İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İstanbul Hukuk Mecmuası, 80 (2), 583-614

DOI: 10.26650/mecmua.2022.80.2.0007
https://dergipark.org.tr/pub/ihm
http://mecmua.istanbul.edu.tr/tr/_

İstanbul Hukuk Mecmuası

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Başvuru: 28.07.2021
Revizyon Talebi: 12.04.2022
Son Revizyon Tarihi: 06.06.2022
Kabul: 14.06.2022

1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları

Barış Bahçeci*

Öz

Bu çalışma 1921 Anayasası dönemindeki mali hukuk düzeninin, anayasal kurallarla şekillenen kimliğini incelemektedir. Çalışmanın temel kaynağı, mali kuralların konulduğu ve mali sorunların tartışıldığı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanaklarıdır. Araştırma konusu zaman dilimi, 1921 Anayasası dönemi olarak kabul edilen, TBMM'nin açıldığı 23 Nisan 1920 ile 1924 Anayasasının ve ilk düzenli bütçenin kabul edildiği 24 Nisan 1924 tarihleri arasıdır. 1921 Anayasası mali hukuk düzenine ilişkin doğrudan bir hüküm içermez. Ancak içerdiği milli egemenlik ve meclisin üstünlüğü kuralları, mali hukukla kanunilik ve bütçe yetkisi başlıkları altında bir etkileşim oluşturur. Çalışma bu bağlamda iki bölüme ayrılmış, ilk bölümde kanunilik uygulaması, hem 1876 AY döneminden farklılaşan özellikleri, hem bu dönemdeki işlevleri hem de 1924 AY dönemine bırakılan miras açılarından irdelenmiştir. İkinci bölümde ise Mebusan Meclisi döneminden beri süregelen bütçe yapım ve denetimi sorununa TBMM'nin verdiği tepki ve üstlendiği sıra dışı rol analiz edilmiştir. Böylece 1921 Anayasası döneminin mali hukuka etkisi açısından önceki ve sonraki dönemlerden farkı açığa çıkarılmıştır. Çalışmadan elde edilen çıktılar, bu dönemde Türk hukukunda daha önce olmamış ve daha sonra da karşılaşılmayan bir meclis kimliğinin varlığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler

1921 Anayasası, Bütçe Yetkisi, Kanunilik, Anayasa Hukuku Tarihi, Mali Hukuk Tarihi, Milli Egemenlik, Meclisin Üstünlüğü, Meclis Hükümeti Sistemi

The Reflections of the 1921 Constitution on Turkey's Fiscal Law Order

Abstract

This study examines the identity of the fiscal law order shaped by constitutional rules during the period of the 1921 Constitution. The main source for the study is the minutes of the Turkish Grand National Assembly (TGNA), where financial rules are enacted and financial problems discussed. The time period that is the subject of the research is the period of the 1921 Constitution: between April 23, 1920, when the TGNA was convened, and April 24, 1924, when the 1924 Constitution and the first regular budget were enacted. Although the 1921 Constitution does not directly contain a regulation on the fiscal legal order, the change in this order was influenced by the rules of national sovereignty and the supremacy of the assembly. The study is divided into two chapters, one focusing on the issue of legality and the other on budgetary power, which are different reflections of these constitutional rules in financial law. In the first part, the application of legality is examined in terms of how its features differentiate it from the previous period, its functions in this period, and its legacy in the subsequent constitutional period. The second part analyzes how the TGNA reacted to the problem, and extraordinary role, of budget-making and control, which has been ongoing since the period of the Ottoman Parliament (Mebusan Meclisi). Thus, it was possible to reveal how the period of the 1921 Constitution differed from the previous and subsequent periods in terms of its effect on fiscal law. The outputs obtained from the study show the emergence of an identity of the Assembly that did not previously exist.

Keywords

1921 Constitution, Budgetary Authority, Lawfulness, Legality, National Sovereignty, Constitutional History, Fiscal Law History, Supremacy of Assembly, Assembly Government System

* **Sorumlu Yazar:** Barış Bahçeci (Doç. Dr.), İzmir Ekonomi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Mali Hukuk Anabilim Dalı, İzmir, Türkiye. E-posta: baris.bahceci@ieu.edu.tr ORCID: 0000-0001-9991-0378

Atıf: Bahceci B, "1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları" (2022) 80(2) İstanbul Hukuk Mecmuası 583. https://doi.org/10.26650/mecmua.2022.80.2.0007

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Extended Summary

This study describes the fiscal law order in Turkey during the period of the 1921 Constitution and analyzes the effects of the change in the constitutional order on the fiscal law rules. The main source for the study is the official minutes of the Turkish Grand National Assembly (TGNA), which is responsible for discussing fiscal law issues and creating rules. The data obtained from this source were generalized by induction, and the observed change was analyzed in comparison with the data in the previous and subsequent periods.

The 1921 Constitution resulted from a republican political program against the Ottoman monarchy and the Istanbul government and from a nationalist political movement against both the Allied Powers and some ethnic groups in Turkey that supported their occupation. This program ultimately prevailed and manifested itself in the two constitutional concepts—national sovereignty and unity of forces (the supremacy of the assembly)—distilled in the text of the 1921 Constitution. Therefore, in the first part of this study, an answer is sought to the question of how the concept of national sovereignty was created with fiscal legislations in this period. The second part, however, focuses on the various effects and consequences of the change in the use of the budgetary authority, which embodies the concept of parliamentary supremacy.

With respect to the first issue, the authority to impose fiscal burdens, given to the legislature under the 1876 Constitution, but not generally implemented at this time, was radically embraced by the TGNA during this period. The sharpest reaction here was directed at fiscal transactions in the form of decrees that were followed by the Ottoman government. Under the influence of the policy of national sovereignty, financial regulation was left solely to the law. Undoubtedly, legality is not just such a formal choice. It also functioned to replace Ottoman domination with the sovereignty of the TGNA and to provide a legal basis for *de facto* actions. Second, it became the basis for both the control of the executive and for the executive's rejection of demands made against it. Thus, legality constitutes the basis of legal boundaries and the new regime for all power centers.

Regarding the second issue, the effect of the period on the use of budgetary power reveals a more unusual picture. Despite the ongoing inability to make a regular budget that it inherited from the Ottoman legal order, the TGNA used its budget-making power through the Budget Commission that directed the ministries. Nevertheless, to judge by the performance of the budget and final account laws, the TGNA seems to have been relatively unsuccessful as a legislative body. One of the main reasons for this is the absence of a disciplined party structure. However, for the first time, the parliament decided that the ministers should pay compensation to the treasury on the

grounds that they harmed the state, based on the legal responsibility of the ministers. At the same time, as an example of political accountability, ministers held responsible for acting arbitrarily or ignoring the will of the Assembly were dismissed through a vote of no confidence. Likewise, the 1921 budget was the first to be rejected by the TGNA.

In sum, the period of the 1921 Constitution shows an extraordinary interim character in which the political structure, being incompatible with national sovereignty, was partially liquidated through the implementation of the constitutional fiscal rules. Fiscal conflicts played a role in shaping the government system, and some of those that were inherited from the previous period remained to be resolved in the next (1924) constitutional period. The 1921 Constitution, however, provides no automatic and instant formulas in this fiscal regime change. In fact, the Assembly's ability to use its fiscal powers is a product of a political change, rather than legal change. In other words, the legal adoption of financial issues in this period resulted from the national sovereignty policy rather than from the adoption of the 1921 Constitution.

1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları

Giriş

Bu çalışma, 1921 Anayasası (AY) döneminde Türkiye'deki *mali hukuk düzeni*ni betimlemek ve *anayasal düzendeki değişikliğin mali hukuk kuralları üzerindeki yansımalarını* çözümlemek amacıyla kaleme alındı. *Mali kuralların konulması* ve *mali işlemlerin denetlenmesi* süreçlerini içeren *mali düzen*in irdelenmesine, 1876 AY döneminden miras kalan ve 1924 AY dönemine miras bırakılan mali hukuk birikimi ve sorunlarının gösterilmesine çalışıldı.

Siyasal koşulların anayasal kuralları, anayasal kuralların ise mali hukuku şekillendirdiğinden hareket edildi. Yeni bir anayasayla oluşan yeni düzen (statüko), anayasa metninden ibaret olamayacağından, hukuksal normativizme ve madde metinlerine hapsolunmadı. Zaten, bir mali hukuk düzeni, mali nitelikli anayasa kurallarından ibaret olsaydı, bu tip hiçbir kural içermeyen 1921 AY dönemine ilişkin hiçbir söz söylenemezdi. Çalışma bu dönem çıkarılan ve mali ana kuruluşu düzenleyen kanun metinlerine de indirgenemezdi. Dönemin mali hukuk düzeni, mevzuat metinlerinden çok, o metinlerde yer alan kuralların nasıl şekillendirildiğinin ortaya konulması ile anlaşılabilecekti. İşte bu nedenle mali kuralların yaratıldığı, kaldırıldığı ya da tartışıldığı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları incelendi. Dönemin mali düzenine hayat veren anlam ve tercihlere dikkat edilerek, sadece kabul edilen kanunlar değil, kabul edilmeyenler ve gensoru önergeleri de veri sepetine eklendi. Sonunda çıkan tablo, dönemin mali hukukunu oluşturan *yasama siyaseti*nin de bir kompozisyonu oldu.

Bu kompozisyon elbette kuru bir betimleme olmamalıydı. Bu nedenle yazıya dökülürken, 'anayasaların, toplum içindeki çıkar grupları arasında yaşanan mücadelenin ulaştığı yeni durumu yansıtan belgeler olduğu' yargısıyla hareket edildi. Gerçekten, hukuk kuralları soyut bir idealar dünyasında, zaman ve mekândan bağımsız doğrularla oluşturulan metinler değiller. Tersine, belirli bir zaman akışı içinde yaşanan siyasal sorun ve çatışmalarla doğan ve var oldukları sürede, yeni sorun ve çatışmalara gebeler. Bu nedenle dönemin mali hukuk düzeni, bir zaman akışı içinde anayasa hukuku ve siyasal gerçeklik zemininde ele alınarak, diğer dönemlerden farklı kılan karakteristiği açığa çıkarıldı. Etkileşimin karşılıklı bir ilişkinin varlığını gerektirdiği gözetilerek, *siyasetin yarattığı hukuk* ile *hukukun yön verdiği siyaset* birbirinden ayrılmadan işlendi. Nitekim 1921 AY, 1876 AY dönemindeki siyasal çatışmaların doğurduğu bir sonuç olduğu kadar, bu anayasanın uygulandığı dönemde ortaya çıkan yeni sorunlar da 1924 AY için bir neden oluşturmuştu.

Bir mali hukuk düzenini çözümlemenin birden çok yolu olsa da, burada anayasal düzenle etkileşimi ön plana çıkarıldı; bu yapı, övgü veya yergilerle değil kendisini

doğuran siyasal çatışmalarla anlatılmaya çalışıldı. Nitekim TBMM, her ne kadar ülkenin işgalden kurtarılması gibi ortak bir amaç güden milletvekillerinden oluşsa da, bu kanlı–canlı insanlar, birbirlerinden tamamen farklı siyasal amaçlara, yöntemlere ve duruşlara sahipti ve eşzamanlı olarak hem İstanbul hükümeti, hem işgal güçleri hem de birbirleri ile bir mücadele içindeydi. Bu çerçevede 1921 AY, Osmanoğulları monarşisi ve İstanbul hükümetine karşı cumhuriyetçi, İtilaf devletlerine ve onların işgalini destekleyen etnik gruplara karşı milliyetçi bir siyasal programın ürünüydü.[1] Bu siyasal programın hukuksal yansıması 1921 AY metninde *milli egemenlik* ve *kuvvetler birliği (meclisin üstünlüğü)* kavramları oldu. Bir başka deyişle, bu iki anayasal kavram, TBMM üyesi olan farklı grupların farklı gerekçelerle de olsa oydaşabildiği kesişim noktalarıydı.[2]

Pekiyi, bu anayasal kavramların, mali kuralların konulduğu ve denetlendiği mali hukuk düzenindeki yansımaları nelerdir? Dönemin koşulları açısından bakıldığında, milli egemenliğin kanunilik kuralıyla; meclis üstünlüğünün ise bütçe yetkisiyle yakın ilişkili olduğunu görebiliriz. Bu nedenle ilk bölümde, milli egemenlik kavramını somutlaştıran kanuniliğin, bu dönemde *nasıl uygulandığı ve mali kuralların konulmasında hangi işlevlerle kullanıldığı* sorusu cevaplanmaya çalışılacak. İkinci bölüm ise, meclisin üstünlüğü kavramını somutlaştıran *bütçe yetkisinin kullanımındaki değişimin, etki ve sonuçlarının* neler olduğu şeklindeki araştırma sorusuyla şekillenecek.

Bu soruların cevabını aramadan önce, 1921 AY döneminden ne anlamak, bu süreyi hangi zaman dilimiyle sınırlamak gerektiğini ele almalıyız. Dönemsel sınırlar hukuksal metinlerin kabul edildikleri değil, fiilen uygulandıkları tarihlerle şekillenir. Bu nedenle 1921 AY dönemini, anayasanın kabûl edildiği 20 Ocak 1921'den değil, bu anayasanın temel kuralları olan milli egemenlik ve meclisin üstünlüğünün uygulanmaya başlandığı 23 Nisan 1920'de başlatmak gerekir. Bu durumda, 1921 AY metninin kabûlünün, TBMM'nin toplanmasıyla başlayan sürecin daha ileride yer alan bir halkası olduğu görülür.

Bu dönemin bitiş tarihi ise anayasa hukuku-mali hukuk ilişkisini göstermesi açısından oldukça semboliktir. Cumhuriyetin ilk bütçe kanunu olan 490 sayılı Genel Bütçe (Muvazene-i Umûmiye) Kanunu, 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu adını taşıyan 1924 AY ile aynı gün, 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiş ve yine aynı gün yayımlanmıştır.[3] Bu iki metnin asıl ortak noktası ise şudur: 1921 AY dönemi boyunca bütçe kanunları, *avans* ya da *geçici(muvakkat) bütçe* adını taşımış, 490 Sayılı Kanunla ilk defa olağan bir bütçe yapılmıştır. Keza, 1921 AY dönemi boyunca devlet

[1] Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri* (34. Bası, Yapı Kredi 2017) 226-227.

[2] Milli egemenlik ve kuvvetler birliği, TBMM'deki devrimci ve muhafazakâr olarak adlandırılabilecek birbirine zıt görüşlerdeki milletvekillerinin farklı nedemlerle de olsa oydaştığı kurallardır: Ergun Özbudun, *1921 Anayasası* (Atatürk Kültür, Dl ve Tarih Yüksek Kurumu 1992) 24.

[3] RG 24.05.1924/71.

ana kuruluşuna ilişkin temel tartışmaların çözümü hep ileri bir tarihe ertelenmiş, bu erteleme 491 Sayılı Kanunla son bulmuştur. Bu nedenle dönemin bitiş tarihi olarak hem anayasa, hem de mali hukuk açısından bir kesişim anı olan 20 Nisan 1924'ü kabûl edebiliriz. Çalışmaya konu zaman dilimi bu şekilde sınırlandığına göre, şimdi araştırma sorularımıza geçebiliriz.

I. Milli Egemenliği Somutlaştıran Kanunilik

1921 AY mali hukuk alanında kanuniliğe ilişkin bir kural içermez. Ancak md 1'de yer alan *egemenliğin millete ait olması* kuralı ile temsile dayanmayan padişah ve ayan gibi anayasal kurumları örtülü biçimde saf dışı bırakır.[4] AY md 2'de ise egemenliğin, aynı zamanda yasama yetkisinin de tek sahibi olan TBMM'de ortaya çıktığı bildirilir.[5] Dönemin siyasal koşullarını yansıtan bu düzenleme, kanunilik kuralının anayasal dayanağını oluşturur. Buna göre, yasama yetkisini Ankara'da mevzilenerek kullanan bu güç, Sultan ve İstanbul hükümeti gibi *iradeyi seniyye* veya *kararname* yerine sadece TBMM tarafından yapılabilen *kanun* formunda işlemlerle hareket edecektir. Pekiyi kanunilik bu dönemde nasıl uygulanmış, hangi işlevlerle kullanılmıştır?

