

2025

DOKTORA TEZİ

Eda YILDIZ



T.C.

ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK VE ARJANTİN HUKUKUNDA
KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMININ VE
DENETİMİNİN ANAYASAL REJİMİ**

DOKTORA TEZİ

Eda YILDIZ

KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

Ankara, 2025

T.C.
ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK VE ARJANTİN HUKUKUNDA KAMU
KAYNAKLARININ KULLANIMI VE DENETİMİNİN
ANAYASAL REJİMİ**

DOKTORA TEZİ

Eda YILDIZ

KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet Ali ZENGİN

Ankara, 2025

ONAY SAYFASI

Eda YILDIZ tarafından hazırlanan “Türk ve Arjantin Hukukunda Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı’nda Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi	Kabul / Red	Kurumu	İmza
Prof. Dr. Mehmet Ali ZENGİN	Kabul	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Kabul	Başkent Üniversitesi	
Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ	Kabul	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	
Doç. Dr. Ahmet KIILINÇ	Kabul	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	
Dr. Öğr. Üyesi Hande Seher DEMİR	Kabul	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	

Tez Savunma Tarihi: 08.07.2025

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı’nda Doktora tezi olması için şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Prof. Dr. Muhammet Enes KALA
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü Vekili

BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün aşamalarda patent ve telif haklarını ihlal edici etik dışı davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içinde elde ettiğimi, bu tezde kullanılmış olan tüm bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi beyan ederim. (...../...../2025)

Eda YILDIZ



TEŞEKKÜR

Tez konumun bir fikir olarak ortaya çıkışında ve gelişmesinde rol oynayan kıymetli danışmanın Mehmet Ali ZENGİN'e, değerli jüri üyelerine, gelişimi sırasında tezimin teorik altyapısını destekleyen kıymetli hocam Prof. Dr. Muharrem KILIÇ'a, tezimin idare hukukunu ilgilendiren yönleri bakımından bana yol gösteren Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ'e, tezimin hukuk tarihi alanını ilgilendiren yönleri bakımından bana yol gösteren Doç. Dr. Ahmet KILINÇ'a, kıymetli hocalarımın şahsında Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi yönetimi ve mensuplarına teşekkürü bir borç bilirim. Tez kapsamında Arjantin Cumhuriyeti'nde yaptığım çalışmalara 2214-A Yurt Dışı Doktora Sırası Araştırma Burs Programı kapsamında burs desteği veren Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu'na (TÜBİTAK) ayrıca teşekkür ederim. Beni Buenos Aires Üniversitesi'nde (*Universidad de Buenos Aires-UBA*) danışan öğrencisi olarak kabul eden Mali Hukuk ve Vergi Hukuku Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Horacio CORTI'ye, Buenos Aires Üniversitesi'ne misafir araştırmacı olarak kabul sürecimi ve burada geçirdiğim araştırma dönemini olanca titizlikle takip eden Mali Hukuk ve Vergi Hukuku Öğretim Üyesi Dra. Verónica M. BELMONTE'ye, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Öğretim Üyesi Omar Axel ELJATIB'e, Mali Hukuk ve Vergi Hukuku Öğretim Üyesi Dr. Ernesto GÓMEZ ZAMACOLA'ya, gösterdiği akademik dayanışması ve desteği için Mali Hukuk ve Vergi Hukuku asistanı sevgili arkadaşım Agostina B. GELMETTI'ye ve Buenos Aires Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırma Sekreterliği çalışanları başta olmak üzere saygıdeğer Buenos Aires Üniversitesi Hukuk Fakültesi yönetimi ve mensuplarına yürekten teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Türk ve Arjantin Hukukunda Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi

Kamu harcamalarında kullanılan kaynakların edinilmesi ve bu kaynakların harcanması, devletin işleyişini sağlayan mekanizmanın çalışması açısından önem arz etmektedir. Akademik yazında maliye disiplini bu konuyu, söz konusu mekanizmanın nasıl çalıştığı sorusuna cevap verme çabasıyla incelemektedir. Bu çalışmadaysa konu anayasa hukuku disiplini içerisinde incelenmeye gayret edilecektir. Vergi hukuku ve kamu maliyesi disiplinlerinden de yardım alınarak, devletin kamu kaynaklarıyla ilgili faaliyetlerinin anayasal düzenle ilişkisi ve bu düzenin gerektirdikleri çerçevesindeki imkân ve sınırlılıkları, konunun tarihsel, siyasal ve ideolojik arka planıyla birlikte değerlendirilecektir. Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda bu kullanım üzerinde yapılan denetimin, anayasal düzen unsurları olan devlet şekli, yönetim şekli, kuvvetler ayrılığı, insan hakları ve devletin nitelikleri açısından taşıdığı anlam ve önem sebebiyle ortaya çıkan ilke ve kurallar, kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal rejiminin içeriğini belirlemektedir. Bu içerik, konuyla ilgili anayasa hükümleri etrafında kurulan ve kamu kaynaklarının edinilmesi, bütçelendirilmesi ve harcanması eylemlerini, bu eylemleri gerçekleştiren aktörler ve uymaları gereken kuralları, eylemler gerçekleştikten sonra yapılacak idari, yargısal ve siyasal denetimi içeren normatif yapıdan müteşekkildir. İfade ettiğimiz normatif yapı çalışmamız kapsamında bu yapıyı oluşturan arka planla beraber Arjantin ve Türkiye örnekleri üzerinde tetkik edilecek ve elde edilen sonuçların genele uygulaması için gerekli kıstaslar ortaya konmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Kamu Borcu, Kamu Harcamaları, Kamu Kaynakları, Vergi.

ABSTRACT

The Constitutional Regime of the Use and Control of Public Resources in Turkish and Argentine Law

Obtaining public revenues and spending of them are issues which have a significant importance to maintain the mechanism of a functioning state. In the academic literature this topic is considered to answer the question of how this system functioning by the discipline of finance. In this study, an effort is made to handle the subject within the scope of constitutional law discipline. With the help of tax law and public finance, the relation between state activities which are concerned to public resources and constitutional order, abilities and borders of that activities implied by constitutional order will be evaluated with its historical, political and ideological background. The principles and rules that emerge due to the meaning and importance of the use of public resources and the control over this use in terms of the constitutional order elements such as the form of state, form of government, separation of powers, human rights and the characteristics of the state, determine the content of the constitutional regime of the use and control of public resources. This content consists of a normative structure established around the relevant constitutional provisions, which includes the actions of obtaining, budgeting and spending public resources, the actors who carry out these actions and the rules they must follow, and the administrative, judicial and political control to be carried out after the actions are taken. Within the scope of our study, the normative structure we have mentioned will be examined on the examples of Argentine and Türkiye, together with the background that forms this structure, and the necessary criteria for the general application of the results obtained will be tried to be put forward.

Key Words: Budget, Public Debt, Public Resources, Public Spending, Tax.

İÇİNDEKİLER

ONAY SAYFASI.....	i
BEYAN	ii
TEŞEKKÜR	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xi
GİRİŞ.....	1
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL ARKA PLAN	18
1.1. Kavramsal Çerçeve	18
1.1.1. Devlet Teşkilatı ve Kamu Kaynakları.....	18
1.1.2. Kuvvetler Ayrılığı, Bütçe ve Kamu Kaynakları	20
1.1.3. “Kamu” ve Kamu Kaynakları.....	22
1.1.3.1. İnsan Hakları ve Kamu Kaynakları	23
1.1.3.2. Kamusal Alan, Demokratik Katılım ve Kamu Kaynakları.....	27
1.1.4. Yargısal Denetim ve Kamu Kaynakları.....	30
1.2. Tarihsel Arka Plan.....	32
1.2.1. Arjantin ve Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimini Besleyen Ortak Tarihsel Miras	32
1.2.1.1. Polis’te Kaynaklar ve Siyasal Rejim	32
1.2.1.1.1. Polis’in Siyasal Doğumu ve Mali Koşulları.....	32
1.2.1.1.2. Atina’da İki Paralel Konsensüsü İzlemek: Solon’un Toplumu Yeniden İnşası	40
1.2.1.1.3. Solon’dan Sonra Atina’da Kaynaklar ve İktidar.....	41
1.2.1.1.4. 5. Yüzyıl Atina’sı ve Radikal Demokrasinin Mali Temelleri	43
1.2.1.1.5. Atina’da İÖ 4. Yüzyıla Girerken: Savaş, Mali Güç ve Siyasal Hakimiyet.....	47
1.2.1.2. Roma İmparatorluğu’nda Kaynaklar ve Siyasal Rejim.....	50
1.2.1.2.1. Eski Roma Kültürü ve Krallıklar Dönemi	50
1.2.1.2.2. Cumhuriyet Dönemi.....	56
1.2.1.2.2.1. Cumhuriyet Dönemi’nde Askerlik ve Savaş	57
1.2.1.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi’nde Toprak	58
1.2.1.2.2.3. Cumhuriyet Dönemi’nde Siyasal Rejim	64

1.2.1.2.2.4. Augustus ve Roma’da Yeni Yönetim Paradigması	66
1.2.1.2.2.5. İmparatorluk Dönemi ve Çöküş	69
1.2.1.3. Roma’dan Sonrası.....	71
1.2.1.3.1. Cermen Kabilelerde Kaynakların Bölüşümü: Siyasal ve Ekonomik Örgütlenme Üzerine Görüşler.....	71
1.2.1.3.2. Merovenj Krallığında Kaynaklar ve Bölüşümü	81
1.2.1.3.2.1. Lex Salica’nın Öngördüğü Hukukta Siyasal Yapıya İlişkin İzler	81
1.2.1.3.2.2. Merovenj Krallığının İdari Organizasyon Yapısı ve Kaynaklar.....	85
1.2.1.3.2.3. Hristiyanlık ve Kilisenin Kaynak Yönetimi.....	93
1.2.1.4. Avrupa’da Kaynak Bölüşümünün Siyasi Kuruluşa Etkisi ve Ulus Devletin Oluşumuna İlişkin Teoriler	97
1.2.2. Arjantin’de Kamu kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi’nin Tarihsel Arka Planı	105
1.2.2.1. Latin Amerika Coğrafyasında “Sonradan Gelen (Latecomer)” Devlet Formasyonu ve Kaynak Yönetimine Etkisi	105
1.2.3. Özel Olarak Arjantin’de Tarihsel Arka Planın Kamu Kaynaklarının Yönetimine Etkisi	111
1.2.4. Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejiminin Tarihsel Arka Planı	119
1.2.4.1. Osmanlı İmparatorluğu Klasik Döneminde Mali ve Siyasal Organizasyon	119
1.2.4.1.1. Osmanlı İmparatorluğu’nun Klasik Döneminde Siyasal Rejim	120
1.2.4.1.2. Osmanlı İmparatorluğu’nun Klasik Döneminde Sosyal Sınıflar	121
1.2.4.1.3. Osmanlı İmparatorluğu’nun Klasik Döneminde Mali Hukuk.....	124
1.2.4.1.3.1. Klasik Dönemde Osmanlı Hazinesi’nin Tâbi olduğu Rejim ve Disiplin.....	124
1.2.4.1.3.2. Klasik Dönemde Toprak Rejimi, Vergi Rejimi, Maliye Politikası ve Askeri-İdari Rejim Arasındaki İlişki.....	125
1.2.4.2. Tanzimat Fermanı’nın Getirdikleri ve Sonrası	131
1.2.4.3. Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi’ne Kaynaklık Eden Tarihsel Arka Plan.....	139

2. ARJANTİN HUKUKUNDA KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMININ VE DENETİMİNİN ANAYASAL REJİMİ	146
2.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu.....	146
2.1.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Siyasal Sistem	146
2.1.1.1. Genel Olarak Siyasal Sistem ve Kamu Kaynaklarının Oluşumu ..	146
2.1.1.2. Gelirlerin Elde Edilmesinde Anayasal Yetki Dağılımı	149
2.1.1.2.1. Kongre.....	150
2.1.1.2.2. Başkanlık.....	152
2.1.1.2.3. Kabine Başkanı ve Bakanlıklar	153
2.1.1.2.4. Yargı.....	158
2.1.1.2.5. Federal Devlet ve Eyaletler	158
2.1.1.2.6. Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi.....	160
2.1.1.3. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları	168
2.1.1.3.1. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin Münhasıran Kanun ile Düzenleme (Kanunilik) İlkesinin Uygulanışı İçin Belirlediği İlkeler	171
2.1.1.3.1.1. Benzetme (Analoji) Yasağı	172
2.1.1.3.1.2. Olağanüstü Hâl (OHAL) Kararnameleri....	173
2.1.1.3.1.3. Yasama Delegasyonu Yasağı	175
2.1.1.3.1.4. İlkelerin Muafiyetlere Uygulanması	176
2.1.1.3.1.5. İlkelerin Harçlara Uygulanması	177
2.1.1.3.2. Borçlanma ile İlgili Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları	178
2.1.1.3.3. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin Para Basımı ile İlgili Kararları.....	181
2.1.1.4. Mali Yetkilerin Dikey Paylaşımı	181
2.1.1.4.1. Federal Devlet ve Eyaletler Arasındaki Yetki Paylaşımı	181
2.1.1.4.2. Eyaletler ile Belediyeler Arasındaki Yetki Paylaşımı...	185
2.1.1.5. Gelir Elde Etmeye Yetkili Organların Teşekkülü	187
2.1.1.6. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Bütçe ve Siyasal Sistem.....	196
2.1.1.7. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda İnsan Haklarına Uygunluk.....	208
2.2. Kamu Kaynaklarının Harcanması	224
2.2.1. Kamu Kaynaklarını Harcamaya Yetkili Organlar	224
2.2.2. Sosyal Güvenlik Harcamaları	231
2.2.3. Kamu Hizmetlerine Yapılan Harcamalar	253

2.2.3.1. Kamu Hizmeti İçin Gerekli Devlet Teşkilatı.....	254
2.2.3.2. Kamu Hizmetinin Bütçeyi İlgilendiren Yönü	256
2.2.3.3. Kamu Hizmetlerine Yapılan Harcamalar ve İnsan Hakları.....	262
2.3. Kamu Kaynaklarının Kullanımının Denetimi	272
2.3.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu ve Harcanması Üzerinde Siyasi Denetim.....	272
2.3.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumu Üzerinde Yargısal Denetim	273
2.3.3. Kamu Kaynaklarını Harcamaya Yetkili Organlar Üzerinde Yargısal Denetim.....	291
2.3.4. Kamu Hizmetleri Üzerinde Yargısal Denetim.....	298
2.4. Kamu Kaynaklarının Oluşumu ve Harcanmasında Şeffaflık	304
2.4.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu ve Harcanmasında Görev Alan Kamu Görevlileri Hakkında Şeffaflığın Sağlanması.....	312
2.4.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin İşleyişi Hakkında Şeffaflığın Sağlanması	320
2.4.3. Kamu Hizmetleri Hakkında Şeffaflığın Sağlanması.....	326
3. TÜRK HUKUKUNDA KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMININ VE DENETİMİNİN ANAYASAL REJİMİ	329
3.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu.....	329
3.1.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Siyasal Sistem	329
3.1.1.1. Genel Olarak Siyasal Sistem ve Kamu Kaynaklarının Oluşumu ..	330
3.1.1.1.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Yetkili Devlet Teşkilatı Unsurlarının Göreve Gelişleri	330
3.1.1.1.1.1. Kamu Görevlilerinin Göreve Gelişlerinde Seçim ve Atama.....	332
3.1.1.1.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Devlet Organlarının Yetkileri	349
3.1.1.1.2.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda TBMM'nin Yetkileri	349
3.1.1.1.2.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Yürütme Organının Yetkileri	353
3.1.1.1.2.3. Mahalli İdarelerin Gelirlerinin Oluşumu ...	360
3.1.1.1.2.3.1. İl Özel İdareleri, Belediye ve Köylerde Gelirlerinin Oluşumu ve Bütçe	361
3.1.1.1.2.3.2. Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile İller Bankası'nın (İLBANK) Mahalli İdarelerin Gelirlerinin Oluşumundaki Rolü.....	366

3.1.1.1.2.4. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Yargı Organının Yetkileri	370
3.1.1.1.3. Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Devlet Organlarının Yetkilerine Bakışı ...	372
3.1.1.1.4. Kamu Kaynaklarının Oluşumuna İlişkin Yetkilerin Devlet Organlarınca Kullanımında Fiiî Durum	385
3.1.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Bütçe	387
3.1.3. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Anayasal Hakların Korunması.....	400
3.2. Kamu Kaynaklarının Harcanması	409
3.2.1. Kamu Kaynaklarının Harcanmasında Yetkili Devlet Teşkilatı	411
3.2.2. Kamu Kaynaklarının Harcanmasında Bütçe.....	420
3.2.3. Kamu Kaynaklarının Harcanmasında Anayasal Hakların Korunması	425
3.3. Kamu Kaynakları Üzerinde Denetim	436
3.3.1. Siyasi Denetim	436
3.3.2. Yargısal Denetim	438
3.3.2.1. Sayıştay Denetimi ve Denetime Esas Raporlar Aracılığıyla Sağlanan Şeffaflık.....	438
3.3.2.2. Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü.....	443
3.3.2.3. Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Kaynaklarının Kullanımı Üzerinde Denetimine Bakışı.....	444
3.3.3. İdari Denetim	446
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	449
KAYNAKLAR.....	471

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACIJ	: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
ADEBA	: Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino
AFGİ	: Arjantin Federal Gelir İdaresi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BM	: Birleşmiş Milletler
BOTAŞ	: Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CENTES	: Centros Educativos para Niños con Tiempos y Espacios Singulares
CEO	: Chief Executive Manager
CGEP	: Consejo Gremial de Enseñanza Privada
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CIPPEC	: Center for the Implementation of Public Policies for Equity and Growth
COVID-19	: Corona Virus Disease 2019
DDK	: Devlet Denetleme Kurumu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
EGO	: Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi
ENES	: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
GİB	: Gelir İdaresi Başkanlığı
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
IMF	: International Money Fund
INDEC	: El Instituto Nacional de Estadística y Censos
İLBANK	: İller Bankası
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KÖİ	: Kamu-Özel İşbirliği
MERCOSUR	: Mercado Común del Sur
MTV	: Motorlu Taşıtlar Vergisi

NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OCEPP	: El Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OHAL	: Olağanüstü hâl
PISAC	: Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina
PJ	: El Partido Justicialista
RAE	: Real Academia Española
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UCR	: La Unión Cívica Radical
UYEK	: 23.583 sayılı Ulusun Yargı Erki Kanunu
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin ortaya konması konusu birçok açıdan önem arz etmektedir. İlk olarak, devletin Anayasa ile belirlenmiş tüm işlemlerinin birer maliyeti vardır. Genel olarak, devletin faaliyetleri arasından maliyetli olanlar hep sosyal hakların gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetler olarak değerlendirilse de bu tip bir değerlendirmenin gerçeklikten uzak düştüğü gözlemlenebilmektedir. Devlet organizasyonu son derece maliyetli bir meseledir. Devletin pozitif yükümlülüklerini en az düzeyde kabul eden klasik liberal görüşe göre devlet, adalet ve güvenlik hizmetlerini yerine getirir. Günümüzde en az bu iki hizmeti yapan bir organizasyonun devlet olma yetisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Yalnızca bu hizmetler ele alınarak Adalet, Milli Savunma ve İçişleri Bakanlıklarının yıllık giderlerine bakıldığında dahi, bu giderlerin Sayıştay raporlarında oldukça yüklü rakamlarla ifade edildiği görülmektedir. Bu da devletin en temel fonksiyonlarını yerine getirmesinin dahi maliyetinin epey yüksek olduğunu göstermektedir. Adalet, Savunma ve İçişleri Bakanlıklarının hak arama hürriyeti, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı, yaşam hakkı gibi medeni hakların gerçekleştirilmesinde aktif bakanlıklar olduğu dikkate alındığında buradaki tablodan, bu bakanlıklar eliyle yapılan harcamaların aynı zamanda medeni hakların gerçekleştirilmesi için yapılan harcamalar oldukları sonucu çıkarılabilir.

Çalışma alanları devletin sosyal hakları gerçekleştirmekle ilgili taahhütleriyle özdeşleşen bakanlıklardan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yıllık giderleri içinde Sayıştay raporlarına göre hem teşkilat yapısının finansmanı için yapılan harcamalar (personele yapılan maaş ve SGK ödemeleri, mal ve hizmet alım giderleri vs.) hem de %25.57 oranında sosyal amaçlı harcamaları da içeren cari transferler bulunmaktadır. Yine Sayıştay raporlarından, sosyal devlet olmaktan kaynaklı yükümlülüklerin bir başka merkezi olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bütçe giderleri içerisinde cari transferlerin İŞKUR'a, İşsizlik Sigortası Fonu'na ve SGK'ya yapıldığı anlaşılmaktadır. Her iki bakanlığın da harcamalarının oldukça yüksek olduğu saptanmaktadır. Tüm bunlar dikkate alındığında hem sosyal hakların hem yerine getirilmesinin hem de bireylerin medeni ve siyasal haklarının yerine getirilmesiyle örtüşen devletin temel fonksiyonlarının yerine getirilmesinin maliyetli işler oldukları görülmektedir.

Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin bir anayasal rejimi olduğu yönünde paradigma geliştirmenin neden önemli olduğuna verebileceğimiz ikinci cevap, bu konunun anayasal erkler arasında çekişmeye mahal verebilecek niteliği haiz olmasıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, kanunun “Amaç” başlığı altındaki 1. maddesinde ifadesini bulduğu üzere “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” için ihdas edilmişse de bu kanunun kapsamı, kanunun 2. maddesinde belirtildiği üzere “kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü” ile sınırlıdır. Kanunda bahsi geçen mali yönetim ve kontrol, kuvvetler ayrılığının muhafazasıyla ilgili bir tedbir içermemektedir. Oysaki gerek devletin üstlendiği yönetsel faaliyetin gerekse insan haklarına sağlanan anayasal garantinin devamlılığı için kaynakların edinim ve dağıtımının kuvvetler ayrılığı prensibine göre çerçevelendirilmesine ihtiyaç vardır. Zira kaynakların edinilmesi ve harcanmasıyla ilgili tasarruflar, bazı anayasal çatışmalara kapı aralamaktadır. Bütçe, yürütme organı tarafından hazırlanmakta, yasama organı tarafından onaylanmakta fakat bütçenin onaylanamaması Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda bir kriz sebebi olmamakta, böyle bir durumda önceki yılın bütçesi yeniden değerlemesi yapılarak uygulanmaktadır. Bütçe konusunu kriz sebebi olmaktan çıkaran bu anayasal altyapı, tüm erkler arası çekişmeleri ortadan kaldırmamaktadır. Yürütme organına verilen tamamlayıcı ödenek verme, merkezî idareye bağlı kurumlar arasında ödenek aktarımı yapma gibi yetkiler üzerinden anayasal tartışmalar sürmektedir. Bununla birlikte bütçeyi onaylama ve uygulamaya ilişkin konunun Türk Anayasa Mahkemesi nezdinde yalnızca “Bütçe ve Kesinhesap” başlığını taşıyan 161. maddeyle ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle ilgili esasların düzenlendiği 104. madde içeriğiyle bağlantılı olarak tartışıldığı görülmektedir. Örnek olarak, “19/12/2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda yer alan genel bütçe gelirinin tahmin edilenden yüksek gerçekleşmesi durumunda tahmin edilen tutarı aşan kısım kadar geliri genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı’nın yetkili olduğu” ibaresinin iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuş, her ne kadar başvuru dilekçesinde 161. maddeyle birlikte ilgili ibarenin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında kuvvetler ayrılığının dayanak maddesi olan “(h)içbir kimse veya organ kaynağını

Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” içerikli 6. maddeye aykırılığı gerekçesiyle de iptali istenmişse de iptal kararı yalnızca 161. maddeye aykırılık gerekçesiyle verilmiştir.¹

Kuvvetler ayrılığının Anayasa’da dayanak bulduğu maddeler 6., 7. 8. ve 9. maddelerdir. Her bir yetkinin hangi organca kullanılacağı bu maddelerde açıkça belirtilmiştir. Bütçenin onaylanması ve uygulanması konuları Anayasa’nın 161/2. maddesindeki “(m)alî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller Kanun ile düzenlenir” ifadesinin belirttiği üzere yasama yetkisi içindedir ve TBMM’ye aittir. Nitekim bu konular için Anayasa’da “Kanun ile” düzenlenir kaydı bulunmaktadır. Fakat Anayasanın diğer maddelerindeki bu kayıtlar ancak kuvvetler ayrılığının düzenlendiği 6.,7.,8., ve 9. maddelerle birlikte anlam kazanır. Anayasa Mahkemesi’nin bir başka kararında bu konudaki teorik altyapı sorunu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi yasama yetkisine dahil olan bütçe uygulaması niteliğindeki Kalkınma Bankası’nın bir işle görevlendirilmesi kapsamında ihtiyaç duyulan kaynağın hangi kurum veya kuruluş bütçesinden karşılanacağı konusunu Cumhurbaşkanı’na bırakan bir kanun maddesini, maddede konunun açıkça Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği yazılı olmadığı için, açıkça Kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı kuralının yer aldığı, Anayasanın 104. maddesine aykırı görmemiş ve başvuruyu reddetmiştir.² Oysaki söz konusu kanun maddesinin, Anayasa’nın yasama yetkisinin TBMM’ye ait olduğu ve devredilemeyeceği kuralını düzenleyen 7. maddesine aykırılığı da başvuru sebepleri arasındadır. Ancak Anayasa Mahkemesi bu açıdan bir inceleme yapmamıştır. Böylelikle CBK ile düzenleme yapılmadığı müddetçe yasama yetkisi kapsamında bulunan bir konuyu yürütmeye bırakmakta bir sorun görmemiş olmaktadır. Burada aynı kanun maddesinde yer alan “kaynağı tahsis edilmek suretiyle” ibaresine dayanan mahkeme, bu ibareyi tahsisin Kanun ile yapılacağı şeklinde yorumlamıştır.³ Fakat bu yorum gerçekte örtüşse bile Cumhurbaşkanı kararıyla dahi olsa yasama yetkisinden bir parçayı üzerine almış olacaktır. Bu durum kuvvetler ayrılığına aykırıdır. Zira bütçenin uygulanmasına ilişkin karar alma yetkisi bir bütün olarak yasama yetkisine dahil olan bir konudur. Örnekler çoğaltılabilir.

¹ AYM, E.2021/133, K.2022/120, 13/10/2022.

² AYM, E.2018/162, K.2020/66, 12/11/2020.

³ AYM, E.2018/162, K.2020/66, 12/11/2020, §16.

Kamu kaynaklarının kullanımına ve denetimine bir anayasal rejim belirleme ihtiyacı kendini, devletin mali sürdürülebilirlik konusunda sorunlar yaşadığı dönemlerde en radikal şekilde göstermektedir. Örneğin, Yunanistan, uzun yıllar cari açığının üstesinden borçlanmayla geldikten sonra, 2009'dan itibaren fon bulmakta zorlanmaya başlaması bütçe açığı ve borç krizi üzerinden tanımlanan ekonomik krize girmesine neden olmuştur.⁴ Bu krizle beraber, kamu harcamaları gittikçe kısıtlanmış, kemer sıkma politikaları uygulanmaya başlamıştır. 2007-2015 arasında OECD verilerine göre sağlık harcamalarının gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) içindeki payı %6,8'den %5,3'e, genel kamu hizmetlerinin payı ise GSYH'nin %11,7'sinden %9,9'una gerilemiştir.⁵ Daha yakından bakacak olursak, 2012 yılında, dönemin başbakanı tarafından, ülkenin nakit rezervinin yakında biteceği bildirilmiş, Avrupa Birliği ve IMF'den (*International Monetary Fund*) edinilen kredinin yeni dilimini alabilmek için 13,5 Milyar avroluk bir kemer sıkma paketi yasama organına sunulmuştur. Bunun üzerine büyük çapta toplumsal olaylar baş göstermiştir. Kamu harcamalarındaki gerilemenin teklifi dahi kamu düzenini tehdit etmeye yetmiştir. Bu durumun gerekçesi ise daha az kamu harcamasının, insan haklarından daha az istifade anlamına gelmesidir. Nitekim Yunanistan Sayıştay'ı "ilk kurtarma paketinin verildiği 2010 yılından bu yana emekli maaşlarının beşinci kez düşürülmesinin, kişi onuru ve yasalar önünde eşitlik gibi temel ilkeler de dahil, anayasada yer alan bir dizi maddeyi ihlal ettiği" yönünde karar vermiştir. "Benzer bir durumun Türkiye'de yaşandığı varsayımında Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin benzer bir kararla kamu harcamalarının azaltılmasında sınırları belirleme ihtimali olabilir mi?" sorusunun cevabıysa belirsizdir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda güvenceye alınan insan hakları Anayasa'nın ikinci bölümünde sayılarak belirtilmiştir. Fakat bu bölümdeki anayasa maddelerine aykırılık sebebiyle çeşitli kanun maddeleri hakkında verilen iptal kararlarında bugüne kadar harcamaların azaltılmasına yönelik Yunanistan'dakine benzer bir kanun aleyhinde bir iptal kararı çıkmamıştır. Ekonomik krize çözüm olarak ve IMF ile yapılan stand-by antlaşması doğrultusunda 1994 yılında Çiller hükümeti tarafından ilan edilen "5 Nisan Kararları" ile kamu harcamalarında azalmaya gidilmesi planlanmış olsa da halk desteği alınamadığından kararların sosyal güvenlik harcamalarında kısıntıya gitme sonucunu doğuran unsurları uygulanamamıştır. Durum böyle olunca mahkemeler nezdinde bu hususta bir tartışma zemini oluşmamıştır.

⁴ Akçay, Belgin (2012), Yunanistan Ekonomisinde Devletin Borç Krizi-Cari Açık İlişkisi, Maliye Dergisi, S.163, ss.15-35, s.16-17.

