasası’nda, Anayasa Mahkemesi’nin bütçe kanunu üzerinde gerçekleştireceği denetimin süresi bakımından ise bir süre sınırlaması bulunmamaktadır.

Bütçe kanunu, yıllık bir kanundur. Ülkemiz sisteminde takvim yılı ve mali yıl özdeştir. Bütçe kanunu her yılın 1 Ocak tarihinde yürürlüğe girer ve 31 Aralık tarihinde uygulaması son bulur. Bütçe kanununda anayasal ilkelere aykırılık olması durumu, yürütme organının anayasaya aykırı şekilde kamu harcaması yapıyor ve/veya kamu geliri topluyor olması anlamına gelmektedir. Başka bir ihtimal de örneğin bütçede bütçe ile ilgili olmayan hüküm olması, buna rağmen o hükmün uygulanmaya devam ediyor olmasıdır. Bütçe ile ilgili olmayan hüküm, harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile artırılabilmesine dair hüküm gibi nedenlerle anayasaya aykırılık iddiası

⁹ AYM, E. 2012/48, K. 2012/75, 24.5.2012.

ile dava açılması halinde bu aykırılığın mümkün olan en kısa sürede karara bağlanması ve uygulanması elzemdir.

4.2.1. Öncelikli Ele Alınma Koşulu ve Karara Bağlanma Süresi

Bütçe kanunlarının Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olduğu durumlarda davanın, bütçe kanunu yürürlükteyken karara bağlandığı örnekler olmakla birlikte¹⁰, birçok örnekte ise davalar bütçe kanununun uygulanması bittikten bir¹¹ veya iki¹² yıl sonra sonuçlanmaktadır. Bazı durumlarda ise bütçe kanununun anayasaya aykırılık incelemesinin dahi kanunun uygulanma süresi bittikten sonra yapıldığı örnekler mevcuttur¹³.

Hukuki güvenliğin sağlanabilmesi adına soyut norm denetiminin başlatılabilmesi için yasanın kabulü veya yürürlüğe girmesinin ardından belirli bir süre içinde istemde bulunulmasına dair süre kısıtlaması getirilmesi (Kaboğlu, 2007: 78) ve fakat aykırılığın kanunun süresi bittikten sonra incelenmesi birbiri ile çelişmektedir. Aynı zamanda anayasaya aykırı bir bütçe hükmünün uygulanmış yani anayasaya aykırı bir kamu gelirinin toplanmış veya kamu harcamasının gerçekleştirilmiş olması anlamına gelmektedir.

Açıklanan sakıncaların giderilebilmesi için bütçe kanununa karşı Anayasa Mahkemesi'nde açılan davaların belli süre içinde görüşülüp karara bağlanmasına dair bir sınır getirilmesi uygun olacaktır. 2022 yılında bu görüşe paralel bir kanun değişikliği teklifi verilmiş olup, teklif bu çalışmanın hazırlanmakta olduğu sırada komisyondadır. 2022 yılının başında sunulan kanun değişikliği teklifinin gerekçesinde, bütçe kanununun yıllık olmasının anayasa yargılaması bakımından özel bir durum yarattığına dikkat çekilmiştir. 6216 sayılı Kanun'da ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünde, bütçe kanununa karşı açılan davalar bakımından ne kadar sürede karar verileceğine dair bir düzenleme olmamasının bu kanunların denetlenmesinde Anayasa Mahkemesi kararlarının etkisiz kalmasına neden olduğu belirtilmiştir¹⁴.

Kanun teklifinde belirtilen bir yaklaşıma ise katılmak mümkün görünmemektedir. Teklifte, "*Anayasa Mahkemesinin geçmiş yılların bütçe kanunlarına ilişkin olarak verdiği*

¹⁰ AYM, E. 2006/28, K. 2006/108, 23.11.2006; AYM, E. 2005/6, K. 2005/93, 29.11.2005; AYM, E. 2002/138, K. 2002/96, 22.10.2002.

¹¹ AYM, E. 2021/26, K. 2022/19, 24.2.2022; AYM, E. 2019/23, K. 2020/50, 24.9.2020; AYM, E. 2017/61, K. 2018/12, 14.2.2018; AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, 26.5.2016; AYM, E.2009/10, K. 2010/56, 1.4.2020; AYM, E. 2005/125, K. 2005/74, 10.11.2005; AYM, E. 2004/102, K. 2005/96, 29.11.2005; AYM, E. 2004/115, K. 2005/92, 29.11.2005; AYM, E. 2003/19, K. 2003/12, 1.4.2003; AYM, E. 2003/24, K. 2003/35, 16.4.2003; AYM, E. 2003/24, K. 2003/35, 16.4.2003; AYM, E. 2003/8, K. 2003/9, 11.3.2003.

¹² AYM, E. 2020/32, K. 2022/18, 24.2.2022; AYM, E. 2018/27, K. 2020/49, 24.9.2020; AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, 14.2.2018.

¹³ AYM, E. 2009/91, K. 2010/10, 14.1.2010; AYM, E. 2009/92, K. 2010/11, 14.1.2010; AYM, E. 2008/37, K. 2010/116, 16.12.2010; AYM, E. 2008/11, K. 2008/64, 28.2.2008; AYM, E. 2008/75, K. 2010/40, 25.3.2010; AYM, E. 2007/94, K. 2009/140, 8.10.2009; AYM, E. 2005/9, K. 2005/95, 29.11.2005; AYM, E. 2004/59, K. 2006/7, 19.1.2006.