Kanunilik kuralı, hukuk yazını için bağlamsız şekilde kullanılıp romantik sloganlara dönüştürülmeye çok elverişli olsa da, bu dönemdeki kimlik ve işlevi, TBMM'nin siyasal programından ve duruşundan bağımsız değildir. Öyleyse, kimliği ve nasıl uygulandığı da, bu uygulamada güdülen amaç ve sağlanan sonuçlarla beraber açıklanmalıdır. Bu dönem kabul edilen mali kanunlar, farklı siyasal grupları içeren TBMM kompozisyonunun uzlaşabildiği asgari müşterekleri gösterir. Dolayısıyla bu kanunların kapsam ve konuları yanında, hangi şartlar içinde ve hangi amaçlarla kabûl edildikleri ve ne sonuç verdikleri de kanunilik kuralının siyasal çerçevesinden bağımsız değildir. Öyleyse, kanunilik uygulamasının koşul, işlev ve sonuçlarını anlayabilmek için üç başlık üzerinden ilerleyelim. Bunlar sırasıyla (1) eski rejimin kanunilik mirasına yeni rejimin katkısı, (2) kanuniliğin (milli egemenliğin ortaya çıktığı) TBMM'nin mali iktidarını hukukileştirme ve meşrulaştırma işlevi, (3) 1924 AY dönemine bırakılan kanunilik mirasıdır.

A. Eski Rejimin Kanunilik Mirasına Yeni Rejimin Katkısı

Kanunilik kuralına uyum çabası, 1876 AY md 96'daki mali yükümlerin kanuna dayandırılması kuralıyla şekillenen siyasal mirasın bir uzantısıdır.[6] Ne var ki, bu kural Birinci Meşrutiyet bir yana, İkinci Meşrutiyet döneminde dahi tam olarak

[4] 'Egemenlik *(hâkimiyet)* kayıtsız şartsız *(bilâ kaydu şart)* milletindir. Yönetim *(idare)* usûlü halkın kaderini bizzat ve kendi eline alarak *(bilfiil)* yönetmesi *(idaresi)* esasına dayanır *(müstenittir)*'.

[5] 'Yürütme *(icra)* erki *(kudreti)* ve yasama *(teşri)* yetkisi *(salâhiyeti)* milletin tek *(yegâne)* ve gerçek *(hakiki)* temsilcisi *(mümessili)* olan Büyük Millet Meclisinde ortaya çıkar ve toplanır *(tecelli ve temerküz eder)*'.

[6] 'Mali yükümlerin (*tekâlifi Devletin)* hiçbiri bir kanun ile belirlenmedikçe *(tayin olunmadıkça)* konulamaz, dağıtılamaz, toplanamaz *(vaz ve tevzi ve istihsal olunamaz)'.*

uygulanamamıştır. Bu sonuç sadece Mebusan Meclisinin, 1877'den 1908'e kadar toplanamamış olmasından doğmamıştır. Meclisin sahip olduğu anayasal yetki, çoğunlukla açık olduğu 1908-1918 yılları arasında da çoğu kez kâğıt üzerinde kalmıştır.

Gerçi, kanunilik kuralının uygulanmasına ilişkin talepler, İkinci Meşrutiyet döneminin başından sonuna kadar heyecanlı bir biçimde savunulmuştur. Bu savununun boylu boyunca yayıldığı dönem, 1909 yılında İttihat ve Terakki (İT) üyesi Mehmet Cavit Yalçın'ın Bütçe Komisyonu sözcüsü (mazbata muharriri) sıfatıyla, Mebusan Meclisi kürsüsünde, mali düzenlemelerin kanunla yapılmasının milli egemenliğin bir gereği olduğu, baskı rejiminin de, meşrutiyetin de temelinde mali egemenliğin yattığı şeklindeki tezleriyle başlar.[7] 1920'de son Osmanlı Mebusan Meclisinde yine Bütçe Komisyonu üyesi olan Saruhan milletvekili Muvaffak Menemencioğlu'nun, kanunilik kuralına aykırı şekilde mali yükümlülük getirilmesine komisyon olarak şiddetle karşı oldukları yönündeki sözleriyle biter.[8] Ne var ki bu söylem İkinci Meşrutiyet döneminde mali hukuk kurallarının kanunla yapılması talebi açısından başarılı bir sonuç vermemiştir. Bu sonuç ancak iki ay sonra, son Mebusan Meclisi'nden gelenlerin,[9] TBMM çatısı altındaki birleştikleri diğer milletvekilleri ile beraber oluşturdukları kompozisyon tarafından hayata geçirilecektir.

Kanuniliğin kâğıt üzerinde kalmasının en bariz göstergelerinden biri, yüzyıllardan beri İslam hukukunun bir parçası olarak var olan ağnam ve öşür vergilerinin Meşrutiyet döneminde de kanunlaştırılmadan uygulanmaya devam edilmesidir. Bu dönemde söz konusu vergilerle ilgili kodlaştırma hareketi, yürütme eliyle çıkarılan Aşar Nizamnamesi ve Ağnam Talimatnamesi gibi düzenleyici işlemlerden ibaret kalmıştır.[10] Dahası ilk kez bu dönemde getirilen vergiler, örneğin 1914'te temettü ve 1919'da harp kazançları vergileri de kanunla değil, *kanunu muvakkat* olarak adlandırılan kararnamelerle düzenlenmiştir. Gerçi 1876 AY md 36 hükmü ile hükümete olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesine benzeyen bu kararnameleri çıkarma yetkisi tanınmıştır.[11] Ancak meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda kullanılacak bu yetki, devlet güvenliğini sağlama amacıyla sınırlıyken, bir usûl saptırmasıyla bu sınırın dışında kalan mali düzenlemeler için kullanılmıştır.

---

7 Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi (MMZC), Devre (D) 1, İçtima Senesi (İS) 1, Cilt (C) 4, İçtima (İ) 98, 09.06.1909, 548-549.

8 '(T)ekâlife mütedair kavanin lâyihalarının herhalde Meclis-i Mebusanca tasdik edilmeden evvel Hükümetçe tatbik ve icra edilmesine Encümenimiz şiddetle muhalif bulunuyor' MMZC, D 5, C 2, İ 15, 28.02.1920, 231.

9 Mebusan Meclisinin 169 üyesinden 92'si (%54'ü) TBMM'ye katılmıştır. Ahmet Demirel, *İlk Meclisin Vekilleri* (İletişim 2017) 7. Çalışmada, tüm milletvekillerine resmi kaynaklarda geçen soyadları ile yer verilmiştir: *TBMM Albumü* C I (TBMM yay 2010) 7-70; Fahri Çoker, *Türk Palamento Tarihi- Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem* C 3 (TBMM 1994).

10 22.06.1905 tarihli Aşar Nizamnamesi: *Düstur*, T 1, C 8, (Başvekâlet matbaası 1943) 263. 14.01.1905 tarihli Ağnam Resminin Suret-i Tadad ve Cibayetine ve Yoklama Muamelatının İlasına Dair Talimat: *Düstur* T 1, C Mütemmim, 300. Latin harfli fihrist için: Mehmet Akman, 'Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı Hukuk Mevzuatı 1. Tertip Düstur'un Tarihi Fihrist ve Dizini' (2007) (3), Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları 67, 224.

11 Günümüz Türkçesiyle: 'Meclis toplantıda değilken, devletin tehlikeden veya genel güvenliğin zarardan korunmasını gerekliren bir zorunluluk ortaya çıktığında, gerek görülen kanunun görüşülmesi için meclisin çağrılması ve toplanması için yeterli süre yoksa Anayasaya aykırı olmamak üzere bakanlar kurulu tarafından verilen kararlar Mebusan Heyetince verilecek karara kadar geçici kanun hüküm ve kuvvetindedir'.

Bir başka eğilim, kanuniliğin görünüşte kalmasını sağlayacak şekilde bir kanun yapım faaliyetidir. Mali hükümler içeren kararnameler, anayasaya aykırı olarak çıkarıldıktan sonra yine bir usûl saptırmasıyla yıllık bütçe kanunlarına eklenmiş ve Mebusan Meclisine bu şekilde kabûl ettirilmiştir.[12] Gerçekten, dönemin bütçe kanunlarının ortak özelliği, içerdikleri bir madde ile T cetvelinde yer verilen mali yükümlerin tahsil edileceğinin belirtilmiş olmasıdır.[13] Böylece bir kanunla konulmayan vergiler, bütçe kanununa dayandırılarak toplanmaya devam edilmiştir. 1918 yılı gelir bütçesi kanununda daha da ileri gidilerek, hükümete daha sonra Meclisin onayına sunmak üzere, peşinen belirli mallar için tüketim vergisi koyma yetkisi verilmiştir.[14] Bu mali yasama faaliyetinin niteliği izleyen yıllarda da unutulmayacak, 1922'de bir gizli celsede, Erzurum milletvekili Hüseyin Avni Ulaş tarafından, "(İT'li Maliye Bakanı Mehmet Cavit Yalçın kastedilerek) *Cavit Bey kanunu kendi yapar telefonla evinden söylerdi*" sözleriyle anılacaktır.[15]

Meclis iradesini kâğıt üzerinde bırakmaya dönük bu tavrın, İT iktidarına özgü olduğu düşünülmemelidir. Nitekim Düstur'un ikinci tertibi incelendiğinde, padişah ve atadığı hükümetin, İT'nin iktidardan düşmesinden sonra iradei seniyye ve kararname tipi işlemlerle ağırlıklı olarak Meclise ait mali yetkileri fiilen kullandığı, böylece anayasallıktan daha da uzaklaşıldığı görülür. Mebusan Meclisi'nin bir iradei seniyye ile 21 Aralık 1918 tarihinde feshinden, Düstur'da yer alan 29 Ekim 1922 tarihli son işleme kadar, yapılan işlemlerin çoğu çeşitli bütçelere para eklenmesi ve vergilere ilişkin düzenlemelerden oluşur.[16]

Pekiyi kanunilik kuralı açısından 23 Nisan 1920 itibariyle TBMM örgütlenmesinin sahip olduğu yasama deneyimi, daha da özel olarak kanun yapma yeteneği ne durumdadır? TBMM'nin İstanbul'un 16 Mart 1920'de resmen işgali üzerine Atatürk'ün çağrısıyla toplandığını;[17] üyelerin Mebusan Meclisi'nin Ankara'ya gelenlerden ve her livada (bugünkü il) yapılan seçimlerle belirlenenlerden oluştuğunu biliyoruz. Bu durum Mebusan Meclisi'nin parlamentoculuk deneyiminin TBMM'de sürdürülmesini sağlıyor. Hatta Mebusan Meclisi Başkanı ve aynı zamanda İstanbul Hukuk Fakültesi'nin Anayasa Hukuku Profesörü olan Celalettin Arif Bey'in TBMM ikinci başkanı seçilmesi, Mebusan Meclisi İçtüzük'ünün (nizamname) değiştirilip uygulanmaya devam edilmesine karar verilmesi,[18] bu bağlamda Bütçe

[12] Nitekim son olarak, 1920 yılı Mart ve Nisan aylarına ilişkin geçici bütçe kanunun üçüncü maddesi, 1918 yılı bütçe kanunundan sonra kabul edilen ve mali yüküm içeren kararnamelerin Meclis tarafından kabulüne ilişkindir. Bu yetki saptırmasına itiraz edildiğinde ise Maliye Bakanı Mehmet Tevfik Biren, geçmişte de aynı usulün izlendiğini, mali yüküm içeren kararnamelerin bütçenin T cetveline eklenmesinin ellisekiz ayrı örneği olduğu cevabını verecektir. MMZC, D 4, C 3, İ 15, 28.02.1920, 262-263.

[13] Osmanlı Bütçeleri 1909-1918 (Maliye Bakanlığı 2000) 3, 201, 307, 358, 417,471.

[14] MMZC, D 3, C 3, İ 64, 07.03.1918, 27.

[15] TBMM Gizli Celse Zabıtları (GCZ), D 1, C 3, B 3, 06.03.1922, 20.

[16] Bu işlemler, 11. Cilt s 72'den başlamakta ve 2. Tertibin son cildi olan 12'nin sonuna kadar devam etmektedir.

[17] *Atatürk'ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri* (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu 1991) 280.

[18] TBMM Zabıt Ceridesi (ZC), D 1, İS 1, C 1, İ 4, 26.04.1920, 72,78.

(Muvazene) ve Mali Kanunlar (Kavanini Maliye) Komisyonlarının (Encümenlerinin) oluşturulması,[19] bu beklentiyi güçlendiriyor. Dahası TBMM milletvekillerinden on ikisinin daha önce maliye örgütlenmesinde çalışmış olması ve bunlardan bir kısmının meclis çalışmalarında çok etkin olması,[20] mali kanunlarda daha özenli davranılacağını düşündürüyor.

Ne var ki bu varsayım, özellikle mali kanunlar açısından karşılığını bulmuyor. Gerçekten ülkedeki parlamentoculuk deneyimi 1876'ya kadar uzansa da, TBMM açıldığı günden itibaren yasama tekniği eksikliği kaynaklı bir bocalama yaşamış görünüyor. En bariz sonuçlar da, TBMM'nin yasama faaliyetinin yoğunlaştığı mali kanunlarda karşımıza çıkıyor. Bunun ilk örneği, aceleyle kabul edilmiş olan ağnam resmi oranıyla ilgili düzenlemenin, bir kanun formu içermemesi;[21] hatta 24 Nisan 1920 tarihinde kabul edilmiş olsa da, maddi sorunlar yüzünden Resmi Gazete ile yayım tarihinin 7 Şubat 1921'i bulmasıdır.[22] Dikkat çeken bir başka sorun, yapım aşamasındaki teknik eksiklikler sonucunda, mali kanunlarda yapılan hesap hatalarıdır ki, bu bazen kanunun tamamı kabul edildikten sonra fark edilerek, hatalı madde düzeltilmiş haliyle tekrar oya sunulmuştur.[23] Bu dönem yaşanan sorunların bir nedeni de TBMM'nin, Mebusan Meclisi yöntemleri ile çalıştırılmak istenmesi ancak bir kurumsal eksiklik sorunu yaşanmasıdır. Örneğin, *Gümrük Resminin Beş Misline İblağına İlişkin Kanun Lahiyası*nın, Rûsumat Encümenine havalesi tartışılmış ancak bu komisyonun henüz oluşmadığı anlaşılmıştır.[24] Dahası gümrük tarifesi değiştirilmek istendiğinde, Ankara'da bir tarife cetveli dahi bulunamadığından bu değişiklik ertelenmek zorunda kalınmıştır.[25] Aslına bakılırsa, mali kanunlar bir yana, genel olarak kanunlara numara verilip verilmeyeceği,[26] hatta kanunların başlığının olup olmayacağı bile tartışmalıdır.[27]

---

19 Belirtilen (muvazene-bütçe gibi) karşılıklar TBMM tarafından da kullanılmaktadır: TBMM Albumü (n 9) XXIII.

20 Hamdi Apaydın, Mehmet Önay, Sırrı Özata, Hacı Fevzi Celayir, Hasan Tahsin Artık, İbrahim Turhan, Hacı Ahmet Bilgin, Naci Karaali, Tahsin Berk, Reşat Kayalı, Ferit Törümküney, Yahya Galip Kargı. Bu isimlere ilişkin bilgiler için: Demirel (n 9) 213-269. Bunlardan son dördünün çok faal olduğu tutanaklardan anlaşılmaktadır.

21 Nitekim bir yürütme, bir yürürlük maddesi ve bir kanun tekniği yoktur: Alptekin Müderrisoğlu, *Milli Mücadelenin Mali Kaynakları* (Bilgi 2018) 221; Cihan Duru, Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası* (Tisa 1982) 216.