⁵ Oecd (2017), "Government at a Glance, Country Fact Sheet: Greece", <https://web-archiv.eoed.org/2017-09-18/445533-gov-at-a-glance-2017-greece.pdf>, (s.e.t. 08.01.2024).

Yargısal tartışmalar bir yana, günümüze kadar yapılmış olan birçok anayasa değişikliği tartışması içinde hiçbir zaman, kamu harcamaları Rejimi'ne çerçeve çizmekle ilgili bir reform önerisi tartışılmamıştır. Verginin anayasal ilkelerinden kanuni vergi ilkesi, hak ve hürriyetler alanında Kanun-ı Esasi'ye atıf yapılmasından ötürü ve Kanun-ı Esasi'nin 25. maddesi dolayısıyla 1921 Anayasası'nda, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında bulunmaktadır. 1961 Anayasası'nın ilk halinde mali güce göre vergi ilkesi yer almış, 1982 Anayasası ise vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkesini hayatımıza dahil etmiştir. Bu gelişmeler olurken kamu kaynaklarına ilişkin finansal herhangi bir ilke ve sınırlamanın Anayasaya girmesi mümkün olmamıştır. Kamu kaynaklarına ilişkin finansal anayasal ilkeler belirlemeye ilişkin örnek, İspanya Anayasa reformu üzerinden verilebilir. 2008 ekonomik krizinden sonra İspanya'da 2011'de yapılan bir anayasa reformu çerçevesinde kamu borçlanmasına anayasal sınırlar getirilmiştir. İspanyol Anayasası'nın 135. maddesinde bir arada görülebilen sınırlamalar şu şekildedir: Tüm idareler etkinliklerini bütçe istikrarına uygun şekilde düzenleyecek, devletin ve özerk eyaletlerin yapısal (bütçe) açıkları Avrupa Birliği'nin üye ülkeler için belirlediği sınırları aşamayacak, devlet ve özerk eyaletler için Kanun ile, bunların gayrisafi milli hasılası dikkate alınarak maksimum bir yapısal açık (bütçe açığı) miktarı belirlenecek, devlet ve özerk eyaletlerin borçlanması veya kredi sözleşmesi yapmasına Kanun ile izin verilecek, idarelerin kamu borcunun anapara ve faizlerini karşılayacak krediler, her zaman bütçelerinin gider tablosuna konulacak ve bunların ödenmesi mutlak önceliğe sahip olacak, borç veya kredilerde kendilerine izin verilen Kanunlara uygun olmaları halinde değişiklik yapılamayacak, borç miktarı ya da yapısal açık miktarı ile ilgili sınırlamalar ancak mecliste milletvekillerinin mutlak çoğunluğuyla takdir edilen doğal afet, ekonomik resesyon ya da devletin kontrolünden çıkan ve devletin ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliğine zarar veren olağanüstü acil durumlarda aşılabilecektir. Her ülkenin kendi koşulları çerçevesinde karara bağlayabileceği finansal sınırlamalara İspanyol Anayasası, anayasaların varlığının ana sebeplerinden biri olan iktidarın sınırlandırılması amacının fiilen gerçekleştirilebilir olması için gereken finansal sınırlamaları yapan bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer şekilde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası için de kendi şartlarına ve anayasal mantığına uygun sınırlamaların neler olabileceği üzerine yapılacak bir doktrin çalışmasının yararlı olacağı düşüncesini taşımaktayız.

İşbu çalışmanın İspanya, Almanya gibi bir Avrupa ülkesi yerine Bir Latin Amerika ülkesinde yapılmasının çalışmanın özgün değerini bir kademe daha artıracığı kanısındayız.

Zira Latin Amerika, ekonomi politikası ve siyasal sistem açısından kendine özgü bir devinimi olan bir coğrafya olarak öne çıkmaktadır. Bu konularda bir başka kendine özgü devinime sahip ülke olan Türkiye ile karşılaştırmalı çalışılmasından doğacak özgün değere ilişkin faydaları birkaç maddede açıklamak mümkündür :

- Latin Amerika ülkeleri, demokratik siyasal düşünce ve rejimleri dünyaya yayan iki merkez kabul edilebilecek Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri'nden de otoriter rejimler bakımından merkezi teşkil eden Çin, Rusya, İran gibi ülkelerden de ayrıksı şekilde, kendi tarihsel mirasının getirisi olan devinimlerle siyasal sistemlerini ve ekonomik politikalarını belirlemektedirler. İspanyol sömürge rejimi geçmişlerinden kendilerine özgü ayrışmalarıyla her bir ülke, siyasi ve ekonomik sistemleri açısından kendi yollarını seçmişlerdir. Bu, Latin Amerika'nın tümü açısından türdeş bir çerçevenin olmadığı ya da en azından ABD etkisinin eyaletlerde hiç bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Dış etkiler ve özgün gelişim bir potada erimiş olup, nihayetinde ülkelerin siyasal sistemlerine ve ekonomi politikalarına esas karakterini veren ülkelerin özgün tarihsel süreçleri olmuştur. Benzer bir durum, Türkiye için de geçerlidir. Türkiye de askerî iş birliği bakımından NATO ve BM Güvenlik Konseyi Üyesi; temel hak ve özgürlüklerin güvence altına almak bakımından AİHS'yi (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi) imzalamış bir Avrupa Konseyi üyesi olmakla birlikte, siyasal ve mali yapısı itibariyle kendi tarihsel gelişiminin özgün yapısına sıkı sıkıya bağlı bir gelişim çizgisi izlemektedir. Karşılıklı ticari, kültürel ve politik ilişkileri sebebiyle Avrupa'dan ve ABD'den etkilenimler Türkiye üzerinde etkili olmuşsa da nihai siyasal ve ekonomik görünüm Türkiye'nin kendine özgü koşulları neticesinde ortaya çıkmaktadır. Tüm bunlar, Türkiye ve Latin Amerika'da anayasa yapımına, anayasa reformlarına, anayasal kurumların yapısına ve anayasayı uygulama süreçlerine kendine özgü karakterler vermektedir. Kendine özgü karakterleri Latin Amerika'yı ve Türkiye'yi, üyelerinin birbirlerine nispeten daha bağlı olduğu AB'nin ortak aklıyla devinen Avrupa ülkelerinden ve ekonomik liberalizm ile siyasal liberalizmi tavizsiz bir bütün olarak ele alan ABD tipi hegemonik düzenden ayırmaktadır. Ordunun siyasal sistemin oluşmasında ve sürdürülmesindeki rolü, popülizm, radikal siyasal mücadeleler ve toplumsal hareketler hem Latin Amerika hem de Türkiye için siyasal sistemleri ve ekonomi politikalarını belirlemek ve uygulamak bakımından güçlü etmenler olmuşlardır.

- Ekonomik kalkınma hedefleri hem Latin Amerika’da hem de Türkiye’de ekonomi politikalarını ve siyasal sistemi aynı anda belirleyen bir değişken olmuştur. Her iki taraf da gelişmekte olan ülke olmanın getirisi olarak ekonomik kalkınmaya odaklanmıştır. Ekonomik kalkınma serüveninin incelenmesi bakımından alan yazınında her iki taraf için yapılan zamansal çizelgeler birbirine paraleldir. Latin Amerika’da bağımsızlık mücadelelerinin ertesinde, Türkiye’de Kurtuluş Savaşı sonrasında olduğu gibi devletlerin kuruluş aşamalarında liberal politikalar hâkim olmuş, kalkınma büyümeyle eşdeğer ve eşgüdümlü bir mesele olarak görülmüştür.⁶ Serbest dış ticaret yoluyla zenginleşme ve büyüme hedeflenmiştir. Dış ticaretteki partnerleriyle eşit olmayan koşullar içerisinde ticaret yapmak Türkiye’yi de Latin Amerika ülkeleri gibi yıpratmış, bu durum her iki tarafı da devletçi ekonomi politikalarına yöneltmiştir. İkinci Dünya Savaşı yılları ve sonrasında müdahaleci ekonomik yapıları deneyimleyen Türkiye ve Latin Amerika ülkeleri, 1980’den itibaren neoliberal paradigmayı içselleştirmiştir. Hem Latin Amerika ülkelerinde hem de Türkiye’de bu süreç, askeri bürokratik rejimlerin siyasi hayata müdahaleleriyle paralel ilerlemiştir.
- 1980 yılından itibaren Latin Amerika’da da Türkiye’de de iktidardaki ekonomik görüş olan neoliberalizm, her iki tarafta maliye ve para politikaları bakımından benzer tepkileri doğurmuştur. Neoliberalizmin ülkelerde iktidarını kurduğu seksenli yıllar ve ardından neoliberalizmin olgunluk çağı olarak kabul edilen doksanlı yıllarda, yabancı sermaye ağırlığının ülkelerde yabancı para yahut yerli para üzerinden artmasıyla adım adım kriz koşulları hazırlanmıştır.⁷ Doksanlarda Latin Amerika genelinde ulusal para birimi değerlenmiş ve nihayetinde ihracatın rekabet gücü azalırken ithalatın daha kolay yapılır hale gelmesi cari açığı artırmıştır.⁸ Döviz kuru üzerinde baskı yaratan bu durum devalüasyon riski ortaya çıkarmış, bu da hem halihazırda ülkelerde faaliyetini sürdüren yabancı sermayeyi paniğe sürüklemiş hem de yeni gelecek yabancı sermayenin ülkelere girişinin yakın zamanda zorlaşacağı sinyalini vermiştir.⁹ Bu sebeple katmerli şekilde

⁶ **Topal, Aylin** (2020), “Latin Amerika’da Bağımlılıktan Neo-liberal Yeni Kalkınmacılığa Kriz Dinamikleri”: Akgemci, Esra/Ateş, Kazım (Derleyenler), Dünyanın Ters Köşesi, Latin Amerika: Tarih, Toplum, Kültür, İstanbul, İletişim Yayınları, ss.75-89, s. 81;

⁷ **Bahçe, Serdal** (2020), “Latin Amerika’da Neoliberalizm: Bağımlılığın Gelişmesi ve Gelişmenin Bağımlılaşması”, Akgemci, Esra/Ateş, Kazım (Derleyenler), Dünyanın Ters Köşesi, Latin Amerika: Tarih, Toplum, Kültür, İstanbul, İletişim Yayınları, ss.89-103, s.96.

⁸ **Bahçe**, s.98.

⁹ **Bahçe**, s.100.

ülkelere giren yabancı sermaye gelecekteki sermaye kaçışlarının ve ulusal paranın değerindeki anî çöküşlerin hazırlayıcısı olmuştur.¹⁰ 2001 yılında, araştırmamızı gerçekleştirdiğimiz Arjantin bakımından bu seyir oldukça sarsıcı sonuçlar doğurmuştur. Neoliberal uluslararası sermayeyle ilişki kurma açısından benzer bir seyrin görüldüğü Türkiye’de de aynı yıl benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır. Zira bu yıl her iki ülkenin borç krizini tecrübe ettiği yıldır. Her ne kadar iki ülke de açıklanan seyri değiştirmek için para kurulu sistemi ve döviz kuru çıpası politikası uygulamak yönünde tedbirlere başvurmuşsa da iki ülke bakımından da bu tedbirler sonuç vermemiştir.¹¹ İki ülkenin genel siyaseti ve ekonomi politikası bire bir aynı çizgiyi izlemese de krizin sebepleri ve krizden çıkış yollarında kamu maliyesinin oynadığı rol bakımından kesişme noktalarının bulunduğu görülmektedir. Hem Arjantin’de hem de Türkiye’de kriz başlarken işsizlik oranlarının arttığı, 1990-2001 yılları arasında kamu harcamalarının ülkenin büyümesinde lokomotif konumuna oturduğu ancak bu harcamaların finansmanının yüksek dış borçla sağlandığı, gelişmekte olan ülke statüsünde olmaktan ve uluslararası geçerliliği nispeten düşük para birimlerine sahip olmaktan ötürü dış borcun fazla oluşunun faiz ödemeleri bakımından mali yüke sebep olduğu görülmüştür.¹² 1990-2001 arası her iki ülkede de bütçe gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı azalma eğilimi göstermiştir.¹³ Her iki ülkede de yabancı sermaye girişi krizin yaklaştığı 1998-1999 arasında azalmıştır.¹⁴ Kriz iki ülkede de kamu hizmetlerinde aksamalar, halkın fakirleşmesi ve siyasal krizler şeklinde sonuç doğurmuştur. İki ülkede yaşanan krizlerin sebep ve sonuçları arasındaki ortak noktalar, bizi devlet organizasyonunun faaliyetleri ve devletin ödevleriyle kişi hak ve hürriyetlerinin finansmanı bakımından iki ülkedeki tecrübeyi karşılaştırmaya sevk etmektedir. Devletin kamu harcamalarında takındığı tutum, mali politikalarının bir parçasıdır ve devletin piyasayla ilişkilerinden ayrı düşünülemez. Bir devletin sosyal yardımlar, kamu hizmeti ve devlet organizasyonunun işleyişi için yapacağı harcamaları nasıl finanse edeceği konusu devletin piyasa ile ilişkilerine göre belirlenmektedir. Kamu gelirlerinde

¹⁰ Bahçe, s.100.

¹¹ Bahçe, s.100.

¹² Bayat, Tayfur / Tüfekçi, Ali (2009), “Türkiye’de ve Arjantin’de Yaşanan 2001 Ekonomik Krizlerinin ve Krizden Çıkış Yollarının Karşılaştırmalı Analizi”, e-Journal of New World Sciences Academy Social Sciences, C.4, S.1, ss. 72-91, s.73-79.

¹³ Bayat/Tüfekçi, s.76.

¹⁴ Bayat/Tüfekçi, s.78.

vergilerin payı, kamu finansman aracı olarak iç borç ya da dış borca yönelinmesi, devlet-vatandaş ilişkilerini çevreleyen ekonomik koşullar tarafından belirlenmektedir. Devlet, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimini belirlerken, bir diğer deyişle kaynakların toplanması ve harcanması süreçlerindeki karar mekanizmalarını anayasal düzeyde ele alırken piyasa koşullarının etkisi altında kalmaktadır. Meseleye bu açıdan yaklaşıldığında piyasayla benzer ilişkiler kuran devletlerin kamu kaynakları hakkındaki anayasal tasarımlar konusunda birlikte incelenmesinin akademik faydasının oldukça yüksek olacağı kanaatindeyiz.

- 2000'lerin başından itibaren hem Latin Amerika'da hem de Türkiye'de siyasi iktidar yapısında değişiklikler olmuştur. Latin Amerika'da literatürde "Pembe Dalga" olarak isimlendirilen sol görüşlü hükümetlerin birbirini izlemesi süreci başlamıştır. Türkiye'deyse serbest ekonomi ve uluslararası sermayeye cevaz veren, aynı zamanda siyasi liberalizmi ilke edinen merkez sağ iktidarı başlamıştır. Latin Amerika'da iktidara gelen kişi ve partiler değişmekle birlikte siyasi iktidarın genel yapısı, dolayısıyla kamu politikaları günümüze kadar benzer çizgide hareketine devam etmişken, Türkiye'de siyasi iktidardaki kişi ve siyasi parti aynı kalmakla birlikte, kamu politikalarında belirgin değişiklikler gözlenmiştir. Burada bir kez daha, mali politikaların şekillenmesinde Anayasal rejim özelliklerinin etkisinin anlaşılması için alan açılmaktadır. 2001 krizine verilen tepkilerin anayasal boyutları, ifade ettiğimiz etkileşimi ortaya çıkarmada Türkiye ve Arjantin için ufuk açıcudur. Arjantin'de krizden çıkış, *de facto* bir anayasal rejim değişikliğiyle mümkün olmuştur. Dört yıldır devam eden resesyon sebebiyle toplumsal olaylar baş göstermiş, çıkan olaylarda otuz kişi hayatını kaybetmiştir.¹⁵ Bu olayların bir getirisi olarak tüm kabine ve nihayetinde başkan de la Rúa istifa etmiştir. Bu olay, tüm Latin Amerika'da olduğu gibi Arjantin'de de ordunun yönetimi devraldığı dönemler hariç uygulanmış olan başkanlık sisteminde 1994 Anayasa reformundan sonra ikinci kırılmayı beraberinde getirmiştir. Başkan'ın istifasının ardından kimin başkan olacağına parlamento karar vermiş, göreve gelen yeni Başkan Saá maliye politikasında uygulayacağı ilke ve metotlar üzerinden kararlaştırılmıştır. Fakat kaçınılmaz görünen devalüasyona karşı direnince, tıpkı güvenoyu alamayan bir başbakan gibi istifa

¹⁵ Shamis, Hector E (2002), Argentina: Crisis and Democratic Consolidation, Journal of Democracy, C.13, S.2, ss. 81-94, s.81.

etmek durumunda kalmıştır. İhtiyaç duyulan devalüasyonu gerçekleştireceğine kanaat getirilen Duhalde, Saá'dan sonra Başkanlık koltuğuna oturan isim olmuştur. Bu politik kriz ve anayasal dönüşüm tamamen maliye politikalarından ve bunun toplumsal etkilerinden neşet etmiştir. 2001 krizinin sebep olduğu *de facto* hükümet sistemi değişikliği, bu krizin aşılmasında en önemli adım kabul edilmektedir.¹⁶ Türkiye 2001 krizini tecrübe ettiği sıralarda parlamenter hükümet sistemiyle yönetilmektedir ve iktidarda bir koalisyon hükümeti vardır. Ekonomik krizin sorumlusu yaygın bir şekilde istikrarsız siyasi iktidar olarak tespit edilmektedir. Bunun halk nezdinde yarattığı etki Arjantin'de olduğu gibi bir hükümet istifasına neden olmamışsa da 2001 krizinin hemen ardından yapılan seçimde seçmen tercihlerinin güçlü siyasal rejim talebi etrafında değişimi gözlenmiştir. 2002 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) tek başına iktidara gelmiş, günümüze kadar takip eden seçimlerde parti bu pozisyonunu korumuştur. Krize tepki olarak geliştiği yorumlanan güçlü iktidar dönemi, parlamenter sistemde fiili değişimlere sebep olmuş, yürütmenin gittikçe güçlendiği yorumları yapılmış, başkanlık sistemine yönelik tartışmalar Türkiye gündemine girmiştir. Nitekim önce 2007 yılında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi yönünde bir anayasa değişikliği yapılmış, Anayasa Hukuku çevrelerinde 2014'te AK Parti genel başkanı ve günümüz Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı seçilmesiyle fiili olarak yarı-başkanlık sisteminin uygulanmaya başladığı yorumları yapılmaya başlanmıştır. Nihayetinde 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Türkiye, "Türk tipi başkanlık" şeklinde de isimlendirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapmıştır. İkibinli yılların başından bu yana Arjantin'de üç seçim kaybı haricinde genel olarak sosyal adalete vurgu yapan bir sol ideoloji olan Peronizm hakimken, Anayasası gereği bir sosyal devlet Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasetine, özel sektöre dayalı kalkınma hedeflerini ön plana çıkaran AK Parti hâkim olmuştur. Her iki ülkede de hükümet sistemi değişiklikleriyle kaynakların yönetimindeki ve maliye politikalarındaki karar alma süreçleri birbirini izleyerek gelişmiştir. Krizlerin itkisiyle bu iki devletin anayasa tarihlerinde oluşan değişimleri incelemek, krizlerin ardından kamu kaynaklarının ve maliye politikalarının yönetiminin anayasalarda nasıl bir rejimle çerçevelendiği ve hükümet

¹⁶ Shamis, s.88-92.

sistemlerindeki değişikliklerin bu çerçevesinde nasıl bir rol aldığı konusunda fikir verecektir.

- 2018 yılından itibaren Arjantin ve Türkiye, 2001 yılında olduğu gibi birbirine benzer ekonomik sorunlarla yüzleşmiştir. Arjantin’de 2018 yılında başlayan kur krizi, krizin başlarında %25 olan fakirlik içinde yaşama oranını %40’a yükseltmiştir. Başkan Fernandez’in 2019’da seçilmesinin ardından devlet tahvilleri kitlesel olarak satışa çıkarılmış, krediye erişimi kalmayan hükümet sosyal programlara kaynak sağlamak için sürekli olarak para basmaya yönelmiş, bu da kur krizinin etkisiyle yükselmekte olan enflasyonu iyice artırmıştır. Fiyat dondurma ve kur kontrolünden oluşan karmaşık bir maliye politikasına piyasada birbirinden farklı dolar-peso kurlarının işlem görmeye başlaması eşlik etmiş, bu da krizi derinleştiren bir etmen olmuştur. Bu durum, tıpkı 2001 krizinde olduğu gibi kamu finansman yöntemleri ve kamu harcamalarının yönetiminde karar alma süreçlerine bir etki doğurmaktadır. Türkiye’nin 2018 yılından bu yana yaşadığı kur krizi Arjantin’deki kadar derin olmasa da enflasyonun artması ve liranın dolar ve euro karşısında hızla değer kaybetmesi açısından paralel süreçlerin yaşandığı gözlemlenebilmektedir. 50 büyük ekonomi içindeki ülkelerin para birimleri arasında en fazla değer kaybını yüzde 69 ile Arjantin Pesosu yaşarken Türk Lirası ise yüzde 35’le üçüncü sırayı almıştır. Enflasyon bakımından karşılaştırıldığında Arjantin’de Ulusal İstatistik ve Sayım Kurumu’nun (INDEC) verilerine göre enflasyon oranının Ekim 2022’de %88, Ocak 2023’te %98.8, Nisan 2023’te %108.8 olduğu görülmüştür. Türkiye’de TÜİK verilerine göre Nisan 2022’de %69,97, Temmuz 2022’de %79,60, Kasım 2022’de %84,30 biçiminde benzer bir yükselen grafik ortaya konmuştur. Ekonomik tablodaki bu veriler, yürütmenin mali kararlarının sorgulanmasına ve kamu kaynaklarının nasıl güvence altına alınacağına ilişkin tartışmalara neden olmuştur. Türkiye’de bu türden tartışmalar henüz hukuk çevrelerine yansımamıştır.

Tezimizin temel problemleri ve araştırma konumuzu seçmede bizi motive eden unsurlar yukarıda açıklanmıştır. Tezimizin planı ise aşağıdaki gibi olacaktır:

Tezimizin ilk bölümünde, ilk olarak kamu kaynakları konusunun siyasal sistemlerle ilişkilenmesine temel teşkil eden kavramsal çerçeve ele alınacaktır. Ardından bu ilişkilenmenin, tarih boyunca aldığı farklı biçimler incelenecektir. Bu incelemede, tarihsel vaka (durum) çalışması metodu kullanılacaktır. Vaka çalışmasının bu biçimi, ele

alınan her bir vakanın ayrıntılı ve arka plana bağlı incelemesini gerektirir ve olabildiğince çok verinin incelenmesinden doğan yoğun bir anlatım sunar. Çalışmamız kapsamında seçilen dört tarihsel vaka üzerinde, tarih bilimi alanındaki araştırmacıların toplamış olduğu veriler üzerinden meta-analiz yapılarak, araştırma sorularımızın yanıtlanmasına çalışılmıştır. Seçtiğimiz dört vaka, Antik Yunan, Roma, Merovenj İmparatorluğu ve Osmanlı İmparatorluğu'dur. Her biri, devrindeki hâkim devletler olan ve mali-idari yapısı gelişmiş olan örnekler oldukları için çalışmamız kapsamına alınmışlardır. Tezimizin bu kısmındaki amacımız, bir devlette siyasal rejimin mali rejimle bağlantısını kuran ana unsurların tarihsel olarak neler olduklarını tespit etmektir. Araştırma sorularımız şöyledir:

- Araştırma Sorusu 1: Anayasalardan Önce Kaynakların Toplanması ve Dağıtılmasının siyasal rejimle ilişkisi nasıldır?
- Alt Problem 1: Antik Yunan Şehir Devleti'nde (Poliste), Kaynakların Toplanması ve Dağıtılmasının siyasal rejimle ilişkisi nasıldır?
- Alt Problem 2: Roma toplumu ve sonrasında Roma İmparatorluğu'nda Kaynakların Toplanması ve Dağıtılmasının siyasal rejimle ilişkisi nasıldır?
- Alt Problem 3: Cermen toplumu ve sonrasında Merovenj İmparatorluğu'nda, Kaynakların Toplanması ve Dağıtılmasının siyasal rejimle ilişkisi nasıldır?
- Alt Problem 4: Osmanlı İmparatorluğu'nda Kaynakların Toplanması ve Dağıtılmasının siyasal rejimle ilişkisi nasıldır?
- Alt Problem 5: İncelenen vakalardan hareketle, bir devletteki mali rejim-siyasal rejim ilişkisinin hangi ana başlıklar altında incelenmesi gerekir?

Tezimizin ilk bölümünden edindiğimiz, devlet aklında siyasi rejim-mali rejim ilişkisini şekillendiren ana başlıklar, tezimizin ikinci bölümünde, güncel vaka çalışmaları üzerinden anayasal devletlerde kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi nin nasıl şekillendiği ortaya çıkarılırken kullanılacaktır.

Çalışmamızın ikinci bölümü de tıpkı birinci bölüm gibi, belirli araştırma sorularının, sistematik bir yöntem etrafında cevaplanması biçiminde şekillenmektedir. Her bir araştırma sorusu, ilk bölümde seyri izlenen siyasi rejim-mali rejim ilişkisinin anayasal devlette nasıl şekillenebileceğine yönelik bir sorgulamanın eseridir. *Arjantin Hukukunda Kamu Kaynaklarının Kullanımı ve Denetiminin Anayasal Rejimi* başlıklı ikinci bölümün ortaya çıkması için, aşağıdaki araştırma sorularının cevaplanmasına çalışılacaktır:

- Araştırma Sorusu: Kamu kaynaklarının edinimi, muhafazası ve kullanımının tabi olduğu anayasal rejim nasıl sistematize edilebilir?
- Alt Problem 1: Kamu kaynağı, konsept olarak anayasalarda nasıl yer alır?
- Alt Problem 2: Kamu kaynaklarının nasıl edinileceğine ve harcanacağını hangi kişi ya da organlar belirler?
- Alt problem 3: Anayasal rejim unsurlarıyla kamu kaynaklarının edinimi ve harcanması problemi nasıl bir araya gelir?
- Alt problem 4: Anayasalarla devletlere yüklenen yükümlülöklere hangi tarihsel olaylar ve olgular kaynaklık etmiştir?
- Alt Problem 5: Anayasal ödevlerin kesintisiz bir biçimde yerine getirilebilmesi için devletin hangi tür ve nitelikteki mali sorumluluklarının olduğu söylenebilir?
- Alt Problem 6: Anayasalarda güvence altına alınmış hak ve hürriyetlerin insan onurunun gerektirdiğı seviyede yerine getirilebilmesi için devletin hangi tür ve nitelikteki mali sorumluluklarının olduğu söylenebilir?
- Alt Problem 7: Kamu kaynaklarının edinimi, muhafazası ve harcanmasına ilişkin karar verme, kararların icrası ve kararlar ile bu kararların icra edilme biçimlerinin denetlenmesinde yetki haritası, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olacak şekilde nasıl belirlenebilir?

Aynı soruların Türk Hukukuna yönelik olarak sorulması ve cevaplanması, Türk Hukukunda Kamu Kaynaklarının Kullanımı ve Denetiminin Anayasal Rejimi başlıklı üçüncü bölümün oluşmasını sağlayacaktır.

Çalışmamızın ikinci ve üçüncü bölümlerinin araştırma deseni aşağıda maddeler halinde sunulmuştur.

Yöntem

Araştırmamızda ana yöntem olarak vaka (durum) çalışması kullanılacaktır.

Nitel araştırma yöntemlerinden olan vaka çalışması, gerçek yaşam bağlamında karmaşık bir sorunun, olay ve olgunun derinlemesine çok yönlü şekilde anlaşılması için kullanılır.¹⁷ Tezimizin karmaşık ana sorusu, “*Kamu kaynaklarının edinimi, muhafazası ve*

¹⁷ Türk Kurtça, Tuğba /Ekşi, Halil (2021), Nitel Desenler: Durum Çalışması, İstanbul, EDAM Yayınları, s.11; Crowe, Sarah/Cresswell, Kathrin/ Robertson, Ann/ Huby, Guro/ Avery, Anthony/ Sheikh, Aziz (2011), The Case Study Approach, BMC Medical Research Methodology, S.11, Makale No: 100, <https://bmcmmedresmethodol.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2288-11-100>, (s.e.t: 16.01.2023).

kullanımının tabi olduğu anayasal rejim nasıl sistematize edilebilir? “olup vaka çalışmalarımızda bu sorunun yanıtı, Arjantin ve Türkiye’nin anayasal sistemleri birer vaka olarak alınıp çözümlenerek aranacak, alt soruların yanıtlarının aranmasında vakalar, anayasal sistemlerin ardındaki siyasal düşüncelere ve tarihsel gerçeklere doğru genişleyecektir. Vaka çalışması için yapılan başka bir tanım vaka çalışmasının bir olgunun kendi bağlamında belirli bir süre toplanan verilerle ayrıntılı bir şekilde incelenmesi anlamına geldiği yönünde yapılmıştır.¹⁸ Bu tanım açısından bakıldığında çalışmanın konusunu oluşturan olgu “kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi” olacak, bu olgu Arjantin ve Türkiye anayasal sistemleri hakkında toplanan veriler üzerinden, araştırma soruları etrafında ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Her bir araştırma sorusunun her bir anayasal sistem üzerinde tek tek yanıtlanmasına en elverişli yöntemin vaka çalışması olduğu yönünde kanaatimiz oluşmuştur.