¹⁴ Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Genel Gerekeçe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4104.pdf>.

birçok iptal kararı, bu kararlar bütçe kanununun ilgili olduğu yıl geçtikten sonra verildiği için tamamen etkisiz kalmıştır. Bazı iptal kararları ise ancak sonraki yıllar bütçe kanunu tekliflerinin hazırlanması sırasında dikkate alınması nedeniyle ve dolaylı olarak bir etki gösterebilmiştir” şeklinde bir saptama yapılmaktadır. Bütçe kanunları incelendiğinde ise iptal edilen kimi hükümlerin ilerleyen bütçe kanunlarında tekrar yer alması durumu ile karşılaşabilmektedir. Örneğin 2020 ve 2021 yılı bütçe kanunları hakkında iptal edilen üç hüküm 2022 bütçe kanununda da yer almaktadır¹⁵. Görüleceği üzere aslında Mahkeme’nin geç kalan kararları, dolaylı olarak dahi etki göstermemekte, yasama organı ve yürütme organı, Mahkeme kararı olmasına rağmen yine aynı aykırılığa meydan verebilmektedir. Bu durum, salt Anayasa Mahkemesi’nin bütçe kanunu üzerinde uyguladığı anayasaya uygunluk denetiminin etkinliği bakımından bir sorun olmaktan öte sistematik bir soruna dönüşmektedir.

1982 Anayasası’nın yargı erkinin genel esaslarının düzenlendiği bölümünde yer alan 141. maddede, “*davaların...mümkün olan süratle sonuçlandırılması*” yargının görevi olarak gösterilmiştir. Bütçe kanunu veya herhangi başka bir düzenleme hakkında yürütülen dava için özel bir süre düzenlenmesi dahi yargı organlarının adaletin en kısa sağlanmasını temin etme görevi bulunmaktadır. Tüm yargı mercilerine verilen bu görevin, uygulamada karşılığını bulamadığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin de bütçe kanunu gibi özel öneme sahip bir kanuna karşı ileri sürülen aykırılıkları karara bağlamada yukarıda açıklanan tutumu dikkate alındığında özel bir önlem alınmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir. Anayasa’da, Anayasa Mahkemesi’nin bütçe kanununa karşı açılan davaları örneğin altmış¹⁶ veya doksan gün gibi makul bir süre içinde görüşerek karara bağlaması sınırı getirilmesi uygun olabilecek, demokratik bir toplum düzeninin kurulabilmesi bakımından da gerçekçi bir beklenti olacaktır (Gönül, 2022).

4.2.2. Gereğe Yazım ve Yayınlanma Süresi

Anayasa’nın yargı erkinin genel esaslarını düzenlediği 141. maddede, yargı mercilerine verilen görevlerden bir diğeri bütün mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olarak yazılmasıdır. Anayasa Mahkemesi’nin kararlarına dair genel esasların düzenlendiği 153. maddede ise iptal kararlarının gerekçesi yazılmadan açıklanamayacağı kurala bağlanmaktadır. Yine aynı maddede düzenlendiği üzere hakkında iptal davası açılan kanunun veya hükümlerinin iptal edilmesi durumunda, anayasaya aykırı olan bu kanun veya hükümler, kararın Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacaktır. Maddede, kararların Resmi Gazete’de ne kadar süre içinde yayımlanacağına

¹⁵ Bu hükümler şunlardır: “2022 yılı bütçe kanununun 13. maddesinin birinci fıkrası, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi E-Cetvelinin “(06) Sermaye Giderleri” Başlıklı Açıklamasındaki “Türkiye Büyük Millet Meclisinde edinilecek taşitların cinsi ve fiyatı TBMM Başkanı tarafından belirlenir” ibaresi ve T-Cetveli’ndeki “Cinsi ve fiyatı Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.” İbareleri ile aynı cetvelin “Not” Bölümünün (4) numaralı açıklaması “Cumhurbaşkanlığı ve TBMM tarafından edinilecek taşitların cinsi ve fiyatı bu Kurumların üst yöneticileri tarafından belirlenir” Bkz: Gönül, 2022.

¹⁶ Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Genel Gereğe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4104.pdf>. (Erişim: 22.02.2024).

dair bir süre sınırı olmamakla birlikte “*Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır*” ibaresi bulunmaktadır.

Anayasa’nın, Mahkeme’nin kararlarının ‘hemen’ yayımlanacağına dair açık hükmüne rağmen, verilen iptal kararlarının gerekçelerinin yazılmasının ve Resmi Gazete’de yayımlanmasının uzun zaman aldığı gözlemlenmektedir¹⁷. Son birkaç yıldır, bu duruma ilişkin sorun büyük ölçüde giderilmiş ve eskiye göre oldukça hızlanmış olsa da konunun bütçe kanunları bakımından hassasiyeti devam etmektedir. Bir bütçe kanununa dair iptal davası ancak bütçe kanunu yürürlükteyken en kısa süre içinde tamamlanması ve gerekçesinin yazılarak yayımlanması halinde anlamlı olabilecektir. Aksi takdirde bütçe kanunu uygulanmaktayken karar verilmemesi ve/veya yayımlanmaması, anayasaya aykırı bir bütçe hükmünün uygulanması, o bütçe kanunu ardından bir bütçe kanunu daha yapılması gibi sakıncalara neden olmaktadır.

Anayasa’da, bütçe kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi konusunda özel bir hüküm olmadığından, bu kanuna dair kararların gerekçelerinin yazılmasında ve Resmi Gazete’de yayımlanması bakımından özel bir çaba bulunmamaktadır. İptal kararının gerekçesi yazılıp yayımlanmadan hükmün uygulanması ortadan kalkmayacağı için bütçe kanununun hükümleri anayasaya aykırı bulunup iptal edilseler dahi iptal kararı yayımlanana kadar anayasaya aykırı şekilde kamu harcaması yapılmaya ve kamu geliri toplanmaya devam edecektir.