22 Ağnam Resmi Kanunu, Kanun Numarası: 1, Kabul Tarihi: 24.04.1923, RG 07.02.1921-1. Kanun yayım sürecinde devam edecek bu gecikme olgusu, özellikle mali yüküm içeren kanunların nasıl duyurulacağı ve muhataplarınca tebellüğ edilmiş sayılacağına ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir (ZC, D 1, İS 1, İ 28, 02.05.1921, 223). Buna 18 Temmuz 1921'den, 10 Eylül 1923'e kadar Resmi Gazete çıkarılamaması da eklenince, ancak telgrafla belirli yerlere tebliğ edilen mali kanunlara erişememe sorunu büyümüştür.

23 Bu ikinci dönem TBMM göreve başladıktan sonra dahi devam etmiştir: Örneğin: ZC, D 2, İS 2, C 7, İ 5, 06.03.1924, 133.

24 ZC, D 1, İS 1, C 2, İ 39, 24.07.1920, 383.

25 ZC, D 1, İS 1, C 2, İ 40, 28.07.1920, 391.

26 Kanunlara numara verilmesi usûlü, Hilmi Tunalı'nın teklifi ile 14 Aralık 1920'de kabul edilmiş, bazı kaynalarda atıf verilen bu karara Meclis çalışmalarında uyulmamış (örn 11.08.1921 tarihli içtima) 1921 AY dönemi boyunca da yeniden bu yönde bir karar alınmamış, kanunlara sadece Resmi Gazetede yayımlanırken numara verilmiştir.

27 Örneğin *İhracat Resmi Hakkında Kanun Lahiyası* görüşülürken, kabul edilmesi halinde kanunun bir isminin olup olmayacağı ve ismin müzakereye açık olup olmadığı dahi tartışılmaktadır. ZC, D 1, İS 1, C 1, İ 49, 15.08.1920, 241.

Tüm bu yetersizliklere rağmen TBMM üyelerinin en azından bir kısmının hukuk birikiminin küçümsenmemesi gerekir. Özellikle de, mali düzenlemelerde hukuk güvenliğinin sağlanması için tasarılardaki belirsiz ifadelerin ayıklanması çabası dikkate alınırsa. Nitekim mali avantaj içeren bir kanun tasarısında, düzenlemenin kapsamını belirsizleştiren *gibi* ifadesi,[28] mali yükümlülük öngörülen başka bir kanun tasarısında ise uygulamayı belirsizleştiren *vesaire* ifadesi verilen önergelerle kaldırılmıştır.[29] Ayrıca, vergi kanunları üzerindeki görüşmelerin genellikle tartışmalarla dolu olduğunu, bu dönemde TBMM'nin, "kabul edenler, etmeyenler, kabul edilmiştir" döngüsüyle çalışan bir onay meclisi olmadığını söylemek gerekir. Öyle ki, *İhracat Rüsumu Hakkında Kanun* tasarısının görüşülmesinde, çifte vergilendirme sonucunun doğmamasına dikkat edilmiş,[30] birden çok malı konu alan gümrük vergisi gibi ayrıntılı kanunlarda, her bir faslın ayrıntılarıyla tartışıldığı titiz çalışma sergilenmiştir.[31]

Burada TBMM tarafından kabul edilen ilk kanunun bir vergi kanunu (Ağnam Resmi) olduğu şeklindeki yaygın bilgiyi de küçük bir düzeltmeyle hatırlatmak iyi olur. 24 Nisan 1920 günü kabul edilen Kanun ile aslında yeni bir vergi kanunu yapılmamış, zaten var olan verginin sadece 1920 yılında uygulanacak oranını belirlenmiştir. TBMM'nin ağnam (koyun) vergisini ilk defa konusu ve matrahı gibi vergi tekniğine ilişkin kapsamıyla düzenleyerek bir dayanağa bağlaması, 1924 yılında kabul edilen *Sayım Kanunu* iledir.[32] TBMM'nin 15 Nisan 1922 tarihinde kabul ettiği ilk vergi kanunu ise, deniz araçlarından alınacak vergiyi, matrah ve oranlarıyla beraber düzenleyen *Merakibi Bahriyeden Alınacak Rüsum Hakkında Kanun*dur.[33]

Kanun yapım deneyimine ilişkin bu tablodan sonra, şimdi de bu deneyimin mali kanunların yapımına etkisine, kanunların hangi amaçla yapılıp, kanunilik kuralının hangi işlevle kullanıldığına bakalım. Bunun için de önce şu soruyu soralım: Kanunlaştırma gibi teknik bir faaliyet, siyasal bir anlam ifade edebilir mi? İstanbul hükümetinin çıkardığı kararnamelerin TBMM kanunlarıyla reddi olgusuna bakarsak bu soruya *evet* cevabını verebiliriz. *Evet,* cevabı verilmesini sağlayan ikinci olgu ise, vergi toplamak isteyen TBMM'nin kanunilik kuralına bir düzen ve meşruluk arayışı içinde sarılmasıdır. Şimdi bu hukukileştirme ve meşrulaştırma işlevini aşağıda daha ayrıntılı olarak irdeleyelim.

---

[28] *Beyiye Hakkının ve Gişe Memurlarının Malûl Gazilere Tahsisi Hakkında Kanun* görüşülürken, Hilmi Tunalı muğlaklık yaratan 'gibi' sözcünün metinden çıkarılmasını sağlayacaktır. ZC, D 1, İS 2, C 14, İ 112, 17.11.1921, 249.

[29] *Temettü Vergisine Zam İcrasına Dair Kanun Lahiyası*'nda yer alan vesaire sözcüğü de kanunların anlamlarının açık olması gerektiğini söyleyen Saruhan milletvekili Refik Şevket İnce'nin önergesiyle metinden çıkarılacaktır. ZC, D 1, İS 1, C 2, İ 69, 21.09.1920, 251.

[30] Örneğin Isparta milletvekili Hüseyin Hüsnü Özdamar, 'Eğer bu resmi alıpta, tekrar cepheleri memleketler idare edecekse bir şeyden iki defa vergi olmaz' diyecektir. ZC, D 1, İS 1, İ 66, 16.09.1920, s 163.

[31] Ibid.

[32] Sayım Kanunu, Kanun Numarası: 410, Kabul Tarihi: 12.02.1924, KD (Kanunlar Dergisi) (2) 209.

[33] *Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuat 1920-1923* (Maliye Bakanlığı 1994) 49.

B. TBMM'nin Mali İktidarını Hukukileştirme ve Meşrulaştırma İşlevi

Türkiye'de 1920 yılı öncesi ve sonrasını içine alan birkaç yıllık dönem içinde, İttihat ve Terakki, Vahdettin ve TBMM iktidarlarının temsil ettiği, şekil ve esas yönlerinden birbirleriyle kesişip ayrılan üç ayrı siyasal ve hukuksal çizginin uygulandığı görülebilir. Gerçekten şekil yönünden bakıldığında, Osmanlı Devletini yöneten İT ile Vahdettin, mali konularda yasama yetkisini büyük ölçüde *kararname ve iradei seniyye* gibi yürütme işlemleriyle kullanmışken, Türkiye devletini yöneten TBMM'nin (bu işi kendi hükümetine bırakmaksızın) kullandığı form sadece *kanun* olacaktır. Esas yönünden bakıldığında ise, İT ile TBMM mali düzen açısından milliyetçi bir çizgi izlerken, Vahdettin ve işgal sonrası atadığı kabineler, işgal güçlerinin mali taleplerine karşı teslimiyetçidir.

Kronolojik olarak, ilk aşamada İT iktidarının milliyetçi güdülerle kararname formatında yaptığı mali düzenlemeler, ikinci aşamada Vahdettin döneminde itilaf devletlerinin baskısıyla,[34] hazırlanan kararnamelerle ortadan kaldırılacaktır. Üçüncü aşamada ise, TBMM bu düzenlemeleri kanun formunda eski haline iade edilecek ya da başka karşı tepkiler verilecektir. Bu durumun en tipik örneği şudur: İT hükümetince 11 Nisan 1918 tarihinde kararname şeklinde çıkarılan Gümrük Kanunu,[35] işgal sonrası Vahdettin'in atadığı Damat Ferit kabinesince 12 Ocak 1919'da yine bir kararname ile kaldırılmış,[36] TBMM ise ikinci kararnameyi kanunla ilga edip,[37] durumu eski haline iade etmiştir. Pekiyi, İstanbul hükümetinin bu kararları neden aynı formda bir işlemle (örneğin bir kararname ile) değil de kanunla değiştirmiştir?

Bu soruya gerçekçi bir cevap vermek için, TBMM'nin güç ve meşruluk ihtiyacının kime karşı ve hangi bağlamda doğduğuna bakmak gerekir. Bu ihtiyacın ortaya çıktığı ilk mecra TBMM'nin kendi içidir. Farklı sosyal ve siyasal kesimlerden üyelerin oluşturduğu TBMM kompozisyonunu çalıştırabilmek için birleşilen siyasal düşünce milli egemenlik,[38] bunun doğal sonucu olarak kullanılan hukuksal işlem formu da kanundur. Böylece karar alma süreçlerinin sadece belirli bir siyasal görüşteki bir grup bakanın (ya da kabinenin) değil, tüm milletvekillerinin katılımı ve müzakeresiyle (meclis eliyle) şekillenmesi sağlanmıştır. Kanunilik kuralına ihtiyaç duyulan ikinci mecra ise İstanbul hükümetine karşı girişilen iktidar mücadelesidir. Bu kuralın 1876 AY gereğince uygulanması gerektiği halde İstanbul hükümetince uygulanmaması, İstanbul hükümetinin hukuksal dayanağını aşındırdığı ölçüde, kısmen Mebusan Meclisi üyelerinin katılımı ile oluşan TBMM'nin meşruiyeti güçlendirmiştir.

---

34 Sina Akşin, *İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele I* (İş Bankası yay 1998) 160.

35 *Düstur* T 2, C 10, 459. Latin harfli fihrist için: Mehmet Akman, 'Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı Hukuk Mevzuatı ll ll. Tertip Düstur'un Tarihi Fihrist ve Dizini' (2007) (4) Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları, 41-368.

36 29 Cumadelahira 1336 tarihli Gümrük kanununun tehir-i meriyyeti hakkında kararname, *Düstur* T 2, C 11, 105.

37 Gümrük Tarife Kanununun Temini Mer'iyeti Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 165, Kabul Tarihi: 17.11.1921, KD (1) 192.

38 Ömür Sezgin, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu* (İmge 2005) 22-23.

Böylece bir yandan önceki dönemden devralınan mali düzen sürdürülerek, 1876 AY ve Mebusan Meclisi İçtüzüğü gereğince mali yükümlülükler sadece kanunla konulmuş, buna ilişkin tasarıların kabulü için oylamanın isim yoklamasıyla (tayini esami) yapılması gibi şekli gerekliliklere özen gösterilmiştir. Öbür yandan ise İstanbul'un işgal tarihi olan 16 Mart 1920'den sonraki Osmanlı mevzuat ve işlemleri bir kanunla hükümsüz sayılarak,[39] Osmanlı egemenliğine son verilmiştir. Dolayısıyla, *İstanbul'un kararname ve iradei seniyeleri*ne karşı *Ankara'nın kanunları* sadece hukuksal bir usûl değil, aynı zamanda bir siyasal esas farklılaşmasını da ifade eder.[40] Şimdi bu dönemde TBMM tarafından kabul edilen mali kanunların işlevleriyle kanunilik kuralının hangi siyasal sınırlar içinde uygulandığına bakalım ve yukarıdaki gözlemleri somut kanunlar üzerinden örneklendirmiş olalım. [41]

Kronolojik açıdan bakıldığında, TBMM'nin kabul ettiği mali kanunların içinde bulunulan koşullara göre şekillendiği açıktır. Nitekim ağnam vergisi oranını konu alan ilk kanunun, Meclisin açılmasından hemen bir gün sonra kabul edilmesi, İstanbul hükümetinin bu vergiyi sekiz katına çıkarmasının beklenmesinden kaynaklanmıştır ki, İstanbul hükümeti 5 Mayıs 1920'de gerçekten bir kararname ile bu oranı arttırmıştır.[42] TBMM'nin ise bu oranı arttırmaması, dahası bu kararın tüm ülkeye halifenin kurtarılmasının amaçlandığı ile beraber duyurulmasının teklif edilmesi,[43] İstanbul hükümetine karşı bir meşruiyet oluşturma işlevini gösterir.[44]

Ne var ki, ağnam vergisini arttırmama dışındaki örnekler, aynı çıkarımı yapmak için hiç de uygun değildir. Nitekim yaklaşık altı ay sonra, artan savaş finansmanı ihtiyacı gerekçe gösterilerek, aynı vergiyi tıpkı İstanbul hükümeti gibi sekiz katına çıkaracaktır.[45] Hatta 28 Temmuz 1920'de gümrük vergisinin beş kat arttırılmasıyla başlayan,[46] 1923'e kadar devam eden zaman diliminde, vergi oranları sürekli olarak kanun eliyle arttırılmıştır. TBMM'nin birinci dönemindeki toplam 338 adet kanunun 55'inin gelir arttırıcı olduğu hesaplanmıştır.[47] Bu artışlar iki dalga halinde; ilki, düzenli orduya geçiş kararıyla beraber 1920 sonbaharında; ikincisi, Büyük Taarruz öncesi ordunun eksiklikleri nedeniyle 1922 Nisan ayında yoğunlaşmış, bazen on

[39] 16 Mart 1336 Tarihinden İtibaren İstanbul Hükümetince Akdedilen Bilcümle Mukavelât, Uhudat ve Sairenin Keenlemyekün Addi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 7, Kabul Tarihi: 07.06.1920, RG 14.02.1921/2.

[40] Nitekim meşruiyet kaynaklarına ilişkin bu değişimi TBMM'nin siyasal manifesto niteliği taşıyan 25 Nisan ve 21 Ekim 1920 tarihli iki ayrı beyannamesinde gözlemlemek mümkündür. Bunlardan ilki TBMM'nin meşruluğunu kısmen padişahın işgal altındaki İstanbul'da esir bulunmasına, ikincisinde ise padişahtan bahsetmeksizin doğrudan millete dayandıracaktır. ZC, D 1, İS 1, C 6, İ 3, 25.04.1920, 60 ve *ZC*, D 1, İS 1 C 1, İ 99, 18.11.1920, 414.

[41] Dönem boyunca kanunla yapılan vergisel düzenlemelere ilişkin özet tablo için: Erdoğan Öner, *Mali İdare* (Maliye Bakanlığı 2005) 1097-1098.

[42] Ağnam ve Canavar ve Deve ve Camus Rüsm-i Asliyesinin Sekiz Misle İblağı Hakkında Kararname, *Düstur* T 2 (11) 73.

[43] ZC, D 1, İS 1, İ 2, 24.04.1920, 39.

[44] Müderrisoğlu, (n 21) 220.

[45] Senei Haliye Ağnam Resmine Bir Misli Zamma Dair Kanun, Kanun Numarası 58, Kabul Tarihi: 27.10.1920, RG 28.03.1921/8.

[46] *Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri*, (n 33) 30.

[47] Fahri Çoker, *Türk Palamento Tarihi- Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem* C 1 (TBMM 1994) 617.

kata kadar varmıştır.[48] Dolayısıyla bu artışlar yapılırken kanunilik kuralına uyulması, TBMM için bir meşruiyet sağlanmayı değil, TBMM'nin meşruluğuna dayanılarak bu artışlara karşı çıkan çeşitli siyasal ve sosyal grupları temsil eden milletvekillerinin rızasının oluşmasını sağlamıştır.