Çalışmamıza uygun olan yöntemin vaka çalışması olduğu yönündeki tespitimizi yapmamızda, inceleme konumuzun anayasal rejimler olması etkili olmuştur. Zira her bir ülkenin anayasal rejimi, bileşenleri, anayasa yapım süreçleri, siyasi ve iktisadi arka planı ve rejimin uygulanmasında yasama, yürütme ve yargının tanımlanmış rollerinin birbirleriyle etkileşimleri açısından derinlemesine incelenmesi gereken birer vakadır. Vaka çalışmasının derinlemesine inceleme (*in-depth examination*) ve arka plana kilit önem atfeden geniş anlatım (*thick description*) ile karakterize olan üslubu ve çeşitli veri tipleri ve kaynaklarından faydalanmayı gerekli kılan yapısıyla anayasal rejimleri inceleme için ideal bir metot olarak görünmektedir.¹⁹ Her bir anayasal rejim, belirli bir ideolojik, siyasi ve sosyo-ekonomik arka plan üzerine inşa olur ve bu arka planın dinamikleriyle işler. Örneğin, ekonomik sebeplerle ilan edilen olağanüstü hâl anayasal rejime dahil bir unsurdur. Fakat hem ilan edilme sebebi hem de olağanüstü hâlin işleyişi bakımından sosyo-ekonomik arka planın getirilerine sıkı sıkıya bağlıdır.

Çalışmamıza uygun olan yöntemin vaka çalışması olduğu tespitini yapmamıza bir diğer etken verilerin çok ve çeşitli olması gerekliliğidir. Vaka çalışmalarında nitel ve nicel veriler, olabildiğince çok veri kaynağından toplanır ve geçerlilik ve güvenliği veri üçgenleme (*triangulation*) yöntemi ile sağlanır. Bir anayasal rejimin nasıl organize edildiği

¹⁸ **Türk Kurtça/Ekşi**, s.11; **Hartley, Jean** (2004), “Case Study Research”: Cassel, Catherine /Symon, Gilian (Editörler) Essential Guide to Qualitative Methods in Organisational Research, Kaliforniya, Sage Publishing, ss.323-333.

¹⁹ **Webley, Lisa** (2016), Stumbling Blocks in Empirical Legal Research: Case Study Research, Law and Method, October 2016, ss.1-21, s.5.

ve nasıl işlediğini anlamak için hem mevzuat, mahkeme kararları gibi nitel verilere hem de mali raporlar ve istatistikler gibi nicel verilere ihtiyaç vardır. Nicel veriler genel itibariyle rejimin çıktılarını ortaya koyarken, mevzuat ve mahkeme kararları rejimin unsurlarını ve işleyişini delillendirecektir.

Rakip Teoriler Çerçevesinde Değerlendirme

Vaka çalışmaları, doğaları itibariyle değerlendirme ve hikâye anlatımı içermektedir. Bundan ötürü belirli bir bakış açısından veya onun rakibi olan başka bir bakış açısından bir vakaya bakmak, bütün bir öyküyü değiştirebilmektedir. Bu sebeple vaka çalışmalarında vakanın birbirine rakip en az iki bakış açısından değerlendirilmesi önerilmektedir.²⁰ Bu kapsamda vakamız kapsamında toplanan veriler ve analizleri Arjantin ve Türkiye'nin tarihsel gerçeklerinden hareketle liberal anayasacılık ve sosyal demokrat anayasacılık açısından değerlendirilecektir. Söz konusu gereklilikten ötürü vakalardan önceki giriş kısmında ifade edilen rakip teorilerin kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi ile ilgili ne türden bir bakış açısını beraberinde getirdiği açıklanacaktır.

Vakalar

Türk Hukukunda Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi” ve “Arjantin Hukukunda Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi” olmak üzere iki vakamız bulunmaktadır.

Bulgular ve Analiz

Verilerimiz doküman kaynaklı olup, vaka çalışmalarında mutlak olduğu üzere nitel ve nicel verilerden karma olarak toplanacaktır.

Her iki vaka incelenirken ilk yapılacak olan, anayasa ve Kanunlar içerisinde, bütçe, borçlanma, kamu harcamaları, kamu hizmetleri konularını düzenleyen hükümlerin bulunup ayrıştırılması olacaktır. İkinci olarak, mevzuattaki bu hükümlere ilişkin yıllara yayılmış olarak verilmiş yargı kararları, ülkelerdeki mahkeme arşivlerinden araştırılacak ve bulunan kararlar konularına göre sınıflandırılarak arşivlenecektir. Üçüncü olarak, ilgi alanı konumuzla örtüşen Hükümet kuruluşları tespit edilerek, (insan hakları kurumları, kamu

²⁰ Webley, s.14.

denetçiliğine özgülenmiş kurumlar vb.) kamu kaynaklarının toplanması (vergi, harç vb) ve dağıtımı (kamu hizmetlerinin yürütümü, sosyal yardımlar, kurumların finansmanı) hakkında hazırladıkları, erişime açık raporlar toplanacak ve sınıflandırılacaktır. Dördüncü ve son olarak, ilgi alanı konumuzla örtüşen hükümet dışı kuruluşlar tespit edilerek (ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri, inisiyatifler, dernek ve vakıflar vs.) kamu kaynaklarının toplanması (vergi, harç vb) ve dağıtımı (kamu hizmetlerinin yürütümü, sosyal yardımlar, kurumların finansmanı) hakkında hazırladıkları erişime açık raporlar toplanacak ve sınıflandırılacaktır.

Veri Toplama Araçları

Vaka çalışmasında geçerliliğin ve güvenliğin sağlanması için vaka çalışmalarında verilerin üçgenlenmesi metodu benimsenmektedir.²¹ Vaka çalışması metodu veri toplama araçları bakımından karma bir metot olduğundan üçgenlenecek veriler nitel ve nicel, doküman verisi ya da mülakat gibi insandan elde edilen veriler olabilir.²² Bizim çalışmamızda veri üçgenlemesi mevzuat, yargı kararları ve hükümet kuruluşları ile hükümet dışı Kuruluşların raporlarından oluşacak, bu kaynaklardan alınan verilerin birbirleriyle uyumlu olup olmadığı incelenecektir.. Dökümanlardan oluşan verilerimize erişim, arşiv araştırması, ilgili kurum ve kuruluşlar ile Arjantin Hükümeti'nin internet sitesi ve kütüphanelerden edinilecektir.

Veri Analizi

Veriden anlam çıkarma olarak ifade edebileceğimiz ve veri toplamayla eş zamanlı yürütülecek veri analiz sürecinde betimsel analize başvurulacaktır. Zira seçtiğimiz metot vaka çalışması olup, alt tür olarak betimleyici bir vaka çalışması yürütmeyi tercih etmiş bulunmaktayız. Bu sebeple çalışma raporumuzda topladığımız verileri Arjantin hukukunda ve Türk hukukunda kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin nasıl organize olduğunu ve nasıl işlediğini tüm ayrıntılarıyla ve rejimin üzerine inşa olduğu arka planla birlikte betimlemeyi planlamaktayız. Betimsel analizde kamu kaynağının ve anayasal düzenin incelenecek ülkelerde “nasıl” organize oldukları, “hangi” düzenlemelerin

²¹ **Webley**, s.16. Veri üçgenlenmesi, farklı tipteki ve en az üç farklı kaynaktan elde edilmiş verilerin karşılıklı olarak incelenip birbirlerinden elde edilen sonuçları doğrulayıp doğrulamadıklarının kontrol edilmesine verilen addır. Bkz. **Webley**, s.3.

²² **Webley**, s.15.

ve uygulamaların kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi ni inşa etmeye hizmet eder nitelikte olduğu sorularına cevap aranacaktır. Aynı zamanda kamu kaynaklarının edinilme ve harcanma biçimlerine “hangi” anayasal organın veya organların karar verdiği sorularına cevap aranacak, organlar arası yetki karmaşalarının “nasıl” ortaya çıktıkları incelenecektir.

Sonuç ve Genelleme

Sonuç kısmında, daha önce analiz etmiş olacağımız veriler yorumlanacak ve yukarıda açıklanan rakip teoriler etrafında tek tek değerlendirilecektir. İncelememiz dışında kalmış olan vakalar (başka ülkelerin anayasal rejimleri) incelenmek istendiğinde, çalışmamızdan elde edilen bulguların bu diğer vakalara nasıl uygulanabileceği, bir diğer deyişle bulgularımızın nasıl genellenebileceği açıklanacaktır. Çalışmanın bu kısmı, anayasal inşa süreçlerinde karar mekanizmalarında yer alan politika yapıcılara yol gösterme amacı taşımaktadır. Zira vaka çalışmalarından elde edilmesi beklenen fayda da bu türden bir faydadır. Webley’in de ifade ettiği üzere, “*Vaka çalışması özellikle, fenomenlerin hukuk ve politika yapımı ilişkisi, hukuk kurallarının ve prosedürlerinin uygulanmasına ve onlara verilen tepkiler ve bu etkilerin yasaların etkinliği problemine nasıl eklemlendiği üzerine çalışıldığı zaman, çok kullanışlıdır*”

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL ARKA PLAN

1.1. Kavramsal Çerçeve

Fakat yukarıda tespit edilmiş olan konu başlıklarını doğrudan vakalara uygulamadan önce atılması gereken bir bilişsel adım daha bulunmaktadır. O da anayasal devlet paradigmasını oluşturan **devlet teşkilatı, kuvvetler ayrılığı ve bütçe, insan hakları ve yargısal denetim** kavramsal unsurlarının kamu kaynaklarıyla ilişkisini belirlemektir. Bir diğer deyişle, vaka incelemesine geçmeden önce bir ön sorun olarak, mali hukuk ve maliye disiplinlerinin kesişim noktası olan kamu kaynakları konusuyla anayasal devlet paradigmasının yukarıda sayılan unsurları arasındaki ilişkiyi belirlemek, kamu kaynakları konusunda bir anayasal rejim bulunduğunun ispatı için mutlak suretle gereklidir.

1.1.1. Devlet Teşkilatı ve Kamu Kaynakları

Devlet teşkilatı konusu, anayasanın siyasal iktidarın yetkilerini sınırlama fonksiyonunu gerçekleştirebilmesinin en önemli alanlarından biridir. Teşkilatı anayasal seviyede belirlemek, devlet organlarına verilmiş yetkileri belirlemeyi izlemekte ve sonuçta organlar ve yetkilerinin yönetilenler nezdinde öngörülebilir ve sınırlı şekilde belirlendiği bir yetki haritası oluşmaktadır. Anayasa ve anayasada yetki ve göreve ilişkin belirlenmiş ilkelere dayalı olarak kurulan devlet teşkilatı denince ilk olarak akla yürütme organı gelmektedir. Hükümet sistemine göre farklılık arz etmekle birlikte, devlet başkanı ve hükümet ile merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmektedir. Bu anlamda idari teşkilatı yürütme organıyla aynı anlamda kullanmak mümkündür.²³ Gözler, Sabuncu'ya atıfla yürütme organını, dar anlamda yürütme ve geniş anlamda yürütme olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Dar anlamda yürütmeyi siyasal iktidarı temsil eden devlet başkanı ve var ise bakanlar kurulu ve başbakan, geniş anlamda yürütmeyi ise idare dahil bütün yürütme olarak anlamak gerektiğini ifade etmektedir.²⁴ Kaboğlu, yasaları uygulayan organ olarak tarif ettiği yürütmenin başlıca iki organı olarak devlet başkanı ve hükümeti gösterir.²⁵ Yazarın, idareyi

²³ “(...) yürütme organı, devletin yürütme işlevini gerçekleştiren hükümet ve ona bu işlevi yerine getirmekte yardımcı olan hiyerarşik bir düzene bağlı olarak oluşmuş, idarenin de içinde bulunduğu yapıdır.” Bkz. **Batum, Süheyl/Yılmaz, Didem/Köybaşı, Serkan** (2021), Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar, İstanbul, Onikilevha Yayınları, s.224.

²⁴ **Gözler, Kemal** (2020), Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II, 2. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s.3.

²⁵ **Kaboğlu, İbrahim** (2019), Anayasa Hukuku Dersleri, 14. Baskı, İstanbul, Legal Yayınevi, s.125.

yürütme başlığı altında incelemeyeceği, yürütmeyi Gözler'in tabiriyle "dar anlamda" ele aldığı göze çarpmaktadır. Anayurt'un da Kaboğlu'na benzer şekilde idari teşkilat kısmını dışarıda bırakan bir yürütme organı yapısı tarif ettiği görülmektedir.²⁶ Tanilli de, yürütmenin siyasal yüzü olarak devlet başkanı, başbakan, bakanlar kuruluna işaret ederken idareyi yürütmenin günlük ve teknik işlerle meşgul olan yüzü olarak tanımlamıştır.²⁷ Biz, yürütmeyi Gözlerin deyişiyle geniş anlamda ve idari teşkilatı da içine alacak şekilde ele alan sınıflandırmanın maddi ve normatif gerçeğe en uygun sınıflandırma olduğu kanaatinde olduğumuzdan bu çalışmanın teori kısmında yürütmeyi idare teşkilatıyla aynı anlama gelecek şekilde ele almış bulunmaktayız.

Vaka incelemesi için belirlediğimiz başlıkları yasama, yürütme ve yargı organı yerine devlet teşkilatı olarak belirleyişimiz, devletin "teşkilatlanma" faaliyetinin mali yönlerine vurgu yaparak, kamu kaynaklarıyla olan ilişkisini açığa çıkarmak amacıyla yapılmış bilinçli bir tercihtir. Zira teşkilatlanma, bir tek yürütme organları dahilinde idari teşkilatlanmadan ibaret devlet faaliyeti değildir. Yargı organlarının ve yasama organlarının da kendi teşkilatları bulunmaktadır. Yasama teşkilatını Türkiye Cumhuriyeti örneğinde başkan, başkanlık divanı, grup başkan ve başkanvekilleri, komisyonlar oluştururken yargı teşkilatını Hakimler, Savcılar, zabıt katipleri, mübaşırlar, icra müdürleri, icra memurlarını bünyesinde bulunduran, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesi dahil olmak üzere mahkemeler ve savcılıklar ile icra müdürlükleri oluşturur. Çalışmamız kapsamındaki diğer vakamız olan Arjantin'de devlet teşkilatlanmasının unsurlarını, başta Pembe Saray, (Başkanlık Sarayı, *Casa Rosada*), İletişim ve Basın Sekreterliği, Genel Sekreterlik, Hukuki ve Teknik Sekreterlik gibi yardımcı organları içine alan Ulusal Yürütme Organı (Başkanlık), Kabine Başkanlığı, her biri kendi teşkilatına sahip olan bakanlıklar, Temsilciler Kamarası ve Senatörler Kamarasından oluşan ve her bir kamarası kendi kalıcı ve *ad hoc* komisyonlarına sahip bulunan, her bir kalıcı komisyonun yönetimi de müdürlük, alt müdürlük ve alt müdürlük bünyesinde Koordinasyon müdürlüğü ile Kurumsal Teknik Yardım Müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmış olan ve *ad hoc* komisyonlarının teşkilatlanması ve görevleri Kanun ile belirlenen Kongre ve Yüksek Adalet Mahkemesi ve hem federal düzeyde hem de eyalet düzeyinde teşkilatlanmış olan alt mahkemelerden, kırılğan gruplara dahil kişi ve toplulukların adalete erişimini garanti eden ve insan haklarının savunulması ve

²⁶ **Anayurt, Ömer** (2018), Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Ankara, Seçkin Yayınları, s.609.

²⁷ **Tanilli, Server** (2007), Devlet ve Demokrasi, 4. Baskı, İstanbul, Alkım Yayınları, s.373.

korunmasıyla görevli Kamu Savunusu Bakanlığı ve teşkilatı ile Cumhuriyet Başsavcılığı ve teşkilatından oluşan yargı organı oluşturmaktadır.²⁸

Devlet teşkilatının kamu kaynaklarıyla ilişkisi, her bir devlet kurumunun işleyişinin mali kaynaklara doğrudan bağımlı olmasından ileri gelmektedir. Zira devlet teşkilatının parçası olan her bir kurumun sürekli giderleri bulunmaktadır. Söz gelimi bakanlıklar, faaliyet alanlarında faaliyet göstermek üzere birimlere ayrılırlar ve her birimde istihdam edilecek kamu görevlileri çalışır ve düzenli olarak maaş alırlar. Ofis giderleri ve bakanlık faaliyetleri kapsamında gerçekleşen diğer giderlerle birlikte harcamalar büyümektedir. Daha somut örnekler için, Türk Sayıştay raporlarına başvurmak mümkündür. Örneğin, 2022 yılında Adalet Bakanlığı hakkında düzenlenen rapora göre Bakanlığın toplam harcaması 49.619.112.651,67 TL'dir. Bu harcamanın içerisinde yer alan kategoriler personel giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'na devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler, sermaye giderleri ve sermaye transferleridir. Arjantin hükümetinin resmi internet sitesinde paylaştığı 1980-2021 yılı arası kamu harcaması tablosunda 2021 yılında devletin temel fonksiyonları başlığı altında genel idare, adalet ve güvenlik harcamalarının toplam 929.830,22 milyon peso, genel idare için yapılan harcamanın tek başına 360.751,33 milyon peso olduğu görülmektedir.²⁹

Sayılan sebeplerle kamu kaynakların anayasal rejiminin ortaya çıkarılmasında devletin gelir ve giderleri içerisinde teşkilatlanma faaliyetinin nasıl bir rolü olduğu sorusu muhakkak cevaplanmalıdır.

1.1.2. Kuvvetler Ayrılığı, Bütçe ve Kamu Kaynakları

Kuvvetler ayrılığı, anayasal devletler bakımından hem iktidarın sınırlanması hem de insan haklarının korunması açısından anayasaların vazgeçilmez unsuru olarak görülmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayalı anayasal sistemlerde yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinin fonksiyonlarını icra etmesi mümkün görülmemekte, her bir organın tek bir devlet fonksiyonu icra etmesi gerektiği kabul edilmektedir.³⁰ Kuvvetler ayrılığı sistemlerinde devlet organlarına karşılıklı olarak tanınmış fren-denge mekanizması

²⁸ Arjantin Devleti Resmî İnternet Sitesi. <https://www.argentina.gob.ar/organismos>, (s.e.t. 16.01.2024)

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado> (s.e.t.04.12.2023)

³⁰ **Anayurt**, s.342; **Batum/Yılmaz/Köybaşı**, s.232.

araçlarıyla bir organın diğerinin fonksiyon alanında faaliyet göstermemesinin sağlanmasına çalışılmaktadır.³¹ Bu durum, mali konular bakımından da geçerlidir.

Kamu kaynaklarının toplanması ve harcanmasına karar verecek organın yasama organı olduğu, anayasal demokrasilerin anayasalarında genel olarak kabul görmekte ve hüküm altına alınmaktadır. Zira bu kararlar, egemenliğin kullanımının bir parçası olarak görülmüş ve parlamentoların doğuş öyküsü buradaki egemenlik yetkilerinin kullanımı üzerindeki hak iddiasıyla başlamıştır.³² Vergi ihdas edilmesi, para basılması, bütçenin Kanun ileştirilmesi ve kesin hesabın onaylanması Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yasama işlevine dahil görülen ve yasama organına özgü olduğu belirlenen yetkililerdir. Yürütmeye verilen yetkiler içinde ise Cumhurbaşkanı'na verilen, bütçenin hazırlanıp onay için meclise sunulması yetkisi, "Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakan'a verilmiş olan *"Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç borcu ve Devlet dış borcu alma, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapma, dış finansman temini izni vermeye hibe alma, dış finansman imkânlarını dış borcun devri, anlaşmanın mali şartlarına bağlı kalarak dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırma ve yeni mali yükümlülük yaratma, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine alacaklarını yönetme"* yetkisi sayılabilir.

Arjantin'de mali yetkilerin Türkiye Cumhuriyeti'ne kıyasla daha fazla devlet organına paylaştırıldığı gözlemlenmektedir. Bütçenin hazırlanması, bütçede değişiklik yapılması ve bütçenin yürütümünün denetlenmesi konusundaki yetkiler, yasama, yürütme, yargı ve denetime özgülenmiş kamu kurumları arasında paylaştırılmış haldedir. İlk bakışta, yetki dağılımının sağlanması hakkındaki mevzuatın oldukça çok sayıda kanunu ve kararnameyi içerdiği göze çarpmaktadır. Dağılımda yatay kuvvetler ayrılığı prensipleri kadar, federal bir cumhuriyet olmanın gerektirdiği ölçüde dikey kuvvetler ayrılığına uygun bir kaynak bölüşümü sisteminin kurulmasına çaba gösterildiği de hukuki sistematizasyondan anlaşılmaktadır.

Kaynakların toplanması ve harcanması konusunda her iki ülkede oluşturulan ve temelini bütçenin oluşturduğu hukuki yapının anlaşılması için, kuvvetler ayrılığı ve bütçenin siyasi anlamı etrafında bir inceleme yapmak gerekmektedir. Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, vergi ve temsil arasındaki ilişkinin önemi, modern anayasal rejimlere giden yolu açmış ve

³¹ Özbudun, Ergun (2019), Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, s.38.

³² Çağan, Nami (1986), Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, Anayasa Yargısı, C. 2, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, ss. 107-224.

bütçe hakkını doğurmuştur. Bütçe hakkı, kamu kaynaklarını toplama ve harcamanın koşulları, kapsam ve sınırlarının belirlenmesi konusunda bir başka kuvvetin değil, fakat temsil kabiliyetini haiz yasama organının yetkili olması iddiasını içermektedir. O sebeple bütçe hakkına içkin bir kuvvetler ayrılığı iddiası bulunmaktadır. Bu iddiamızı, kuvvetler birliğinin kabul edilen siyasi prensip olduğu mutlak monarşiler üzerinden sınamak istediğimizde, tezimizin ilk bölümündeki ampirik çıkarımlar bize yardımcı olacaktır.

1.1.3. “Kamu” ve Kamu Kaynakları

“Kamu Kaynakları” söz grubunun terim anlamının çözümlenmesinde analitik bir yaklaşım benimsenecek olduğunda, sahiplik öznesi olarak “kamu” ile onun “kaynakları” arasındaki bağın hukuksal imkânı ve koşulları hakkında yapılacak bir inceleme, bu söz grubunun bir boş gösteren mi yoksa normatif bir belirleme mi olduğu sorusunu cevaplayacaktır.

Kamu sözcüğü, Türk Dil Kurumu tarafından “halk hizmeti gören devlet organlarının bütünü” ve “bir ülkedeki vatandaşların bütünü” olmak üzere iki farklı anlamı haiz şekilde yorumlanmaktadır. Bu farklı anlamların arasındaki dilsel-felsefi bağlantı araştırılabilirse de, kaynaklar ile kamu arasında iyelik ilişkisi kurulmak üzere, kelimenin anlamları arasında yapabileceğimiz her bir tercih, bizi başka bir sonuca götürmektedir.

Anayasal rejimini inceleme altına aldığımız kamu kaynaklarındaki “kamu” lafzı “halk hizmeti gören devlet organlarının bütünü” olarak anlaşıldığında, kurumlara ait kaynakların rejiminden bahsedilmesi gerekecektir. O halde kaynakları ve halk arasında bir bağlantı kurmak ancak dolaylı yoldan mümkün olacaktır. Bu tercihe göre, kaynaklar kurumlara aittir, kurumlar da işleyişlerine ilişkin yetkileri anayasadan alırlar. Anayasa da halka dayanır. Öyleyse kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi dendiğinde anlaşılabilecek olan, kendi kaynaklarının edinilmesi ve harcanmasında kurumlara verilen, yetki ve sorumlulukların anayasada düzenleniş biçimi olacaktır. Kamu lafzı, “bir ülkedeki vatandaşların bütünü” olarak anlaşıldığında ise kaynakların ülkenin vatandaşlarına ait olduğu sonucuna varmak gerekir. Öyleyse kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi , halkın kaynaklarını bir araya getirmek ve harcamak için kurumlara vereceği vekaletin anayasayla nasıl düzenlendiği sorusunun cevabı olacaktır.

Özetle “kamu”ya verilen anlam, vatandaşların devlet elinde toplanan kaynaklarla ilişkisinin doğrudan mı yoksa dolaylı mı olduğunu belirleyecektir.³³

Vatandaşların kaynaklarla ilişkisinin dolaylı olduğu şeklindeki kabul, demokrasinin ampirik ve normatif yorumları ışığında değerlendirildiğinde, anayasal rejimler üzerindeki etkisi açığa çıkar. Normatif demokrasi açısından halkın dışlandığı bir kamu kaynakları düşüncesinin bir karşılığı yoktur. Zira normatif demokrasi halkın, halk tarafından, halk için yönetimine karşılık gelir. Buna göre kendisi için kendine bir yönetim kurgulayan ve onu uygulayan halkın, kurguladığı yönetim içerisinde kurduğu kurumlar da kendisine aittir. Kamuya ait kaynak, kurum ve organlara ait kaynak olarak anlaşılrsa dahi halka aittir. Kurumlar halka ait yönetimi kolaylaştıran araçlardan ibarettirler ve kamusal nitelikleri halkın iktidarını temsil etmelerinden ileri gelir. Ampirik demokrasi açısından bu konu, kamu kaynaklarına ilişkin verilecek kararlara demokratik katılımın koşulları ile insan haklarına saygı ilkesinin gereklerine uygun bir kamu kaynakları edinme ve harcama rejiminin varlığına bağlı olarak şekillenir. Zira ampirik demokrasi, normatif demokrasi tarifine anayasal yönetim pratiği açısından yaklaşmayı mümkün kılan araçların anayasal sistemlerde yer alış biçimini inceler. Bu açıklamalar ışığında ampirik demokrasi bakımından kamu ile kaynakları arasında kurulacak ilişkiyi ***İnsan Hakları ve Kamu Kaynakları*** ile ***Kamusal Alan, Yönetime Katılım ve Kamu Kaynakları*** olmak üzere iki alt başlık altında incelemek mümkündür. Her bir alt başlığı, modern anayasaların gelişiminde etkili olmuş birbirine zıt iki ideoloji alan liberalizm ve Marksizm çerçevesinde incelemek gerekecektir. Zira her bir ideolojik zeminde alt ayrımlarıyla birlikte Kamu ve Kamusal kavramları, birbirinden farklı anlaşılmaktadır.

1.1.3.1. İnsan Hakları ve Kamu Kaynakları

İnsan haklarının kamu kaynaklarıyla ilişkilendirilme biçimi, insan hakları kavramının bileşenleri olan “insan” ve “hakları” na verilen anlama göre değişkenlik gösterir. Anayasal demokrasilerde insan ve hakları, cumhuriyetçilik ve demokrasi ekseninde tanımlanmış ve sistemlerin parçası haline getirilmiştir. Bu rejimlerde kabul edilen insan hakları anlayışının temellerini, “*geleneksel doğuma bağlı eşitsizliklere karşı, sırf insan*

³³ Benzer bir değerlendirme için bkz. **Habermas Jürgen** (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main (Çeviren: Bora, Tanıl/Sancar, Mithat (2003), *Kamusal alanın Yapısal Dönüşümü*, 5. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları), s.57-61.

olarak asgari eşitliği ileri sürerek”³⁴ liberalizm atmıştır. Liberalizm, tahakkümsüzlük olarak özgürlük ve müdahalesizlik olarak özgürlük olmak üzere temelde iki tip özgürlük anlayışını kapsar.³⁵ İmparatorluk modelinin merkantilist düzenine karşı, her bireyin kendisi ve maliki olduğu şeyler üzerinde tasarruf etme hakkının doğal nitelikte oluşundan ötürü karşı konulamaz olduğu savunusuyla, yeni kurulan devletlerde serbest ekonomik faaliyetin ve özgür tasarruf haklarının altyapısını kuran ideoloji olmuştur. Cumhuriyetçiliğin tahakkümsüzlük anlamındaki eski geleneği³⁶, bu sebeple liberalizmle örtüşür. İnsan haklarını liberal geleneği temel alarak anayasalarda tanımlamak gerektiğindeyse, devletin “negatif” yükümlülükleri, bir diğer deyişle insana ve haklarına müdahale etmemesi yönündeki güvenceler anayasalarda yerini almıştır. Anayasal demokrasilerde, ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte insan hakları, şu anayasal özelliklerle kaynaşma içerisine girmiştir:

- Milli egemenlik,
- Çok partili yaşam ve düzenli seçimler,
- Siyasal iktidarın kısıtlılığı, fren-denge mekanizmaları,
- Yargı bağımsızlığı ve hukuk devleti
- Medeni ve siyasal hakların anayasalarda vazgeçilmez unsurlar olarak yer alması³⁷

Ne var ki, cumhuriyetçiliğe dayalı anayasal demokrasiler kurulduğunda, bu kez mülkiyete dayalı eşitsizlikler ile vergi, mülkiyet ve temsil ilişkisi arasında kurulduğu varsayılan doğal bağ, cumhuriyetçi anayasal demokrasilerin getirdiği millet olma mevhumuyla çatışmıştır. Zira bu şekilde anlaşılan özgürlük, oy hakkını mülk sahibi olmaya sıkı sıkıya bağlı addeden bir siyasal özgürlük mantığını açığa çıkarmıştır. Oysaki Fransız Devrimi ile dünyaya yayılan cumhuriyetçilik, her bir yurttaşın, yurttaş olma vasfından başka bir vafı ihtiyacı olmaksızın, yönetim üzerinde eşit haklara sahip olduğu ilkesi üzerine kuruludur. Bir diğer deyişle demokratik katılım, cumhuriyetçi rejimlerde vazgeçilmezdir.³⁸ Cumhuriyet, millete aittir. Millet yönetim üzerindeki hak bakımından asil konumundadır,

³⁴ **Donnelly, Jack** (1989), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press. (Çeviren: Erdoğan M/Korkut L (1995), *Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları*, Ankara, Yetkin Yayınları) s.114.