4.3. Yeniden Değerleme Oranına Göre Artırılarak Uygulanacak Bütçenin Denetimi

2017 Anayasa değişikliği ile halihazırda uygulanmakta olan geçici bütçe “*bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır*” hükmü ile Anayasa’nın 161. maddesine eklenmiştir. Yine aynı Anayasa değişikliği ile “*geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır*”¹⁸ şeklinde daha önce mevzuatımızda ve sistemimizde uygulaması olmayan bir bütçe uygulaması daha düzenlenmiştir. Söz konusu bütçe uygulamasının hukuki niteliği belirsiz olup¹⁹, 5018 sayılı Kanun’un 19. maddesinde da aynı ibare kullanılmakta, ek bir açıklama yer almamaktadır. Bu bütçenin hukuki niteliğinin, olması gereken bakımından ele alındığında ‘kanun’ olması gerekliliği tartışmasızdır. Fakat Anayasa’nın ve 5018 sayılı Kanun’un lafzı dikkate alındığında bu bütçenin -bütçe hakkını ihlal eder şekilde- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya cumhurbaşkanı kararı ile yapılmasının da önü açık görünmektedir²⁰.

¹⁷ AYM, E. 2019/23, K. 2020/50, 24.9.2020; AYM, E. 2008/37, K. 2010/116, 16.12.2010; AYM, 2011/148, K. 2012/186, 22.11.2012; AYM, E. 2006/28, K. 2006/108, 21.11.2006; AYM, E. 2005/125, K. 2005/74, 10.11.2005; AYM, 2004/115, K. 2005/92, 29.11.2005; AYM, E. 1976/34, K. 1976/52, 9.12.1976.

¹⁸ Metnin okunmasını kolaylaştırmak adına bu düzenleme ‘uyarlanmış bütçe’ olarak anılacaktır.

¹⁹ Uyarlanmış bütçenin hukuki analizi için bkz: Müftüoğlu, 2020a: 405-428.

²⁰ Uyarlanmış bütçenin bütçe hakkı bakımından analizi için bkz: Müftüoğlu, 2020b: 89-107.

Böyle bir bütçenin uygulanması, geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması koşulu ile getirilmiş bir önlem olduğundan, örneğin mali yıl bütçe kanunu teklifinin süresinde yürürlüğe konamaması halinde TBMM'ye geçici bütçe kanunu teklifi getirilmeden doğrudan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile böyle bir bütçe uygulaması durumuna gidilmesi halinde Anayasa Mahkemesi'nde bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı dava açılabilir midir? Bu sorunun cevabının olumlu olması beklenmektedir.

Söz konusu bütçe, 161. maddede düzenlenen bütçenin yıllık olması ilkesi bakımından da sakıncalı görünmektedir. Maddenin ikinci fıkrasında, *“malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir”* istisnası yer almaktadır. Uyarlanmış bütçenin, yıllık olma ilkesinin istisnası olacağına dair anayasal veya yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Böyle bir bütçenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi durumunda da bu kararname, bütçenin yıllık olma ilkesi ihlal etmiş olacak mıdır ve bu kararnameye karşı yıllık olma ilkesini ihlal gerekçesi ile iptal davası açılabilir midir? Bu sorulara teknik olarak evet cevabı vermek gerekmektedir²¹ fakat böyle bir bütçenin iptal edilmesi halinde devlet işleyişinin durma noktasına geleceği de açıktır. Bu çıkmaz, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygunluk denetimi ile ilgili bir sorun olmayıp uyarlanmış bütçeye dair mevcut anayasal düzenlemenin sakıncalarından biri olarak nitelendirmek gerekir.

Uyarlanmış bütçe, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *“bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”* kuralı bakımından da denetimde soru işaretleri barındırmaktadır. Siyasi istikrarsızlık dönemlerinde kanun çıkarmanın zor olması veya bütçe kanununun uzun ve teknik bir metin olması nedeni ile *“araya sıkıştırılmış”* birkaç hükmün parlamento üyeleri tarafından incelenmeden yasalaşabilmesi nedeni ile yürütme organı tarafından bütçe kanununa, bütçe ile ilgili olmayan hüküm konma çabası yaşanabilmektedir (Öner, 2009: 70). Bütçe kanununa, bütçe ilgili olmayan hüküm konamamasını düzenleyen sınırlamanın mantığı, bu girişimleri engellemektir. Madde metni *“bütçe kanunu”* olarak geçtiğinden lafzi yorum benimsenerek, ilgili olmayan hüküm koyma yasağı sadece bütçe kanunları bakımından mı benimsenecektir? İlgili olmayan hüküm koyma yasağı, bütçe kanununun diğer kanunlardan farklı bir yasalaşma süreci geçirmesi nedeni ile kabul edilmiş bir kuraldır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tek taraflı bir idari işlem olduğundan, bu yasağın bir anlamı kalmayacağı düşünülebilir. Zira uyarlanmış bütçe, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapıldığında, bütçe kanununun özel yasalaşma süreci söz konusu olmayacak, korunması gereken bir yasalaşma süreci yaşanmayacaktır. Bu durumda Anayasa Mahkemesi'nin bütçeyi düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesini, bütçe ile ilgili olmayan hüküm içerme yasağı bakımından denetleyemeyecek olması daha yüksek bir ihtimal olarak görünmektedir.

Anılan bütçe, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *“bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”* kuralı bakımından

²¹ Uyarlanmış bütçenin, yıllık olma ilkesi bakımından analizi için bkz: Müftüoğlu, 2021: 229-251.

bir diğer belirsiz durum ise bütçe kanununda yer alan ve kendi mali yılında bütçe ile ilgili olmayan hüküm olmasına rağmen uygulanmış bir kuralın, uyarlanmış bütçe ile uygulanmaya devam ettiğinde nasıl bir durum ile karşı karşıya kalınacağıdır. Bu durumda bütçe kanununun ilgili maddesine dava açma süresi çoktan sona ermiştir. Bu bütçenin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dönüşerek uygulanmaya devam etmesi halinde ise böyle bir yasak, üst paragrafta da tartışıldığı üzere muhtemelen olmayacaktır.