Kanunilik uygulamasının içinde bulunulan koşullara bağlı yürümesinin bir başka sonucu, Başkomutanlık Kanunu örneğinde olduğu gibi koşullar gereği bazen uygulanmamasıdır.[49] Yunan Ordusunun Sakarya Nehrini geçmesi ve içinde bulunulan mali sorunlar nedeniyle, bu kanunun ikinci maddesiyle, mali konularla sınırlı olmayacak şekilde başkomutana yasama yetkisi tanınmış, buna bağlı olarak çıkarılan Tekâlifi Milliye emirleriyle, TBMM onayına sunulmayan mali yükümler konulmuştur.[50] Bununla beraber bu yükümlerin, olağanüstü koşulların sonucu olması ve daha sonra uygulanmaya devam edilmemesi nedenlerine bağlı olarak, TBMM'de ciddi bir itiraza uğramadığı söylenebilir. Başkumandanlık Kanunu, TBMM'deki muhalifler tarafından daha çok mali kapsamı dışındaki nedenlerle eleştirilmiştir.[51] Tekâlifi Milliye emirleri de kaynakların doğru kullanılamaması gibi daha çok maddi sonuçlarıyla gensoru görüşmelerinin konusunu oluşturmuş,[52] ancak kanunilikle ilgili bir itirazla karşılaşılmamıştır.

Gerçekten, kanunsuz gelir toplamak milli güvenlik söz konusu olduğunda, özellikle de tam bir devlet otoritesinin kurulamadığı yerler ve dönemlerle sınırlı olmak üzere hoş görülebilmiştir. Bu bağlamda dönem boyunca kronolojik olarak üç ilginç örneği dikkate alabiliriz. Bunlardan ilki bedelli askerlik kanunen mümkün olmasa da, batı cephesindeki askeri makamların askerlik bedeli toplamalarıdır.[53] Ancak askeri ihtiyaçların varlığından olsa gerek, bu kanunsuzluğun üzerinde pek durulmamıştır.[54] Diğer iki örnek ise, dönemin iki güçlü generalinin sorumluluğuna ilişkin olarak karşımıza çıkacak, bu generaller yaptıkları anayasaya aykırı işlemler sert ve uzun eleştirilere uğrasa da, gensoru görüşmelerinde aklanacaklardır.

---

48 Ibid 310; Standford Shaw, *From Empire to Republic* 3 (Türk Tarih Kurumu 2000) 1022-1024; Müderrisoğlu (n 21) 379-392.

49 Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkumandanlık Tevcihine Dair Kanun, Kanun Numarası: 144, Kabul Tarihi: 05.08.1921, KD (1) 169.

50 Bu yükümler, (giysi gibi) ayni vergi, zorla alınan borç, bedel karşılığı ya da karşılıksız hizmet yükümlülüğü, sahipsiz kalmış mallara ve silah gibi sahipli mallara el koyma gibi birden çok türe ayrılmıştır. *Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri*, (n 33) 34.

51 Özellikle Başkumandanlık Kanunun üçüncü kez uzatılması görüşülürken, İkinci Grup liderlerinden Ali Şükrü Doruker ve Hüseyin Avni Ulaş'ın Tekâlifi Milliye emirlerinden de bahsettiği görülür (GCZ, D 1, C 2, İ 39, 04.05.1922). Ancak bu kanunla ilgili gerilim yaratan asıl konunun, bazı milletvekillerinin başkumandan tarafından mali olmayan konularda görevlendirilmesidir: Ahmet Demirel, *Birinci Mecliste Muhalefet* (İletişim 2003) 278-280.

52 Örneğin GCZ, D 1, C 1, İ 101, 29.10.1921; GCZ, D 1, C 1, İ 134, 26.12.1921.

53 Batı Cephesi Komutanlığı 15 Temmuz 1920'de 12. Kolorduya, 1892 ve 1893 doğumlulardan alıncak bedelle taburların giydirilmesini emretmiştir. *Türk İstiklal Harbi- VII İdari Faaliyetler* (Ankara: Genelkurmay Harp Tarihi Başkanlığı Yay. 1975) 92.

54 Bedelli askerlikle ilgili açılan tartışmada, Hasan Fehmi Ataç, kanuni temeli olmadan yapılan uygulamaya karşı gensoru yoluna gidilebileceğini söylese de, (ZC, D 1, İS 1, C 1, İ 69, 21.09.1920, 205) bu konuda herhangi bir gensoru önergesine rastlanmıyor.

Bunlardan ilki El Cezire cephesi komutanı Nihat (Paşa) Anılmış'ın askerlik bedeli (bedeli nakdî) toplamak da dâhil kanuna dayanmayan işlemlerini konu alır. Süreç bir gensoru verilmesiyle başlamış ve konu hakkında daha sonra TBMM eliyle bir soruşturma yapılmıştır.[55] Anılmış savunmasında, görev yaptığı bölgenin Suriye ve Irak sınırında, devlet otoritesinden yoksun olduğuna ve kendisine özel bir görev verildiğine dikkat çekecektir. Aslında, Anılmış'ın gelir yaratan mali işlemleri, Atatürk tarafından kendisine özel olarak verilen görev belgesindeki *El cezire cephesi Kumandanlığı idarî, adlî veya malî tadilât ve ıslâhata lüzum gördükçe bunun tatbikini hükümete teklif eder* şeklindeki talimatın kapsamını aşmıştır. Ancak kanunsuz şekilde topladığı gelirlerle, görev bölgesinde bir otorite kurarak Kürt ve Arap aşiretlerinin İngiliz etkisine girmesini engellediği gözetilerek, yargılanmasına gerek görülmemiş ve aklanmıştır.[56]

Bir sonraki gensorunun konusu General Refet Bele'nin Başkumandan temsilcisi sıfatıyla İstanbul'da aldığı kanuna dayanmayan mali kararlar olacaktır. Bele, Mudanya Mütarekesi sonrası İstanbul'a gönderilmiş; saltanatın kaldırılıp, İstanbul hükümetinin istifa etmesinden sonra şehirde TBMM otoritesini kurmakla görevlendirilmişti. İstanbul'daki işgalin halen devam ettiği bu hassas dönemde, bir ekmek sorunu baş göstermiş, Bele İstanbul ile sınırlı olmak üzere gümrük tarifesinde değişiklik yaparak ithalatı kolaylaştırmıştı. Bu nedenle 22 Kasım 1922 günü icra vekilleri heyeti hakkında gensoru verilmiş, başkan Rauf Orbay oldukça sıkıntılı geçen üç günlük görüşmeler boyunca, şehirdeki hassas dengelere ve ekmek sorununun TBMM otoritesine yönelik bir tehdide dönüşmemesi için böyle bir tedbire ihtiyaç duyulduğunu savunmuştur. Olağan dışı bir biçimde gizli celsede yapılan gensoru görüşmeleri sonunda, oylama da isim değil işaret yoluyla yapılmış, bu nedenle kaç oyla ret sonucu çıktığı anlaşılamamıştır.[57] Ancak kanuna aykırılığı konusunda bir tereddüt olmayan bu işlemlerin, milli güvenlik kaygısıyla sineye çekildiği anlaşılmaktadır. Yine gözden kaçırılmaması gereken bir başka olgu, özellikle muhalif İkinci Grubun sert eleştirilerinde kanunilik kuralına dayanmasıdır. Kanuniliğin meclisteki iktidar-muhalefet ilişkisindeki işlevi burada karşımıza çıkmaktadır. Esas yönünden ihtilafın bulunmadığı mali kararların kanun dışı bir formda yapılması, bu işlemin yapım sürecinde bulunmayanların muhalefetini doğurmaktadır.

---

55 Konuyla ilgili verilen gensoru üzerine Genelkurmay Başkanı sıfatıyla söz alan Fevzi Çakmak, Başkumandan Atatürk'ün Anılmış'a işten el çektirdiğini açıklamışsa da, yargılanma kararı için konu TBMM gündemine alınmıştır. (ZC, D 1, İS 2, İ 106, 07.11.1921, 122) Anılmış'ın dosyası önce Milli Savunma Bakanlığına gönderilmiş, yapılan soruşturmada yargılanması gerekli bulunmadığı bilgisi 11 Haziran 1922'de Meclise sunulmuştur. Ne var ki çoğunluk, Milli Savunma Bakanlığının soruşturma sonucunu kabul etmeyecek, konunun bir de Adliye Encümenince incelenmesine karar verecektir. ZC, D 1, İS 3, C 20, İ 52, 11.06.1922, 341- 352.

56 ZC, D 1, İS 3, C 21, İ 79, 24.07.1922, 487. Nihat Anılmış'ın bölgenin feodal kimlikli milletvekilleri ile arasındaki gerilim, sorunun kanunilik kuralına uyumdan başka bazı boyutları olabileceğini düşündürmektedir (GCZ, D 1, C 3, İ 78, 22.07.1922, 558).

57 GCZ, D 1, C 3, İ 143, 22.11.1922, 1123.

Kanuniliğin bir diğer işlevi, kurtuluş hareketinin mali ihtiyaçları için girişilen, yerleşik (Osmanlı) hukuk düzeninde suç niteliği taşıyan eylemlerin, hukuka uygun hale getirilmesidir. Örneğin ilk olarak Heyeti Temsiliye adına Atatürk tarafından gönderilen 18 Mart 1920 tarihli emirle Duyûnu Umumiye ve Reji İdarelerinin mevcutlarını, bulundukları yerin en büyük mülki ve mali amirlerine bildirmesi ve bunların izni olmadan İstanbul'a göndermeleri yasaklanmış, dolayısıyla bu paralara fiilen el konulmuştur.[58] Ancak 1920 yılı bütçe kanunuyla yapılan tahsilatların barış andlaşmasına dek hazineye aktarılması düzenlenerek, bu el koyma işlemi hukuki bir temele oturtulmuştur.[59] Aynı kapsamda, 25 Mart 1920'de, 20. Kolordu Komutanlığı kararıyla Anadolu demiryollarına el konulmuştur.[60] El koyma ve devlet eliyle işletme, bunların bütçeleri ve tarifeleri için çıkarılan kanunlarla hukuksallaştırılmıştır.[61]

Kanun eliyle hukuksal temele oturtulan ikinci grup, bir kısmı aynı zamanda milletvekili olan,[62] Müdâfaai Hukuk Cemiyetleri ve Kuvvayı Milliye üyelerinin suç niteliği taşıyan mal varlığına el atma fiilleridir. Bu fiillerin sonuçları, zaferden sonra normal duruma dönüldüğünde, direniş örgütü üyelerinin karşısına hem ceza soruşturması,[63] hem de hukuk davası olarak çıkmaya başlamıştır.[64] Bunun üzerine, İzmir'in işgalinden Lozan Barış Andlaşması TBMM tarafından onaylanana dek geçen sürede direniş örgütleri üyelerince el konan tutarlar, kanunla vergi olarak kabul edilerek, bunları toplayanların hukuki ve cezai sorumlulukları kaldırılmıştır.[65] Bir başka deyişle kanuna uymayan filler, izlenen milli egemenlik amacı doğrultusunda ise kanuna uygun hale getirilmiştir.

Kanunilik kuralı yürütme yetkisini kullananlar için bir sorumluluk getirdiği kadar, kanuna dayanmayan talepleri reddetmek için de bir gerekçe oluşturmuştur.

---

58 *Türk İstiklal Harbi* (n 53) 52-53.

59 1336 Senesi Muvazenei Umumiye Kanunu (md 21-22), Kanun Numarası: 103, Kabul Tarihi. 28.02.1921, RG 25.04.1921/12.

60 *Türk İstiklal Harbi* (n 53) 198. Shaw (n 48) bu kararı Heyeti Temsiliye'nin aldığını yazmışsa da, (s 1084), yayınlanan kararlar 1919 sonuna kadar verilenlerden ibarettir: Bekir Sıtkı Baykal, *Heyeti Temsiliye Kararları* (TTK 2020).

61 Söz konusu 13, 14 ve 15 sayılı kanunlar için: RG 21.02.1921/3. Konu daha sonra tekrar düzenlenmiştir: Anadolu ve Bağdat ve Uşak-Afyon Karahisar Demiryolları Tarifeleri Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 280, Kabul Tarihi: 08.11.1922, KD (1), 328.

62 Isparta milletvekili Hafız İbrahim Demiralay: 'Meclisi Âliniz henüz teşekkül etmezden evvel Isparta Müdafaai Hukuk Reisi idim. O zaman Hükümet Kuvayı Millîyeye muavenet yapamıyordu. Biz memlekette ahaliye zenginlere vergi tarhediyorduk. Bin, iki bin, beş bin lira. Bu suretle para alıyorduk. Cepheyi müdafaa ediyorduk." GCZ, D 1, C 2, İ 165, 25.02.1922, 886.

63 Maraş milletvekili Hasib Aksöyek, bu konuda şu bilgiyi verecektir: '(H)epimiz de Kuvayı Milliye ile teşriki mesai etmişizdir. Bendenizin de bu hususta cürmüm vardır, hepinizin de cürmünüz vardır (…) Bugün bunlar mahkemelerce cürüm olarak telâkki ediliyor ve ona göre hüküm veriliyor.(…) Bu hususta seksen bin tane müracaat vardır'. ZC, D 1, İS 4, C2, B 22 11.04.1923, 46.

64 Saruhan milletvekili Vasıf Çınar: 'Heyeti Merkeziyenin âzasından idim. Heyeti Merkeziye kongre kararlariyle ithalâttan ve ihracattan rüsum almıştır. (…) Sonra arkadaşlar birçok mevaşi müsadere edilmiştir. Çünkü Yunanlılara, Fransızların suiistimali altında - Açık söylüyorum - İzmir'e sevk olunuyordu, Yunanlılara satılıyordu. Bu tarzda sevk edilen mevaşi zabt ve müsadere edilmiştir, orduya verilmiştir, cephede askerlerimiz bunu yemiştir. Şimdi rica ediyorum, yarın bu mevaşi, bu sığırların sahipleri olan adamlar veyahut parası alınan adamlar, o zamanki Heyeti Merkeziye âzası aleyhine ikamei dâva ederse bu arkadaşları süründürecek miyiz? ZC, D 2, İS 1, C 3, İ 49, 06.11.1923, 271.

65 30 Teşrinievvel 1334'ten 23 Ağustos 1339 Tarihine Kadar Geçen Müddet Zarfında Müdafaa-i Memleket Uğrunda İka Edilmiş Olan Ef`al ve Harekâtın Cürüm Olunmayacağı Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 372, Kabul Tarihi: 19.11.1923, RG 29.11.1923/45.

Nitekim bakan Ahmet Ferit Tek, çok sayıda milletvekilinin il özel idarelerinin maaş ödemediği öğretmenlere Maliye Bakanlığı'nın ödeme yapması isteğine karşı direnerek, böyle bir ödemeyi ancak kendisine kanunla yetki verilmesi şartıyla yapabileceğini söyleyerek sorumluluk almayacaktır.[66] Bunun bir başka örneği Maliye Bakanı Hasan Saka'nın Vehib Paşa ile Kaymakam Pertev Beyin emlakine Hükümet tarafından vaziyed edilmesi talebine kendisine bu yönde yetki veren bir kanun olmadığı gerekçesiyle reddetmesidir.[67] Her iki örnek de içinde bulunulan savaş döneminde siyaseten meşru görülebilecek nitelikte olmasına rağmen, Ankara'da kurulduğu henüz resmen ilan edilmemiş bir devlet bürokrasisinin mali sorumluluk kaygısıyla bu taleplerin reddedildiğini gösterir. Bu *yetkisiz işlem yapmama* tavrı, daha önce İstanbul hükümeti tarafından bazı hava kuvvetleri mensuplarına yapılan ek ödemelerin, kanuna dayanmaması nedeniyle durdurulmasına dahi neden olmuştur. Hatta ödemenin yapılabilmesi için TBMM'den özel olarak bir kanun çıkarılmıştır.[68]

C. 1924 AY Dönemine Bırakılan Miras

Yukarıda, 1876 AY (md 96) ile mali yükümlerin kanuna dayanması zorunluluğu getirilse de meşrutiyet döneminde buna uyulmadığını, 1921 AY döneminde ise kanun yapımının, ağırlıklı olarak Osmanlı döneminde bir kanuna dayanmayan mali yükümlülüklerinin değiştirilmesi için kullanıldığını görmüştük. Düzenli olarak toplanacak mali yükümlülükleri kanunlaştırma hareketi, ancak zaferden sonra başlamış; ancak bunlar da, küçükbaş hayvan vergisi ve yolculuk vergisi gibi birkaç örnekle sınırlı kalmıştır.[69] 1924 AY (md 85) bu deneyim üzerine kurulduğu için, 1876 AY md 96'daki karşılığına göre daha gerçekçi bir içerikle,[70] kanunilik kuralına anayasal bir istisna getirmiştir. Bu istisna, kanunlaştırma faaliyeti bitene dek önceki dönemden beri süregelen kanunsuz vergilerin toplanmasına devam edilmesine izin vermektedir. Dolayısıyla salt anayasa metinleriyle sınırlı olarak bakıldığında, 1924 AY metnindeki düzenleme, 1876 AY metnine göre bir gerileme olsa da gerçekte durum farklıdır. 1876 AY döneminde kâğıt üzerinde kalan mali yükümlülüklerin kanunla konulması 1921 AY döneminde uygulanmaya başlanmış ve bu süreç 1924 AY döneminde büyük ölçüde tamamlanmıştır.