³⁵ **Pettit, Philip** (1997), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Londra, Oxford. (Çeviren: Yılmaz A (1998), *Cumhuriyetçilik: Bir Özgürlük ve Yönetim Teorisi*, İstanbul, Ayrıntı Yayınları), s. 37-49.

³⁶ **Pettit**, s. 25.

³⁷ **Mutua, Makau wa** (1996), *The Ideology of Human Rights*, Virginia Journal of International Law, S.36, ss. 589-657, s.596; **Steiner, Henry J./Alston Philip/ Goodman, Ryan** (2008), *International Human Rights in Context*, Londra, Oxford University Press, s.689-710.

³⁸ **Pettit**, s.28.

devlet ise onun vekilidir.³⁹ Millet de subjektif anlamıyla, sınırları belli bir toprak parçası içerisinde yaşayan, ortak geçmiş ve ortak yaşama iradesiyle birbirine bağlı olan herkestir. Mülk sahibi olmak, bir kimseyi cumhuriyet üzerinde mülk sahibi olmayanlara nazaran daha çok söz sahibi yapmaz. Buradaki çatışma, cumhuriyetçi anayasal rejimlerde vatandaşlık ve temsil kurumlarının işleyişiyle mülkiyeti birbirinden ayırma gereğini doğurmuştur. Bu durumdan en çok etkilenen hukuki kurum vergi olmuştur.

Cumhuriyetçilik ideolojisi üzerine kurulan anayasal devletlerde kamu kaynakları asıl olarak vergilerden elde edilir. Her bir yurttaş, sahibi olduğu cumhuriyetin idamesini temin etmek için devletin giderlerine katılır. Bu bir ödevdir fakat temsil yoluyla kamu kaynakları üzerinde denetim yapma hakkını beraberinde getirir. Bu denetimin özü bütçe hakkıdır. Parlamentoda, aslen vergilerden elde edilen kamu kaynaklarının nasıl harcanacağına yönelik planlamayı içeren bütçe görüşülür ve anayasada öngörülen nisap ile oylanarak yürürlük kazanır. Bütçeyi hazırlayan da yürüten de yürütme organıdır. Fakat bütçenin hayat hakkı kazanması temsil organı olan parlamentonun onu kanunlaştırmasıyla olur. İşte bu durum, doğal, devredilemez ve vazgeçilemez olduğu kabul edilen liberal özgürlüklerin siyasi özgürlük ile bulunduğu noktadır.

Bütçe hakkı, her bir kamu harcaması üzerinde temsil dolayısıyla karar verme gücünü millete verir. Bu harcamaların içeriğini devletin niteliklerinin yanında, anayasa ve anayasaya dahil olan yahut anayasanın atfı yaptığı insan hakları listesiyle devlet ödevleri listesi belirlemektedir. Zira, bütçe bir kanundur ve Kanunlar anayasaya uygun olmak zorundadır. Bir kamu harcamasının kamu yararına olup olmadığını anayasalarda belirtilen amaçlara uygunluğu açığa çıkarır. Bu amaçların önemli bir kısmı da ya doğrudan insan haklarını gerçekleştirmekle yahut insan haklarının zorunlu kıldığı ödevleri yerine getirmekle bağlantılıdır.

Cumhuriyetçi anayasal rejimlerin insan haklarıyla bağlantısı, yalnızca seçim ve temsilciler kanalıyla yönetime katılmayla sınırlı değildir. Millet egemenliğinin yanında hukukun egemenliği, insan haklarının korunması bağlamında anayasaların vazgeçilmez bir diğer unsuru olarak öne çıkar.⁴⁰ Bu çerçevede, yukarıda belirttiğimiz üzere fren ve denge mekanizmaları ve sınırlı iktidarın olmadığı bir devlette insan haklarının korunması söz konusu olmaz. Keza, cumhuriyetçiliği dünyaya yayan Fransız devrimiyle benimsenen Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde bir devlette anayasanın var olduğunun

³⁹ Pettit, s.29.

⁴⁰ Pettit, s.41.

söylenebilmesi için insan haklarının korunmasıyla kuvvetler ayrılığının benimsenmesi koşullarının bir arada gerçekleşmesi gereği vurgulanmıştır. Bu da vergi-temsili ilişkisinden bağımsız olarak, devletin tüm eylem ve işlemlerinde yargı denetimini zorunlu kılar. Devlet, topladığı vergilerin yanında, kamu harcamalarının düzenlenişinden ve kamu kaynaklarının özel yarar için kullanılması olarak tarif edebileceğimiz “yolsuzluk”tan da sorumlu olur.

Liberal-Cumhuriyetçi insan hakları kabulleri, sosyalist eleştirilerle sarsılmış, kendini güncellemek durumunda kalmıştır. Kurulu düzenin kökünden tehdit edilmesi, sanayi devrimini izleyen sömürü düzenine karşı yükselen, hayat şartlarının iyileştirilmesine yönelik itirazları müteakip, marksizmin yükselişiyle gerçekleşmiştir.⁴¹ Daha önce başka bir çalışma vesilesiyle ifade ettiğimiz gibi,

“Sosyalizmin hukuku dönüştürmesi, ekonomi politiğin eleştirisi üzerinden olmuştur. Modern sanayi toplumunun önemli bir aktörü olan işçilerin üretmeye ve kapitalist sistem içinde rollerini ifa etmeye devam etmeleri için sosyal hakların kabulü zorunlu hale gelmiştir. Komünist bakışın hukuka yansımaları, sosyal hakların yasalarla ve anayasalarla tanınması şeklinde cereyan etmiştir. Özel mülkiyetin ortadan kalkması ve proletarya diktatörlüğü tehdidi altında olan devletler, kendilerine pozitif yükümlülük yükleyen sosyal hakları meşru kabul etmek durumunda kalmışlardır.”⁴²

Marksist ideolojinin liberal cumhuriyetçi anayasaları dönüştürücü gücü, yalnızca sosyal hakların anayasalara dahil biçiminde olmamıştır. Yeni birtakım haklarla birlikte, hak öznesi olan “insan”a yahut “birey”e yaklaşım konusunda da anayasalara yeni bir perspektif kazandırmıştır. Liberal anayasacılıkta hak öznesi olarak tekil insanın kabul edilmesini eleştiren Marksist ideoloji, hakların bireylere ait ve bencil birer yetki olarak anlaşılmasındansa kolektif olarak anlaşılmaları gerektiğini, hakların tüm yurttaşlara ait olduğunu ve dayanışma içinde kullanılmaları gerektiğini savunmuştur. Zira toplumun tümü özgürleşmeden, bireyin özgürleşmesi mümkün değildir.⁴³

Sosyal hakların cumhuriyetçi anayasalara dahil oluşlarıyla insan haklarıyla kamu kaynakları arasındaki bağ güçlenmiştir. Negatif özgürlüğün farklı görünüş biçimlerinin

⁴¹ Yıldız, Eda (2020), Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımının Sosyal Haklara Etkisi, YBHD, S.2, ss.263-320, s.265.

⁴² Yıldız, 266.

⁴³ Bkz. Marx, Karl (1844), Zur Judenfrage, Deutsch-Französische Jahrbücher (Çeviren: Sol Yayınları Yayın Kurulu, 1997, Sol Yayınları, Ankara).

yanında siyasal hayata katılımı düzenleyen ve pozitif özgürlük anlayışını temsil eden insan hakları, temelinde yatan liberal ve cumhuriyetçi geleneğin izlerini taşıy biçimde anayasa metinlerinde yerlerini almışken, bu hak listelerine sosyal ve ekonomik haklar, hatta kültürel haklar dahil olmuştur. Bu süreç, sosyal demokrasinin yarattığı güçlü dalganın sonucu olarak kendini göstermiştir. Bu ideolojinin sosyal hakların garanti altına alınması için devlete yüklediği, sosyal standartların koruma ve geliştirme⁴⁴, sosyal eşitsizliğin giderilmesini ve bu yolda bir yeniden dağıtım amaçlayan sosyal politikalar ve kamu hizmeti politikası üretme⁴⁵ yükümlülüklerinin birtakım getirileri olmuştur. Bunlar, hem ekonomi politikalarının kontrolü ve kamu kaynaklarını edinmede izlenen ve kaynaklar üzerinde stres yaratabilen borçlanma gibi alternatif yöntemler üzerinde hem de kamu harcamalarında adil dağılım üzerinde denetim şeklinde somutlaşmıştır.

Vaka incelemelerimizde hem Türkiye hem de Arjantin anayasalarına genel bir bakış, bu iki anayasada da devletin nitelikleri arasında insan hakları, cumhuriyet ve sosyal devletin bir arada ve kaynaşmış biçimde işlendiğini görmeye yetmektedir. Bu kaynaşma, devletin niteliklerinin ortaya konmasında görüldüğü gibi devlete yüklenen ödevler ve insan hakları listelerinde de kendini göstermektedir. Genel itibariyle, iki ülke arasından Türkiye’de devletin mali ve ekonomik tasarrufları üzerindeki denetim mekanizmalarının Arjantin’e kıyasla daha “çekingin” düzenlendiği, Arjantin’deyse gerek anayasalarla gerekse Kanunlarla devletin tam olarak “çevrelendiğini” ifade etmek mümkündür. Bu sebeple her iki ülkede insan hakları ve kamu kaynakları arasındaki ilişkiye cumhuriyetçilik ve sosyal demokrasinin açtığı pencereden bakarken, aradaki farklılığı açıklamak için rakip teori olan liberal insan hakları teorisinin anayasanın normatif yapısı ve işleyiş pratiğine hangi seviyelerde nüfuz ettiğini de incelemek gerekecektir.

1.1.3.2. Kamusal Alan, Demokratik Katılım ve Kamu Kaynakları

Kamu kaynakları meselesinin anayasal demokrasinin tüm kavramlarıyla olduğu gibi kamusal alanla ilişkisi de birbirine rakip teoriler etrafında incelemek gerekir. Bu konuda birbirine zıt iki uçta yer alan görüşler liberal kamusalılık anlayışıyla Marksist kamusalılık anlayışıdır. Liberal demokrasinin klasik ve neo-klasik liberalizm etrafında işleyişi kendini

⁴⁴ Yıldız, s. 281.

⁴⁵ Yücel Dericiler, Özge (2014) Sosyal Haklar ve İnsan Hakları Hukuku Çerçevesinde Devletin Yükümlülükleri: Refah Devletin Krizi Ekseninde Bir İnceleme, İstanbul, Onikilevha Yayınları, s.28.

belirli bir tür kamusalığa dayandırmaktadır. Bu, özel alanı (sivil toplumu) bireyin özgürlük alanı, kamusal alanı ise siyasi gücün kullanım alanı olarak gören anlayıştır.⁴⁶ Liberal görüşe göre kamusal alan ne kadar daraltılırsa birey o kadar özgür olacaktır.⁴⁷ Marksist kamusal alanın tarifiyse Marx'ın "Yahudi Sorunu" eserinde açıklanmıştır. Marx bu eserde, özel alan ile kamusal alanı iki ayrı alan olarak değil, tam bir ayniyet içerisinde tarif etmektedir. Marx'a göre sosyalizm kendini gerçekleştirdiğinde, kapitalizmin icadı olan ve bencilliği merkeze alan özel alana ve o özel alanda tanınan "haklar" a gerek kalmayacaktır. Vaatlerini yerine getirememiş olan ve yalnızca kendi çıkarına hizmet eden bencil insanı merkezine alan liberal haklar sistemi ortadan kalkacaktır. Liberal düşüncenin bencil insan tarifinin yerine yurttaş tarifini öneren Marx, "yurttaş"ı kamu yararı etrafında hareket eden ve kamu yararının gerektirdiği şekilde yaşayan, tüm hayatını buna göre tanzim eden insan olarak tanımlamaktadır. Marx böylece, "bencil insan" anlayışından "komünal insan" anlayışına geçişi teklif eder. Bu anlayışta politik ve kamusal olan, aynı zamanda tekil insana ait olandır, *vice versa*.⁴⁸

Marksizmin yeniden ele alınışı ve eleştirilerek yeniden üretilişini temsil eden Frankfurt Okulu'nun temsilcisi Habermas'a göre demokrasinin ortaya çıktığı koşullarda liberal kamusalılık, burjuva tarzı dışlayıcı bir kamusalılıktır. Toplumun zengin ve erkek olan nüfusu hariç hiçbir parçası bu kamusalığa dahil olamamıştır. Katılımın ölçüsü birey ve seçkinlerin kurup gevşek bağlarla bir araya geldikleri derneklerdir. Toplumsal dayanışmaya dayalı örgütlenme kamusal alanın bir parçası değildir. Liberalizmin cumhuriyetçi ideolojiyle buluşmasına hizmet eden Rousseau'cu genel irade yaklaşımı da Habermas'ın gözünde bu dışlayıcılığı tamamen ortadan kaldırmaz. Zira bu türden bir kamusalılık yaklaşımı alınan kararları herkese mal etmiş olsa bile yalnızca sonuca odaklanır.⁴⁹ Kararlar alma süreçleriyle ilgilenmez. Sonuç itibarıyla herkese mal edilmiş olan kararlar meşrudur. Oysaki Habermas'a göre karar alma sürecinin kendisinin demokratik olması, bir diğer deyişle toplumun her kesiminin eşit koşullarla katılabildiği bir karar alma sürecinin izlenmiş olması kararın demokratik meşruiyeti için gerekli ve yeterlidir. Müzakerenin koşulları gereği gibi sağlandığı takdirde kararlar oybirliğiyle alınmasa da meşrudur. Müzakere sürecinin ampirik demokrasinin katılım kıstaslarına göre gerçekleşmiş olmasını sağlayacak olan ise hukuk

⁴⁶ TÜBİTAK (2022), Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 2. Baskı, Ankara, TÜBİTAK Bilim Yayınları, C.2, s.16.

⁴⁷ TÜBİTAK, s.16.

⁴⁸ Bkz. Marx, Karl (1844), Zur Judenfrage, Deutsch-Französische Jahrbücher (Çeviren: Sol Yayınları Yayın Kurulu, 1997, Sol Yayınları, Ankara).

⁴⁹ Habermas (1962), s.43.

devletinin sunacağı güvenceler olacaktır.⁵⁰ Bunlar da ifade özgürlüğü başta olmak üzere hukukun normatif koruması ve demokratik kurumların işlerliğidir.

Habermas'a göre kurumsal demokrasinin işlerliğini ve devamlılığını sağlayacak olan, demokrasinin müzakereci niteliğinin koruma altına alınmasıdır. Müzakereci demokrasi, demokrasilere sosyal devletin bir getirisiidir. Daha geniş kitlelerin demokratik katılımının hakiki manada sağlanmasına imkân verir. Öyleyse müzakereci demokrasiyi korumak için sosyal devletin, anayasaların koruma alanlarından faydalanma açısından sermaye kesimi ile alt sınıflar arasında oluşacak farklılığı dengelemesinin koşulları muhafaza edilmelidir. Bu da kaynakların toplanması ve harcanması rejimi inşa edilirken bu iki kesimin menfaat ve beklentileri arasında denge kurma zorunluluğunu beraberinde getirir. Sosyal devletin gerçekleştirilmesi hedefiyle anayasalarda yer verilen; devletin mali yükümlülüklerine, müdahaleci ekonomiye ilişkin temel hükümlere, sosyal haklara dair düzenlemeler, anayasal demokrasinin işlerliğinin korunması için zorunlu olan toplumsal eşitlikçi müzakere zemininin sağlanmasına hizmet eder.⁵¹ Böyle bir müzakere zemininin mümkün olması, yönetenlerle yönetilenler arasındaki bilgi asimetrisinin giderilmesiyle imkanı hale gelebilecektir. Öyleyse kamu kaynaklarının yönetiminde alınan kararlar ve bu kararların uygulanma biçimi hakkında yönetilenlerin bilgilendirilmesinin temin edilmesi hayati öneme sahiptir. Bu sebeple kaynakların kamuya aidiyetinin sınanmasında kaynak yönetiminde müzakerenin imkanını temin eden yönetimde şeffaflık prensibinin hukuki araçlarla (mevzuat ve yargı kararları) teminat altına alınıp alınmadığının ölçülmesi gerekecektir. Ayrıca şeffaflık prensibi çerçevesinde yapılan bilgilendirmelerin kamu kaynaklarının yönetimiyle ilgili sağladığı bilgilerden, anayasa ve Kanunlarla kurulan sistemin somut olarak nasıl işlediğini anlamak için de faydalanmak gerekecektir.

Sosyal devletin gerçekleştirilmesine yönelik bir kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi anayasal demokrasinin hem bekasının koşulu olarak hem de bir parçası olarak vazgeçilmezdir. O sebeptendir ki bu rejimin kurgulanışı hem anayasal demokrasiyi muhafaza etme yeterliliğine sahip bir formda rasyonel bir kurguya sahip bulunmalı hem de kendisi anayasal rejimin bir parçası olarak demokratik katılımın konusu olmalıdır. Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin rasyonel kurgulanışı için iktidarı sınırlayan, insan haklarını koruyan ve devlet teşkilatını kurup yetki

⁵⁰ Habermas (1962), s.47.

⁵¹ Habermas Jürgen (2022), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin, Suhrkamp Verlag, (Çeviren: Bora, Tanıl (2023) Kamusalığın Yeni Bir Yapısal Dönüşümü ve Müzakereci Demokrasi, İstanbul, İletişim Yayınları), s.30.

haritasını ortaya koyan koşulların normatif olarak sağlanması bir başlangıç noktası olmakla beraber, normatif düzenlemeleri modern toplumların gerçekliğiyle örtüştürmek ancak devletin pozitif hukuk temelli koşullarının ve anayasal ilkelerinin inanılabilirliğini müzakere temelinde sağlamakla mümkün olacaktır.⁵²

Kamusalılığı farklı kavrayışlarla ele alan görüşlerin tümünün katkısıyla, kaynakların kamuya aidiyetinin ölçülmesinde anayasal ve yasal normlardan kurulu zemini, bu zeminin yargısal yorumuyla birlikte ele alırken, kamu kaynaklarının toplanması ve harcanması rejiminde kararların demokratikleştirilmesine hizmet eden şeffaflık kurumu, yönetime hâkim olan iktisadi ve demokratik zemin dikkate alınarak seçilmiş vakalar üzerinde, anayasal rejimin bir unsuru olarak test edilecektir. Bu sınama, kamu kaynakların ilişkin alınan kararların ve bu kararların uygulanma biçiminin vatandaşlarca bilinebilirliği, takip edilebilirliği üzerinden ve bütçe hakkının korunumu üzerinden yapılacaktır.

1.1.4. Yargısal Denetim ve Kamu Kaynakları

İktidarın hukuka bağlanmasının güvencesi olan yargısal denetim, anayasal demokrasilerin devamlılığını sağlar. Bağlı olunan hukuk geleneğine göre yargısal denetim modeli değişiklik gösterir. Her ülkede yargı ağını oluşturan mahkemelerin çalışmasının görev ve yetki alanları üzerinden belirlendiği görülür. Kıta Avrupası hukuk geleneğinde yasama ve yürütmenin hukuka bağlılığı, idarenin eylem ve işlemlerinin idare ve vergi mahkemeleri ve bu mahkemeler için belirlenen yüksek mahkeme tarafından denetlenmesiyle ve Anayasa Mahkemelerinin soyut ve somut norm denetimi ile bireysel başvurular üzerine hak ihlallerini tespit edip bu ihlallerin giderim yöntemini karara bağlamasıyla sağlanmaktadır.⁵³

Özel olarak kamu kaynaklarının temini ve harcanması konularında yargısal denetim, yasama ve yürütme organlarının konuyla ilgili tasarruflarının denetlenmesi ve bu

⁵² Habermas (2022), s.17.

⁵³ Türkiye’de yargısal denetim için bkz. Batur/Yılmaz/Köybaşı (2021); Gözler (2020); Kaboğlu (2019); Anayurt (2018); Tanilli (2007). Arjantin’de yargısal denetim için bkz. Ylarri, Juan Santiago (2015), La Corte Suprema, guardian de la Constitución: división de poderes, independencia judicial y protección de los derechos constitucionales, Diario Constitucional, El Derecho, 19/11/2015; Ylarri, Juan Santiago (2015), La composición de la Corte Suprema, el control de constitucionalidad y la protección de los derechos fundamentales”, en Erreius online, Errepar, Febrero 2015; Ylarri, Juan Santiago (2014), “Constitución, democracia y control judicial de constitucionalidad”, en MicroJuris, Doctrina, MJ-DOC-6599-AR, 18 de febrero de 2014; Sola, Juan Vicente (2006), Control Judicial de Constitucionalidad, Buenos Aires, Lexis-Nexis,; Sagüés, Néstor Pedro (2005), El tercer poder: notas sobre el perfil político del poder judicial, Buenos Aires, Lexis Nexis.

tasarrufların varsa hukuka aykırılıklarının yahut hukuka aykırılıktan kaynaklanan zararların giderilmesiyle olur. Kamu kaynaklarının temininin denetlenmesi, vergi rejiminin işlerliği üzerinde denetimi içeren fakat bundan ibaret olması mutlak zorunluluk olmayan bir denetim sistemine işaret eder. Vergiye yönelik eylem ve işlemlerde denetim hem mükelleflerin üzerinde hem de vergi toplamakla yükümlü olan memurlar ve amirlerinin üzerinde gerçekleşir. Günümüzde verginin genelliği ilkesi kabul görmüş olduğundan, verginin harcanacağı hedef üzerinden bir denetim yapılması söz konusu olmamaktadır.

Kamu kaynakları vergilerden ibaret değildir. Kalkınma hedefleri üzerine ekonomilerini bina eden çağdaş devletler için borçlanmadan elde edilen gelirler de önemli bir kamu kaynağı olarak ele alınmaktadır. Borçlanmaların hangi esaslara göre, hangi devlet organının yetkisi dahilinde yapılacağı Kanunlarla ve gerek duyulması halinde anayasalarda düzenlenebilir. Bu husustaki yargısal denetim, yapılan borçlanmaların ve borçların geri ödeme rejimlerinin Kanunlara ve anayasaya uygun olarak uygulanıp uygulanmadığı üzerinde gerçekleşmektedir.

Para, günümüzde devletlerin egemenlik simgelerinden biridir ve değerli madenlerden karşılığı bulunmasına bağlı olmaksızın, devletlerin kendi paralarını merkez bankalarında basarak kaynak elde edebilmeleri mümkündür. Bu durum, devletlerin para basma konusunda hiçbir sınırlamaya tabi olmayacakları anlamına gelmemektedir. Zira para basmanın ülke ekonomileri açısından doğurabileceği ciddi sorunlar vardır. Bu sorunların başında enflasyonun tetiklenmesi gelir. Bir ülkede enflasyonun tetiklenmesi, alım gücünün düşmesi ve fakirleşmeye, yaşam standardının düşmesine neden olur. Bu sebeple para basmanın da bir hukuki rejimle kontrol altında tutulmak istenmesi yaygın olarak görülür. Fakat bu sınırlama genel itibarıyla yalnızca para basma yetkisine sahip devlet organının belirlenmesiyle sınırlı olur.

Kamu kaynakları üzerinde yapılan tasarrufların yargısal denetimi, ülkeler arasında derin farklılıkların bulunmasının tabii olduğu bir konudur. Zira kamu kaynakları konusundaki yasama ve yürütme tasarruflarının hangilerinin ne kadar denetleneceği konusu, her bir devlete ve anayasasına hâkim olan ideolojiye ve devlet politikalarının denetimine ilişkin demokrasi anlayışına göre farklılık arz eder. İncelediğimiz vakalardan Arjantin’de devletin edindiği tüm kamu kaynaklarının edinme ve harcama rejimleri bakımından yoğun yasal ve anayasal düzenlemeler yapılması tercih edilmiş ve yargıya da geniş bir denetim yetkisi tanınmışken, Türkiye’de yasal düzenlemelerin ve yargısal denetimin vergiler

üzerinde yoğunlaştığı görülmekte, diğer tür kamu kaynağı edinme yöntemlerini olabildiğince yargısal denetimden bağışık tutma eğiliminin bulunduğu gözlemlenmektedir.

Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi içerisinde yer alan yargısal denetim, yalnızca kaynaklar üzerinde tasarrufun usulüne ilişkin bir konu değildir. Kaynakların harcanması rejiminde uyulması gereken, eşitlik ilkesi, ayrımcılık yasağı, devletin sosyal refahın önündeki engelleri kaldırma ödevi gibi anayasal ilkeler, yargı organı açısından ölçü norm oluşturur. Bilhassa norm denetimi bakımından gündeme gelen bu ilkelere göre devlet organlarının kaynaklar üzerindeki tasarruflarının sonuçları da tasarruf usulleri gibi yargı denetiminden geçer ve kamu kaynaklarına ilişkin, sonuçları anayasaya aykırı olan düzenleyici işlemler yahut birel işlemler iptal edilebilir yahut bu işlemlerden doğan zararlar için tazminata hükmedilebilir.

1.2. Tarihsel Arka Plan

Vaka çalışmalarımız kapsamında ele aldığımız Arjantin ve Türkiye’de kurulu anayasal demokrasilerden her biri, kendi anayasal ve siyasal tarihinin neticesinde, günümüzdeki biçimini almıştır. Arjantin ve Türkiye Anayasalarında kamu kaynaklarının oluşumu ve kullanımının tarihsel arka planını incelemek, güncel anayasal düzenleri itibariyle bu ülkelerde kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin unsurlarını açıklamamıza yardımcı olacaktır. Arjantin ve Türkiye’de günümüzde geçerliliğini sürdüren anayasalarında yer alan kavramların, kurumların, yetki ve sorumlulukların hem söz konusu ülkelerin önceki anayasalarında hem de anayasalar öncesi dönemden gelen miraslarıyla birlikte anlaşılması, konuyu bütünlüklü bir bakış açısıyla değerlendirebilmek için gerekli ve önemlidir.

1.2.1. Arjantin ve Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimini Besleyen Ortak Tarihsel Miras

1.2.1.1. Polis’te Kaynaklar ve Siyasal Rejim

1.2.1.1.1. Polis’in Siyasal Doğumu ve Mali Koşulları

Antik Yunan toplumunda bir arada yaşamın teşekkül koşulları, devleti ve onun esas teşkilatının biçimlenişini belirlemiştir. Bu biçimlenişin *polis* olarak ortaya çıkışının tarihi

kesin olarak bilinmemekle beraber Cartledge, Drerus’a (Girit) ait bir yazıta dayanarak onun İÖ. 750-500 arası bir tarihte var olduğu ifade etmektedir.⁵⁴ Yazara göre Akdeniz çevresinde kurulan ve sayıları 230 civarı olan özerk siyasi devletler de en geç İÖ.700’de birer *polis* olmuşlardır.⁵⁵ Pomeroy *polis*in kavram olarak varlığını Homeros’un Ilyada’sına dayandırarak açıklamaktadır.⁵⁶ Fakat eserden *polise* ilişkin yapılan çıkarım, onun özerk siyasi yapının kendisi değil, üzerine yaşam kurulan birim ve bu birimin üzerinde yaşayan halk anlamına gelen *demosta* en kalabalık ve *demosun* reisinin (*basileus*) ikamet ettiği, *demos* meclisinin toplandığı yer olduğudur.⁵⁷ Yazar, polis in siyasi bütünleşme ve merkezi yönetim inşası süreçlerini tamamlamakla, özerk siyasi yapı olan *polise* dönüştüğü açıklamasını yapmaktadır.⁵⁸ Homerik dönem Antik Yunan toplumunda *demosun* reisi konumunda olan *basileus* mutlak yetkiye sahip bir hükümdar değildir.⁵⁹ Polis dönüşümünü tamamlarken var olan riyaset mertebesini de kaybetmiştir. Tek başına kullandığı yetkiler zengin soylular arasında paylaşılarak bir tür oligarşi inşa edilmiştir.⁶⁰ Bu soylular arasında *arkhon* ismi verilen bir baş yönetici bulunmaktadır.⁶¹ Eski poliste bulunan halk meclisi de önemini kaybetmeye başlayıp yasa yapıcılık mertebesini *boule* isimli yaşlılar meclisine terk etmiştir.⁶²

Poliste siyasal bütünleşmenin bir yönetim biçimi şeklinde somutlaşmasında, bir başka deyişle polis in siyasasının oluşmasında toplumun geçim kaynaklarıyla kurduğu ilişki belirleyici olmuştur. Antik Yunan toplumu, 12. yüzyıldan 8. yüzyıla kadar süren bir karanlık çağ yaşamıştır. Bu karanlık çağdan çıkış, ticaret yollarının artması, doğu-batı toplumları etkileşimi, yazının yeniden ortaya çıkması, nüfus artışı ve zenginleşmeyle karakterizedir.⁶³

⁵⁴ **Cartledge, Paul** (2008), *Ancient Greek Political Thought in Practice*, Londra, Cambridge University Press. (Çeviren: Tanrıyar, Kıvanç (2013), *Pratikte Antik Yunan Siyasi Düşüncesi*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları), s.53. Sözü geçen yazıt “Tanrı cömert ola. Polis buna karar verdi: bir adam Kosmos olduysa, aynı adam on seneliğine Kosmos olmamalıdır. Eğer Kosmos olursa, hangi kararları geçirirse geçirsin, kendisi iki kat borçlu olacaktır ve yaşadığı süre boyuca yetkisi elinden alınacaktır ve Kosmos olarak ne yaptıysa hiçe sayılacaktır. Yemin edenler Damioi ve Polis’in Yirmileri olacaktır.” içeriğine sahiptir.

⁵⁵ **Cartledge**, s.54.

⁵⁶ Cartledge, Homerik döneme ait kaynakların sınırlı olduğunu fakat yine de elde bulunan sınırlı kaynaklardan biri olmasından bahisle döneme ait özellikleri bu destanlara dayandırarak belirlemenin sakıncalı olacağını, ifade eder. **Cartledge**, s.42.