Uyarlanmış bütçe bakımından soru işareti barındıran bir başka konu ise “*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz*” kuralıdır. Bu kural, yasama organının kullanmakta olduğu bütçe yetkisine dayanarak yürütme organına bütçe kanunu aracılığı ile harcama yapma ön onayı vermesi ve yürütme organının, sene içinde yasama organından onayı alınmamış bir harcama yapamaması amacına dayanmaktadır. Değil harcama sınırının, tüm bütçenin yasama organı izni ve onayı olmaksızın bir idari işlemle yapılacağı uyarlanmış bütçede artık böyle sınır koyan bir kuralın varlığından, anlamından ve amacından söz etmek mümkün görünmemektedir. Anayasa Mahkemesi, söz konusu kuralı “*bütçe kanununun ve geçici bütçenin çıkarılmaması durumunda dahi kamu idarelerinin harcamaları serbest bırakılmamakta, önceki yıl bütçesiyle bir bağlantı kurularak harcamalar sınırlandırılmaktadır*”²² şeklinde yorumlamaktadır. Fakat güvence olarak gösterilen ‘bağlantı kurularak sınırlandırma’ gerçekten bir sınırlandırma mıdır? Uyarlanmış bütçenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi halinde, bu düzenlemenin ilerleyen tarihte başka bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değiştirilmesinin önünde bir engel görünmemektedir. Böyle bir değişiklik, bütçede yer alan ödeneklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değiştirilmesi sonucunu da doğuracaktır. Söz konusu sonuç, Anayasa’nın anılan kuralını ihlal eder görünmekte ve fakat uyarlanmış bütçenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılması bu kuralın için boşaltmaktadır. Dolayısı ile uyarlanmış bütçenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılması halinde artık, “*Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz*” şeklinde bir kural da hüküm ifade etmeyecektir. Bu nedenle anılan sınır sadece bütçe kanunları için geçerli olacak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen uyarlanmış bütçenin, anılan kural bakımından anayasaya uygunluk denetimine tabi olması mümkün olmayacak gibi görünmektedir.

Anayasa’nın geçmiş yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağı bütçe düzenlemesi hukuki niteliği ve esasları bakımından birçok soru işareti barındırmaktadır. Bu belirsizlikler ilgili bütçenin anayasaya uygunluk denetimi konusunu da doğrudan etkilemektedir. Böyle bir bütçe düzenlemesi halinde yukarıdaki paragraflarda işaret edilen olasılıklarda Anayasa Mahkemesi’nin nasıl bir tavır takınacağı ise belirsizliğini korumaktadır.

²² AYM, E. 2021/133, K. 2022/120, 13.10.2022.

5. Sonuç ve Öneriler

İyi işleyen bir anayasa yargısı, hukukun üstünlüğü ilkesinin ve bu ilkenin beraberinde getirdiği tüm güvencelerin bir ön koşuludur. Kanunların anayasaya uygunluğunun etkin şekilde denetimi hukuk devleti ilkesi, kuvvetler ayrılığı ilkesi gibi temel ilkelerin yerleşmesinde önemli rol oynamakta, yasama organının ve yürütme organının hukuka saygılı davranmasında önemli bir işlev üstlenmektedir. Kuşkusuz ki tüm kanunların anayasaya uygunluğunun etkin şekilde denetlenmesi hem demokratik bir toplum düzeninin şartı hem temel haklar bakımından bir gerekliliktir. Kanunlar arasında özel bir yeri olan bütçe kanununun anayasaya uygunluğunun etkin şekilde yapılması ise ülke genelinde bir yıl boyunca gerçekleştirilecek olan kamu harcamalarının ve toplanacak olan kamu gelirlerinin anayasaya uygun şekilde sürdürülmesinin sağlayıcılarından biridir. Bu önemden yola çıkarak, bütçe kanunu üzerinde uygulanan anayasaya uygunluk denetiminin, anayasa yargısının ve bütçe kanununun varlık amacına hizmet eder şekilde iyileştirilebilmesi için birtakım öneriler geliştirilmiştir.

5.1. Anayasaya Uygunluk Denetimine Dair Genel Sorunların Bütçe Kanununun Denetimine Yansımalarına Dair Öneriler

Çalışmanın kanunların anayasaya uygunluk denetimine dair genel sorunların bütçe kanununun denetimine yansımalarının ele alındığı üçüncü bölümünde esas ve şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açma yetkisi ile grup başkanvekillerinin Anayasa Mahkemesi'ne başvuruları incelenmiştir.

Anayasa'nın 150. maddesinde iptal davası açma yetkisinin "Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere" verilmesi bütçe kanununun tarihsel ve demokratik işlevinin yerine getirilmesinde aksaklık yaşanmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle Anayasa hükmünün değiştirilerek, daha düşük sayıda milletvekilinin örneğin meclis üye tam sayısının yirmide birinin bütçe kanununa iptal davası için yeterli olması bütçe kanununun özelliğine ve denetimin etkinliğine daha uygun olacaktır²³.

Yine çalışmanın üçüncü bölümünde ele alındığı gibi şekil bozukluğuna karşı dava açma yetkisi Anayasa'nın 148. maddesinde "Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte birine" verilmektedir. Anayasa'nın aynı maddesinde yer verildiği üzere "kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı" kontrolüdür. Aranılan sayıya ulaşılması oldukça zor olduğundan, teknik anlamda 'ana muhalefet partisi' niteliğindeki partinin, başkaca bir sayı aranmaksızın bu niteliğine dayanarak şekle ilişkin aykırılık iddiası ile iptal davası açamaması bütçe kanunu ve diğer tüm kanunların denetiminde engel teşkil etmektedir. Bu nedenle şekle ilişkin aykırılıklar bakımından yetkinin genişletilerek "Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna" da bu yetkinin verilmesi, teknik anlamda 'ana muhalefet partisi' niteliğindeki partinin şekle ilişkin aykırılıklar

²³ Tanör ve Yüzbaşıoğlu'nun iptal davası açmaya yetkili olanların kapsamının genişletilmesi için bu hakkın bütün siyasi parti meclis gruplarına ve TBMM'nin üye tam sayısının onda biri tutarındaki milletvekillerine tanınması önerisi için bkz. Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2018: 549.

bakımından iptal davası açabilmesini sağlayacak; demokrasi ve bütçe hakkının gerekleri bakımından olumlu bir adım olacaktır.