Ne var ki dış ticaret vergileri söz konusu olduğunda, döneminin ruhu açısından şaşırtıcı bir başlangıç noktasına tanık olunmaktadır. TBMM iradesinin yansıması olan kanuniliğe bir istisna olarak, ithalat vergilerinde yasama yetkisinin kanunla yürütme organına devri olgusu, ilk örneklerini bu dönemde vermiştir. Maden kömürü

66 ZC, D 1, İS 1, C 2, İ 60, 06.09.1920, 581.

67 ZC, D 1, İS 2, C 13, İ 88, 06.10.1921, 96-97.

68 Tayyarecilere Verilecek Müteferrika Tahsisatı Hakkında Kanun, ZC, D 1, İS 3, C 18, İ 5, 09.03.1922, 123.

69 Muayyen Tarifeli Vesaiti Nakliye ile Seyahat Eden Yolculardan Alınacak Nakliyat Resmi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 472, Kabul Tarihi. 10 Nisan 1924, KD (2) 327.

70 '*Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe illerin özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılıncaya kadar alınabilir*.'

ihracından alınacak verginin görüşülmesi sırasında, Maliye Bakanı Tek, kendisinin teklif dahi etmeye cesaret edemediği hükmün, Bütçe ve Mali Kanunlar Komisyonları tarafından konulduğunu söyleyecek,[71] buna göre, bakanlar kurulu bu verginin oranını yüzde elliye kadar artırılıp azaltılabilecektir.[72] Kömür için açılan bu kapı, daha sonra kabul edilen ihracat vergisi kanunuyla tüm ihraç mallarını içine alacak şekilde genişleyecektir.[73] 1923 yılında çıkarılan geçici bütçe kanununda ise (md 8) Türkiye'den ihraç edilen mallara, Türkiye'nin uyguladığından daha yüksek bir tarife uygulayan devletlere karşı olmak üzere, bakanlar kuruluna bu vergiyi yirmi katına kadar artırım yetkisi verilecektir.[74] Bu kısıtlı takdir yetkisi 1924 AY döneminde ve sonrasında genişleyerek,[75] dış ticaret vergilerinin yürütmenin takdirine bırakılması şeklinde bir *anayasaya aykırılık geleneği*ne dönüşecektir.

Son olarak bu dönemde TBMM'nin, Divanı Muhasebat (Sayıştay) Kanunu md 4 ile 1876 AY md 105 ve 106'nın zımnen ilga ettiğine dikkat çekilmelidir. Bir kanunla, anayasa hükümlerinin değiştirilebilmesi, anayasanın üstünlüğü kavramının yerleşmediğini, asıl kaygının kanunilik (bir başka deyişle meclisin üstünlüğü) olduğunu göstermektedir.[76] 1924 AY döneminde de aynı bakış açısının 1961 Anayasasını doğuracak şekilde sürdürüldüğünü biliyoruz.

II. Meclisin Üstünlüğünü Somutlaştıran Bütçe Yetkisi

1921 AY md 3'e göre, *Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır*. Bu düzenleme, yasama ve yürütme yetkisinin TBMM'de toplandığını bildiren md 2[77] ve Meclisin yürütme yetkisini bakanlar eliyle kullanacağını bildiren md 4[78] ile beraber düşünüldüğünde, karşımıza çıkan siyasal tercih, Meclisin hükümet karşısındaki üstünlüğüdür. 1921 AY ile kurulan bu anayasal dizge, yasama ve yürütme ilişkisini göstermekle kalmaz, aynı zamanda mali hukuk düzeninin de temelini oluşturur. Çünkü yasama ve yürütme organları arasındaki etkileşim, hem bütçe ve kesin hesap kanunlarının yapım süreçleri, hem de bu süreçlerden bağımsız olarak her zaman Meclis gündemine alınabilecek gelir ve giderlerin denetimi yetkileriyle sağlanır. Dolayısıyla, meclisin üstünlüğü kuralının varlığı bu etkileşim kanalları üzerinden gözlemlenebilir.

---

71 *ZC*, D 1, İS 1, İ 49, 15.08.1920, 239.

72 Maden Kömüründen Alınacak İhracat Resmi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 11, Kabul Tarihi: 15.08.1920, RG 14.02.1921/2.

73 İhracat Rüsumu Kanunu, Kanun Numarası: 23, Kabul Tarihi: 20.09.1920, RG 28.02.1921/4.

74 İkinci Avans Kanunu, Kanun Numarası: 331, Kabul Tarihi: 15.04.1923, KD (1) 385.

75 Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri* (AÜSBF 1965) 145-146.

76 ZC, D 2, İS 1, İ 57, 24.03.1924, 540.

77 'Yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde ortaya çıkar ve toplanır.'

78 'Meclis, Hükümetin bölündüğü yönetim şubelerini bakanlar aracılığıyla yönetir.' (Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 AY değişikliği ile eklenmiştir)

Bu dönemde yasamanın üstünlüğü (ya da erkler birliği) kuralının bütçe süreçlerine etkisini anlayabilmek için öncelikle Osmanlıdan kalan olumsuz mirası ele alıp, buna tepki olarak gelişen bütçe yetkisinin fiilen Bütçe Komisyonu eliyle kullanılması olgusuna bakalım. Daha sonra ise harcamaların denetimi ve bu denetim çabasının sonuçlarını ortaya koymaya çalışalım ve izleyen döneme bırakılan mirasa göz atalım. Böylece araştırma sorumuz olan bu dönemde bütçe yetkisinin kullanımındaki değişimin etki ve sonuçlarının neler olduğunu bulmaya çalışalım.

A. Eski Rejimden Miras Kalan Süresinde ve Düzenli Bir Bütçe Yapamama Sorunu

1876 AY md 97 ile bir bütçe kanunu yapımı öngörülmüş ve bunun kabulü sürecinde Mebusan Meclisi'ne yer verilmişse de,[79] ilk bütçe kanunun yapımı için İkinci Meşrutiyetin ilanını ve 1909 yılını beklemek gerekecektir.[80] 1909 bütçesini anılmaya değer kılan özelliklerinden biri, Mebusan Meclisinde görüşülmeye başlandığı gün ilk sözü alan Mehmet Cavit Yalçın'ın, altı yüz yıldan beri ilk kez milletvekillerinin bütçe kanunu vergi toplanmasına izin vereceklerini söylemesidir.[81] Ancak Meclisin bütçe yetkisine atfedilen bu önemin karşılığını bulmadığını, bu dönemdeki bütçe yetkisi kullanımına ilişkin gözlemlenen sorunların büyük ölçüde 1921 AY dönemi bütçeleriyle çözüldüğünü bir kısmının ise devam ettiğini belirtmek gerekir.

İkinci Meşrutiyet döneminden kalan sorunlardan ilki, tüm gelir ve giderlerin bir kanunda toplanması anlamına gelen bütçe birliği ilkesinin hayata geçirilememesidir. Bunun en dramatik nedeni, 1881 yılında kurulan Duyûnu Umumiye idaresi eliyle bazı vergilerin toplanarak Osmanlı'nın alacaklarına mahsuben dağıtılmasıdır. 1909 Bütçesiyle bu yapı dağıtılmamış, ancak Duyûnu Umumiye bütçesine, genel bütçe içinde bir fasılda yer verilmiştir.[82] 1921 AY dönemini farklı kılan ise, bir adım daha ileri gidilerek Duyûnu Umumiye gelirlerine geçici bir süre el konulması olacaktır. Bir başka deyişle, TBMM'nin üstünlüğü öncelikle kendisi dışında gelir ve giderleri yöneten bir kurumun idaresi üstlenilerek sağlanmıştır.

Daha belirgin bir sorun, Mebusan Meclisi'nin büyük ölçüde ya da tamamen kapalı olduğu 1912, 1913, 1919 ve 1920 yıllarında hiç *yıllık bütçe* yapamamasıdır.[83] İkinci Meşrutiyet döneminin 1915 ve 1916 dışındaki yıllarında ise bütçe kanunlarından hiçbiri mali yılsonundan önce kanunlaşamamıştır.[84] Bu olgu, kararnamelerle geçici bütçe yapılmasına ve bu bütçelerin daha sonra Meclisin onayına sunulmasına yol

[79] 'Devletin bütçesi gelir ve giderleri yaklaşık olarak ortaya koyan kanundur. Devlet ait mali yükümlerin konulması, dağıtılması ve tahsili işlemlerinde dayanacak kanun budur.'

[80] Erdoğan Öner, *Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı* (Maliye Bakanlığı 2009) 38.

[81] *MMZC*, D 1, İS 1, C 4, İ 98, 09.06.1909, 548.

[82] Öner (n 80) 39.

[83] Ibıd 56.

[84] Bütçe Komisyonu mazbatası, ZC, D 2, İS 1, C 2, İ 25, 25.09.1923.

açmıştır. Nitekim 1876 AY md 102 hükmü, Meclisin olağanüstü nedenlerle kapalı olduğu zamanlarda bütçe yapılamaması durumunda, bir kararname veya iradei seniyye ile önceki yılın bütçesinin bir yıl daha uygulanabilmesini mümkün kılıyordu. Öyle ki, son olarak 16 Mart 1920'de İstanbul işgali ve Mebusan Meclisi'nin kapanması sonrasında Osmanlı hükümeti, 1 Mayıs itibari ile yeni bir bütçe kanunu yapılamayacağından, 22 Nisan 1920 tarihli bir kararname ile 1919 yılı bütçe kanunun 1920 yılı mayıs ve haziran aylarında da uygulanmasına karar vermişti.[85] 1919 bütçe kanunu ise aslında Meclis tarafından bir genel bütçe yapılması mümkün olmadığından, Mebusan Meclisi'nin yıllık olarak kabul ettiği 1918 bütçe kanunun uzatılmış hali olacaktı. Yeni açılmış bir Meclisin hükümeti için belki de kaçınılmaz olarak, TBMM hükümeti de 6 Mayıs 1920 tarihli bir kararla aynı yolu izlemiş, 1920 Mayıs ve Haziran ayları bütçesi bu şekilde belirlenmiştir.[86]

Ancak bütçe yetkisinin kullanımı ile ilgili eski rejimden miras kalan sorunlar, sayılanlarla sınırlı değildir. Meclisin görüşüp kabul ettiği bütçe kanunları üzerinde belirleyici bir rolü yoktur. Mebusan Meclisi tarafından kabul edilen bütçelerden hiç birinde personel kadroları ve harcama dağılımını gösteren cetvel Meclise sunulmamış,[87] hatta son Mebusan Meclisi tarafından kabûl edilen bütçe kanunu (md 2) ile bu yetki Maliye Bakanlığına devredilmiştir.[88] Dahası, bütçe Meclise bu mümkün olduğu halde süresinde sunulmamış, üzerinde yeterli bir inceleme yapılamadığı için de bir emrivaki halini almıştır.[89] Öte yandan, İkinci Meşrutiyet boyunca Mebusan Meclisi kabûl ettiği bütçeleri, kesin hesap kanunu yoluyla denetlemeye de imkân bulamamıştır. 1910, 1911 ve 1912 kesin hesap kanun tasarıları önemli eksikliklerle hazırlanmış ancak kanunlaşamamış, diğer yıllarda ise herhangi bir tasarı dahi hazırlanmamıştır.[90]

Mebusan Mebusanın çoğu kez kapalı olması nedeniyle bütçe yetkisinin fiilen hükümetçe kullanılması sorunu, 1921 AY döneminde TBMM'nin sürekli toplantı halinde olmasının benimsenmesiyle aşılmıştır.[91] Buna süresinde ve düzenli bir bütçe kanunu yapılması yine mümkün olmamıştır. Dönemin bütçe hukukuna ilişkin ilk kanun tasarısı, (geçici hükümetin Maliye Bakanı Hakkı Behiç Bayiç'i saymazsak), TBMM hükümetinin ilk Maliye Bakanı Ahmet Ferik Tek tarafından göreve seçildikten iki hafta sonra, 31 Temmuz 1920'de Meclise sunulmuş ve 11 Eylül 1920'de kabul

85 *Düstur* T 2, (11) 49.

86 Divanı Muhasebat Bütçe Mazbatası: ZC, D 2, İS 2, C 8, İ 25, 31.04.1924 tarihli tutanağa eklidir.

87 Maliye Bakanı Hasan Fehmi Ataç, geçmişte kendisinin de üyesi olduğu Mebusan Meclisindeki bu durumu bir karşılaştırma yapılması için TBMM Genel Kurulunda hatırlatacaktır. ZC, D 2, İS 1, C 3, İ 27, 27.09.1923, 334-335.

88 'İşbu tahsisattan her daireye ait miktarın Umumî Bütçede mevzu fusul ve mevadda tevzii Mâliye Nâzırı tarafından icra edilir.' MMZC, D 4, C 2, İ 15, 28.02.1920, 262.

89 Bütçe Komisyonu sözcüsü Muvaffak Menemencioğlu, Genel Kurulda bu durumdan şikâyet edecektir. Ibid, 229.

90 Öner (n 80) 213.

91 Nisabı Müzekkere Kanunu, Kanun Numarası 18, Kabul Tarihi: 05.09.1920, RG 21.02.1921/3.

edilmiştir.[92] Bu tarihten itibaren devlet harcamaları, *avans* veya *muvakkat bütçe* adını taşıyan kanunlara dayandırılmıştır.

Öte yandan bu kanunlar, bütçe hukuku üzerinde bir Meclis otoritesi sağlasa da, normal bir bütçe kanununun teknik ayrıntı ve kapsamını içermemiştir. Hatta bütçe içeriği o denli zayıftır ki, yukarıda sözü geçen ilk avans kanunu aslında harcamalar için iki maddelik bir yetkilendirmeden ibarettir. Dahası, yürürlük ve yürütmeye ilişkin unutulan maddeleri, kanun kabul edildikten iki gün sonraki oturumda metne eklenmiştir.[93]

Bütçe kanunu yapımındaki düzensiz yapı sürekli olarak milletvekillerinin şikâyetine konu olmuş ama dönem boyunca hiç değişmemiştir. Öyle ki 1920 yılı bütçesi kabul edilirken yapılan konuşmalarla, izleyen yıllara ait bütçelere ilişkin kanunlar kabul edilirken yapılan konuşmalar arasında anlamlı bir fark bulunmamakta, sürekli olarak anonimleşmiş sözler tekrarlanmaktadır. Bu sözler, eldeki usulün bir emrivaki olduğu, bütçe kanunun bir formaliteye dönüştüğü, eldeki süresi biten bütçe için görüşmenin anlamsız olduğu, bunun yerine gelecek yıl bütçesinin müzakeresinin gerektiği şeklinde uzar gider. İlginçtir ki, 28 Şubat 1920 günü 2 aylık bir bütçe kanunu kabul etmek durumunda kalan Mebusan Meclisi'nde de aynı konuşmalar yapılmıştır.[94] 1921 AY dönemi boyunca da, her seferinde, *bunun son olduğu* düşüncesiyle kabûl edilen izleyen avans kanunlarının gerçekte son olmadıkları neden sonra anlaşılabilmiştir.