⁵⁷ **Pomeroy, Sarah B.** (2015) *A Brief History of Ancient Greece*, Londra, Oxford University Press. (Çeviren: Yarlığaş, O (2020) *Antik Yunan’ın Kısa Tarihi: Siyaset, Toplum ve Kültür*, 2. Basım, İstanbul, Alfa), 63-64, 80.

⁵⁸ **Pomeroy**, s.80.

⁵⁹ **Pomeroy**, s. 63.

⁶⁰ **Pomeroy**, s.80.

⁶¹ **Pomeroy**, s.82.

⁶² **Pomeroy**, s.83.

⁶³ **Pomeroy**, s.71.

Zenginleşmenin tarımsal bir yönü de bu dönemde kendini göstermiştir. Toplum içinde en verimli toprakları elde tutmakta olan soylular, 7.yüzyılın başlarında bu verimli topraklar üzerindeki etkinliklerini iyice artırmış durumdadırlar.⁶⁴ Geri kalanlarsa irili ufaklı tarım arazileri ve küçük çaplı hayvancılıkla hayatlarını idame ettirme çabası içindedirler.⁶⁵ Verimli tarım arazileri üzerindeki hakimiyetleri zengin soylulara ticarete de güç vermiştir. İÖ. 750-700 civarı Ege ve Akdeniz’de kurulan Yunan ticaret kolonilerinden her bir toprak sahibi, sahip olduğu toprak ölçüsünde bu ticaret hacminden faydalanabilmiştir.⁶⁶ Kaynakları elde tutmadaki bu orantısızlık, siyasaya yönetimdeki ağırlığın zengin soyluların elinde kalması biçiminde yansımıştır. Kaynaklar bakımından zayıf olan *demosun* geri kalanı, yönetim üzerindeki söz sahipliğini de kaybetmiş gözükmektedir.

Uluslararası ticaret ve kolonizasyon, 8.yüzyıl sonlarında ve 7. yüzyılda devletler arası rekabeti körüklemiş, bu rekabet zaman içerisinde savaşa dönüşmüştür.⁶⁷ Savaşı finanse etmek devletler için bir mesele haline gelmiştir. Savaşın en önemli unsuru ve silahın hammaddesi olan demiri kontrol etmek önem arz etmiştir.⁶⁸ Demir, bronzda kıtlık yaşanması ve ticaret yol ve yöntemlerinin değişmesi neticesinde kolay ulaşılabilir bir materyal olarak⁶⁹ hem silahta hem de diğer kullanım alanlarında tercih edilen metal olma konumuna gelmiştir.⁷⁰ Bakıra göre daha dayanıklı olması ve bakırın aksine Yunan coğrafyasında bolca bulunması da bu konumunun altını çizmiştir. Ne var ki demir işlemek, kolay ulaşılabilirliği ve işlenmesinin gerektirdiği ustalıktan ötürü alt sınıfın elinde tuttuğu bir alandır.⁷¹ Verimli toprağı ve ticareti elde tutan zengin ve soylularla savaş finansmanının anahtarı olan demiri elinde tutan alt sınıf arasında bir kontrol-denge kurma gereğı hasıl olmuştur.⁷² Bu gereğı karşılamak için yasalaşma yoluna gidilmiştir.⁷³ Bir doğal kaynak olarak demirden

⁶⁴ Pomeroy, s.71, 86-87.

⁶⁵ Pomeroy, s.71.

⁶⁶ Pomeroy, s.72.

⁶⁷ Pomeroy, s.108; Carugati, Federica (2019), Creating a Constitution: Law, Democracy and Growth in Ancient Athens, Princeton&Oxford, Princeton University Press, s.21.

⁶⁸ Carugati, s.21.

⁶⁹ Demirin kolay erişilebilirliğinin hem tarımsal üretim ve hane içi kullanım bakımından alt sınıfın elini rahatlattığı hem de silahlanma bakımından fakir ve barbar toplulukları medeni devletlerle rekabet edebilecek seviyeye getirdiği hakkında bkz. Childe Gordon (1950), What Happened in History?, 5. tıpkı basım, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, s.183.

⁷⁰ Childe, s.183.

⁷¹ Carugati, s.21.

⁷² Carugati, s.21.

⁷³ Carugati, s.21. Bu görüşün karşısında demirin hiç de ucuz ve kolay erişilebilir, bir materyal olmadığı, dolayısıyla böyle bir demokratikleştirme fonksiyonunu yerine getirmiş olmasının mümkün olamayacağı görüşü yer almaktadır. Bkz. Morgan, Catherine (2009), “The Early Iron Age”: Raaflaub, Kurt A./ Van Wees, Hans (Editörler), A Companion to Archaic Greece, Batı Sussex, Wiley-Blackwell, ss. 43-64, s.53-54.

faydalanma koşullarının etkisinin “middling ideology”⁷⁴ denilen orta halli ideolojiye sebep olduğunu iddia eden yukarıdaki görüş, kaynak bölüşümü etrafında bir siyasanın geliştiği teorisini desteklemektedir. Zira bu görüş, yönetimde söz sahibi olmak için kaynakları kontrol etmenin kilit rolüne işaret etmektedir. Bu ideolojinin etkinliğini tarihin akışında izleme iddiasını taşıyan eserinde Morris, Dahl’ın demokrasi, eşitlik ve özerklik hakkındaki değerlendirmelerinden faydalanmıştır. Polis’te yaşayanlar arasında siyasi söz sahipliği bakımından eşitliğin nasıl tayin edildiğine ilişkin akıl yürütmesinde Dahl’ın teorisine dayanırken yazar, Dahl’ın Locke’a atıf yaparak ortaya koyduğu *doğal eşitlik* ve Benn’e atıf yaparak ortaya koyduğu *çıkarların eşit değerlendirilmesi* ile *güçlü eşitlik* ilkelerini, ilk ikisini 8. yüzyılda, ikincisini 6.yüzyılda poliste kendini gerçekleştiren eşitlik biçimleri olarak sunmaktadır.⁷⁵

Dahl *doğal eşitlik*ten söz ederken Locke’un “İkinci İnceleme” sindeki tanıma başvurmuştur. Bu tanımda “...birinin diğeri üzerinde Yetkisi ve Hükümranlığı bakımından bütün İnsanların” eşit olduğu ifade edilmekte ve “her İnsanın başka bir İnsanın İradesine ya da Otoritesine bağımlı olmaksızın Doğal Özgürlüğüne eşit Hakla sahip olması” olarak açıklanmaktadır.⁷⁶ Dahl, Benn’in *çıkarların eşit değerlendirilmesi* ilkesini doğal özgürlüğün demokratik süreç bakımından en ilgili boyutu olarak gördüğünü belirtmekle beraber⁷⁷, bu iki konsept arasında objektif ilgi kurmak yönünde bir çaba sarf etmeme yönündeki tercihini açıkça dile getirmektedir.⁷⁸ Sözü geçen ilkeyi Benn, insanların talep ve iddialarının, onların bir “sınıfa” mensup olmak dışında herhangi bir yeterlilik koşulunu sağlamaları beklenmeksizin eşit biçimde dikkate alınması biçimindeki bir eşitlik anlayışı olarak tanımlamaktadır.⁷⁹ Bu anlayışın teorik ve pratik yönlerini açıklamak istediğinde yazarın Locke’a değil Rawls’a atıf yaptığı gözlemlenmektedir. Rawls’a göre, bir eşitsizliğe ancak ilgili herkesin faydasına olduğunu düşünmek için yeterli sebep varsa izin verilebilir.⁸⁰

⁷⁴ **Morris, Ian** (1996) “The Strong Principle of Equality and the Archaic Origins of Greek Democracy,”: Ober, Josiah /Hedrick Charles (Editör), *Demokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press, ss.19–48, s.19-20. Biz bu terimi “orta halli ideolojisi” olarak çevirmeyi uygun gördük. Bundan sonra metinde bu şekilde yer alacaktır.

⁷⁵ **Morris**, s.20.

⁷⁶ **Locke, John** (1689/90), *Two Treatises on Government*, böl.6, para. 54. (Çeviren: Bakırcı, Fahri (2012), *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme*, 2. Baskı, Ankara, Ebabil Yayınları), s.39.

⁷⁷ **Dahl, Robert** (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press (Çeviren, Köker, L (1996) *Demokrasi ve Eleştirileri*, Ankara, Yetkin Yayınları), s.107.

⁷⁸ **Dahl**, s.106.

⁷⁹ **Benn, Stanley Isaac** (1967), “Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests” : Pannock, Ronald /Chapman, John William (Editörler), *Equality*, Londra ve New York, Routledge, ss.61-78, s.63-64.

⁸⁰ **Rawls, John** (1958), *Justice as Fairness*, *The Philosophical Review*, C.67, S.2. ss.164-194, s.165.

Yazara göre eşit değer verme ilkesi, Rawls'un bu görüşüyle uyumludur. Bir topluluğun içindeki herhangi birinin, teorik düzeyde bir talebini ve iddiasını dile getirmesinin diğerinin zararına olacağı düşünülemez.⁸¹ Öyleyse "eşit değer verme"de bir sakınca yoktur. Yine de pratik açıdan dile getirilen ihtiyaç ve taleplerin birbirinden farklılığı karşısında, bunlara cevap vermek için talep edenler arasında bir uzlaşmaya ihtiyaç olacaktır.⁸² Talep, iddia ve ihtiyaçların neler olduğu ve öncelik sırası ile bunların ortak iyiyle uyuşma durumları, uzlaşmanın ana konularını oluşturacaktır.⁸³ Dahl ve Benn, bu konuda Rawls'a atıf yapma konusunda birleşmektedir. Nitekim Dahl da doğal eşitliği açıklarken Rawls'un kişinin kendi iyisini belirleyebilmesinde eşitliğe bir istisna olarak ifade ettiği "ahlaki kişiliğe sahip olmama"⁸⁴ durumuna atıf yapmaktadır.⁸⁵

Morris'in *doğal eşitlik* ve *çıkarların eşit değerlendirilmesi* ilkelerinin 8. yüzyılda poliste gerçekleştiği tespitine gösterdiği dayanak, ortak iyi uğruna yapıldığı kabul edilen toplu etkinliklerde homojenliğin kırılması ve herkesin birlikte çalıştığı cenaze törenleriyle homojenize olmayan mezarlıkların inşası olmuştur.⁸⁶ Ne var ki Morris'e göre bu durum uzun sürmemiş, birçok poliste eski elitist ve homojenize pratiklere geri dönmüştür.⁸⁷ Yine de 8. yüzyılda atıldığı savunulan bu temeller Morris'e göre 6. yüzyılda yeniden inşa olan eşitliğe temel vazifesi görmüştür. Bu kez güçlü eşitlik, 525-490 yılları arasında kendini göstermiştir.⁸⁸ Kleisthenes'ten önce Pisistratos ve oğullarının tiranlıkları döneminde ekonomiyi destekleyici çeşitli reformlar yapılmış⁸⁹, derin ekonomik ve demografik değişiklikler sonucu *demos* güçlenmiştir. Bu yeni ve güçlü *demostan* aldığı destekle elitlere ihtiyaç duymaksızın siyasa üretebilen Kleisthenes'in *arkhon* seçilmesinin ardından İ.Ö. 507

⁸¹ Benn, s.75-76.

⁸² Benn, s.75-76.

⁸³ Benn, s.75-76.

⁸⁴ Rawls, John (1999), A Theory of Justice, Londra, Harvard University Press, Revised Edition (Çeviren: Coşar, Vedat Ahsen (2017), Bir Adalet Teorisi, İstanbul, Phoenix Yayınları), s.468.

⁸⁵ Dahl, s.106.

⁸⁶ Morris, s.24.

⁸⁷ Morris, s.25.

⁸⁸ Morris, s.20.

⁸⁹ Tarımda zeytin yetiştiriciliğini teşvik etmesi, bu sayede Atina ticaretinin oldukça büyümesi, Atina ihraç ürünlerinin Akdeniz ve Ege'nin her yerinde görülmeye başlaması bu dönemde gerçekleşmiştir. Ayrıca Pisistratos, ihtiyaç sahiplerine toprak ve borç para dağıtmıştır. Aristokratların kontrolündeki özel su kaynaklarını kamusal su depolarına dönüştürmüştür. İnşaat faaliyetlerini artırmakla fakir kesime iş, barınma ve tapınaklar sağlamıştır. Bu kesim kazancının artması sebebiyle oylamalara daha yüksek katılım gösterebilmiştir. Bkz. Pomeroy, s. 141-142. 6.yüzyılda Atina'da zenginleşmenin belirgin oluşunda Pisistratos'un üretimi ve ticareti teşvik edici hamlelerinin bulunduğu hakkında bkz. Andrewes, Antony (1982) "The Tyranny of Pisistratos": Boardman, John/Hammond, Nicholas Geoffrey Lemprière (Editörler), The Cambridge Ancient History, Vol. III, The Expansion of the Greek World, Eighth to Sixth Centuries B.C., 2. Baskı, Cambridge, Cambridge University Press, ss. 392-416, s.408.

yılında polislerin yeniden örgütlenmesi güçlü eşitliğin demokratik bir biçiminin tecrübe edilmesini sağlamıştır.⁹⁰

Dahl'ın eşitlik düşüncesinde güçlü eşitlik,

*“Bütün üyeler, tümüyle ele alındığında, kendi iyilerini veya çıkarlarını önemli ölçüde etkileyen, örgütlenme üzerinde bağlayıcı olan kollektif kararları almaya katılmak bakımından yeterli iyi niteliklere sahiptirler. Herhangi bir durumda, üyelerden hiçbirisi, kollektif ve bağlayıcı kararları onların vermelerini gerektirecek ölçüde diğerlerinden kesinlikle daha iyi niteliklere sahip bulunmamaktadırlar”*⁹¹

biçiminde ifade edilmektedir. Burada açıklanan türden bir eşitliğin izi Kleisthenes döneminde sürülmek istendiğinde, refahın tabana yayıldığı arka plan koşullarının doğurduğu öncül sonuçlarla başlanması gerekir. Bu sonuçlar, Kleisthenes'in arkhon oluş sürecindeki çalkantılı dönemde gözlenebilmektedir. Arkhon olmak hususunda Kleisthenes'in rakibi olan Isagoras ve taraftarları, Kleisthenes'i Atina'dan sürmüş ve meclisi feshederek yönetimi Isagoras'ın üç yüz partizanına bırakmaya kalkışmıştır.⁹² Buna direnç gösteren Kleisthenes taraftarları, Isagoras taraftarlarını, gösterdikleri direnç sebebiyle ele geçirdikleri Akropolis'te kuşatmışlar ve Kleisthenes'i geri çağırılmışlardır.⁹³ Böylece *arkhon* seçilen Kleisthenes, bizzat halkın kullandığı zor gücüyle siyasi iktidara erişmiş olmaktadır. Zor gücünün silahlanmayı gerektirmesi de daha önce bahsi geçen kolay erişilebilir ve işlenebilir demirin silahlanma ve araç gereç yapımını tabana yaymış olması teorisiyle beraber okunduğunda, orta halli ideolojinin, refahça güçlenen tabanın siyasi söz sahipliğine erişeceği iddiasıyla özdeşleşmektedir. Kleisthenes'in *arkhonluğu* döneminde yapmış olduğu reformlarla⁹⁴ halk daha küçük idari birimlerde daha yaygın söz sahipliğiyle donatması, başlangıçtaki halkla siyasi bütünleşmenin devamı şeklinde okunabilir. Kleisthenes'in

⁹⁰ Carugati, s.26.

⁹¹ Dahl, s.122.

⁹² Sealey, Raphael (1976), A History of the Greek City-States (ca. 700-338 b.c), Berkeley, Los Angeles, Londra, University of California Press, s.147.

⁹³ Sealey, s.147.

⁹⁴ Kleisthenes yeni örgütlenmesinde “Attika'yı kent kıyı, ova olmak üzere üç büyük coğrafi eyaletye ayırdı. Her eyalet kendi içinde *demos* (köy veya kasabalar) denilen yerleşim birimlerinden meydana gelen on *trittys*, yani üçte birlik kısma ayrılıyordu. Toplam sayısı 139 olan (ve uzun zamandır varlığını sürdüren) *demoslar*, birbirlerinden farklı büyüklüklerde oldukları için her *trittys*deki *demos* sayısı da birbirinden farklıydı, fakat her düzende yeni kabile, her coğrafi birimden bir *trittys* içermekteydi.” Bkz. Pomeroy, s.144. Ayrıca bkz. Carugati, s. 26.

oluşturduğu *demelerin* aile aidiyeti esaslı değil, üzerinde yaşanılan toprak esaslı olması⁹⁵ da soyun önem arz ettiği elitist siyasi kompozisyonundan güçlü eşitliğin bir temsiline geçişin göstergesidir. Zira Kleisthenes'in düzeninde bir Atina'lı *deme* yoluyla vatandaş olabilmıştır.⁹⁶ 139 ya da 140 *demedan* birinin yazılı kayıtlarına üye sıfatıyla işlenerek yetişkin vatandaş statüsüne erişebilmiştir.⁹⁷

Aynı dönem özelinde siyasanın belirlenmesi ve kaynakların bölüşümü arasındaki ilişkiye bir başka yaklaşım daha dikkati cezbetmektedir. Solon öncesi dönem olarak da ifade edilen 7. yüzyılda elitizm, orta halli ideoloji ve sıradan insanlar arasında gelişen siyasanın, ortak kaynaklardan faydalanma kabiliyeti bakımından bir değerlendirmesini yapan Ma, bu dönemde, iki çeşit *polisten* bahsetmektedir. Bunlar kapalı ve açık *polisler* olarak ikiye ayrılabilir. ⁹⁸ Kapalı *polislere* Sparta, Crete şehirleri ve Argos'u,⁹⁹ açık *polislere* de o dönemde diğer *polislerin* merkezi olarak görülen Atina'yı¹⁰⁰ ve Miletos ile Samos'u örnek vermektedir.

Her ne kadar 1980'lere kadar Sparta, toprak mülkiyetinin kamusal nitelik taşıdığı ve herkese eşit dağıtıldığı savından hareketle eşitliğin hüküm sürdüğü ayrıksı bir *polis* olarak görülmüş olsa da, 1980'lerden sonra birçok araştırmacı, Sparta'da da diğer Yunan polislerindeki klasik özel mülkiyet düzeninin işlediği hususunda hemfikir olmuştur.¹⁰¹ Eşitsizlik, Atina'da olduğu gibi Sparta'da da bir vakıadır¹⁰² ve yönetici elit diğerlerinden hem siyasi hem mali olarak ayrılmış durumdadır. Sparta'da yönetim eliti askerlerden oluşmaktadır ve genişlemeye meyyal değildir. Asker vatandaşlar kaynakları ellerinde bulundurmakta ve bu kaynaklarla ilgili tüm tertibatı da kendileri yapmaktadır.¹⁰³ Lüksten ve değerli madenlerden faydalanmada da tekel konumundadır.¹⁰⁴ Vergi verme konusunda Aristoteles'e göre Spartalı zenginler oldukça cimridir ve bu yüzden Sparta hazinesi çoğu

⁹⁵ Cartledge, s. 79-81; Pomeroy, s. 144.

⁹⁶ Cartledge, s. 79.

⁹⁷ Cartledge, s. 79.

⁹⁸ Ma, John (2016), Elites, Elitism, and Community in the Archaic *Polis*, Annales, Histoire, Sciences Sociales – İngilizce Basım, C. 71, S. 3, ss. 395-418, s. 406.

⁹⁹ Ma, s.406.

¹⁰⁰ Karanlık çağın ardından Attika'daki tüm yerleşimlerin kendilerini Atinalı olarak gördükleri hakkında bkz. Pomeroy, s.134.

¹⁰¹ Hodkinson, Stephen (2018), "Sparta: An Exceptional Domination of State over Society?": Powell, Anton (Editör), A Companion to Sparta (Vol. 1), New Jersey, Wiley/Blackwell, ss.29-57, s.31.

¹⁰² Hodkinson, Stephen (2009), Property and Wealth in Classical Sparta, 2. Baskı, Swansea, The Classical Press of Wales, s.66.

¹⁰³ Ma, s.406. Ganimetlerin ihtiyaçlara yönlendirilmesinde başarımı kumandanların, sınırlı da olsa asli bir yetkiye sahip olduğu hakkında bkz. Hodkinson (2009), s.359.

¹⁰⁴ Ma, s.406.

zaman boştur.¹⁰⁵ Spartalılar birbirlerinin verdiği vergiyle ilgilenmezler bile.¹⁰⁶ Buna göre siyasal söz sahipliği konusunda hazineye daha çok katkı yapmaya dayanan bir iyi vatandaşlık yarışının yaşanmış olma ihtimalinin düşük olduğu söylenebilecektir. Yine Aristoteles, ortak sofranın (*phidita*)dan söz etmiş ve tüm polislin yararına yapılan bu ziyafet harcamasına katılım konusunda eşitlik gözetilmesinin demokrasi adına yapıldığını ifade etmiştir. Ne var ki gerçekte herkesin bu tür bir harcama yapmaya gücü olamayacağından bu sistemi kuranlar emellerine ulaşamamışlardır.¹⁰⁷ Bu, zenginlerin fakirlere oranla ortak sofranın sisteminde çok daha etkin olduğu ve böylelikle vatandaşlıklarının daha meşru olduğunu göstermektedir.¹⁰⁸ Nitekim uzun vadede ortak sofralara katkı veremeyenler vatandaşlık haklarından yoksun bırakılmış ve Sparta'nın vatandaş sayısı gitgide azalmıştır.¹⁰⁹ Ortak kaynağın toplanmasında payı fazla olanın politik katılımı daha güçlü olmuştur.

Atina, Miletos ve Samos'ta, Sparta'da olduğu gibi yönetim eliti aristokratlardan oluşmaktadır fakat aristokratların kaynaklara ve lükse erişim bakımından düzenleme ve denetleme tekeli bulunmaz, ayrıca, elit olmanın dayandığı kimlik asker/savaşçı olmak değil, seçkin aileden gelmektir. Kişilerin kamusal harcamalar yapabilmeleri ve buradan prestij elde edebilmeleri mümkündür.¹¹⁰ Dolayısıyla bu kişiler toplumda öne çıkabilmiş ve önemli memuriyetlerde görev alabilmiştir. Ne var ki Ma'ya göre Atina ve etkisinde bulunan polislerdeki bu durum, yönetimde yine elitleri öne çıkarmıştır.¹¹¹ Siyasi düzlemde aristokrat elitler ve aristokrat olmayan zenginleri kapsayan ve vatandaşlar arasında muteber olmaya ve yönetimde daha çok söz sahibi olmaya yönelik bir rekabet hali hakimdir.¹¹² Ortak faydayı tatmine yönelik işlerde inisiyatif alma ve sorumluluk üstlenme üzerinden gelişen bu rekabet, harcama gerektirmektedir ve bu harcamaları karşılayabilmek için kaynaklara erişimde güç sahibi olmak bir zorunluluktur.¹¹³ Yukarıda belirttiğimiz, Morris'in orta halli ideolojisi görüşüne mesafeli yaklaşmak gerektiğini ifade eden Ma, orta halli ideoloji ve elitist ideoloji biçiminde iki apayrı ve birbiriyle çatışan perspektifin siyasal yetki bölüşümü üzerinde rekabet halinde olduğunu söylemenin kolay olmadığına dikkat çekmektedir.¹¹⁴ Yazara göre

¹⁰⁵ Aristoteles, Politika, 2.9.

¹⁰⁶ Aristoteles, Politika, 2.9.

¹⁰⁷ Aristoteles, Politika, 2.9.

¹⁰⁸ Hodgkinson (2009), s.356-357.

¹⁰⁹ Davies, Philip (2018), "Equality and Distinction within the Spartiate Community": Powell, Anton (Editör), A Companion to Sparta (Vol. 2), New Jersey, Wiley/Blackwell, ss. 480-499, s.481.

¹¹⁰ Ma, s.409-410.

¹¹¹ Ma, s.410-412.

¹¹² Ma, s.410-412.

¹¹³ Ma, s.410-412.

¹¹⁴ Ma, s.404.

aristokratların hem kaynaklara ve lükse erişime hem de erişilen bu kaynakların kamu hizmetine harcanarak siyasal söz sahipliği edinme yolunda avantaj sağlanmasına karşı sınırlayıcı ve bu imkanları kendilerine özgüleyici bir politika geliştirmemeleri kapsayıcılığın ve orta halli ideolojisinin bir parçasıdır.¹¹⁵ Diğer taraftan bu yaklaşım, yönetici eliti genişletmekte ve yeni imtiyazlı kişi ve grupların ortaya çıkmasını desteklemektedir. Yoksa kapsayıcılık ve orta halli ideoloji zenginlerin iktidarının kırılıp fakir çiftçilerin ve kölelerin yönetimde etkin olması anlamına gelmemektedir. Sınıfların siyasi katılım haklarını bölüşmeleri konusundaki konsensüs, kaynakları bölüşmeleri konusunda gelişen konsensüsle paralel şekilde gerçekleşmiştir.

1.2.1.1.2. Atina’da İki Paralel Konsensüsü İzlemek: Solon’un Toplumu

Yeniden İnşası

Kaynakların ve dolayısıyla siyasi katılım haklarının bölüşümünde konsensüsün sağlanmasında en önemli adımlardan biri Solon yasalarıyla atılmıştır denebilir. Hatta kendisinden sonra, Tiran Pesistratos döneminde ticarete yaşanan patlamada da Solon’un katkısının dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir.¹¹⁶ 8. ve 7. yüzyıllarda Yunan polislerinin genel olarak dahil olduğu kolonizasyon hareketine katılmadığı için kırılgan durumda bulunan Atina ekonomisini ticarete yönlendirme konusunda bugünün maliye politikası diyebileceğimiz bir siyasayı Kanunlarıyla yürürlüğe koymuştur.¹¹⁷ Solon’un ekonomiyi güçlendirme amacının yanında ve bir o kadar önem arz eden başka bir hamlesi sınıf çatışmalarını giderme amacına hizmet eden kuralları koymak olmuştur.¹¹⁸ Borç köleliğini ve gündelikçiliği (*hektemoroï*) kaldıran Solon¹¹⁹, siyasi söz sahipliğinin gelire göre dağıtıldığı bir sistem kurmuştur.¹²⁰ Buna göre, en yüksek iki sınıfa yüksek memurluklarda yer alma olanağı tanımış, üçüncü konumda bulunan sınıfa nispeten daha az önemli memurlukları bırakmış, en alt sınıfta bulunan vatandaşların da *ekklesiada* yer almalarını mümkün kılmıştır.¹²¹ Solon Kanunlarına göre tüm sınıflardan erkek vatandaşlar

¹¹⁵ Ma, s.410.

¹¹⁶ Pomeroy, s.141.

¹¹⁷ Pomeroy, s.136.

¹¹⁸ Pomeroy, s.136.

¹¹⁹ Pomeroy, s.136.

¹²⁰ Pomeroy, s.138.

¹²¹ Lyttkens, Carl Hampus (1997), A Rational-Actor Perspective on the Origin of Liturgies in Ancient Greece, Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, C. 153, S.3, ss. 462- 484, s.466.

yargı fonksiyonu yerine getiren jürilerde yer alabilecek konuma gelmiştir ve iç çatışmalarda tarafsız kalmak yasaklanmıştır.¹²² Böylelikle Solon, zengin yahut fakir ayırmaksızın her vatandaşın siyasi katılımını güvenceye almıştır. Zenginlere başlıca makamları sunarken fakirlere de siyasi alanda seslerini duyurma imkânı sağlamıştır.¹²³ Lyttkens Solon'un sınıflara göre belirlediği katılım biçimlerinin hali vakti yerinde Atinalılar bakımından yaratmış olabileceği teşvik edici etkiye dikkat çekmiştir.¹²⁴ Atinalıların rasyonel aktör olarak hareket ettikleri varsayımından hareket ederek yazar, zenginlere üst seviye resmî görevlerde bulunma imkânının tanınmasının, zenginliğin ispatı için yüksek harcamaların bu tür görevlere talip olanlarca yapılmasında artış getirmiş olabileceğini ifade etmiştir.¹²⁵ Zira resmi görevlerin tevdiinde göreve uygunluğun belirlenmesi için kamusal bir araştırma yapılmamakta, herkesçe bilinen zenginlik emareleri yeterli sayılmaktadır.¹²⁶ Elbette zenginliğini ispata yönelik hareketlilik aristokrat olan zenginler için geçerli olmamıştır.¹²⁷ Onlar zaten kendilerini ispatlamış kişilerdir.¹²⁸ Siyasal söz sahipliği için zenginliği ispat etme kaygısı asıl aristokrat olmayan, sonradan zenginliğe erişen kişiler bakımından gerçekleşmiştir.¹²⁹ Öyle görünmektedir ki Solon'un yaptığı tüm bu yasama aktivitesinden muradı, sosyal sınıflar ile ekonominin ve siyasetin etkileşimini verimli hale getirerek, kazançlı ve düzenli, herkesin memnun olduğu bir ortam yaratmaktır. Böylelikle demokrasi, "demosun faydasına olan" manasına bürünmüş şekliyle ayağa kalkacaktır.¹³⁰

1.2.1.1.3. Solon'dan Sonra Atina'da Kaynaklar ve İktidar

6. yüzyılda, Solon'un sınıf çatışmasını önleme ve refahı artırma amaçları çerçevesinde attığı bir adım olarak, polis yönetimine katılmak bakımından sınıflar arasında bulunan keskin farklılıkları yumuşatma girişiminden Kleisthenes'in gerçek manada kendi kendini yöneten (*kratos*) demosu inşasına¹³¹, Pesistratos ve oğullarının tiranlık dönemiyle kesintiye uğrayan bir demokratikleşme süreci yaşanmıştır denebilir. Tiranlık dönemi,

¹²² Pomeroy, s.138.