Grup başkanvekillerinin iptal davası açılması sürecindeki durumlarına dair Anayasa Mahkemesi kararının incelendiği kısımda ise 2000 yılında grup başkanına, grup genel kurulu kararında bütçe kanununun hangi maddesine dava açılacağına yazılmayarak genel yetkilendirme verilmesi durumu analiz edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, söz konusu davayı başvuranın yetkisizliği nedeni ile reddetmiştir. Anılan kararın yayımlandığı tarihte yürürlükte olan 2949 sayılı Kanun'da iptali istenen kanun maddelerinin hangileri olduğunun tek tek belirlenmesi gibi bir zorunluluk yer almamaktadır. Bütçe kanununun hangi maddesine karşı dava açıldığının mutlaka belirtilmesi gerekcek olsaydı dahi bu konudaki eksiklik davanın reddi ile sonuçlanmak yerine süre tanınması ile giderilebilirdi. Nasıl ki 2949 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 4. fıkrasında eksikliklerin giderilmesi için başvuruculara on beş günden az olmamak üzere süre verilmesi düzenlenmiş; grup başkan vekiline, bütçe kanununun hangi maddelerine dava açma yetkisi verildiğinin belirtilmesi için ek süre tanınması, kanunların anayasaya uygunluğunun denetiminin sağlanması bakımından daha doğru olurdu. 2011 yılında yürürlüğe giren 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (6216 sayılı Kanun)'da da 2949 sayılı Kanun'a paralel bir düzenleme getirmektedir. 6216 sayılı Kanun'un 38. maddesinde iptal davası açılmasında temsil ve uyulması gereken esaslar düzenlenmekte; eksikliklerin tamamlattırılması ve görüş bildirme başlıklı 39. maddede de başvuru dilekçesinde belirtilen şartlar bakımından eksiklikler varsa ilgililere on beş günden az olmamak üzere süre verilerek tebliği olunacağı kurala bağlanmaktadır.

Bu başlık altında ele alınan mahkeme kararı münferit bir örnek olup, bütçe kanunları üzerinde olduğu gibi diğer kanunlar bakımından da etkin bir anayasaya uygunluk denetimi yapılmasını engelleyici bir özellik taşıdığından çalışmada ele alınması ihtiyacı doğmuş ve ileride böyle bir durum tekrar ederse hukuk devleti ilkesi bakımından daha uygun sonuç doğurabilecek bir çözüm yolu önerilmek hedeflenmiştir.

5.2. Bütçe Kanunu Üzerinde Uygulanan Anayasaya Uygunluk Denetimine Mahsus Sorunlara Dair Öneriler

Çalışmanın bütçe kanunu üzerinde uygulanan anayasaya uygunluk denetimine mahsus sorunların ele alındığı dördüncü bölümünde ise bütçe kanununun şekil denetimi, davanın sonuçlanması süresi ile yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanacak bütçeye dair Anayasa düzenlemesi analiz edilmiştir.

5.2.1. Şekil Denetiminde Yaşanan Sorunlara Dair Öneriler

Çalışmada, bütçe kanunu üzerinde uygulanan anayasaya uygunluk denetiminin şekilde denetimi bakımından sorunları Anayasa'da bütçenin yasalaşma sürecine dair sürelin niteliği ve bütçe komisyonu oluşumunun Anayasa'da muhalefet görüşlerinin temsilini güvence altına alacak şekilde düzenleme bulunmaması olarak saptanmıştır.

Bütçe kanunlarının şekilde denetiminde ele alınan sorunlardan ilkinin temelinde 1961 Anayasası zamanında Anayasa Mahkemesi'nin senatoda geçen süre nedeni ile bütçe kanunu tasarına açılan iptal davasında, "bütçe kanununun, Cumhuriyet Senatosunda görüşme süresinin geçirilmiş olmasının dava konusu maddelerin iptalini gerektirir bir neden sayılamayacağına" hükmetmesi yatmaktadır. Mahkeme ve doktrin, Anayasa'da yer alan bütçe kanununa dair süreleri düzenleyici nitelikte kabul etmektedir. 1982 Anayasası'nda da bütçenin yasalaşmasına dair süreler yer almaktadır. Çalışmada yer verilen karardan sonra günümüze kadar Mahkeme tarafından bu sürelerin niteliğine dair aksi yönde bir karar da verilmemiştir.

Yasama organının kullandığı bütçe yetkisinin gerektiği gibi kullanılabilmesi, yasama organının ve dolayısı ile halkın kamu gelirleri ve giderleri üzerinde gerçekten söz sahibi olabilmesi, yasama organının makul bir inceleme süresine ve yöntemine sahip olabilmesi ile doğrudan ilişkilidir. 1982 Anayasası'nın 161. maddesinde öngörüldüğü üzere "TBMM üyeleri, Genel Kurulda ... gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar." Bu sınırlamadan anlaşılacağı üzere yasama organının, yürütme organının hazırladığı bütçe kanunu teklifindeki giderlerin artırılması, gelirlerin azaltılması için tek aşama komisyon aşamasıdır. Bu nedenle bütçe kanunu teklifinin komisyonda etkin şekilde incelenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Komisyonda gerçekleşecek incelemenin etkinliğinde en büyük rol şüphesiz ki niteliğidir. Bunun yanında, komisyonun bütçe kanunu teklifi üzerinden içerik, kapsam ve şekil bakımından etkin bir inceleme yapabilmesi için makul bir süreye ihtiyacı olduğu da kuşkusuzdur.