1921 AY dönemindeki bütçe hukuku örüntüsünde, harcamalar tüm yıl boyunca çıkarılan avans kanunlarına dayandırılmış, yıllık bütçe kanunları ise ancak mali yılın sonunda, harcanmasına izin verilen tutarın toplamı üzerinden kabul edilebilmiştir. Ancak bu toplam sadece verilen tahsisatı gösterdiğinden, ita amirlerince havale edilen tutar ve daha da kötüsü gerçekte harcanan tutarla ilgili bir bilgi vermemektedir. Bir başka deyişle, bütçe kanunları sırf yılsonunda çıkmasından dolayı bir kesin hesap kanunu niteliği taşımamakta, yıl içi verilen harcama izinlerinin üst üste toplamınından oluşmaktadır. Dolayısıyla bu rakamlar gerçekleşmiş harcamaları göstermez.

1921, 1922, 1923 ve hatta 1924 mali yılları, ilk günleri olan 1 Marttan çok kısa bir süre önce çıkarılabilen birer avans kanunu ile başlamışlardır. Bu mali yılların hiçbirinde, bütçe kanunun mali yıl başlamadan önce kabul edilememesi Maliye Bakanlığının gecikmesinden kaynaklanmamıştır. Nitekim 1920 yılı genel bütçe kanunu 29 Eylül 1920'de Meclise sunulmuşsa da, ancak 28 Şubat 1920 gecesi, yani mali yılın bitmesine saatler kala kabul edilebilmiştir. İlk hali 15 Şubat 1921'de Meclise sunulan 1921 mali yılı bütçe kanunu tasarısı ise, maliye bakanına koltuğunu

92 Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu, Kanun Numarası: 20, Kabul Tarihi: 11.09.1920, *RG* 28.02.1921/4.

93 ZC, D 1, İS 1, İ 63, 11.09.1920, 74. Tasarıda, kanunun eylül sonuna kadar yürürlükte kalması öngörülmüşken, genel kurul aşamasında yıllık bir bütçe kanunun hazırlanması için zaman tanınmak istenmiş ve yürürlük ekim sonuna uzatılmıştır (ZC, D 1, İS 1, İ 61, 09.09.1920). Ancak mali yıl yine iki ayrı avans kanunu ile tamamlanmıştır.

94 MMZC, D 5, C 2, B 15, 28.02.1920, s 234, 237, 240.

kaybettirecek bir siyasal krizi de içeren sancılı bir değişikliğe uğrayarak yine mali yılın sonunda, 26 Şubat 1922'de kanunlaşacaktır.[95] 1922 yılı Bütçe Kanunu 2 Mart 1922'de Meclis gündemine alınmışsa da,[96] bir bütün halinde kanunlaşamayacak, bütün harcamalar bakanlıklar için ayrı ayrı çıkarılacak avans kanunları ile yapılacaktır. Meclise 26 Şubat 1923'te sunulan 1923 yılı bütçesinin de kabulü mümkün olmayacak, bu mali yıl da avans kanunları ile geçirilecektir.[97] Bu tablodaki tek istisna, 1921 mali yılı Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin ayrı bir kanun olarak İkinci İnönü Zaferinin kazanılmasının doğurduğu heyecan dalgası içinde *orduya olan muhabbetin gösterilmesi* için mali yılın ikinci ayı olan nisanda Genel Kurulda müzakere yapılmadan kabul edilmesidir.[98] Böylece en azından mali yıl bitmeden kabul edilen bir bütçe olmuştur.

Bu düzensizlik sadece süresinde kanun yapamamakla sınırlı değildir. Genel nitelikli bu avans kanunları yanında, tüm dönem boyunca her mali yıl çok sayıda tahsisat kanunu ile ek harcamalara izin verilmiştir.[99] Yıllık bütçe kanunun gecikmesi ve onun yerine çok sayıda avans ve tahsisat kanunun yapılmasının iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi olan dış faktörler, 1921'de yoğunlaşan savaş, 1922'de buna işgalden kurtarılan yerler için ek ödenek gereğinin eklenmesi, 1923'te ise yapılan genel seçim nedeniyle TBMM'nin uzun süre toplanamaması, toplandıktan sonra ise Lozan Antlaşmasının kabulü ve hilafetin kaldırılması gibi yoğun bir gündemin varlığıdır. İçsel faktörler ise TBMM'nin çalışma düzeninden kaynaklanmış, Meclis gündemine sonradan eklenen önergeler, her seferinde bütçe tasarısını geri plana itmiştir.[100]

Hiç şüphesiz bunun partileşme, disiplin gibi siyasal ve içtüzük, anayasal boşluklar gibi hukuksal nedenleri de vardır. Ancak kesin olan, yürütme erkinin dahi TBMM'de toplandığını bildiren 1921 AY md 3 düzenlemesine rağmen; bütçe kanunu yapım süreci açısından, TBMM performansı bir yasama organı için bile oldukça düşüktür. Bu ifrat ise TBMM'nin bir bütün olarak kullanamadığı bütçe yetkisinin, bütçe komisyonuna devri şeklinde bir tefritle giderilmeye çalışılmıştır.

---

95 *ZC*, D 1,YY 2, B 166, 26.02.1922, 156.

96 *ZC*, D 1, YY 3, B 2, 02.03.1922, 46.

97 28 Şubat 1923'teki ilk avans kanunu, seçimlerin yenilenmesi kararından sonra 15 Nisan 1923'teki ikinci ve TBMM ikinci dönemi başlayınca çıkarılan Eylül ayındaki üçüncü avans kanunu izlemiştir.

98 ZC, D 1, İS 2, C 9, İ 15, 02.04.1921, 307.

99 Bunlar 1920 mali yılında üç avans, yirmi beş tahsisat, 1921 mali yılında altı avans ve yirmi dokuz tahsisat, 1922 yılında on adet avans, on iki adet de tahsisat kanunu yapılmıştır. Bu sürece ve sayılara ilişkin bilgi Bütçe Komisyonu mazbatasında özet olarak sunulmaktadır. ZC, D 2, İS 1, C 1, İ2 5, 25.09.1923, 247. Bunların ayrıntılı listesi için: Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri (n 31) 198.

100 Dönemin Maliye Bakanı Hasan Fehmi Ataç bu durumdan şu sözlerle yakınacaktır: 'Ruznameye (gündeme) her gün yeni bir takrirle (önergeyle) bir şey ilâve etmek hastalığı bizde mevcut iken biz muntazam (düzgün) bütçe çıkaramayız'. ZC, D 1, İS 4, C, İ, 12.02.1923, 293.

B. Bir Tepki Olarak Bütçe Yetkisinin Fiilen Komisyona Devri

Meclis Bütçe Komisyonu sahip olduğu özgül ağırlıkla, acele durumlarda bazen Meclis Genel Kuruluna ait yetkileri kullanabilmiştir. Bunun en tipik örneklerinden biri, hristiyanlardan alınacak askerlik bedeline ilişkin kanun kabul edilmeden önce komisyon kararıyla, bu bedelin emanet hesabına alınarak tahsil edilmesidir.[101] Bu işleyiş sadece vergi kanunlarına özgü değildir. Bütçe Komisyonu diğer kararlarıyla da Genel Kurula ait harcamalara izin verme yetkisini kullanmıştır. Örneğin, Sağlık Bakanı Refik Saydam, Göçmen (Muhacirin) İdaresinin Bütçe Komisyonu tarafından bütçesinin belirlenmesi üzerine gerekli işlemleri kanunun çıkmasını beklemeden yapmaya başlamıştır.[102] Keza Büyük Taarruzdan sonra, işgalden kurtulan yerlere kaymakam atanması öngörülmeyen bir ödenek gerektirmiş ve Maliye Bakanlığı Meclisten kanun çıkması uzun süreceğinden, buna izin verilmesi için Bütçe Komisyonuna başvurmuştur.[103]

Komisyonun Meclis Genel Kurulunu ikame eden rolü yanında, Genel Kurulda Bakanlar Kurulu karşısında rakip rolü oynadığı da görülür. Örneğin hükümet, Hicaz demiryolunun yapım masraflarının finansmanı için çıkarılmış damga vergisi pullarının bedelinin arttırılarak kullanımına devamını sağlayacak bir tasarı sunmuş, Bütçe Komisyonu ise halkın bunu ödemeye alıştığı gerekçesiyle pullara zam yapılmadan aynı düzenin devamını içeren bir mazbata hazırlamıştır. Sonuçta Genel Kurul, Bütçe Komisyonu'nun görüşünü kabul etmiştir.[104] 1922 ilkbaharında bütçe açığının doğurduğu mali bunalımın görüşülmesi sırasında da Komisyon ayrıcalıklı statüsüyle ön plana çıkmış, bu bunalımı aşmaya yönelik tüm teklifleri incelenmiştir. Öte yandan Komisyonun bu rolünün tartışmasız bir biçimde sürdüğü söylenemez. Örneğin, Maliye Bakanı Saka'nın, gelir getirici tasarıların kanunlaşması beklenmeden, Bütçe Komisyonu kararı ile uygulanması teklifi, Meclis İkinci Başkanvekili Hasan Fehmi Ataç'ın Genel Kurula ait yetkilerin Komisyona devredilemeyeceği itirazıyla reddedilmiştir.[105]

Meclis Bütçe Komisyonunun bu dönemde asıl öne çıkan özelliği, devlet personel kadrolarının belirlenerek bütçeyi şekillendirmesidir. Bütçe açığı sorunu yanında, personel harcamalarının yarattığı ağır yük ve İstanbul hükümetinin şişkin kadro yapısına duyulan tepki de Komisyonun kadrolarla ilgili faaliyetini tetiklemiştir. Öncelikle, hem birinci hem de muhalif ikinci grup üyesi milletvekillerinin ortak tavrı ile hükümetten memur sayıları ve maaş tutarlarına ilişkin bilgi biraz gecikmeli de

[101] Maliye Bakanı Tek, kendisi hakkında kanunsuz bir biçimde koyun vergisi tahsil edildiği gerekçesiyle verilen gensoruya karşı, savunmasında bu geleneği hatırlatmaktadır. ZC, D 1, İS 2, C 1, İ 20, 13.04.1921, 469.

[102] *ZC*, D 1, İS 2, C 10, İ 40, 20.06.1921, 423.

[103] Ne varki Komisyon bunu kabul etmemiştir. ZC, D 2, İS 1, C 2, İ 21, 19.09.23, 191.

[104] *ZC*, D 1, İS 1, C 6, İ 103, 27.11.1920, 72.

[105] GCZ, D 1, C, 3, İ 26, 13.04.1922, 265.

olsa celp edilmiştir.[106] İkinci önemli adım, 4 Ocak 1921'de Karesi milletvekili Vehbi Bolak'ın her bir bakanlık için gelecek mali yılın kadrolarını belirlemek üzere beşer üyeden oluşan on bir ayrı komisyon oluşturulması teklifinin kabul edilmesidir.[107] Teklif 1920 yılı mali yılının sonuna gelindiği ancak bütçesi görüşmelerinin daha yeni başladığı bir zamanda yapılmış, Bolak'ın en azından bundan sonraki bütçelerde kadroları belirleme yetkisini hükümetten komisyona geçirecek teklifi bu koşullarda benimsenmiştir. Bütçe sürecinde yürütme organına mevzi kaybettirecek bu işleyiş, Meclis ilk açıldığında Tokat Milletvekili Nazım Resmor Öztelli'nin reddedilen -bakanlık görevinin ilgili meclis komisyonları eliyle yürütülmesi- teklifini hatırlatmaktadır.[108] Kadro komisyonlarının diğer uzmanlık komisyonlarından farkı, sadece bakanlık bazındaki kadroları belirlemek için (*ad hoc*) kurulmaları, ancak belirleyecekleri kadroların kalıcı biçimde bütçe kanunlarını şekillendirmesidir.

Aslına bakılırsa, kadrolara Bütçe Komisyonu eliyle bir müdahale, çok daha önce 11 Eylül 1920 tarihli ilk avans kanunu yapılırken yaşanmıştı. Komisyon, jandarma müfettişlikleri için öngörülen ödenekleri ve aslında dolaylı yolla bu kadroları kaldırmıştı.[109] Bu yeni süreçte ise ilk adımı Milli Savunma Kadro Komisyonu atacak, seyyar jandarma müfrezelerinin kaldırılmasına ilişkin kanun bu komisyonca teklif edilecektir.[110] Görüldüğü gibi komisyon böylece kendisine havale edilen teklif ve tasarıları inceleyen reaktif rolden, kendisi teklifte bulunan proaktif bir role bürünecektir.

Bu sürecin bir özelliği de, elli beş milletvekilinin komisyon çalışmasına katılması nedeniyle Genel Kurul çalışmalarının aksaması ve azaltılmasıdır.[111] Nihayet bu çaba, Bütçe Komisyonunun üye sayısının arttırılarak belirlediği kadroların, 18 Haziran 1921'de bütçe kanunlarında esas alınmasına karar verilmesiyle tamamlanacaktır.[112] Böylece, olağan bir bütçe görüşmesinde hükümetle komisyon arasında çıkabilecek görüş ayrılıklarının Genel Kurulda giderilmesi gibi süreçler büyük ölçüde bypass edilerek, komisyonun kadrolara ilişkin çalışması peşinen kabul edilmiş olacaktır. Bu olağanüstü usûl, 1 Temmuz 1921 tarihinden itibaren uygulanmış, 1921 yılı bütçe

---

106 5 Temmuz 1920'de daha sonra İkinci Gruba katılacak İçel Milletvekili Ali Sabri Güney ve arkadaşlarınca verilen iki ayrı önerge kabul edilerek bakanlar kurulunun göreve getirilen ve görevden alınan memur listesinin bildirilmesi istenmiştir (ZC, D 1, İS 1, İ 28, 05.07.1920, 178-179). Bu liste 1 Kasım 1920 tarihinde Meclise sunulmuş ve milletvekillerinin bilgisi için kaleme gönderilmiştir. 1920 Bütçe Kanunun Meclise sunulduğu 30 Eylül 1920'de ise bu kez daha sonra Maliye Bakanı olacak Hasan Fehmi Ataç idare örgütünde memur giderlerini azaltacak somut bir plan önerecektir.

107 ZC, D 1, İS 1, C 7, İ 129, 04.01.1921, 169.

108 ZC, D 1, İS 1, C 1, İ 3, 25.04.1920, 53.

109 Bkz Bütçe Komisyonu sözcüsü Fuat Tek'in beyanı: ZC, D 1, İS 1, C 2, İ 62, 09.09.1920, 60.

110 Fatma Eda Çelik, '1921: Savaş Yönetimi ve Yönetimin Merkezileşmesi', iç Nuray Ertürk (ed) *Yönetim Zamandizini* (AÜSBF 2012) 560.

111 Öğlene kadar komisyonlarda çalışan milletvekilleri genel kurula katılamadıklarından, 10.01.1921 günü alınan bir kararla, meclis birleşimlerinin azaltılmasına karar verilmiştir. ZC, D 1, İS 1, C 7, İ 132, 10.01.1921, 249.