¹²³ Cartledge, s.63; Aristoteles, Atinalıların Devleti, 9.1.

¹²⁴ Lyttkens, s.466.

¹²⁵ Lyttkens, s.466.

¹²⁶ Lyttkens, s.466.

¹²⁷ Lyttkens, s.466.

¹²⁸ Lyttkens, s.466.

¹²⁹ Lyttkens, s.466-467.

¹³⁰ Cartledge, s.65.

¹³¹ Pratikte tam bir eşit katılımın olmadığı, özellikle savaşların yoğun olduğu dönemlerde Hoplitlerin (ağır silahlı piyade) ve komutanlarının yönetimde hakimiyeti elde bulundurdıklarına ilişkin bkz. Cartledge, s.80.

yönetim paradigması bakımından elitist demokrasiden, Solon'un reformculuğundan ve Kleisthenes'in *demokratias*ından apayrı bir yere oturmaktadır. Bu durumun yansımaları kaynak bölüşümü ve siyasi katılım ilişkisi bakımından da kendini göstermiştir. Aristoteles'e atfedilen *Oeconomica*'da anlatıldığı üzere Pesistratos'un oğlu Hippias, kendi yönetiminde, litürjik harcamalar¹³² yoluyla siyasi söz sahipliği elde etme pratiğine sıcak bakmamış fakat zenginlerin yönetime desteğinden de vazgeçmemiştir. Zenginlerden kendisine doğrudan kaynak aktarımı yapmalarını talep etmiştir.¹³³ Ayrıca evlerin kamusal caddelere taşan kısımlarını satışa çıkarmış ve kendi mülkünden satışa çıkarılan kısımları mülk sahipleri satın almışlardır.¹³⁴ Hippias'ın buradan büyük bir kazanç elde ettiği hususu eserde vurgulanmıştır.¹³⁵ Ayrıca Hippias'ın

*“Trieres, phyle, koro veya benzeri başka bir leiturgia'nın finansmanını üstlenecekler için, bunun karşılığında makul bir değer belirleyerek isteyenin, bu bedeli öderse, leiturgia'yı tamamlayanlar listesine kaydettirileceğini”*¹³⁶

emrettiği hususuna yer verilmiştir. Bu iki örnek, tiranlık ile *demokratia* arasında kamusalılığa ve ortak iyiye katkı yapmaya yaklaşım biçimi bakımından oluşan farklar hakkında fikir verebilecek niteliktedir. İlk örnek bakımından, ortak bir kaynak olan yol ile kesişen bir özel mülk alanı söz konusudur. Bu duruma verilen tepki, yolla kesişen alanın özel mülk karakterinin yok sayılması ve satışa çıkarılması olmuştur. Bu yöntemle *polis*in hazinesine mülk sahiplerinin kaynaklarında bir çeşit transfer sağlanmıştır. Bir defaya mahsus toplanan bir servet vergisine benzetilebilecek bu uygulama, doğrudan el atma yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu durum, aristokratların bir tür dışlanması anlamına gelmemektedir. Her ne kadar tiranlık döneminde alt sınıflar mali olarak desteklenmişse de,

¹³² Litürji (leiturgia), Atina kökenli olarak bilinen fakat başka yerlerde de var olduğu kanıtlanmış olan (*Mytilene, Antiphon 5. 77; *Siphnos, Isoc. 19. 36), zengin kişilerin kendi mal varlıklarından halk için harcama yapmaya zorunlu kılınmalarını içeren bir kurumdur. Arnold Hugh Martin Jones and P. J. Rhodes , Oxford Classical Dictionary,

[¹³³ **Lyttekens**, s.473; **Pseudo-Aristoteles**, *Oeconomica*, 2.2.4. \(Çeviren: Pseudo-Aristoteles \(2016\), *Oikonomika: Antik Dönemde Ekonomi Kavramı Üzerine I \(Genel Değerlendirme\)*, HUMANITAS Yunan ve Latin Klasikleri, Çeviren ve Değerlendiren: Burak Takmer, İstanbul, Kabalcı Yayıncılık.\)](https://oxfordre.com/classics/display/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-3735#:~:text=Greek%20The%20liturgy%20(leitourgia%2C%20,state%20at%20their%20own%20expense,(s.e.t. 25.10.2023)</p></div><div data-bbox=)

¹³⁴ **Pseudo-Aristoteles**, *Oeconomica*, 2.2.4.

¹³⁵ **Pseudo-Aristoteles**, *Oeconomica*, 2.2.4.

¹³⁶ **Pseudo-Aristoteles**, *Oeconomica*, 2.2.4. Aristoteles'in Hippias dönemi anlatısının tarihçilerce güvenilir bir kaynak olarak dikkate alınması hakkında bkz. **Gabrielsen, Vincent** (2010), *Financing the Athenian Fleet*, Johns Hopkins Paperback edition, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, s.26.

Solon'un kurduğu yönetim organizasyonunda derin değişiklikler yapılmadığı, kurumların ve memuriyetlerin Solon'un düzeninde devam ettiği bilinmektedir.¹³⁷ Yönetimde yüksek memuriyetler halen aristokratların ve diğer zenginlerin elinde olup, bu durumdan rejime sadakatin sağlanması için istifade edilmiş olabileceği de düşünölmektedir.¹³⁸ Görönen odur ki tiranlığın yaptığı yalnızca ortak iyi için harcamanın biçimini değiştirmektir. İkinci örnekteki, aristokratların ve diğer zenginlerin doğrudan hazineye katkı yapmaları halinde daha önce yapmaya alıştıkları litürjik faaliyetleri yerine getirmiş sayılacaklarının bildirilmesi de tiranlık yönetiminin paraya ne denli endeksli olduğu hakkında bir fikir vermektedir. Gerçekten de, Pesistratos'un iki başarısız askeri girişimin ardından üçüncü girişiminin başarılı olması ve Atina'ya yerleşip tiran olabilmesi paralı askerler (mistophoroi) sayesinde gerçekteşmişti.¹³⁹ İktidarını bu paralı askerlere dayandıran Pesistratos¹⁴⁰ artık bu askeri güce ve dolayısıyla paraya bağımlı olmuştur. Hazineye doğrudan katkı talebinin bir diğer sebebiyse Peistratos ve oğullarının hayata geçirdiği mali iyileştirme reformları için nakit temin etme gereğinin bulunmasıdır.¹⁴¹ Pesistratos ve oğullarının kaynakların toplanması ve dağıtımıyla ilgili yapmış olduğu düzenlemeler her ne kadar kendi döneminde siyasi organizasyonu ve siyasi söz sahipliğindeki hiyerarşiyi değiştirmemişse de, yukarıda ifade edildiği üzere Kleisthenes'in kuracağı *Demokratia* için, hiç istemeden güçlü bir halk tabakası yaratmıştır. Bu husus, kaynakların toplanması ve dağıtımıyla ilgili değişikliklerin, değiştirenin iradesinden bağımsız şekilde siyasi düzene etki ettiği bir örneği temsil etmesi açısından oldukça çarpıcıdır.

1.2.1.1.4. 5. Yüzyıl Atina'sı ve Radikal Demokrasinin Mali Temelleri

5. yüzyıl Atina için savaşlar yüzyılı olmuştur. Yönetimde Kleisthenes'i takiben Perikles'in, bu savaşların komutanı sıfatının da katkısıyla öne çıktığı gözlemlenmektedir. Onun döneminde *ekklesianın* toplanma sıklığında artış olmuş, 700'ü aşkın sayıdaki resmî makama bir yıllık süreyle ve kur'ayla atama yapılmıştır.¹⁴² Yine de dönemin savaşlarla

¹³⁷ Andrewes, s. 406; Aristoteles, Atinalıların Devleti, 14,16.

¹³⁸ Andrewes, s.406. Tiranlığın yönetime katılımına sıcak bakmadığı tarafın alt sınıflar olduğu, hatta yönetime katılma gibi bir taleplerinin olmaması ve ekip biçmeyle meşgul olmaları için onlara toprak ve borç para sağlandığına ilişkin bkz. *Atinalıların Devleti*, 16.

¹³⁹ Andrewes, s.399.

¹⁴⁰ Herodot, Tarih 1.64.1. (Çeviren: Ökmen, Müntekim, Yunanca aslıyla karşılaştıran ve sunan: Erhat, Azra (1973), İstanbul, Remzi Kitabevi)

¹⁴¹ Lyttkens, s. 473

¹⁴² Pomeroy, s.179.

bezeli karakteriyle özdeşleşen biçimde komutanların siyasi yetki alanı üzerindeki ağırlıkları görülmektedir.¹⁴³ Bu dönemde kaynakların bölüşümü ve siyasi katılım ilişkisi hakkındaki önemli bir değişim, resmi görevler ve yönetime katılım için vatandaşlara ücret ödenmesi olmuştur. Bu hem jüriye katılım (yargı) hem *ekklesia* (yasama) hem de *boule* (yürütme) görevleri için geçerlidir.¹⁴⁴ Öte yandan, 6. yüzyılda Solon'un dolaylı yoldan temelini attığı¹⁴⁵ litürji (leitourgia) yöntemiyle kamu hizmetleri sunarak zenginler nüfuzlarını artırmaya devam etmiş, geri kalanlar da bu durumdan faydalanmışlardır.¹⁴⁶ Litürji müessesesi, Lyttkens'e göre 6. yüzyılın son yıllarına kadar informal şekilde, sosyal bir olgu olarak varlığını sürdürmüştür.¹⁴⁷ Yazar, litürjik harcamadan kaçınanların yaptırıma tabi tutulmuş olmasının ise İÖ 462 den önce mümkün gözükmediğini ifade etmektedir.¹⁴⁸ Litürjinin resmi ve zorunlu bir hale dönüşüp vergi sistematğinde uygulanması savaş giderlerini karşılamının getirisi olan bir gelir disiplini arayışının neticesinde gerçekleşmiştir.

5. yüzyıl ve ağırlıklı olarak 4. yüzyıl Gabrielsen tarafından, litürjinin politik ve ekonomik rolünün değişime uğradığı dönem olarak değerlendirilmektedir.¹⁴⁹ Yazarın değerlendirmesine göre deniz savaşlarının getirdiği büyük gemiler inşa etme, onları donatma ihtiyacı ve deniz savaşının özelliklerinden kaynaklanan lojistik gerekliliklerin antik çağ koşullarında hiçbir devletin hazinesinden karşılanamayacak kadar artması, litürjinin kendi halinde işleyen bir sosyal olgu olarak varlığını sürdürmesinin önüne geçmiştir.¹⁵⁰ Bu dönemde en çok öne çıkan litürji türü olan *trierarşinin*¹⁵¹ yasal bir yükümlülük haline gelmesi, litürjinin Atina ve belki de diğer polisler için vazgeçilmezliğinin bir göstergesidir. Fakat bu vazgeçilmezlik, bir diğer deyişle bağımlılık durumu tek taraflı olmamıştır. Hem politik hem de ekonomik olarak zenginler *polise*, polisler de zenginlere, 317/6'da ve 307/6'da litürji sistemi yürürlükten kalkana dek kopmamacasına bağlanmışlardır.¹⁵² *Trierarşi* kapsamındaki harcamalar oldukça yüksek miktarlarda olduğundan *trierarklar* polisin birincil vergi kaynağı olmuşlardır.¹⁵³ Dolayısıyla polis yönetimi onların finansal potansiyellerinin

¹⁴³ Pomeroy, s.180.

¹⁴⁴ Pomeroy, s.274.

¹⁴⁵ Lyttkens, s.468.

¹⁴⁶ Pomeroy, s.181.

¹⁴⁷ Lyttkens, s.469.

¹⁴⁸ Lyttkens, s.469.

¹⁴⁹ Gabrielsen, s.3.

¹⁵⁰ Gabrielsen, s.7.

¹⁵¹ Bir savaş gemisine kumandan olarak hizmet etme ve bundan kaynaklanan giderlerin bir kısmını karşılama içerikli litürjik hizmet. Bkz. Gabrielsen, s.7.

¹⁵² Gabrielsen, s.12.

¹⁵³ Gabrielsen, s.11.

düşmesini ya da *polis* desteklerini kısımlarını göze alamaz duruma gelmiştir.¹⁵⁴ Zenginlerden yapacağı taleplerde *polis*, aşırıya kaçmaktan da kaçınmaya çalışmaktadır, zira litürjik taleplerde fazla ileri gidilmesi, toplumsal huzursuzluk ve hatta çatışmanın muhtemel sebebi olarak görülmektedir.¹⁵⁵ Zenginler de *polis* yararına harcama yapmak zorunda hissetmektedir. Zira bu, siyasal söz sahipliği ve etki gücü için, önemli memuriyetleri elde etmek için yegâne yoldur.¹⁵⁶

Zenginler ve *polis* yönetimi arasındaki dengenin, yönetim rejiminin rengini belirleyen bir karakteri vardır. Demokrasi ve oligarşi arasındaki renk değişimi, zenginlerin elde bulundurdıkları kaynaklardan faydalanmada izlenecek politikanın isabetine bağlıdır. Bir antik polis rejiminde oligarşi ve demokrasi arasındaki fark bize esas teşkilattaki değişimi işaret etmektedir. Oligarşide önemli memuriyetler ve tüm erkler (yasama, yürütme, yargı) zenginlerin tekelinde olurken demokrasi, eşit dağıtımına da her bir vatandaşa belli ölçüde siyasi katılım imkânı vermektedir. Böylelikle yukarıda ifadesini bulan, *polis*in zenginlerin mülkiyeti altındaki kaynaklardan faydalanmada tercih edilecek rejim, esas teşkilatı bizzat belirleyen bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

İfade etmek gerekir ki, İ.Ö. 5. yüzyılda Antik Atina’da faydalanılan tek kaynak bizzat zenginlerin malvarlığından elde edilmemiştir. Hem savaş hem yönetime katılımın sağlanması için katılanlara az da olsa bir ücret verilmesi ve hem de festivallerle kamusal inşa faaliyetleri için¹⁵⁷ gereken kaynağı sağlamanın başka yolları da bulunmuştur. Bunlar, Atina liderliğinde *polis*lerin Pers tehdidine karşı birleşerek oluşturduğu “imparatorluk” sebebiyle elde edilen gelirlerdir.¹⁵⁸ İmparatorluk ticareti kolaylaştırmış, müttefik polislerin Atina’ya sabit ödemeler yapmalarını sağlamış ve kiralanan gemilerden de gelir elde edilmiştir.¹⁵⁹ Bu ek gelirler Atina demokrasisinin kırılganlığını azaltmıştır. Zira demokrasinin zenginler üzerinde oluşturduğu yük hafiflemiştir.¹⁶⁰ 5. yüzyılda kaynak bölüşümünün esas teşkilata ve rejime bir diğer etkisi, Solon’un fakir vatandaşlar olarak sınıflandırıp rejime muhatap kıldığı *thetes*ler (mülksüzler) üzerinden olmuştur. *Thetes*ler, demokratik katılım kapsamında yaptıkları hizmetler için, donanma gemilerinde kürekçi ya da işçi olarak çalışmalarının karşılığında, kitlesel inşa faaliyetlerinde üstlendikleri görevler dolayısıyla *polisten* 5. yüzyıl

¹⁵⁴ Gabrielsen, s.11.

¹⁵⁵ Gabrielsen, s.11.

¹⁵⁶ Gabrielsen, s.11.

¹⁵⁷ Carugati, s.30.

¹⁵⁸ Carugati, s.31.

¹⁵⁹ Carugati, s.32.

¹⁶⁰ Carugati, s.33.

boyunca ücret almışlardır.¹⁶¹ Bir kısım yazar, nüfusun yarısını oluşturan bu vatandaşların hem savaş ortamının getirdiği donanma ihtiyacının sonucu olarak hem de İmparatorluk yapısının getirdiği iş imkanlarından yararlanmak amacıyla yoğun şekilde şehir merkezlerine göç ettiğine işaret etmektedir.¹⁶² Bunun yanında 5. yüzyılda, daha somut olarak da İÖ 462’de, Aristoteles’in demokrasinin radikalleşmesinde bir ön gereklilik olarak gördüğü¹⁶³ mülksüz(*thetes*)lerin *ekklesiada* çoğunluğu elde etmesi durumunun gerçekleşmiş olduğu tespiti yapılmaktadır.¹⁶⁴

Atina’nın İÖ 415’te aldığı Sicilya yenilgisi İmparatorluk yapısını parçalamış, buradan kaynaklanan gelirlerin yok olmasına sebep olmuştur.¹⁶⁵ Bu sarsıntı, Atina’da hassas dengeyi bozmuş, ibreyi oligarşiye doğru kaydırmıştır. Esas teşkilattaki bu yapı değişikliği, ekonomik reformlar yapması ve Atina’yı içine düştüğü darboğazdan kurtarması için bir ihtiyar heyeti seçilmesiyle¹⁶⁶ (*probouloi*) başlamıştır.¹⁶⁷ Buradan başlayan demokratik kurumlardaki geri çekilme ve oligarşik unsurların güç kazanması süreci, oligarşik devrimle sonuçlanacaktır.¹⁶⁸ Bu süreçte önemli bir diğer aşama, Peleponnesos Savaşı’nda Sparta ile işbirliği yapmış olduğu için sürgün edilmiş olan Alkibiades’in Atina’ya Pers desteği getirme ve bunun karşılığında Atina’ya dönme teklifi olmuştur. Teklif Pers satrapının ileri sürdüğü bir şarta bağlıdır. Bu şart, Atina’nın demokrasiyi terk edip, oligarşiye geçmesidir.¹⁶⁹ Yardıma ihtiyacı olan Atinalılar, savaşın kendileri üzerinde oluşturduğu yükten bunalan

¹⁶¹ **Burke, Edmund M** (1992), “The Economy of Athens in the Classical Era: Some Adjustments to the Primitivist Model”, Transactions of the American Philological Association (1974-2014), S.122, ss.199-226, s.401.

¹⁶² **Burke** (1992), s. 402; **Jones, Nicholas F** (2004). Rural Athens under the Democracy, Philedelphia, University of Pennsylvania Press, s.77.

¹⁶³ **Aristoteles**, Politika, 5.6. “Demokrasinin (...) aşırı biçimi, zaman sırası bakımından da en son gelişir. Bunun nedeni, şehirlerin büyümesinde yatmaktadır. Şehirler ilk başta olduklarından, yalnız çok daha genişlemekle kalmazlar, gelirleri çok daha artmış olur. Bu, bütün yurttaşların devlet yönetimine katılmalarını olanaklı kılar; kendilerinin malı mülkü olmayanlar, devletin yasal ve yönetsel işlerinde yer alabilirler, çünkü bunun için onlara bir ödenek verilir. Bu, en çok avam halkı etkiler, çünkü onların herhangi bir engelleri yoktur; oysa zenginler mallarına mülklerine bakmak zorundadır, bu yüzden birçok kereler genel mecliste ya da mahkemede bulunamazlar. Böylelikle demokrasinin bu (...) türünde egemen olan (...), mülkiyetsiz sınıf çoğunluğudur.”

¹⁶⁴ **Hansen, Mogens Herman** (1991), The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology, Oxford-Cambridge, Blackwell, s.126.

¹⁶⁵ **Carugati**, s.45.

¹⁶⁶ **Thukydides**, Peloponnesos Savaşları, 8.1. (Antik Yunanca Aslından Çeviren: Akderin, Furkan (2020), 4. Baskı, İstanbul, Belge Yayınları)

¹⁶⁷ **Carugati**, s.45.

¹⁶⁸ **Samons II, Loren J** (2000), Empire of the Owl: Athenian Imperial Finance, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, s.252.

¹⁶⁹ **Thukydides**, Peloponnesos Savaşları, 8.48; **Carugati**, s.117; **Pomeroy**, s.254-55.

zenginlerin arzusuyla oligarşiye geçmişlerdir.¹⁷⁰ *Ekklesia* (halk meclisi) kendini feshetmiş, görevlerini *Dört yüzler Meclisi*'ne bırakmıştır. Bu durum yalnızca dört ay sürmüş, belenen Pers desteği gelmeyince *Hoplitler*¹⁷¹ ayaklanmış ve yönetimi beş bin kişiden oluşan bir kurula bırakmışlardır.¹⁷² Bu kurulun yönetimi de sekiz ay sürmüş ve sonrasında Atina oligarşi sonrası restorasyon dönemine girmiştir.

1.2.1.1.5. Atina'da İÖ 4. Yüzyıla Girerken: Savaş, Mali Güç ve Siyasal Hakimiyet

Demokrasinin yeniden inşa olduğu İÖ 410/9'da¹⁷³, esas teşkilatın değişmesine mal olan trierarşi müessesesi üzerinde bazı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Donanmayı finanse etme vazifesinin grup halinde üstlenilmesi (*syntrierarchia*) mümkün kılınmıştır. Carugati, Gabrielsen gibi, bu gözden geçirmeyi zenginler üzerindeki mali baskıyı azaltarak demokrasiyi güvenceye alma kaygısının bir yansıması olarak yorumlamıştır.¹⁷⁴ Litürjik harcamalar elbette yalnız donanmayı finanse etmekten (*trierarchia*, *syntrierarchia*) ibaret değildir. Fakat koroları, olimpiyatları finanse etmek gibi diğer litürjik harcamalar, donanma finansmanı gibi zenginlerin finansal durumlarını zorlamamaktadır. Demokrasi ve oligarşi arasında bir belirleyici değişken olması, donanma finansmanının mali büyüklüğü ile alakalıdır.¹⁷⁵ Aristoteles *Politika*'da belki de bu sebeple oligarşik yönetimde litürjinin doğrudan siyasi makamlara bağlanması gerektiğini savunmuştur.¹⁷⁶ Aristoteles'in bu görüşü öne sürdüğü 4. yüzyıl, kamu harcamalarında zenginlerin kaynaklarının kullanımı ve başkaca

¹⁷⁰ **Aristoteles**, *Atinalıların Devleti*, 29.1; **Gabrielsen**, s.173. Gabrielsen'in *syntrierarchia* Rejimi'ne geçişin sebebi olabileceğini düşündüğü bir diğer etken, daha çok vatandaşın *trierarchia* üstlenmesine mali anlamda ihtiyaç duyulmasıdır. Bkz. **Gabrielsen**, s.180.

¹⁷¹ Kendi savaş ekipmanlarını sağlayan, bu sebeplerle de zengin olması beklenen askerler. Bkz., "Hoplites", John F. Lazenby, Oxford Classical Dictionary, <https://oxfordre.com/classics/display/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-3149?rskey=8QVDkV&result=1> (s.e.t. 25.10.2023)

¹⁷² **Thukydides**, *Peloponessos Savaşları*, 8.97.

¹⁷³ İ.Ö. 404'te, 410/9'da başlayan demokrasinin yeniden inşası sürecinde bir kesinti yaşanmış, *Peleponessos Savaşının* Atina'nın *Aigospotamoi* Seniz Savaşı'nda aldığı ağır yenilgiyle sona ermesini takiben Otuzlar isimli bir kurul yönetime el koymuştur. Otuzlar Tiranlığı olarak isimlendirilen bu dönem yaklaşık bir yıl sürmüştür ve tamamen şiddete dayalıdır. Bkz. **Aristoteles**, *Atinalıların Devleti*, 34-38.

¹⁷⁴ **Carugati**, s. 55; **Gabrielsen**, s.173.

¹⁷⁵ **Gabrielsen**, s.177-180.

¹⁷⁶ **Aristoteles**, *Politika*, 6.7. "Anayasanın tam üyeleri olanlarca elde tutulmaları gereken en yükses görevler ise, angarya olarak yüklenmeli ve bunlara atanırlar, bütün giderleri kendi ceplerinden karşılamalıdır. Böyle olması, yönetimden kendilerine pay verilmeyenleri yatıştırarak ve yönetme ayrıcalığı için büyük masraflara giren egemen sınıfa daha iyi bir gözle bakmalarını sağlayacaktır. Göreve yeni atanırların, görkemli kurban şöenleri vermeleri ve kendi keselerinden bir kamu binası yaptırmaya başlamaları da uygun olur. Amaç, halkın bu şöenlere katıldığı ve şehirlerinin anıtlar ve görkemli yapılarla donandığını gördüğü zaman, bu yönetim biçiminin devam etmesini istemesidir."

kaynaklar bulunması konularının oldukça öne çıktığı bir dönem olmuştur. Dönemin tarihi fenomenleri olan İç Savaş, Sosyal Savaş (İ.Ö. 357-355) ve Chaeronea Savaşı (İ.Ö. 338) da *polis*in maliyesinde değişimlere sebep olduğundan, kaynak yönetimi konusuna sürekli düzenlemeler yapılmış ve farklı politikaların uygulanması denenmiştir. Örneğin İç Savaş ile Sosyal Savaş arasında donanma finansmanı sistemi bir kez daha değişikliğe uğramış, bu kez altmışar vatandaştan oluşan yirmi grubun savaş giderlerini yıllık olarak üstlenmesi modeline geçilmiştir.¹⁷⁷ Ayrıca *symmorai* adında bir vergi ödeme biçimi yürürlüğe girmiştir. Bu sistemde 12 ilâ 15 vatandaştan oluşan her yüz *symmorai* bir vergiyi bölüşerek ödemek durumundadır.¹⁷⁸ Sosyal Savaş sonrasında ticari partnerlerinden İmparatorluk döneminde yaptığına benzer şekilde kurduğu bir federasyon temelinde vergi toplama seçeneğini tüketince Atina, halihazırda yüksek vergiler aldığı elitlerden daha fazla vergi almayı deneyerek rejimi tehlikeye atmak yerine, madencilik ve liman faaliyetlerine yönelmiştir.¹⁷⁹ Chaeronea Savaşı'nda Yunan coğrafyası üzerinde Philippos tarafından Makedon hakimiyeti kurulduktan sonra, Büyük İskender döneminde (İ.Ö.336-324), Piraeus limanın güvenli ve aktif bir ticaret merkezi olmasının sağlanmasıyla Atina ekonomisinde önemli bir iyileşme yaşanmış¹⁸⁰, bu dönemde Atina, madenler ve mülk sahiplerinin kaynakları gibi kendine ait varlıklarını oldukça etkin kullanmış¹⁸¹ ve devlete vatandaşlar ve meteikoslar tarafından önemli bağışlar yapılmıştır.¹⁸² Lycurgos, bu dönemde maliyeden sorumlu devlet adamı olarak öne çıkmış ve başarılı olmuştur. Lycurgos'un maliye politikasındaki başarısının arka planında, Atina'nın zenginleriyle kurduğu ilişkinin karanlık tonlarının da belirli ölçüde katkısının olmuş olabileceği ifade edilmektedir.¹⁸³ Lycurgos'un savcı rolünü üstlendiği Leocrates, Euxenippus, Lykophron yargılamalarındaki olağan dışı olay akışları ve istemin idam ve malların hazineye devredilmesi oluşu, bu kişilerin zenginlikleri yüzünden hedef olmuş olabilecekleri değerlendirmesiyle karşılanmaktadır.¹⁸⁴

¹⁷⁷ Carugati, s.116-117.

¹⁷⁸ Carugati, s.116-117.

¹⁷⁹ Carugati, s.112.

¹⁸⁰ Burke (1992), s. 204.

¹⁸¹ Faraguna, Michele (2003), "Alexander and the Greeks": Roisman (Editör), J, Brill's Companion to Alexander the Great, Leiden, Brill, ss.99-130, s.120-121.

¹⁸² Burke, Edmund M (2010), "Finances and The Operation of the Athenian Democracy in the "Lycurgian Era"", The American Journal of Philology, Sonbahar, C. 131, S. 3, ss. 393-423, s.395.

¹⁸³ Bosworth, AB (1988) Conquest and Empire: The reign of Alexander the Great, Londra, Cambridge University Press. (Çeviren: Çalışkan, H (2005), Büyük İskender'in Yaşamı ve Fetihleri: Fetih ve İmparatorluk, Ankara, Dost Yayınevi), 253-254.

¹⁸⁴ Bosworth, s.254.

Philippos ve İskender'in Yunan coğrafyasında etkili oldukları dönem, Yunanlıların giderek kendi gidişatları üzerindeki kontrolü yitirdiği ve nihayetinde Roma İmparatorluğu hakimiyetine girdikleri bir geçiş dönemidir.¹⁸⁵ Bu dönem Yunan coğrafyasında oluşan örüntünün, Roma İmparatorluğu tarafından takip edilen bir kaynak niteliğinde olduğu da değerlendirilmektedir.¹⁸⁶ Sözü geçen örüntü, Atina'nın önce I. Philippos (İ.Ö.359-336), sonra da Büyük İskender'e (İ.Ö.336-323) karşı, demokrasisini muhafaza etme kaygısı içinde geliştirdiği,¹⁸⁷ zaman zaman *demostan* yükselen isyan ve savaş isteğini dizginlemeyi ve iki İmparatorun *hegemon*¹⁸⁸ karakterinin yarattığı baskılarla başa çıkmaya çalışmayı içeren, hiçbir zaman tam bağımsız olamadan yürütülmeye çalışılan denge politikasıdır.¹⁸⁹ Atina bu koşullar altında siyasasını, kaynakların toplanması ve dağıtılması ve sınıflar arası ilişkilerin yarattığı dinamiklerden çok, üzerindeki hegemonyanın kendisini mecbur kıldığı bir istikamette şekillendirmiş olabilir. Barış antlaşması kapsamında, toprak reformunun ve borçların silinmesinin yasaklandığı¹⁹⁰, Eobulos tarafından kurulan ve yıl boyu toplanan gelirlerden artanın polisin ihtiyaçlarına harcanmak üzere biriktirildiği Gösteri Fonu (*teorika*) üzerindeki tasarruf gibi konularda Atina demosunun yetkilerine sınır getirildiği¹⁹¹ ve ona, sürekli kullanıma hazır savaş gücü bulundurma baskısı yapıldığı¹⁹² düşünüldüğünde, bunun zorlama bir yorum sayılamayacağı açıktır. Philippos'un ve onu takip eden varisi İskender'in genişlemeci ve savaşçı politikaları düşünüldüğünde, barış antlaşmasının böyle kısıtlar içermesi doğal karşılanabilir. Zira savaş, sürekli mali kaynak ister. *Polislerin* kendi içlerinde

¹⁸⁵ Cartledge, s.135.