Yürütme organının, bütçe kanunu teklifini, anayasada öngörülen düzenleyici sürelerden çok daha geç bir tarihte meclise sunması halinde komisyonun bütçe kanunu teklifini etkin şekilde incelemesi, değişiklik önermesi, bu değişikliklerin tartışılmasında zorluk yaşanacaktır. Bu şartlar altında komisyonda acele şekilde kabul edilen bir bütçe kanunu teklifinin Genel Kurul'da yasalaşması halinde parlamentonun gerçek iradesini taşıyıp taşımadığı tartışmalıdır. Bu hali ile anılan düzenlemede sürelerin niteliğinin 'düzenleyici' addedilmesi, yürütme organının yasama organını adeta 'köşeye sıkıştırarak' veya 'aceleyle getirerek' teklifin kanunlaşmasını sağlamaya çalışmasına açık kapı bırakmaktadır. Bunun yerine ilgili sürelerle uyulup uyulmadığının Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olması, bütçe kanunun iptal edilmesinin önünü açacağından ve yürütme organının da bütçe kanununun iptal edilmesini istemeyeceğinden sürelerle uyma eğilimi daha yüksek olacaktır.

Bütçe kanununun, sürelerle uyulmamasından dolayı iptali, kamu geliri toplanamaması ve kamu harcaması yapılamaması anlamına gelecektir. Böyle bir durumda devlet işleyişinin durma noktasına gelmemesi için Anayasa'nın, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına dair hükmünden yola çıkarak çözüm bulunabilecektir. Anayasa'nın 153. maddesinde düzenlendiği üzere "Anayasa Mahkemesi bir kanun... tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez. Kanun... hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir....

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun (...) teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.” Anayasa’nın ilgili hükmünden de yola çıkarak, Anayasa Mahkemesi’nin, bütçe kanunu teklifinin meclise sunulma, komisyonda görüşülme sürelerine riayet edilmeden kanunlaşması halinde şekil denetimi yapması ve bütçe kanunu iptal kararı vermesi halinde, kararın yürürlüğe girmesi için ileri bir tarih belirlenebilir. İptal kararı yürürlüğe girene kadar geçecek sürede de anayasada yer alan süre hükümlerine aykırı şekilde görüşülmüş bütçe kanunu teklifi gereği gibi görüşülerek kabul edilebilir.

Bütçe kanununun anayasanın sürelerle dair düzenlemelerine aykırılıktan dolayı iptal edilmesinde devlet işleyişinin durma noktasına gelmemesi için düşünülebilecek ikinci bir ihtimal de geçici bütçe uygulamasıdır. Bu ihtimalde, Anayasa Mahkemesi’nin bütçe kanununu, Anayasa’nın süre hükümlerine aykırılıktan iptal kararının zamanında yürürlüğe girecek; zamanında meclise sunulmuş olan bütçe kanunu teklifi sürelerle uygun şekilde tekrar görüşülecektir. Bu sırada da geçici bütçe kanunu ile harcama yapılması ve gelir toplanması mümkün olabilecektir. Geçici bütçe kanunu, çok hızlandırılmış bir yasalaşma sürecinden geçtiği için mecliste gereği gibi incelenemediğinden, yasama organının gerçek iradesi aranmamakta, bu durum bütçe hakkı bakımından sakıncalar doğurmaktadır. Geçici bütçe kanununun bütçe hakkı bakımından taşıdığı sakıncalar göz önüne alındığında²⁴, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı üzerine başvurulacak geçici bütçe kanununun da örneğin en fazla üç ay gibi bir süre ile çıkarılabileceğine dair kural konması yerinde olacaktır.

1982 Anayasası’nın Bütçe ve Kesinhesap başlıklı 161. maddesinde Bütçe Komisyonunun bileşimine dair özel bir düzenleme yer almamaktadır. Demokrasinin gerekleri, hukuk devleti ilkesi ve bütçe hakkı, 1982 Anayasası’na, bütçe kanunu teklifi hazırlıklarında yer almayan siyasi parti gruplarının bütçe komisyonunda etkin temsilini güvence altına alan bir madde eklenmesi gerekmektedir. Bütçe kanunu üzerinden etkin bir anayasaya uygunluk denetiminden bahsedilebilmesi için ise Anayasa Mahkemesi’nin, iktidar partisinin temsilini güvence altına alan düzenlemelerde dahi denetimden kaçınan tutumundan uzaklaşarak, bütçe komisyonu bileşimine ve sürecine aykırılıkları denetlenmesi beklenmektedir.

1982 Anayasası’na bütçe komisyonunun, muhalefet partilerinin etkin temsilini güvence altına alır bir madde eklenmesi ve Anayasa Mahkemesi’nin bütçe kanununu, bu maddeye aykırılık bakımından denetlemesi halinde bütçenin, Anayasa’nın komisyon bileşimi ve sürecine dair hükümlere aykırı bulması halinde tüm bütçenin iptal edilmesi gerekecektir.

Sürelere aykırılığın ele alındığı başlıkta da değinildiği üzere bütçe kanununun, komisyon oluşumuna dair anayasaya eklenecek olası bir düzenlemeye aykırılıktan dolayı iptali kamu geliri toplanamaması ve kamu harcaması yapılamaması anlamına gelecektir. Böyle bir durumda devlet işleyişinin durma noktasına gelmemesi için Anayasa’nın 153.

²⁴ Geçici bütçe kanununun bütçe hakkı bakımından analizi için bkz. Müftüoğlu, 2020b: 89-107.

maddesinde ye alan iptal kararının yürürlüğe girmesinin ertelenmesi olanağına başvurulabilecektir. İptal kararı yürürlüğe girene kadar geçecek sürede de anayasaya aykırı şekilde teşekkül etmiş bütçe komisyonu anayasaya uygun şekilde kurularak yürütme organı tarafından zamanında meclise sunulmuş olan bütçe kanunu teklifinin tekrar görüşülerek kabul edilmesi ve ardından Genel Kurul sürecinin işletilmesi düşünülebilecektir.