112 ZC, D 1, İS 2, C 10, İ 39, 18.06.1921, 404.

kanunu (md 3) yanında,[113] 1922 yılının ilk avans kanununda da (md 3),[114] verilen tahsisatlar bu komisyon kararında belirlenen esaslara dayandırılmıştır. Bu çalışma tarzı daha sonra da sürdürülmüştür. 4 Kasım 1922'de İstanbul hükümetinin istifası ve yönetimin aniden TBMM hükümetine geçmesi üzerine oluşan olağanüstü durum karşısında, çıkarılan avans kanunuyla İstanbul memurlarına yapılacak maaş ödemeleri Bütçe Komisyonun değerlendirmesine bırakılmıştır.[115] Keza, 1923 yılında kabul edilen her iki avans kanununda da giderler için Komisyonun önceki yıl kabul ettiği esaslara atıf yapılmıştır.[116]

Bu tablo karşısında, avans kanunları içerdikleri bu kadro kısıtıyla, İkinci Meşrutiyet döneminin aksine,[117] Meclise yapılan bir emrivaki değil, tam tersine Meclisin, komisyon eliyle hâkim olduğu bir yasama örüntüsü oluşturmuştur. Komisyonun bu baskın rolünü, bakanla ilişkisinde de görmek mümkündür. Nitekim 18 Haziran 1921'de İçişleri Bakanı Ata Atay, Komisyonun kadrolardaki azaltımına karşı çıkacak ve Komisyon Başkanı Mazhar Müfit Kansu ile tartışacak, ancak Meclisin Komisyon kararını benimsemesi üzerine istifa edecektir.[118] Ancak, Komisyonun üstlendiği bu rol başkan Kansu'yu dahi rahatsız etmiş olacak ki, 1923 yılına gelindiğinde o da, Meclise ait bütçe yetkisinin Komisyona devretmiş olmasından yakınacaktır.[119]

Bu devir olgusu, bakanların bütçe talebine Meclis yerine Komisyon tarafından izin verilmesini de kapsar. Bu durum biraz karikatürleşmiş ama çıplak bir biçimde Genel Kurul tutanaklarına yansır. Kansu'nun beyan ettiği üzere, bakanlar nasıl olsa Komisyon tarafından kesinti uygulanacağı bildiklerinden, bütçe ödenek taleplerini şişirilerek Meclise sunmakta, bunları inceleyen Bütçe Komisyonu da bu tavrı bilerek kesinti yapmaktadır.[120] Ancak kesin olan bu şekilde Komisyonun bütçe yetkisinin fiili kullanıcısına dönüştüğü, Genel Kurulun ise büyük ölçüde bir onay mercii olmakla yetindiğidir.

---

113 1337 Senesi Muvazenei Maliye Kanunu, Kanun Numarası: 197, Kabul Tarihi: 26.02.1922, KD (1) 224.

114 1338 Senesi Avans Kanunu, Kanun Numarası 198, Kabul Tarihi 28.02.1922, KD (1) 226.

115 Üç Milyon Lira Avans İtası Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 285, Kabul Tarihi: 09.12.1923, KD (1) 333.

116 1339 Senesi Birinci Avans Kanunu, Kanun Numarası: 311, Kabul Tarihi: 28.02.1923, KD (1) 363. İkinci Avans Kanunu, Kanun Numarası 331, Kabul Tarihi 15.04.1923, KD (1) 385-386.

117 *ZC*, D 2, İS 1, C 3, İ 27, 27.09.1923, 334-335.

118 Bakan Atay, istifa nedeni olarak sağlık nedenini göstermişse de, aynı komisyonda görev yapan Süleyman Sırrı İçöz, daha sonra bir başka vesile ile bu istifanın bütçe komisyonu başkanı Mazhar Müfit Kansu'nun bakanlığın genel müdür kadrolarını azaltması karşısında, mevcut kadrolarla idare edemeyeceğini söylemesinden kaynaklandığını belirtecektir. ZC, D 1, İS 2, C 17, İ 163, 21.02.1921, 90.

119 'Şunu da arz edeyim ki (97) milyon liranın sarfına Heyeti Aliyeniz yalnız encümeni memur etmiştir. Efendiler encümen namına teşekkür ederiz. Fakat beyefendiler! Nasıl oluyor da bütün hakkınızı on kişinin eline bıralkarak icra salâhiyetini fair encümene verdiniz ve yedi sekiz kişiye (97) milyon liranın sarfına memur dediniz?' ZC, D 1, İS 3, C 27, İ 191, 12.02.1923, 289.

120 Kansu, 'Meselâ: Bugün mülhakata bir tahrirat yazara, size kaç zarf lâzımdır diye sorarız. Memur düşünür on tane zarf diyelim de bunlar ancak bin zarf gönderir der ve hakikaten Hükümet de bin zarf gönderir âdet böyledir (…) Yani Muvazene biliyor ki; Hükümetin teklifinde bu zihniyet vardır. Hükümet der ki daima ben üç bin istiyeyim, binini encümen keser, iki bin olur'. ZC, D 1, İS 3, C 27, İ 186, 03.02.1923, 157.

Son olarak Bütçe Komisyonunun, Genel Kurulda sürekli olarak dile getirilen savunma harcamalarındaki israf ve usulsüzlük konusuna da el attığını, bu konuda Milli Savunma ve Maliye Bakanları ile Genel Kurmay Başkanını davet edip tasarruf edilmesi yönünde karar aldığını belirtmek gerekir.[121] Hatta Milli Savunma Komisyonu da ordu personel politikasına müdahil olacak, şikâyet konusu olan cephe gerisindeki personel fazlalığının cepheye kaydırılmasını sağlayarak yürütme işlevi üstlenecektir.[122]

C. Giderlerin Denetimi

Bu dönemde, milletvekillerinin harcamalara ilişkin ilgi ve dikkati, Genel Kurulda bazen çok çarpıcı sonuçlara yol açabilecek kadar yoğundur. Örneğin 21 Ağustos 1922'de Meclise sunulan dördüncü avans kanunu ile salgın hastalıklar için ek ödenek istenmiş, ancak konuyla ilgili kuşkucu sorularla gelişen görüşmeler sonunda, asıl amacın salgın hastalıklarla ilgili olmadığı anlaşılmıştır. Gerçekte Sağlık Bakanı Rıza Nur'un 1921 bütçesine sıhhiye memurları için gerekli ödeneği koymayı savsakladığı, o sırada bakanlık görevine vekâlet eden Fuat Umay'ın ise avans kanunu ile tahsis edilecek ödenekle bu eski borçların kapatılması amacını sakladığı ortaya çıkmıştır. Genel Kurulun buna tepkisi sert olacak, bu ödeneğe ilişkin tasarı sağlık memurlarına olan borcun gerçek olmasına rağmen reddedilerek, konu bakan Rıza Nur'un dönüşüne ertelenecektir.[123]

Harcamaların sorgulanması ve bütçe esaslarına uygunluk açısından soru ve gensoru yolları da dönem boyunca sıklıkla kullanılmıştır. Bunlardan siyasal sonuç doğuranlar üzerinde özel olarak durmak gerekir. Birinci örnek (geçici bakanlar kurulunun) ilk Maliye Bakanı olan ve sonra İçişleri Bakanlığını üstlenen Hakkı Behiç Bayiç'in bütçe kanununa dayanmayan harcamalarını konu alan soru önergesidir. Bayiç, kendisine yöneltilen soruyu, yeni kurulan hükümetin elinde yeterli teknik bilgi ve olanak bulunmadığından, son Mebusan Meclisi tarafından kabul edilen bütçe kanunundaki düzenlemeler doğrultusunda hareket edildiğini belirterek cevaplayacaktır. Sonraki Maliye Bakanı Tek'in cevapları da bütçe hazırlıklarıyla ilgili daha etraflıca bilgi vermek dışında farklı olmayacaktır.[124] Ne var ki Bayiç, eşzamanlı başka soru ve gensorular karşısında, İçişleri Bakanlığından istifasını sunarak,[125] evine kapanacak ve geçirdiği akıl hastalığından kurtulamayarak bir daha Meclise dönemeyecektir.[126]

---

121 GCZ, D 1, C 3, İ 75, 17.07.1922, 489.

122 Ibid, 511 (Komisyon Başkanı Selahaddin Köseoğlu'nun beyanı).

123 ZC, D 1, İS 3, C 21, İ 88, 21.08.1922, 266-270.

124 ZC, D 1, İS 1, C 3, İ 43, 03.08.1920, 75-76.

125 ZC, D 1, İS 1, C 3, İ 42, 02.08.1920, 60-63.

126 ZC, D 2, İS 2, C 8, İ 35, 12.04.1924, 578.

İkinci örnek, Bayındırlık Bakanı İsmail Fazıl Cebesoy hakkında, demiryolları idaresine malzeme alımı için İtalya'ya gönderilen heyete iki milletvekilinin eklenmesi gerekçesiyle verilen gensorudur. Demiryolu malzemesi konusunda uzmanlığı olmayan milletvekilleri için dönemin zorlu mali koşulları içinde yapılacak harcama, konunun Meclise bir emrivaki oluşturacak şekilde gelmesinin yarattığı tepki ile birleşerek 1921 AY döneminde ilk kez bir bakanın güvensizlik oylarıyla düşürülmesine neden olmuştur.[127]

Üçüncü örnek, 1921 bütçesi görüşmelerinde patlak veren ve bu kez de Maliye Bakanı Tek'in istifası ile sonuçlanacak krizdir. Bütçe, mali durumun açıklanmak istenmeyecek kadar kötü olması nedeniyle 5 Mayıs 1921'de gizli celsede görüşülmeye başlanmış, gelen tepkiler üzerine geri çekilmiş, personel kadroları azaltılarak 15 milyon TL tasarrufla 14 Mayıs 1921'te yeniden sunulmuştur. Bütçe Komisyonu ile Tek arasındaki siyasal çatışma daha sonra bir restleşmeye dönüşmüş, Fevzi Çakmak başkanlığındaki bakanlar 16 Mayıs 1920'de toplu olarak istifa etmiştir. Diğer bakanlar yeniden seçilirken, Maliye Bakanlığına bu kez Bütçe Komisyon başkanı Hasan Saka seçilecektir. Bu durum bakanlar kurulunun ikircikli kimliğinin de bir örneği olmuştur. Nitekim bütçenin reddine bağlı olarak parlamenter sistemdeki bir kabine üyesi gibi istifa eden bakanlar, sonuçta sadece sorunun kaynağı bakanın saf dışı bırakıldığı yeni bir seçimle eski görevlerine dönmüşlerdir.

Dördüncü örnek İktisat Bakanı Sırrı Bellioğlu'nun memur tayini ve akçalı işlerde görevini kötüye kullandığı iddiasıyla verilen gensoru görüşmeleri sonunda düşürülmesidir.[128] Beşinci örnek olarak Din İşleri (Şeriye) Bakanı Vehbi Çelik'in, kayınbiraderini kayırarak kendi sorumluluğu altındaki Vakıflar İdaresinde işe aldığı ve din görevlilerine maaş bağlarken nesnel davranmadığı gerekçeleriyle bakanlık görevinden düşürülmesi gösterilmelidir.[129]

Bu dönem, Türk hukukunda ilk kez bir bakanlar kurulunun, kanuna aykırı olarak verdiği bir karar sonucu yapılan ödemeden Meclis kararı ile sorumlu tutulması örneğini de içerir. Gerçekten Bütçe Komisyonu, Ziraat Bankası genel müdürlüğüne yapılan atamanın, bankanın bütçe kanununa aykırı olduğu sonucuna varmıştır. 1 Aralık 1923 tarihinde konu gündeme taşınınca, İcra Vekilleri Heyeti Başkanı Rauf Orbay, hatadan haberdar olmadığını ancak kararı heyet olarak imzaladıkları için kusurundan doğan zararı tazmin etmeye hazır olduğunu beyan edecektir. Şebinkarahisar milletvekili Ali Sururi Tönük tarafından, banka bütçesine verilen zararın icra vekillerince tazmin edilmesi yönündeki önerge Meclis tarafından kabul edilecektir. Böylece ilk kez Meclis kararıyla hukuksal sorumluluk yolu çalıştırılmış olacak, ancak usûlsüz ödenen

127 ZC, D 1, İS 1, C 7, B 121, 25.12.1920, 11-18.

128 ZC, D 1, İS 3, C 3, B 35, 27.04.1922, 430

129 ZC, D 1, İS 4, C 29, İ 24, 14.04.1923, 146.

paranın tahsili için dava yoluna gidilmesi yerine Meclis kararı yeterli sayılacaktır.[130] Öte yandan, sorumluluk konusu tutar o kadar düşüktür ki, bu kararın aslında başka bir siyasi güdüyle alındığını düşündürmektedir.[131] Bakanlar Kuruluna atama teklifini yapan bakan Mahmut Esat Bozkurt ise (o sırada Mecliste bulunmadığı için) çektiği telgrafta verdiği atama kararının doğru olduğunu savunmakla beraber, iddia edilen zararı tek başına üstlendiğini beyan edecektir.[132]

TBMM bu dönemde hesap denetimini, Sayıştay (Divanı Muhasebat) yerine kendi kurduğu komisyonlar eliyle yapmaya çalışmış, ancak bu çaba başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Gerçekten 1922'de ilk avans kanunuyla milletvekillerinden oluşan bir Denetim Komisyonu kurulmuşsa da,[133] bundan verim alınamamıştır. Sayıştay denetimi ancak 1923'te bütçeye ödenek konulup gerekli kadrolar doldurulunca başlayabilmiştir. Böylece, 1920-1923 yıllarına ait kesin hesapların akıbeti 1924 AY dönemine bırakılmıştır ki, bu nedenle konuya alttaki başlıkta devam edebiliriz.

D. 1924 AY Dönemine Bırakılan Miras

1921 AY döneminin bütçe yetkisine ilişkin mirasını, hesap denetimi, bütçe yapımı ve mali rejimin hükümet sistemine etkisi açılarından ele alabiliriz. Hesap denetimi konusuna 1921 AY metninde, tıpkı bütçe kanunu gibi yer verilmediğini biliyoruz. 1876 AY (md 104) ise kesin hesap kanunu tasarısının dört yıl içinde meclise sunulmasını gerektiriyordu. Oysa TBMM öncesi döneme ait bu hesapların Meclise sunulması söz konusu dahi olmamıştı. Asıl tartışma konusu, 1920 mali yılından itibaren hazırlanmış olması gereken kesin hesaplardı.

1921 AY döneminin sonunda, eşzamanlı olarak 1924 yılı bütçesi ve 1924 Anayasasının görüşüldüğü günlerde bu konu da TBMM gündemine gelmiştir. Sayıştay bütçesi görüşülürken, önceki yılların kesin hesapları bir yana, 1920 yılı kesin hesabının bile hazırlanamayacağı ve TBMM denetimine açılamayacağı anlaşılmıştır.[134] 1921, 1922 ve 1923 yılı kesin hesap kanunlarında ise bir fikir ayrılığı göze çarpar. Saruhan milletvekili ve eski Bütçe Komisyonu başkanlarından Reşat Kayalı, bu yıllarda hesaplar usûlüne uygun tutulmadığından Sayıştay denetiminin faydasız olacağını söylese de, dönemin Bütçe Komisyonu Başkanı Hasan Fehmi Ataç, hesapların Bakanlıkça hazırlanmış olduğuna dikkat çekmiş ve Meclise aksi görüşü

130 ZC, D 2, İS 1, C 3, İ 60, 01.12.1923, 703.

131 Bozkurt'un İktisat Bakanlığındaki selefi Hasan Saka fazladan ödemenin, banka genel müdür yardımcısının genel müdürlüğe atanmasından doğan maaş farkından oluştuğunu ve toplamda otuz lirayı geçmediğini söyleyecektir (Ibid 696). Gündemde olan yolsuzluk iddialarına karşı başka bir sorumluluk kararı alınmadan bu olay üzerinde durulması, toplamı yüzmilyonları bulan bütçelerin yapıldığı bu dönemde hayatın olağan akışına uygun gözükmüyor.

132 ZC, D 2, İS 1, C 4, İ 62, 05.12.1923, 48.

133 1338 Senesi Avans Kanunu, md 5 (n 114).

134 Bu karar Bütçe Komisyonu eliyle alınmıştır. Ancak komisyonun o tarihteki başkanı Hasan Fehmi Ataç'ın belirttiğine göre, Birinci Dünya Savaşı dönemindeki muhasebeleştirilemeyen yirmi beş milyon liralık bir hesap açığına karşı, Kurtuş Savaşı döneminin muhasebeleştirilemeyen açığı bir buçuk milyon lirayı geçmemektedir. ZC, D 2, İS 2, C 8, İ 25, 31.03.1924, 133.

kabul ettirmeyi başarabilmiştir.[135] Ne var ki, bu bireysel çaba sonuçsuz kalacaktır. Çünkü birkaç hafta sonra yapılan 1924 yılı Bütçe Kanununa eklenen md 22 ile söz konusu yıllara ait hesapların Sayıştay değil, Maliye Bakanlığı tarafından kurulacak hesap kurulları eliyle denetlenmesi düzenlenmiştir.[136] 1926 yılına gelindiğinde ise bu kurullar kaldırılmış,[137] konu 1934'e kadar sürüncemede kalmış, nihayet kesin hesap kanunları hesap denetimi yapılmaksızın çıkarılmıştır.[138] Bu durum, ilerleyen yıllarda kesin hesap kanunu süreciyle gerçekleşecek Meclis denetiminin salt bir anayasal zorunluluğun yerine getirilmesi şeklinde işleyeceğinin de habercisi olmuştur.