¹⁸⁶ Cartledge, s.136.

¹⁸⁷ I. Philippos, Chaeronea Savaşı'nda aldığı galibiyet sonrası kurduğu Korinthos birliği'ni bir Barış Antlaşmasıyla bağtılamıştı. Bu antlaşma, Birlik üyelerinin siyasal yönetim tarzlarını değiştirmelerini yasaklamış, sürgün cezası bulunanların ülkelerine geri kabulüne karar verebilmelerinin önüne geçmiştir. Philippos'un, aldığı galibiyetten sonra kendi güvendiği kişileri Birlik üyesi polislerde kilit pozisyonlara getirdiği de dikkate alındığında, bu birlik ve beraberinde getirdiği antlaşmanın Atina'nın ve Korinthos Birliği'ne üye diğer polislerin bağımsızlıklarını kaybettikleri anlamına geldiği söylenebilir. Bkz. **Bosworth**, s.229-242.

¹⁸⁸ Barış Antlaşmasının yürütücüsü, Korinthos Birliği'nin lideri.

¹⁸⁹ Philippos Korinthos Birliği'ni kurduktan sonra Thebai'de Oligarşi kurulmasını sağlamıştır. Atina bu durumdan ötürü tedirgin olmuş ve Tiranlığa karşı bir yasa çıkartmıştır. Sonuç itibarıyla Philippos, Atina'da Thebai'deki gibi bir oligarşi kurmamıştır. Ölümünden sonra yerine gelen ve Barış Antlaşmasını tüm tarafları yönünden yenileyerek kendini yeni hegemon ilan eden İskender, Atina'ya karşı koruyucu ve Anlaşmayı zedeleyici davranışlarına karşı affedici bir rol üstlenmiştir. Fakat bu arada baskıya dayalı bir ilişki ve gerilim olmadığı anlamına gelmez. Bkz. **Bosworth**, s.229-279. Thebai'nin İskender'e karşı isyanına destek çıkması sebebiyle Atina'dan sekiz devlet adamının ve generalin kendisine teslimini istemesi hakkında bkz. **Bosworth**, s.240.

¹⁹⁰ **Bosworth**, s. 233.

¹⁹¹ **Bosworth**, s.251.

¹⁹² Bağımsızlığı ihlal edilen şehirler için askeri girişim zorunluluğu (Bkz. **Bosworth**, s.234) ve Perslerle savaşında *hegemon* tarafından belirlenen biçim ve miktarda katkı yapma yükümlülüğü (Bkz. **Bosworth**, s.233) bu baskıyı yaratmaktadır.

özgürce belirleyecekleri bir maliye politikası, *hegemon* tarafından kaynak potansiyelini eritebilecek bir tehdit olarak görülmüş olabilir. Yine de Atina'nın *hegemon* baskısına tamamen teslim olduğunu söylemek doğru olmaz. Daha önce de açıklandığı üzere, Lykurgos maliyeyi üzerinde ayrıntılı ve titiz düzenlemeler ve uygulamalarla yönetmiştir. Politikası iç kaynakları polis içerisinde en verimli şekilde değerlendirmek yönünde olmuştur.

1.2.1.2. Roma İmparatorluğu'nda Kaynaklar ve Siyasal Rejim

1.2.1.2.1. Eski Roma Kültürü ve Krallıklar Dönemi

İÖ 1000 civarı kurulan ve Roma İmparatorluğu'nun temelini oluşturan Roma kentini önceleyen “Etrüsk ve Sabin ülkesi sınırında bulunan, en kuzeydeki Latin kasabası”, bir görüşe göre yedi çoban köyünün ortaklığıyla, hayvancılıkla geçinen bir topluluk olarak kurulmuştur.¹⁹³ Özel mülkiyetleri hayvanları, silahları, ziynet eşyaları, ev gereçleri 2 *jugerum*luk (1/2 hektar) bahçe yahut bostandan oluşan bu topluluk, *ager publicus* adı verilen, hiçbir *gens* (klan) ait olmayan arazilerden birlikte faydalanmışlardır.¹⁹⁴ Roma kültürünün temeli olarak kabul edebileceğimiz halkların, imparatorluk yapısı kurulmadan çok önce belirginleşen bir birlikte yaşam kültürü oluşmuştur. Roma İmparatorluğu'na karakterini veren halklar, adanmışlık duygusu üzerinden bir araya gelmişlerdir. Bu adanmışlık önce ev ve aile içinde, sonra şehir devletinde ve nihayet imparatorluk ülküsünde kendini göstermiştir.¹⁹⁵ Çiftçiliğin ve askerliğin bir potada eridiği bir kimlik yapısı hakimdir.¹⁹⁶ Halkın ana kimliği çiftçi olmaktır, fakat yardıma çağırıldığında tereddütsüz savaşır.¹⁹⁷ Vergilius bu durumu açıklamak için Romalıları şöyle tasvir eder: “*Romalı köylü-askerler*

¹⁹³Diakov, V./Kovalev, S (1961), Histoire De L'antiquité, Moskova, Editions du progrès, (Çeviren: İnce, Özdemir (2015), İlkçağ Tarihi-2: Roma, 3. Baskı, İstanbul, Yordam Yayınları), s.38. 6. Yüzyıl öncesine ilişkin iddiaları yalnızca tahminlerden ibaret olduğu, arkeolojinin efsanelerden bağımsız ve kesin konuşmak için yeterince veri sunmadığı hakkında bkz. Beard, Mary (2015), SPQR: A History of Ancient Rome, Liveright & Company /Profile Books, New York/Londra, (Çeviren: Sağlamer, İrem (2018), SPQR: Antik Roma Tarihi, İstanbul, Pegasus Yayınları), s.80-87.

¹⁹⁴Diakov/Kovalev, s.39.

¹⁹⁵Barrow, Reginald Haynes (1949), The Romans, (Çeviren: Gürol, Ender (2018), Romalılar, 3. Baskı, İstanbul, İz Yayınları), s.10.

¹⁹⁶Barrow, s.11; Baker, Simon (2006), Ancient Rome (Çeviren: Duru, Ekin (2012), Eski Roma: Bir İmparatorluğun Yükselişi ve Düşüşü, İstanbul, Say Yayınları), s.27.

¹⁹⁷Vergilius'un Aeneis eserinin yedinci kitabında, Allecto'dan bahsedilirken, onun köylüleri (agricolae) üretim araçlarını ve tarım arazilerini bırakıp savaşıma kıskırttığından söz edilir. Bkz. Vergilius, Aeneis, 480. (Çeviren: Uzel, T (1998), Vergilius, Bütün Eserleri-II: Aeneis, Ankara, Öteki Yayınları); Ames, Maria Cecilia (2021), The Roman Peasantry in Virgil's Aeneid, PHOÏNIX, C. 27 S.1, ss.102-114, s.104; Horsfall, Nicholas (2000), Virgil, Aeneid 7: A Commentary, Boston/Leiden/Köln, Brill, s.320-321.

arılara benzer. Onlar bireyler değil, birlikte uğraş veren çok düzenli bir topluluktur".¹⁹⁸ Bu yapı, Cumhuriyet dönemi ve sonrasında İmparatorluğun ileri gelenlerinin kaybından yakındığı¹⁹⁹ eşitlikçi bir kırsal değerler manzumesi yaratmıştır.²⁰⁰ Roma Şehir Devleti ve Roma Cumhuriyeti, bu yapı üzerine yükselmiştir.²⁰¹ Fakat Vergilius, tüm bu eşitlikçi değerler manzumesinin arka planında kargaşa, çatışma ve tutkunun da toplum yaşamında önemli bir yer tuttuğunu da belirtmeden geçemez.²⁰²

Eşitlikçilik düşüncesi, Roma kültüründe başlangıçtan çöküşe kadar, kaynağını kuruluş mitinden alarak diriliğini korumuştur. Zenginleşme ve genişlemenin neticesinde toplumda katmanlaşmalar yaşanmış olsa da bunlar kesin ve aşılmaz duvarlar inşa eden ayrışmalar olmamıştır. Kuruluş miti olan Remus ve Romulus'un öyküsü kurucu Romulus'un bir topluluk inşa ederken çevreden suçluları, köleleri, toplumlarından dışlanmışları yanına çağırıldığı anlatısını yer vermektedir.²⁰³ Aeneas söylencesiyse kuruluşu tamamen yabancılara dayandırmaktadır.²⁰⁴ Bu da örneğin Antik Yunan kuruluş öyküsündeki gibi soylu ve ayrıcalıklı bir sınıf varsayımı üzerinden siyasal organizasyonun kuruluşuna engel olmuş olabilir. Kölelerin özgürlüklerini satın alıp tam vatandaşlığa geçebilmelerinin, yabancılardan ve fethedilen toprakların sakinlerinin zaman içinde aşama aşama vatandaşlığa kabul edilmesinin, Senato'da Galya, Afrika gibi yerlerden ileri gelenlere yer verilebilmesinin de altta yatan kuruluş mantığının izlerini taşıdığı söylenebilir.²⁰⁵

Din, Romalıların hayatlarında önemli bir yer tutar. Romalılar, animisttir.²⁰⁶ Her şeyin bir ruhu olduğuna fakat bu ruhun gizemli bir iradesi bulunduğuna, onu insanın ihtiyaçlarına cevap vermeye yönlendirmek için *numene* ihtiyaçları olduğuna inanırlar.²⁰⁷ Bu da adanmışlık ruhu gibi ev içinden başlar ve bu yardıma çağırma ritüelinin reisi, evin de reisi olan babadır.²⁰⁸ Aileler bir araya gelip şehir devleti olmaya yönlendiklerinde bu kuruluşun

¹⁹⁸ Vergilius, Çiftçilik Zanaati (Georgics), Kitap 4, 8ff

¹⁹⁹ Pelgrom, Jeremia (2018), The Roman rural exceptionality thesis revisited, *Mélanges de l'École française de Rome –Antiquité*, C.130, S.1, [Online], (E.T. 28.02.2023). URL: <https://journals.openedition.org/mefra/4770?lang=en>, 2.

²⁰⁰ Romalıların bir asker-çiftçiye önem verdikleri değerler şöyle sıralanabilir: Namus, iktisat, ileri görüşlülük, sabır, çalışkanlık, dayanıklılık, cesaret, kendine güven, basitlik ve büyüklere saygı. Bkz. Barrow, s. 13.

²⁰¹ Pelgrom, s.1.

²⁰² Vergilius, Çiftçilik Zanaati (Georgics), Kitap 4, 8ff

²⁰³ Beard, s.60.

²⁰⁴ Beard, s.78.

²⁰⁵ Beard, s. 67-68.

²⁰⁶ Barrow, s.14.

²⁰⁷ Barrow, s.15.

²⁰⁸ Barrow, s.15.

merkezinde rahip babalar olacaktır.²⁰⁹ Bunun, hane halkının üzerinde mutlak hakimiyeti olan *Pater Familias* figürüne zemin hazırladığı düşünülmektedir. Bu figür, kaynağı ve iktidarı elde toplayıp dağıtan figür olarak zaman içinde sınıf ayrımları oluşukça öne çıkacaktır. *Pater Familias*'ın başında bulunduğı aile yapısına *gens* adı verilir ve 10. yüzyıldan itibaren Romalıların kültürünün bir parçası olduğı düşünülmektedir.²¹⁰

Romalıların animist inançları sadece eşyaların değıl, toplulukların da birer ruhu olduğı inancını içerir. *Genius* denen bu ruh, büyük aile yahut sülale olmaktan daha farklı bir birlik ruhunu ifade eder. *Genius*, bir amaç için yekvücut olmuş herhangi bir topluluk ya da birimde bulunmaktadır. Bu inanca göre ailenin *geniusu* olduğı gibi şehir devletinin, ordunun veya idari bir birimin de *geniusu* vardır.²¹¹ *Geniusun* somutlaşmasına yardımcı olan, Romalıların birbirleriyle ilişkilene biçimlerinde benimsedikleri belli başlı ilkeler ve kalıplar toplumsal yaşamı düzenlemektedir. Bunlardan biri *pius-pietas* ilişkisidir. Bu ilişkide *pius* boyun eğen, *pietas* ise *pius* üzerinde hak sahibi olan anlamını taşır.²¹² Kişiyile tanrı, anne-baba, çocuk, dost, memleket, kendisinden iyilik görülen ya da kendisine iyilik yapılan kişi arasında gelişen bir ilişki kalıbı olarak karşımıza çıkar.²¹³ Bir başka ilişki kalıbı, sorumluluk ve ciddiyet duygusunu ifade eden bir davranış ilkesi olan *Gravitasın* sonucu olarak belirir.²¹⁴ Devlet adamları, generaller, oy veren vatandaşlar, öğüt veren dostlar hep bu davranış ilkesi üzerinden ilişkilerini ve davranışlarını belirlerler.²¹⁵ Örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Geniusun vücut bulduğı en belirgin kurum, Romalıların toplum yapısının zaman içindeki değışiminin üzerinden izlenebileceğı *gens* olsa gerektir. *Pater familiasın* liderlik ettiğı bir klan olan *gens*, yalnızca aile üyelerinden oluşmaz. *Gensleri* oluşturan, aileyi aşan bir aidiyet bağıdır. Üretim güçlerinin gelişmesi ve savaş ganimetlerinin birikmesiyle özel mülkiyetin yaygınlaştığı ve kapsamının genişlediğı gözlemlendiğinde, *gensler* içinde servet farklılaşması ve sınıfsal ayrımlar oluşmaya başlamıştır.²¹⁶ Ayrışma, *patrici/klient/pleb* biçiminde üç sınıfın ortaya çıkışıyla somutlaşmıştır. *Patriciler*, *patres* (başkan) ve onun soyundan gelenlerdir.²¹⁷ Bunlar kendileri zengin oldukları gibi, ortak kullanımdaki mal ve

²⁰⁹ Barrow, s.15.

²¹⁰ Dialkov/Kovalev, s.37.

²¹¹ Barrow, s.19.

²¹² Barrow, s.20.

²¹³ Barrow, s.20.

²¹⁴ Barrow, s.20.

²¹⁵ Barrow, s.20.

²¹⁶ Barrow, s.40.

²¹⁷ Barrow, s.40.

foydaların da sahipliğine soyunmuşlardır.²¹⁸ Klientler ise *gens* içinde, *patricilerin* tabiiyeti altında yaşam süren, “diğerleri” konumuna yerleşmişlerdir.²¹⁹ Ayırt edici özellikleri, çeşitli sebeplerle mal ve mülk açısından kayba uğramış ve bir anlamda bir aile reisinin yanına sığınmış olmalarıdır.²²⁰ Her neviden işi üstlenen *klientler*, mal ve faydaların doğal sahibi *patriciler* olunca, malvarlıklarını *patricilerden* satın alarak elde etmek durumunda olmuşlardır.²²¹ Bu durum, alım-satım ilişkisini aşan bir bağa sebebiyet vermiştir. *Patriciler* *klientlerin* hamisi, *klientler* *patricilerin* daimî işbirlikçileri haline gelmiştir.²²² İki taraf arasında teklifsiz bir ilişki biçimine yol açan bu “karşılıklı yardım ilişkisi”²²³, beraberinde ahbap-çavuş ilişkisi olarak tarif edilebilecek politik bir ağ oluşumunu getirmiştir.²²⁴

Romalıların sınıflı yapısında üçüncü halka olan *pleblerin* kim oldukları ve siyasal pozisyonları konusunda görüşler çeşitlidir. Tarihçilerin bir kısmı, *pleblerin* tümünün başlangıçta *klient* olduklarını ve bu yüzden vatandaşlar topluluğunun bir parçası olduklarını, diğer bir kısmıysa Roma’ya sonradan göç etmiş kimseler olup, vatandaşlar arasına hiç girmediklerini ileri sürmektedir.²²⁵ *Pleblerin* kimliği tartışması siyasal organizasyon konusunda da tarihçileri birbirinden farklı sonuçlara ulaştırmıştır. *Patrici-pleb* biçiminde ikiye ayrılmış toplum tasavvuruna sahip tarihçiler hem *patricilerin* hem de *patrici olmayanların* *Comitia Curiata* isimli siyasal karar organına katılabildiklerini, sınıfsal ayrımın üçlü olduğunu savunan tarihçilerse *patriciler* ve *klientler* katılabilirlerken, *pleblerin* *Comitia Curiata*’ya katılamadıkları sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca, *pleblerin* tümünün fakir olduklarını kabul etmeyen bir tarih görüşü de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, siyasal karar alma süreçlerine katılamama konusunda aynı durumda olan *plebler* malvarlığı bakımından farklı durumdadırlar.²²⁶ Tarih yazınında genel eğilimin *plebleri*, *patrici olmayanlar* olarak kabul etmek yönünde olduğu görüldüğünden, bu anlayış çalışmamızda da benimsenmiştir.

Krallık devri Roma’sı, mit ve tarihsel gerçekliğin iç içe geçtiği bir dönemdir.²²⁷ Romulus, Numa Pompilius, Tullus Hostilius ve Ancus Martius, efsanevi kişilikler olarak

²¹⁸ Barrow, s.40.

²¹⁹ Barrow, s.40.

²²⁰ Atlan, Sabahat (2014), Roma Tarihinin Ana Hatları, I. Kısım: Cumhuriyet Devri, (Clemens Emin Bosch’tan çeviri ve düzenleme) Ankara, TTK Yayınları, s.18.

²²¹ Barrow, s.40.

²²² Barrow, s.40.

²²³ Smith, C.J. (2006), The Roman Clan, New York, Cambridge University Press, s. 171.

²²⁴ Baker, s.30.

²²⁵ Smith, s.170.

²²⁶ Faulkner, s.65.

²²⁷ Beard, s.71.

antik kaynaklarda yer almışlardır. İÖ 6. yüzyılda Roma'ya hâkim olan Etrüsk Krallar Tarquinius Piscus, Servius Tullius ve II. Tarquinius Superbus ise tarihsel kişilikler olarak kabul edilmektedirler.²²⁸ Bu dönemde Roma'nın kadim tarihçileri siyasal organizasyon yapısının kral, senato ve *Comitia Curiata'dan* (halk meclisi) oluştuğunu aktarmaktadır.²²⁹ Burada kralın konumu bir hükümdar gibi değil, klanların ortak çıkarlarını temsil eden *bir tribü* lideri, “güçlü adam” olarak öne çıkmış bir kişilik olarak anlaşılmaktadır.²³⁰ Zira İÖ 6. yüzyıl Roma'sının siyasal organizasyondan ve yönetimden anladığı ile antik dönem ve sonrasının aynı konseptleri anlayış biçiminin birbirinden farklı olması gerektiği, dönemin koşullarında bir devletin kurumsallaşma yeteneğinin ulaşabileceği muhtemel sınırlar dahilinde değerlendirilmektedir.²³¹ Senato, *pater familias* olan *patricilerden* oluşan²³² bir çeşit yaşlılar kurulusudur. *Comitia Curiata* ise kralın *imperium* yetkilerini ve iktidarını dayandırdığı meclistir.²³³ Bu mecliste herkes *gensine* göre bir *curiaya* dahildir ve tüm görüşmeler *curialar* içinde yapıldığı gibi, oylar da bireysel olarak verilmez, *curia* olarak verilir.²³⁴ Krallık devrinde siyasal yapıda *patriciler* ve *plebler* arasındaki güç dağılımında, dönemin getirisi olan zenginliğin etkisiyle değişiklikler olduğu ifade edilmektedir. Buna göre, artan zenginlik ve üretim ile ticaretin yoğunlaşmasından olumlu anlamda etkilenen *plebler* güçlenmişler, böylelikle *patricilerle* aralarındaki gerilim artmıştır. *Gens* düzeninin yıkılışına zemin hazırlayan bu durum, toplumsal yarılmayı bir gense dahil olma veya olmama ayırımına endeksli olmaktan çıkarmış ve servete sahip olma veya olmama ayırımına endekslemiştir.²³⁵

Kral Servius Tullius'a atfedilen²³⁶ siyasal yapının yeniden örgütlenmesi süreci kaynakların toplanması ve dağıtımı ile siyasal örgütlenme arasındaki ilişkiyi değiştirmiştir. Her beş yılda bir nüfus ve mal sayımı yaparak yurttaşların servetlerine ve ödedikleri

²²⁸ Diakov/Kovalev, s. 42; Barrow, s.27; Baker, s.30.

²²⁹ Diakov/Kovalev, s. 42. Bu anlatıların gerçekliğine şüpheyle yaklaşılması gerektiği, zirakrallık dönemiyle ilgili anlatılan birçok hadisenin, 1.yüzyıl Roması'nda gerçekleşenlerle oldukça benzer oluşu, Krallık dönemi anlatılarının antik dönem olaylarından yola çıkılarak oluşturulmuş olabileceği kanısı hakkında bkz. Beard, s.97-99.

²³⁰ Beard, s.99.

²³¹ Beard, s.99.

²³² Tüm patriciler senatoda yer almamıştır (Dionysius'un genel anlatısından çıkarım olarak bkz. Smith, s.253) fakat senato üyelerinin tümü toplumdaki rütbelerrince patrestir ve onların soyundan gelenlere de patrici denir. Bkz. Titius Livius, 1.8.7; Cicero, Res Publica, 2.23.

²³³ Diakov/Kovalev, s. 42.

²³⁴ Walbank, FW / Astin, AE / Frederiksen, MW / Ogilvie, RM (Editör) (2006), *The Ancient History of Cambridge, Vol.VII, Part 2, The Rise of Rome to 220 B.C.* 5. Baskı, Cambridge, Cambridge University Press, s.105.

²³⁵ Diakov / Kovalev, s. 47.

²³⁶ Beard, s.101.

vergilere göre beş sınıfa (*classis*) yerleştirilmeleri ve sayıma esas malların *gens* malları değil de kişilere ait mallar olmaları tüm yapıyı yeniden kuran etmenler olmuştur.²³⁷ Ayrıca sınıflar dışında bırakılan ve sayımda “kelle hesabı” ile yer alan *proletarii* (yoksullar) bulunmaktadır.²³⁸ Bu şekilde yapılan mal (toprak) sayımı (*census*) hem vergilendirmeye hem de askerliğe esas teşkil etmiştir. Tullius’un örgütlenmesi en basit şekliyle *classis* ve *infra classem* olarak ikiye ayrılmıştır. Mülkiyetin çokluğuna göre ayrılmış beş *classisten* birine mensup olanlar orduda süvarilik ve ağır silahlı piyadelik gibi üst seviyelerde görev yaparken *Infra Classem* denilen topraksız (kelle hesabı sayılan) kişilerse hafif silahlı birlikleri oluşturmuşlardır.²³⁹ Tullius Roma’yı *curialara* rakip olacak biçimde *centuriae* denen yüzlüklere bölerek örgütlemiştir.²⁴⁰ *Centuriaeler* hem coğrafi hem askeri ve hem de siyasal birer birimdir. Zengin olanın silah bakımından kendini donatma kapasitesinin yüksek oluşu mantığına göre şekillenmiş olan *Centuriaeler*, kendini ağır silahla donatabilen ve donatamayan askerler şeklinde yukarıdan aşağıya sıralı bir bölümlenmeyi yansıtmaktadır.²⁴¹

Anlatılara göre Tullius’un yeni sisteminde, oluşturduğu *Comitia Curiata* meclisinde oylama *Centuriaeler* üzerinden gerçekleşmektedir. Toplam 193 yahut 194 *centuriaeden* Birinci sınıfların oluşturduğu kırkı yaşlılardan kırkı gençlerden oluşmak üzere toplam seksen *centuriae* bulunduğu ve her *centuriaenin* bir oy hakkı bulunduğu, *Proletariilerin* tümüyle tek bir *centuriaede* toplanarak oy kullandığından²⁴², yüksek sınıfların oyları yeni tip meclis olan *Comitia Centuriata*’da zenginlerin karar mekanizmasında belirleyici hale geldiğini söylemek mümkündür.²⁴³

Tullius’un, toplumu sınıflara bölerken kırsal ve kentsel yerleşim birimleri de (*tribu*) oluşturduğu söylenmektedir.²⁴⁴ Amacı, şeflerin kontrolündeki klanlar şeklindeki eski örgütlenmenin gücünü kırarak *Comitia Curiata*’nın organizasyonunu değiştirmektir.²⁴⁵ Kurulan *tribular*, karar mekanizmasının işleminde doğrudan esas alınmasa da, nüfus ve mal sayımına (*census*) esas alındığından, bu sayım neticesinde askerlik ve vatandaşlık

²³⁷ Diakov / Kovalev, s. 47.

²³⁸ Diakov / Kovalev, s. 48.

²³⁹ Roselaar, Saskia T. (2010), Public Land in the Roman Republic: A Social and Economic History of Ager Publicus in Italy, 386-89 BC, New York, Oxford University Press, s.22; Walbank/Astin/Frederiksen/Ogilvie, s.103.

²⁴⁰ Walbank / Astin / Frederiksen / Ogilvie, s.92.

²⁴¹ Beard, s. 106.

²⁴² Faulkner, s.58.

²⁴³ Walbank / Astin / Frederiksen / Ogilvie, s.92; Beard, s.107-108.

²⁴⁴ Smith, s.177.

²⁴⁵ Faulkner, s.58.

durumu tespit edildiğinden, görünüşte idari fakat dolaylı biçimde siyasi nitelikte olmuştur.²⁴⁶ Sonuç itibariyle zenginlik, vergi, askerlik ve siyasal söz sahipliğinin dağılımı birbirine bağlı değişkenler olarak Roma'nın siyasal işleyiş kodunu oluşturmuştur.²⁴⁷

Tullius'un siyasal karar mekanizmasını etkilemek için zenginliği esas alarak yaptığı siyasal organizasyon değişikliği, orijinal haliyle *patrici* egemenliğini kırma amacının gerçekleşmesini sağlayamadığı, bilakis onu daha da güçlendirdiği söylenmektedir.²⁴⁸ Her ne kadar, Roma'nın tarihçileri Servius Tullius'un yukarıdakileri içeren bir siyasal sistem kurduğu söylene de, bu anlatıların gerçeklerden çok Roma'da daha sonraki yıllarda benimsenen siyasal organizasyon yapısının eskiye doğru bir yansıması olduğu görüşü ileri sürülmektedir.²⁴⁹ Romalıların tarihinin, Romalılarca bu yeniden inşası faaliyeti, güvenilirlik bakımından endişeyle karşılanırsa da, Roma politik kültürünü yansıması açısından, siyasal organizasyonun kaynakların toplanması ve o kaynaklardan istifade biçimiyle ilişkisini anlama faaliyetinde belirli bir yer tuttuğunu ifade etmek gerekir.

Roma Tarihi'nde genel olarak Servius Tullius anlatısını, ardılı Taquinus Superbus'un krallığı ve tiranlaşması anlatısı izlemektedir ve Cumhuriyet'in kuruluşu, tiranlaşan bir kralın yıkılışını takip eden bir olgu olarak açıklanmaktadır.

1.2.1.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Roma Cumhuriyeti, kuruluş paradigması olarak kendine tiranlık karşıtlığını seçmiştir. Tarquinus Superbus'un Roma'dan kovulmasının öyküsü ve bu olayın travması, bütün Cumhuriyet tarihinde gölgesi hissedilen bir travma olarak göze çarpmaktadır. Cumhuriyetin tiranlık karşıtlığı üzerine bir negatif kimliklenmesinin olması, pozitif bir kimliğinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Roma'da Cumhuriyet bir rejim olarak kurulmuştur. Yasaması, yürütmesi ve yargısıyla, bu esas teşkilat yapısının parçalarını oluşturan *patrici-pleb* biçimindeki sınıflı yapısıyla Roma Cumhuriyeti, kendi içinde dalgalanmalarıyla hüküm sürmüş bir siyasal yapı olarak öne çıkmaktadır. Bu siyasal yapının dayanakları olarak askerlik ve savaş, toprak, vergi ve siyasal rejim gösterilebilir.

²⁴⁶ **Taylor, Lily Ross** (2013), *The Voting Districts of the Roman Republic*, Originally published by the American Academy in Rome 1960, Ann Arbor, The University of Michigan Press, s.3.

²⁴⁷ **Faulkner**, s.58.

²⁴⁸ Hem zaman olarak hem de içerik olarak Solon ve Kleisthenes'in Antik Atina'da yaptığı reformlara benzerlik taşısa da Tullius reformları bire bir Atina'daki gibi sonuç vermedi. İki kültür arasında bir etkileşim olduğu kabul edilse de bunun planlı ve sürekliliği olan iş birlikleri biçiminde olmadığı, bunun sonucu olarak da aynı sonuçları vermedikleri değerlendirilmektedir. **Walbank / Astin / Frederiksen / Ogilvie**, s.112.

²⁴⁹ **Beard**, s.108.