İkinci bir ihtimal de Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanununu, Anayasa'nın bütçe komisyonu hükümlerine aykırılıktan iptal kararının yayımı ile yürürlüğe girmesi, zamanında meclise sunulmuş olan bütçe kanunu teklifinin anayasanın bütçe komisyonu hükümlerine uygun şekilde görüşülüp tekrar oylanana kadar geçici bütçe kanunu uygulanmasıdır. Yine süreler başlığında ele alındığı üzere geçici bütçe kanunu da kendi içinde bütçe hakkı bakımından sakıncalar doğurduğundan geçici bütçe kanunun uygulanabileceği süreye de bir sınırlandırma getirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

5.2.2. Davanın Sonuçlanma Süresinde Yaşanan Sorunlara Dair Öneriler

1982 Anayasası'nda, Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanunu üzerinde gerçekleştireceği denetimin süresi bakımından bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümünde yer verilen örneklerde görüldüğü üzere, bütçe kanunlarına açılan iptal davaları, ilgili kanunun uygulamasının bitmesinden sonra sonuçlanabilmektedir. Bütçe kanununda anayasal ilkelere aykırılık olması durumu, yürütme organının anayasaya aykırı şekilde kamu harcaması yapıyor ve/veya kamu geliri topluyor olması anlamına gelmektedir.

Bütçe kanununun Anayasa'ya aykırı hükümler taşımasına uygulaması bittikten sonra iptal edilmesinden doğan sakıncaların giderilebilmesi için bütçe kanununa karşı Anayasa Mahkemesi'nde açılan davaların belli süre içinde görüşülüp karara bağlanmasına dair bir sınır getirilmesi uygun olacaktır. 2022 yılında bu görüşe paralel bir kanun değişikliği teklifi verilmiş olup, teklif bu çalışmanın hazırlanmakta olduğu sırada komisyondadır. 2022 yılının başında sunulan kanun değişikliği teklifinin gerekçesinde, bütçe kanununun yıllık olmasının anayasa yargılaması bakımından özel bir durum yarattığına dikkat çekilmiştir. 6216 sayılı Kanun'da ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünde, bütçe kanununa karşı açılan davalar bakımından ne kadar sürede karar verileceğine dair bir düzenleme olmamasının bu kanunların denetlenmesinde Anayasa Mahkemesi kararlarının etkisiz kalmasına neden olduğu belirtilmiştir²⁵.

²⁵ Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Genel Gerekeçe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4104.pdf>. Kanun teklifinde belirtilen bir yaklaşıma ise katılmak mümkün görünmemektedir. Teklifte, "Anayasa Mahkemesinin geçmiş yılların bütçe kanunlarına ilişkin olarak verdiği birçok iptal kararı, bu kararlar bütçe kanununun ilgili olduğu yıl geçtikten sonra verildiği için tamamen etkisiz kalmıştır. Bazı iptal kararları ise ancak sonraki yıllar bütçe kanunu tekliflerinin hazırlanması sırasında dikkate alınması nedeniyle ve dolaylı olarak bir etki gösterebilmiştir" şeklinde bir saptama yapılmaktadır. Bütçe kanunları incelendiğinde ise iptal edilen kimi hükümlerin ilerleyen bütçe kanunlarında tekrar yer alması durumu ile karşılaşılabilmektedir. Örneğin 2020 ve 2021 yılı bütçe kanunları hakkında iptal edilen üç hüküm 2022 bütçe kanununda da yer

1982 Anayasası'nın yargı erkinin genel esaslarının düzenlendiği bölümünde yer alan 141. maddede, "davaların ... mümkün olan süratle sonuçlandırılması" yargının görevi olarak gösterilmiştir. Bütçe kanunu veya herhangi başka bir düzenleme hakkında yürütülen dava için özel bir süre düzenlenmese dahi yargı organlarının adaletin en kısa sağlanmasını temin etme görevi bulunmaktadır. Tüm yargı mercilerine verilen bu görevin, uygulamada karşılığını bulamadığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin de bütçe kanunu gibi özel öneme sahip bir kanuna karşı ileri sürülen aykırılıkları karara bağlamada yukarıda açıklanan tutumu dikkate alındığında özel bir önlem alınmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir. Anayasa'da, Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanununa karşı açılan davaları örneğin altmış²⁶ veya doksan gün gibi makul bir süre içinde görüşerek karara bağlaması sınırı getirilmesi uygun olabilecek, demokratik bir toplum düzeninin kurulabilmesi bakımından da gerçekçi bir beklenti olacaktır (Gönül, 2022).

Mahkeme'nin bütçe kanununa dair davaları öncelikle ele alması ve belli bir süre içinde karara bağlamasına dair süre hükmü getirilse dahi bu hükmün gerekçe yazımı ve kararın yayımı bakımından da desteklenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Aksi takdirde, bir bütçe kanununa açılan iptal davası en hızlı şekilde incelense dahi iptal kararının gerekçesi yazılıp yayımlanmadan hükmün uygulanması ortadan kalkmayacağı için yine anayasaya aykırı şekilde kamu harcaması yapılmaya ve kamu geliri toplanmaya devam edecektir. Bu sakıncanın giderilebilmesi için Anayasa'ya, bütçe kanunlarına karşı açılan davaların görüşülüp karara bağlanmasına dair süre sınırı getirilirken, bu sürenin gerekçe yazımı ve Resmi Gazete'de yayımlanması da içerecek şekilde düzenlenmesi uygun olabilecektir.