Gerçekten, kesin hesap kanununun sunulması için, 1876 Anayasasında öngörülen bütçe yılından sonraki dört yıllık süre, 1924 AY ile iki yıla indirilmişti. Ne var ki, uygulamada 1924'ten itibaren uzun yıllar boyunca, kesin hesap kanunlarının yapımı için bütçe yılından sonra ortalama beş yıl beklemek gerekecektir.[139] 1967-1982 yılları arasındaki 17 yıllık kesin hesap kanunları ise ancak 1994'te kabul edilebilmiş ve kesin hesap kanunu yapmak tamamen bir anayasal formaliteye dönmüştür.[140] Bir başka deyişle, hesaplar üzerindeki Meclis denetimi açısından 1921 AY döneminde ciddi bir gelişme kaydedilmemiş, bu eksiklik ilerleyen yıllarda da devam etmiştir.

Bütçe kanunlarına baktığımızda ise, süresinde bütçe çıkarılamama sorununun bir yıl daha sürdüğünü söyleyebiliriz. Gerçekten 1925 mali yılı bütçesinin de, mali yılbaşına yetiştirilemediğini, bu nedenle önce bir geçici bütçe kanunu çıkarıldığını görüyoruz.[141] Ancak bu sorun 1926 yılından itibaren ortadan kalkacaktır. Bu amaçla 1924 AY eliyle, bütçenin Meclise sunulacağı zaman kısıtı, 1876 AY düzenlemesine göre daha belirli hale getirildiğini biliyoruz.[142] Ancak asıl değişimin anayasa kuralları ile değil, siyasal hayattaki özellikle de parti yapısındaki değişimden kaynaklandığını tahmin etmek zor değil.

Dikkate değer bir başka sorunlu miras, ordu bütçesidir. Bunun en çarpıcı örneği, 1924 AY ve 1924 yılı mali bütçesi kabul edildikten iki gün sonra, Milli Savunma Bakanlığının 1923 yılı bütçesinde nakliye ödeneği yetersiz kaldığı için fasıllar arasında bir aktarım içeren bir kanun tasarısı gönderdiğinin anlaşılmasıdır. Bütçe

[135] Kayalı'nın beyanına göre, Sayıştay denetime başladığından beri çok sayıda yolsuzluk rapor edilmiştir. Ibıd, 129. Bu durum bir sürpriz değildir, çünkü eski Maliye Bakanları Tek ve Saka daha önce, hesap denetimi işini yapacak ayrı bir kadro olmadığından işi yapanla denetleyen kişilerin aynı olmasının sağlıklı olmadığını söylemişlerdi.

[136] Muvazene-i Umumiye Kanunu, Kanun Numarası: 490, Kabul Tarihi: 20.04.1924, RG 24.05.1924/71.

[137] 1340 Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu'nun Yirmi İkinci Maddesinin İlgasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 747, Kabul Tarihi: 17 Şubat 1926, RG 02.03.1926/311.

[138] *ZC*, D 4, İS 4, C 23, İ 78, 05.07.1934, 439-441. Süreci anlatan Komisyon mazbataları karışık olarak zabıt sonuna eklidir.

[139] Tüm yıllara ait tablo için: Öner (n 80) 254-255.

[140] Ibid 244.

[141] 1341 senesi Muvazenei umumiye kanununun mevkii mer'iyete vazına kadar ifa olunacak hidemat hakkında kanun, Kanun Numarası: 565, Kabul Tarihi: 26.02.1925, RG 02.03.1925/86.

[142] 1876 AY (md 99) düzenlemesi, tasarının Meclisin toplanmasından sonra, 1924 AY (md 95) ise mali yıl başlamadan üç ay önce sunulacağı şeklindedir. Mebusan Meclisi 1876 Anayasasına göre 1 Kasımda toplanmakta, mali yıl ise 1 Şubatta başladığından, teorik olarak bütçe tasarısı Meclisin ilk günü sunulunca dört aylık bir görüşme süresi kalıyordu ki, bu teorik ihtimalin hiçbir zaman gerçeğe dönüşmediğini biliyoruz.

yılı bittikten sonra böyle bir durumla karşılaşılması, Genel Kurulda tepki doğurmuş ve konunun çözümü kesin hesap kanununa bırakılmak üzere tasarı reddedilmiştir.[143] Ancak yukarıda da belirtildiği üzere 1923 yılı kesin hesap kanunu gerçek bir denetime dayanmayacaktır. Genel olarak bakıldığında da, 1921 AY dönemi boyunca ordu harcamalarına ilişkin hesaplar sağlıklı bir biçimde alınamamıştır.[144]

Son olarak bütçe kanunlarının 1924 Anayasasına giden süreçte olgunlaşan hükümet sistemi değişikliğine etkisine bakalım. Türkiye'yi parlamenter sisteme götüren yol, pek dikkat çekmese de bütçe sorunları ve bütçe kanunlarıyla açılmıştır. 1921 AY yürütme erkini düzenlerken padişaha ilişkin bir hüküm içermemiş, bakanların sorumluluğunun belirlenmesi sorununun çözülmesi özel bir kanuna bırakılmış (md 7), ancak böyle bir kanun çıkarılamamıştı. TBMM'nin yaptığı kanunları kendi seçtiği bakanlar eliyle kullanacağının belirtilmesi (md 8) ise İstanbul hükümetini, sultanı ve ayan meclisini devre dışı bırakmakla beraber, bakanların kendi aralarında ve meclisle olan yetki paylaşımı ve buna bağlı sorumluluklarını içermemişti. Bu koşullar altında, bakanlar kurulunun parlamenter sisteme özgü bir kabine sistemine evrilmesini sağlayan, bir bütçe kanunu ve bir bütçe sorunu kaynaklı bir Meclis kararı oldu. Gerçekten, 1922 yılında çıkarılan Birinci Avans Kanunu md 8 ile Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanlıkları bütçelerine ait ödeme izinleri (ita emirleri) ile havalelerin bakanlar kurulu başkanı ile maliye bakanının müşterek imzası ile gerçekleştirilmesi düzenlenmiştir.[145] Böylece eşitler arası birinci konuma gelen kurul başkanlığı makamı, başbakanlık statüsüne yaklaşacaktır.

1923 yılının ikinci avans kanunu görüşmesinde ise Milli Savunma Bakanı Kazım Özalp, Meclisten bakanlar kurulunda görüşülmemiş bir ek ödenek talep edecektir. Maliye Bakanı Hasan Fehmi Ataç ise buna karşı çıkacak, Bütçe Komisyonu konu hakkında yaptığı oylamada ortadan ikiye bölünecek ve konu Genel Kurulda uzun uzun tartışıldıktan sonra tekrar Komisyona gönderilecektir.[146] Bakanlar kurulu başkanı Rauf Orbay, ertesi gün iki ayrı serzenişte bulunacaktır. Bunlardan biri, bütçedeki ek ödenek konusundan kendisinin haberinin dahi olmamasıdır. Diğeri ise aynı gün Din İşleri Bakanı (Vehbi Çelik) ile ilgili iddia ve taleplerin yine kendisine bildirilmeksizin gensoru yoluna gidilmiş olmasıdır.[147] Orbay'ın bu tavrı üzerine kabûl edilen kararla bakanlar kurulu başkanlığının, bakanlar kurulu ile TBMM arasında vasıta olmak ve bakanların istişare mercii olmak şeklinde iki ayrı görevi olduğu kabul edilecektir.[148]

---

143 ZC, D 2, İS 2, C 8, İ 44, 22.04.1924, 1044-1052.

144 Hatta Maliye Bakanı Ataç, gizli celsede, askeri harcamaların bütçe esasına oturtulamadığı ve yolsuz şekilde yapılan harcamanın daha sonra bile bildirilmediğinden yakınacaktır: *GCZ*, D 1, C 1, İ 160, 16.02.1922, 791.

145 Fatma Eda Çelik, '1922: Yeni Türkiyeyi Kuracak Zafer için Beşeri ve Mali Kaynakların Yönetimi,' iç Nuray Keskin (ed) *Açıklamalı Yönetim Zamandizini* 1919-1928, (AÜSBF Yay. 2012) 1012.

146 ZC, D 1, İS 4, C 29, İ 23, 12.04.1923, 86-95.

147 ZC, D 1, İS 4, C 29, İ 24, 14.04.1923, 124-127.

148 Ibid, 129.

Bu değişikliğin, bakanlar kurulu başkanlığı görevini başbakanlığa, hükümet sistemini ise parlamentarizme yönelttiği açıktır.[149] Böylece bütçe kanunu ve bütçe uygulaması kaynaklı olaylar, erkler birliğinin ortadan kalkmasına yönelik sonuçlar doğuracak, 1924 AY bu konudaki yasal mevzuatı anayasal hükümlere dönüştürecektir. Bu açıdan bütçe yetkisi kullanımının etkilerinden biri hükümet sistemiyle ilgilidir ve 1921 AY döneminin büyük bir bölümüne hâkim olmuş meclis hükümeti sisteminin de sonunu getirmiştir.

III. Sonuç

Çalışmadaki araştırma sorularından ilki, 1921 AY döneminin mali hukuktaki kanunilik uygulamasına etkisinin ne olduğuydu. 1876 AY ile yasama organına verilen ancak genellikle kâğıt üzerinde kalan mali yükümlülük koyma yetkisine, bu dönemde TBMM tarafından radikal bir biçimde sahip çıkıldığı çok açık. Buradaki en keskin tepkinin Osmanlı hükümetinin izlediği iradei seniyye ve kararname formundaki mali işlemlere yöneldiği ve buna karşı milli egemenliğin göstergesi olarak mali hüküm koyarken kanun formunun tercih edildiği anlaşılıyor. Hiç şüphesiz kanunilik böyle şekli bir tercihten ibaret değil. Aynı zamanda Osmanlı egemenliği yerine TBMM'nin egemenliğini kurmak, *de facto* eylemleri hukuksal bir temele oturtmak işlevini de görüyor. İkinci olarak, gerek yürütmenin denetimi, gerekse yürütmenin kendisine yöneltilen talepleri reddederken kullandığı bir dayanak halini alıyor. Böylece kanunilik aslında tüm güç odakları için hukuksal sınırların ve yeni rejimin temelini oluşturuyor. Ayrıca ağnam resminin şeri hukuktan doğduğu göz önüne alındığında, 1921 AY döneminden itibaren verginin kanunla düzenleniyor olması iktidarın dünyevileşmesi açısından da bir anlam ifade ediyor.

İkinci soru olan, dönemin bütçe yetkisinin kullanımına etkisinde ise önümüze daha sıra dışı bir tablo çıkıyor. Her ne kadar İkinci Meşrutiyet döneminden miras kalan süresinde ve düzenli bir bütçe yapamama sorunu bu dönemde devam etse de, meclis hükümeti sisteminin bir yansıması olarak, TBMM bütçe yapımı yetkisini bakanlıklara yön veren bütçe ve kadro Komisyonları eliyle kullanıyor. Buna karşın özellikle bütçe ve kesin hesap kanunlarının çıkarılmasına ilişkin performansa bakıldığında TBMM'nin bir yasama organı olarak başarılı olamadığı görülüyor. Bunun en önemli nedenlerinden biri disiplinli bir parti yapısının yokluğudur ki, daha sonra Halk Partisine dönüşecek Birinci Grubun kuruluşunun nedenlerinden biri de bu olsa gerekir. Harcamaların denetimi bağlamında ise Sayıştay'ın uzmanlık ve çalışmasından mahrum kalınarak sağlıklı bir kesin hesap kanunu çıkarılamıyor. Ancak öte yandan bir bakanın devleti zarara uğrattığı iddiasına karşılık kendi isteğiyle iddia edilen zararı ödeyeceğini beyan etmesiyle ilk kez bir hukuksal sorumluluk uygulaması hayata geçmiş oluyor. Aynı zamanda, siyasal sorumluluk örneği olarak da

[149] Tanör (n 1) 274.

birden çok kez, keyfi davranmak ya da Meclis iradesini dikkate almamakla sorumlu tutulan bakanların gensoru ile düşürüldüğü görülüyor. Keza 1921 yılı bütçesi, TBMM tarafından reddedilen ilk bütçe olma özelliğini taşıyor.

Böylece 1921 AY dönemi, önceki dönemde kâğıt üzerinde kalan anayasal mali kuralların uygulanmasıyla milli egemenlikle bağdaşmayan siyasal yapının kısmen tasfiye edildiği, hükümet sisteminin şekillenmesinde mali çatışmaların rol oynadığı, önceki dönemden devralınan mali hukuk sorunların ise kısmen 1924 AY dönemine bırakıldığı, olağanüstü bir ara dönem niteliği gösteriyor. 1921 Anayasası bu mali rejim değişikliğinde içerdiği sihirli formüllerle bu değişimi sağlayan bir metin değil. Nitekim Meclisin 1876 AY ile sahip olduğu mali yetkileri kullanabilir hale gelmesi hukuksal değil siyasal bir değişimin ürünü. Bu durumda, TBMM'nin 1921 AY ile vergi ya da bütçe kanunu yapar hale gelmediği; tersine, milli egemenlik siyaseti ile bu mali yetkilere sahip çıkması sayesinde 1921 Anayasasını da yapabildiği görülüyor.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.
Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.
Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.
Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.
Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

Akşin S, *İstanbul Hükümetleri ve Milli Mücadele I* (İş Bankası 1998)

Baykal B S, *Heyeti Temsiliye Kararları* (Türk Tarih Kurumu 2020).

Çelik F E, 1921: Savaş Yönetimi ve Yönetimin Merkezileşmesi, *Yönetim Zamandizini* (AÜSBF 2012)

Çelik F E, 1922: Yeni Türkiyeyi Kuracak Zafer için Beşeri ve Mali Kaynakların Yönetimi, *Yönetim Zamandizini* (AÜSBF Yay 2012)

Çoker F, Türk Parlamento Tarihi- Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem C 1 (TBMM 1994)

Çoker F, Türk Parlamento Tarihi- Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem C 3 (TBMM 1994)

Demirel A, *İlk Meclisin Vekilleri* (İletişim 2017)

Demirel A, *Birinci Mecliste Muhalefet* (İletişim 2003)

Duru, C Turan K ve Öngeoğlu A, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası* (Tisa 1982)

Güneş T, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri* (AÜSBF 1965)

Müderrisoğlu A, *Milli Mücadelenin Mali Kaynakları* (Bilgi 2018)

Öner E, *Mali İdare* (Maliye Bakanlığı 2005)

Öner E, *Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı* (Maliye Bakanlığı 2009)

Özbudun E, *1921 Anayasası* (Atatürk Kültür, Dl ve Tarih Yüksek Kurumu 1992)

Sezgin Ö, *Türk Kurtuluş Savaşı ve Siyasal Rejim Sorunu* (İmge 2005)

Shaw S, *From Empire to Republic* 3, 1 (Türk Tarih Kurumu 2000)
Tanör B, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri* (Yapı Kredi 2017)
TBMM Albumü C I (TBMM 2010)
TBMM Zabıt Ceridesi
Düstur, 1, 2 ve 3. Tertipler
Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi
Osmanlı Bütçeleri 1909-1918 (Maliye Bakanlığı 2000)
Kanunlar Dergisi
TBMM Gizli Celse Zabıtları
Atatürk'ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu 1991)
Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuat 1920-1923 (Maliye Bakanlığı 1994)
Türk İstiklal Harbi- VII İdari Faaliyetler, (Ankara: Genelkurmay Harp Tarihi Başkanlığı 1975)