5.2.3. Yeniden Değerleme Oranına Göre Artırılarak Uygulanacak Bütçenin Denetiminde Yaşanan Sorunlara Dair Öneriler

1982 Anayasası'nın 161. maddesine 2017 Anayasa değişikliği ile eklenen "bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır" düzenlemesi hukuki niteliğinin belirsizliği nedeni ile birçok açıdan problemli görünmektedir. Bu belirsizlikler, kuşkusuz ki bütçe hakkını, hukuk devleti ilkesini, onun bileşenleri olan hukuki belirlilik ve hukuki güvenlik ilkelerini ihlal etmekte, anayasanın üstünlüğü ve demokrasi kavramlarını temelden sarsmaktadır. Dolayısı ile öncelikle ihtiyaç duyulan, hukuki niteliği kanun olmayan bir bütçe düzenlemesinin yapılmasına imkan veren bu anayasal düzenlemenin ortadan kalkması beklenmektedir. Bu düzenleme mutlaka varlığını sürdürecektir de hukuki niteliğinin belirlenmesi ve tabi olacağı denetim esaslarının düzenlenmesi gerekmektedir.

almaktadır. Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Genel Gerekçe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4104.pdf>. Görüleceği üzere aslında Mahkeme'nin geç kalan kararları, dolaylı olarak dahi etki göstermemekte, yasama organı ve yürütme organı, Mahkeme kararı olmasına rağmen yine aynı aykırılığa meydan verebilmektedir. Bu durum, salt Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanunu üzerinde uyguladığı anayasaya uygunluk denetiminin etkinliği bakımından bir sorun olmaktan öte sistematik bir soruna dönüşmektedir.

²⁶ Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Genel Gerekçe, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4104.pdf>. (Erişim: 22.02.2024).

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Zeynep Müftüoğlu ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - %100.

Çıkar Çatışması: Yazar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Kaynakça

- Blick, A. (2016). *The Codes of the Constitution*, North America: Hart Publishing.
- Blick, A. (2015). *Beyond Magna Carta, A Constitution for the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing.
- Çağan, N. (2008). Modern Bütçe Sürecinde Parlamentonun Rolü. Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, içinde *Uluslararası Sempozyum Bildiriler ve Makaleler* (183-192). Ankara: TBMM Basımevi.
- Çağan, N. (1986). "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü". *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2, 107-224.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2016). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Elliot, M. (1989). "The Control of Public Expenditure" içinde. Jeffrey J. ve Dawn O. (Ed), *The Changing Constitution*, Oxford: Clarendon Press.
- Erginay, A. (2010). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Ergül, O., Yüksel, İ., Bakırcı, F., Kılıç, A., Aslan, G. A. ve Gençkaya, Ö. F. (2022). *Parlamento Hukukuna Giriş*. Ankara: Lykeion Yayıncılık.
- Feyzioğlu, B. N. (1984). *Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Gönül, H.H. (2022). Bütçe Kanunlarının Anayasal Denetiminde Süre Sorunu. *Vergi Algi*. <https://vergialgi.com/butce-kanunlarinin-anayasal-denetiminde-sure-sorunu>. (Erişim: 10.02.2024).
- Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2020). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2009). "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme". içinde *Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan* (365-374). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye, Bütçe*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları No. 436.
- Harding, A. (2005). *Medieval Law and the Foundations of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Inter-Parliamentary Union (1962). *Parliaments*, London: Casell and Company Ltd.

- İba, Ş. ve Kılıç, A. (2022). *Anayasa Yargısı Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kaboğlu, İ. (2020). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*. İstanbul: Legal Yayınları.
- Kaboğlu, İ. (2007). *Anayasa Yargısı*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Maddicott, J. R. (2012). *The Origins of the English Parliament 924-1327*, Oxford: Oxford University Press.
- Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2018). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Müftüoğlu, Z. (2021). "Yetki Devri Kurumunun İdare Hukuku ve Bütçe Hakkı Bakımından Karşılaştırmalı Analizi". İçinde *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı* içinde (901-916). Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları. (2021a)
- Müftüoğlu, Z. (2021). "Bütçenin Düzenleyici İşlem ile Yapılması Durumunda Rızasız Vergi Olmaz İlkesinin Akıbetine Dair Bir Tartışma". İçinde *X. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı* (229-251). İstanbul: Altınbaş Üniversitesi Yayınları (2021b)
- Müftüoğlu, Z. (2020). "1982 Anayasasının 161. Maddesinde Öngörülen "Bir Önceki Yılın Bütçesinin Yeniden Değerleme Oranına Göre Artırılarak Uygulanacağı Bütçe" Türünün Hukuki Niteliği Üzerine Değerlendirme". İçinde *Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan*, (405-428) Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları. (2020a)
- Müftüoğlu, Z. (2020). "Anayasası'nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi". İçinde *IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı* (89-107). Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları. (2020b)
- Müftüoğlu, Z. (2020). *Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim*, Ankara: Adalet Yayınevi. (2020c)
- Öner, C. (2009). Bütçe Dışı Hükümler. *Ankara Barosu Dergisi*, 67(4), 65-74.
- Özbudun, E. (2008). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Przeworski, A., Asadurian, T. & Bohlken, A. T. (2012). "The Origins of Parliamentary Responsibility". İçinde Tom Ginsburg (Ed), *Comparative Constitutional Design*, USA: Cambridge University Press.
- Sayar, N. (1954). *Amme Maliyesi Devlet Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Silk, P. (1993). *Financial Control and Accountability, How Parliament Works*, New York: Longman.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2018). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Uluatam, Ö. (1988). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Yılmaz, H. ve Biçer Mustafa (2010). "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi". *Maliye Dergisi*, 158, 201-225.
27. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı, <https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi>, E.T. 27.03.2023.
28. Dönem Milletvekilleri Sandalye Dağılımı, <https://www.tbmm.gov.tr/sandalyedagilimi>, E.T. 04.08.2023.