1.2.1.2.2.1. Cumhuriyet Dönemi'nde Askerlik ve Savaş

Cumhuriyet rejiminin kendini dayandırdığı önemli temellerden biri askerliktir. Çiftçiliğin ve askerliğin aynı kişilikte bütünleştiği geleneksel Romalı profili, Cumhuriyetin halk unsuru olmakla, bel kemiğini teşkil etmiştir. Ayrıca, İÖ 3. yüzyıl ve devamında Roma'da bir memuriyet edinmek, dolayısıyla siyasette etkin olmak için on yıl orduda yer almış olma şartı bulunmaktadır.²⁵⁰ 1. Yüzyılda bu şart gevşemiştir ama yine de orduda yer almış bulunmak, *senatus* arasındaki rekabette bir aristokrati öne geçirmek için çok güçlü bir etmen olarak önemini sürdürmüştür.²⁵¹ Savaşmanın, ganimetin aslan payını subayların ve yüksek rütbeli komutanların ve daha sonra konsüller²⁵², praetorlar²⁵³, prokonsül²⁵⁴ ve *propraetor*²⁵⁵ların aldığı bir sistemde en çok zenginliği yine *senatusa* getirdiği de açıktır.²⁵⁶ Ayrıca özellikle fetihlerin hız kazandığı ve bu sayede Romalıların dünyanın en zenginleri haline geldiği²⁵⁷ 2. yüzyılda orduya hizmet sağlayanlar için kazanç kapısı, askerler içinse ganimet kapısı olan savaş, *senatus* haricindeki unsurlar için de doğrudan zenginlik kaynağı olmuştur.²⁵⁸ Savaştan elde edilen kaynağın bölüşülme tarzı yine siyasetteki dengelere etki etmiştir. Askerlik, ordu ve savaşlar yalnızca kaynağın bölüşülmesinin değil aynı zamanda toplanmasının bir konusu olarak da merkezi öneme sahiptir. Zira Roma İmparatorluğu bir yeri ilhak ettiği zaman oranın halkıyla yaptığı müttefiklik anlaşmasına göre onları kendilerine yetiştirilecek asker ve vergi vermekle yükümlü tutmuştur.²⁵⁹ Kendisine en çok

²⁵⁰ Sage, Michael M (2018), The Army of the Roman Republic: From the Regal Period to the Army of Julius Caesar, South Yorkshire, Pen&Sword Military, s.xi.

²⁵¹ Sage, s.xi.

²⁵² Konsüllük Roma'da, krallığın tasfiyesinden sonra, yürütme yetkisiyle donatılan ve kendilerine en yüksek sivil ve askeri güç manasına gelen imperium yetkisi verilen, yıllık olarak, aynı anda iki kişinin seçildiği makamdır. "Consul", Francisco Pina Polo, Oxford Classical Dictionary, <https://oxfordre.com/classics/display/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-1797?rskey=gXaSiL&result=1>, (s.e.t. 25.10.2023).

²⁵³ Praetorluk, İÖ 367 ye kadar devlet başkanlığı olarak kabul edilen, bu tarihten sonra konsüllerin ardından ikinci derecede imperium yetkisi taşıyan, yıllık olarak iki kişinin seçildiği makamdır."Praetor", T. Corey Brennan and Andrew Lintott, Oxford Classical Dictionary, <https://oxfordre.com/classics/display/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-5305?rskey=9xhc4Y&result=1>, (s.e.t. 25.10.2023).

²⁵⁴ Antik Roma'da, konsüllerin yetkisinin çoğuna sahip olan eyalet yöneticisidir. "Proconsul", The Oxford Dictionary of Phrase and Fable, s. 575, 2006.

²⁵⁵ Roma'da, resmi olarak praetor olmadan praetor yetkilerine sahip kılınan memurdur. Kierdorf, Wilhelm (Cologne), "Propraetor", in: Brill's New Pauly, Antiquity volumes edited by: Hubert Cancik and , Helmuth Schneider, English Edition by: Christine F. Salazar, Classical Tradition volumes (Ed.): Manfred Landfester, English Edition by: Francis G. Gentry. https://referenceworks.brillonline.com/entries/brill-s-new-pauly/*-e1010720, (s.e.t.25.10.2023)

²⁵⁶ Diakov / Kovalev, s.96-97.

²⁵⁷ Beard, s.178.

²⁵⁸ Sage, s.xii.

²⁵⁹ Beard, s.164.

gerekli olan insan kaynağını edinmede benimsediği yöntem Roma'ya savaşlarda güçlü bir şekilde çarpışma olanağı sağlamış, savaşlarda bölüşülen ganimetten pay da alan müttefikler Roma ile siyasi bütünleşmelerini böylece sağlamıştır.²⁶⁰ Bunun yanında Roma'nın müttefiklik yerine yarı (*civitas sine suffragio*) ya da tam (*civitas romana*) vatandaşlık verdiği unsurlar da vardır ve bunlar da yine verginin yanında askerlik yükümlülüğüyle devlete bağlanmışlardır.²⁶¹ Vatandaşlık statüleri bakımından da askerliğin aynı zamanda bir kaynak bölüşümü modeli olduğu hatırd tutulduğunda, tam oy sahibi olmaya hak kazanan kişilerin savaştaki kademesi ve siyasetteki kademesi yukarıda açıklandığı gibi paralel gidebilecektir. Oy kullanamayan ve seçimlerde aday olamayan yarım vatandaşlar içinse ganimetten pay almanın yanında Romalılarla sözleşme yapmak, evlenmek, serbest dolaşım gibi kazanç kapısı olabilecek faaliyetlere izin verilmiştir.²⁶²

1.2.1.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Toprak

Roma'dan kralın ve ailesinin kovulmasını takip eden 150 yıl, Roma'ya yönelmiş tehlikelerle mücadele ederek geçmiş, kralın döneminde gelişen ticaret durma noktasına gelince geçim kaynağı olarak toprak önem kazanmıştır.²⁶³ Giderek artan fetihler sonucu elde edilen toprakların (*ager publicus*) nasıl bölüşüleceği sorunu toplumsal hareketlere sebep olmuş ve siyasi rejimde birtakım değişiklikleri zorlamıştır.

Roma toplumunda toprağın üzerinde yaşayanlarla birlikte esas hâkimi bir diğer deyişle *ager publicus* üzerinde *possessio* yetkisine komünal biçimde sahip olan, *gens*ler olagelmıştır.²⁶⁴ Romalıların daha sonra toplum piramidinin en üstünü işgal eden bu kimselere *Patricii* demesi²⁶⁵ ve bu kimselerle *plebler* arasındaki sınıf ayrımının belirginleşmesiyle Patronlar (*patres*) ve onların *clientleri* şeklinde somutlaşan mülkiyet edinmeye liyakatli kesim, pleblere ancak borç verme esasına göre toprak işleme izni vermiş

²⁶⁰ Beard, s.164.

²⁶¹ Beard, s.165.

²⁶² Beard, s.165.

²⁶³ Diakov / Kovalev, s.52. İÖ. 3. Yüzsıldan itibaren toprakların genişlemesi ve Italia'nın fethiyle ticaret de önem kazanacaktır. Diakov/Kovalev, s. 70. Bununla birlikte askerlikle olan sıkı bağı toprağı siyasal rejim için her zaman önemli bir değişken yapmaya yetecektir.

²⁶⁴ Colognesi, Luigi Capogrossi (1986) Proprietà e signoria in Roma antica. Roma. (Aktaran: Smith, s.239.); Colognesi, Luigi Capogrossi (2009), Diritto e potere nella storia di Roma, Bologna, Il Mulino (Çeviren: Kopp, L (2014), Law and power in the making of the Roman commonwealth, Londra/New York, Cambridge University Press), s.12. Aynı zamanda her bir kimsenin sahip olduğu iki jugerumluk (yaklaşık ½ hektar) bir bahçe yahut bostan tipi toprağın bulunduğu, hakkında bkz. Colognesi (2009), s.12; Diakov/Kovalev s.39.

²⁶⁵ Colognesi (2009), s. 12.

borçlarını ödeyemediklerinde onları köleleştirmiş, Comitia Curiata’da bir görüşe göre hiç söz hakkı tanımamış²⁶⁶, Comitia Centuriata’da oylarının önemini oldukça az kılmıştır.²⁶⁷ *Senatus* bir sınıf olarak işte bu *patricii* kesimiyle kesişim içindedir.²⁶⁸ Toplumun en zenginleri ve soyluları, mülkiyet ve askerlik durumu çoktan aza doğru çeşitlenen Roma Cumhuriyeti mensuplarının en tepesini işgal etmektedir. Yoğun şekilde savaşların ve olağanüstü bir genişlemenin yaşandığı Cumhuriyet döneminde bu denklemde, toprakla ve getirileriyle ilgili değişiklikler olmuş, bu değişiklikler de siyasal rejime etki etmiştir.

Toprak-siyasal yapı ilişkisinde ilk kırılma, *pleb* ayaklanmasıyla başlayan “tabakalar mücadelesi” döneminde olmuştur. Toprak mülkiyetine erişimi olmayan, kaderini değiştirecek niteliğe sahip bir oy ve söz hakkı bulunmayan ama askerlik yapan, devlet hizmetine koşulan *plebler*, değişen ekonomik mekanizma karşısında kendilerine sözlerini yükseltecek bir alan açmak istemişlerdir.²⁶⁹ Artık ailelerin egemenliğindeki mülkiyet düzeninden bireysel mülkiyet düzenine geçildiğinden önlerinde açılan bir mücadele alanı gören zengin *plebler* siyasi söz hakkı, fakir *pleblerse* borç köleliğinden ve fakirliğe mahkûm olmaktan kurtulmak istemişlerdir.²⁷⁰ Bu amaçla tabakalar mücadelesinin sürdüğü 150 yılda en az beş kez kenti terk edip üstlendikleri işleri bırakmışlar, bu şekilde *patriciileri* hem kaynakları hem siyasal söz hakkını paylaşmaya zorlamak istemişlerdir²⁷¹. Nitekim başarılı da olmuşlardır. Öne İÖ 494’te *Concilium Plebis* (pleb meclisi) kurulmuş ve aedilisın yanında görev yapmak üzere *tribunus plebis* unvanlı yürütücüler atanmıştır.²⁷² Bu başlangıç noktasından daha sonra tribunus sayısının on olmasına ve İÖ 449’daki ikinci geri çekilmede (*secessio*) *Concilium Plebis*’in kararlarının *patricii* meclisinin kararlarına eşit sayılmasına ve ve Pleb Tribunlarının dokunulmazlıklarının kısmen tanınmasına²⁷³, İÖ 367’de *Sextius Licinus* Kanunları’nın kabul edilmesine²⁷⁴, İÖ 357’de en fazla borç faizi oranının %10 olarak

²⁶⁶ Diakov/Kovalev, s.42.

²⁶⁷ Faulkner, s.58.

²⁶⁸ Cicero, *De Re Publica*, [XII 23]. (Çeviren: Çevik, CC (2014), Devlet Üzerine, 1. Baskı, İstanbul, İthaki Yayınları, s. 165.) “Kralın kendilerine *patres*, çocuklarına *patricii* denmesini istediği Romulus’un *Senatusu* (...)”; Colognesi (2014), s.20. “*Senatus* kelimesi *senes* kökünden gelir ve *yaşlılar* demektir. Hem bu kelime hem de *patres* kelimesi olgunluğun ve kamusal rollerin yaşlı erkeklere yakıştırıldığını gösterir. Bu açıdan bakıldığında *patres* meclisinin *interregnum* döneminde egemen güçle donatılması ve diğer zamanlarda da krala yardımcı rol üstlenmesi şaşırtıcı değildir.”

²⁶⁹ Beard, s.147; Faulkner, s.65-66; Atlan, s.31-32; Diakov/Kovalev, s.57-58.

²⁷⁰ Diakov / Kovalev, s.57-58; Atlan, s.32.

²⁷¹ Faulkner, s.66.

²⁷² Atlan, s.32.

²⁷³ Atlan, s.35-36.

²⁷⁴ Faulkner, s.74.

belirlenmesine²⁷⁵, İÖ 287’de *Concilium Plebis*’in kararlarına tüm Roma Cumhuriyeti’nde bağlayıcılık tanınmasına²⁷⁶ ilerlenmiştir. İki *seccesio* arasında yasaların particilerin tekeline çıkması ve *plebler* tarafından da bilinebilir, öngörülebilir olması için yazılı hale getirilmesi patricilere kabul ettirilmiş, *decemvirilik* (onlu yönetim) ilan edilerek bu yönetime yasaları yazıya dökme görevi verilmiştir. Bunun sonucunda Onikilevha Kanunları yasalaşmıştır. Bu yasalar, *pleblere* tam bir eşitlik sağlamasa da yasaların üzerindeki mutlak patrici hakimiyetinin kırılması bakımından önemlidir.²⁷⁷ Fakat *patriciilere* *pleblerce* kabul ettirilen en önemli geri adım *Sextius Licinus* Kanunlarıyla olmuştur denebilir. Bu Kanunlar, Roma Cumhuriyeti için özel anlam arz eden bir mesele olan *ager publicus* ve paylaşımıyla ilgili karşılaşılan sorunlara bir çözüm olarak getirilmiştir.²⁷⁸

Patriciiler karşısında *pleblerin* siyasal olarak güçlendirilmesi 4. yüzyıl itibarıyla ancak toprakların adil bölüşümüyle mümkün olabilecek bir konudur. Zira hem yasama meclisinde en güçlü oy, hem de yürütme yanında tüm memuriyetler zenginlerin doğal hakkı olarak görülmektedir. Zenginliğin ana kaynağı da mülkiyettir. Genişleyen Roma’daki yeni toprak enflasyonu, siyasi rekabetin de bu kazanılmış yeni topraklar, yani *ager publicus* üzerinden olmuştur. Buradan hareketle *senatus*, ilhak edilen Etrüsk şehri Veii’nin topraklarının *plebler* arasında kişi başı 7 *jugerum*luk parçalar halinde dağıtılması düzenlemiştir.²⁷⁹ İÖ.367’de bu ortamda kabul edilen *Sextius Licinus* Kanunlarıyla sahip olunabilecek maksimum toprak ve hayvan miktarı belirlenmiş, bu şekilde küçük çiftçi korunurken, büyük toprak sahipleri de sınırlanmıştır.²⁸⁰ Ek olarak borçlarda ödeme kolaylığı sağlayacak bir ödeme rejiminin getirilmesi ve askeri *tribunluğun* kaldırılmasıyla *consullüğün* yeniden getirilmesi ve consullerden birinin *pleblerden* olma zorunluluğunun getirilmesi bu Kanun ile yapılan diğer değişiklikler olmuştur.²⁸¹

Nihayet, erken cumhuriyet döneminde tabakalar mücadelesine sebep olmuş olan kaynak bölüşümüne dair tüm sorunlar, yukarıda bahsi geçtiği üzere emperyal vurgun ekonomisinin toplumun tüm katmanları için doyurucu imkanlar sunmasıyla buharlaşmış gözükmektedir.²⁸² Öyle ki, 2. yüzyıla kadar, Roma siyasi istikrarıyla göz doldurmuştur.

²⁷⁵ Diakov / Kovalev, s.63.

²⁷⁶ Faulkner, s.74.

²⁷⁷ Diakov / Kovalev, s.60.

²⁷⁸ Faulkner, s.73.

²⁷⁹ Diakov / Kovalev, s.62.

²⁸⁰ Atlan, s.s.49.

²⁸¹ Diakov/Kovalev, s.62.

²⁸² Faulkner, s.77.

Fakat savaş ganimetinin en verimli kazanımı olan yeni topraklar, 2. yüzyılda bir kez daha Romanın kaynak bölüşümü üzerinden siyasi yörüngesini tartışmasına sebep olmuştur.

2. yüzyılda Roma, hükmünü doğu topraklarına yayınca, çağın en varlıklı olma mertebesine kendiliğinden erişmiştir.²⁸³ Böylelikle zenginlik tüm Romalılara yayılmış, yeni topraklar devasa parçalar halinde zenginlerce paylaşılmıştır.²⁸⁴ Zenginlerin sahiplendiği bu dev *ager publicus*larda asker-çiftçi Romalılar değil, köleler çalıştırılmıştır.²⁸⁵ Böylece Romalı kimliğini yansıtan köylü kesimine yer bırakılmamış, bunlar şehirlere savrulmuş, hayatlarına *proletarii*²⁸⁶ olarak devam etmek zorunda kalmışlardır.²⁸⁷

*Ager publicus*tan sahiplenilen ve komşu fakir toprakların da satın alınmasıyla genişleyen ve ticari üretim için zenginlerce işletilen dev topraklar, *latifundialar* olarak isimlendirilmektedir²⁸⁸ ve bunların varlığıyla işletilme biçimlerinin sebep olduğu sosyal düzen bozukluğu, bir pleb tribununu fena halde rahatsız etmiştir. Roma’da adaletsiz dağılmış olan topraklar için reform iddiasıyla ortaya çıkan ve iki kez arka arkaya tribün seçilen, üçüncü kez seçileceği sırada *senatus* tarafından oldukça dramatik şekilde öldürülen Tiberius Gracchus, ölümüne kadar arkasında durduğu reformunu Roma’nın kurtuluşu ve istikrarı için bir araç olarak görmüştür.²⁸⁹ Zira daha önce açıklandığı üzere topraklarını işleyen köylü Romalılar aynı zamanda askerdir. Askeri sistem mülk temelli sınıflandırmaya bağlı olduğundan ve geçim kaynağı bulunmayan asker-köylü kendini donatma ve temel gereksinimlerini karşılama bakımından zayıf düşeceğinden, temeli orduya dayalı Roma Cumhuriyetinin sürdürülebilirliği tehdit altındadır ve bu durum, Tiberius Gracchus’a göre derhal düzeltilmelidir.

Bir sosyal adalet meselesi olmayıp, beka sorunu olarak ele alınan toprak meselesinin çözümü için getirilen kanun şöyledir:

“1. 4. yüzyıla ait olan ve bu esnada artık tatbik edilmeyen Licinius Kanunu’nun yeniden ihyası. Bu kanuna göre her vatandaş devlete ait topraklardan 125 hektardan fazla yer işgal edemezdi. Şu halde bu miktardan

²⁸³ Atlan, s.66.

²⁸⁴ Atlan, s.66.

²⁸⁵ Atlan, s.66.

²⁸⁶ Devlete çocuklarını vermek dışında hiçbir faydası olamayacak kadar fakir olanlara verilen isimdir. Andrew Lintott, “Proletarii”, Oxford Classical Dictionary, <https://oxfordre.com/classics/search?siteToSearch=classics&q=proletarii&searchBtn=Search&isQuickSearch=true>, (s.e.t. 25.10.2023)

²⁸⁷ Atlan, s.66.

²⁸⁸ Faulkner, s.136; Appianus, *İç Savaşlar*, I.7; Plutarkhos, *Tiberius Gracchus* 8.

²⁸⁹ Faulkner, s.141.

fazla topraklar, üzerinde yapılan binaların tutarı ödenmek üzere, geriye iade edilecek, yalnız arazi sahiplerine iki oğlu için ayrına 125 hektar toprak bırakılacaktı.

2. Geriye verilen topraklar parsellenecek ve her biri 7 ½ hektar olmak üzere, küçük çiftlikler meydana getirilerek ufak bir ücret karşılığında topraksız vatandaşlara dağıtılacaktı. Bu topraklar satılamayacak, yalnız işletme ücreti babadan oğula geçecekti.

3. Bu Kanunları tatbik etmek için üç kişiden mürekkep bir komisyon kurulacaktı. Komisyonu teşkil edenlere, hangi toprakların geriye iade edileceğini hemen ve yerinde tayin edebilmek için adli yetkiler verilecekti.”²⁹⁰

Toprakların dağıtılması nasıl Tiberius Gracchus için kendisini aşan anlamlara sahipse, *senatus* için de öyledir. Zira *Comitia Centuriata*’da olduğu gibi *senatus* arasında da sahip olunan siyasi sözün değeri mülk zenginliğinin miktarıyla doğru orantılıdır. En zengin olan, bir devlet memuriyetine seçilmek için en çok oyu almaya en güçlü adaydır. Zira bir kişi ne kadar zenginse, kendine bağlı olanların sayısı o kadar fazla olmaktadır.²⁹¹ Ne zenginliklerinden ne de siyasi önemlerinden vazgeçmek isteyen *senatus* sınıfı, Tiberius Gracchus ile beraber görev yapan diğer halk tribunu Octavius ile ittifak kurup kanunu veto ettirmişlerdir. Roma’da halk tribunlarından biri bir kanunu veto ettiğinde o kanunu meclise taşımanın bir yolu olmadığından kanun oylanamamıştır.²⁹² Bunun üzerine Octavius’un görevden uzaklaştırılması sağlanmış ve yerine gelen *tribun* sayesinde kanun yürürlüğe konmuştur.²⁹³ *Senatus*’un kanuna muhalefeti bu kadarla kalmamış, giderek yükselen tansiyon Tiberius Gracchus’un üçüncü kez *tribun* seçilmesi gündeme geldiğinde, onun krallığını ilan edeceği yönündeki dedikoduların da etkisiyle büyük bir sıcak çatışma yaşanmış, sonuçta Tiberius Gracchus öldürülmüştür. Ölümünden sonra reform kanunu yürürlükte kalmıştır fakat dağıtım işinin kontrolü *senatusun* yedine geçmiştir.²⁹⁴

Toprak reformu arzusu Tiberius Gracchus olayından sonra *senatus* cenahına daima Cumhuriyeti yıkma arzusuyla eş görülmüştür.²⁹⁵ Tiberius Gracchus’un ardılı olan kardeşi Gaius Gracchus da reformcudur. Onun reformları da toprağın yeniden dağıtımını içerir fakat

²⁹⁰ Atlan, s.127.

²⁹¹ Diakov / Kovalev, s.102.

²⁹² Atlan, s.127.

²⁹³ Atlan, s.128.

²⁹⁴ Faulkner, s.142.

²⁹⁵ Atlan, s.129.

bununla sınırlı değildir. Toprak sorunun ve çözümü sürecinin ortaya koyduğu siyasi sorunlar da Gaius'un gündemindedir. Senatus'ta yoğunlaşan siyasi güç temerküzünü dağıtmanın yolu Gaius tarafından alt tabakada yeniden dağıtımla beraber, üst tabakada Senatus'a rakip bir zenginler sınıfı yaratmaya yönelik bir yeniden dağıtım faaliyeti olarak görülmüştür. Reform kapsamında alt tabaka için Tiberius Gracchus'un kanununu tamamen yeniden yürürlüğe koymuş ve askerlerin silah ve giyeceklerini karşılama yükünü devlete yükleyen bir yasa çıkarmıştır.²⁹⁶ Bunun yanında *lex frumentaria* isimli yasayla Roma halkının, devlet tarafından sübvans edilen uygun bir fiyattan buğday alması mümkün kılınmıştır.²⁹⁷ Gaius'un siyasi işleyişin değişmesi için öngördüğü üst tabakaya yönelik reformlar ise Yargılama Yasası'nı ve Asya eyaletinin yönetimiyle ilgili bir özel bir yasayı çıkarmak olmuştur.²⁹⁸ Yargılama yasası mahkeme jürisinin senato üyelerinden değil atlılardan oluşmasını öngörmektedir. Yargı alanında bu kanun vasıtasıyla güç sağladığı *equites* (atlılar) sınıfına Asya eyaletleriyle ilgili yasayla bu eyaletlerde mültezimlik yapma ve devlet hizmetlerini üstlenme konusunda ayrıcalık sağlamıştır.²⁹⁹ Bu işi beş yılda bir yenilenen sözleşmelerle üstlenen ortaklıklara *publicani* denilmiş ve bunların kamu inşaatları yapabilmelerinin de önü açılmıştır.³⁰⁰ Örneğin *lex frumentaria* yasasının doğurduğu buğday depolama ihtiyacının karşılanması için gereken ambarların inşası bunlara yüklenmiştir.³⁰¹ Böylelikle güçlendirilen *eques* sınıfı siyasi olarak senatus sınıfının siyasi gücünü kıran bir rakip kılınmıştır.³⁰² Mültezimlik görevini yaparken *eques* sınıfı mensupları vergi miktarından fazlasını toplamış ve vergiden geriye kalana el koymuşlardır.³⁰³ Bu sebepten ötürü yargılanmamaları da Gaius tarafından tazminat yasası ile güvence altına alınmıştır.³⁰⁴ Yargılama yasasının varlığında yolsuzlukları sebebiyle *equitas* önünde yargılanan senatörler mahkum olurlarken *eques* mensuplarının vergi üzerinde yolsuzluk yaptığı yönünde şikayette bulunanların sonu idam edilmek olmuştur.³⁰⁵

Hukuk yoluyla kaynakların yeniden dağıtımının, siyasal rejimin yeniden tasarımı için araç olarak kullanıldığı reformlar, Gaius Gracchus'un halk desteğini yitirmesi ile sona

²⁹⁶ Diakov / Kovalev, s.127.

²⁹⁷ Diakov / Kovalev, s.127.

²⁹⁸ Diakov / Kovalev, s.128.

²⁹⁹ Diakov / Kovalev, s.128.

³⁰⁰ Faulkner, s.146.

³⁰¹ Atlan, s.131.

³⁰² Faulkner, s.145.

³⁰³ Faulkner, s.145; Beard, s.263.

³⁰⁴ Beard, s.263.

³⁰⁵ Beard, s.264.

ermiştir. Halkçı olmak iddiası bulunan Gracchus kardeşlerin küçüğünün yaşadığı bu hadisenin sebebi Latinlere vatandaşlık verilmesi yönünde attığı adım olmuştur.³⁰⁶ Vatandaşlık statüsüne tanınan imkanları paylaşmak istemediğinden halkın yalnız bıraktığı Gaius, İÖ.121 yılında arkadaşlarıyla beraber öldürülmüştür.³⁰⁷ Gaius'un ve destekçilerinin ölümünden sonra reformlarında geriye kala yalnızca *lex frumentaria* olmuştur.

1.2.1.2.2.3. Cumhuriyet Dönemi'nde Siyasal Rejim

Roma Cumhuriyetinde iktidarın Roma halkından kaynaklandığı fikri hakimdir.³⁰⁸ Fakat bu durum Roma'nın bir demokrasi olduğunu ya da modern halk egemenliği yahut millet egemenliği teorilerindekine benzer bir zihniyeti benimsediğini göstermez. Her zaman bir oligarşi olma kimliğini muhafaza eden Roma'da siyasal rejimle ilgili değişiklikler, kaynak bölüşümü ve tabakalar arası mücadeleye göre fakat yine oligarşi sabiti etrafında şekillenmiştir. Yasama meclisinde halkın servete göre belirlenmiş gruplarla ve en zenginlerden başlayarak sırayla oy kullanması, halk meclisinin yalnızca yüksek bir *magistratın* çağrısıyla toplanabilmesi ve yine yüksek bir *magistratın* sunduğu önerileri oylayabilmesi, memuriyetler için ancak daha önceden onaylanmış bir listeye dahil olanlar lehine oy kullanabilmesi, yüksek memurlukların dar bir zenginler çevresi içinde paylaşılması, bu duruma ilişkin somut göstergeler olarak ele alınabilir.³⁰⁹ Her ne kadar Polybios'un İÖ 2. yüzyıldan o güne ve geçmişe bakarak inşa ettiği karma anayasa anlatısında Roma'nın her zaman, demokratik, oligarşik ve monarşik unsurları içeren karma bir yönetim olduğunu ve onu mükemmel yapan da bu özelliği olduğunu açıklasa da, organizasyona esas olan kriterin servet dağılımı oluşu, rejimin ana karakterinin oligarşi olduğunu düşündürmektedir.

Cumhuriyetin yasama organı, üç biçimde ortaya çıkmıştır. Tarihsel olarak en eski olan fakat zamanla ağırlığını kaybeden, genslere oluşmuş *Comitia Curiata*, kuruluşu Romalı tarihçiler tarafından Servius Tullius'a atfedilen ama aslında Cumhuriyet dönemine tarihlenen ve merkez yasama organı haline getirilmiş olan, zenginlik ve askerlik ölçütüne göre oluşturulmuş gruplardan müteşekkil *Comitia Centuriata* ve daha sonra, İÖ 5. yüzyıl ortalarında, *patrici-pleb* çatışmasının sonlandırılmasına yönelik atılmış bir adım olarak

³⁰⁶ Diakov / Kovalev, s.128-129; Atlan, s.132; Faulkner, s.147.

³⁰⁷ Faulkner, s.149.

³⁰⁸ Diakov / Kovalev, s.64; Faulkner, s.75-76.

³⁰⁹ Faulkner, s.75-76.

kurulmuş ve etkinliğini aşamalı olarak artırmış pleb meclisi *Concilia Plebis* yasama organının Roma Cumhuriyet tarihi boyunca aldığı biçimler olmuştur.³¹⁰ Yürütmenin en güçlü makamı olan *consullük*, Krallık travmasını resmeder biçimde ikili bir yapı olarak tesis edilmiştir. İki konsül esas yürütme gücünü üstlenmiştir. Bunların yanında vergilendirme ve vergiye esas nüfus ve mal sayımından sorumlu *censor*, kamusal inşa faaliyetleri ve hizmetlerden sorumlu *aedilis* gibi önemli memurluklar da yürütmenin diğer unsurlarını oluşturmaktadır. Hem *consullük* hem de diğer önemli memuriyet makamı daima Roma'nın aristokrat unsur (*senatus*) tarafından sahiplenilmiştir. Fakat yasama organına olduğu gibi, yürütme organına da etki eden *patrici-pleb* çatışmasının nihayete erdirilmesi sürecinde *pleb* Roma memuriyet makamı olan *tribunusluk* oluşturulmuş, başta iki, daha sonra on adet *tribunus* için Roma yürütmesinde yer açılmıştır. Devlet memurlukları da birer birer *pleblere* açılmıştır.³¹¹ Cumhuriyet dönemi içindeki siyasal kırılmaların ilki, tam olarak burada gerçekleşmiştir.

4. yüzyıl boyunca *pleblerin patriciiler* karşısında gitgide güçlenişi sonunda iki tarafı siyasal olarak eşitlemiştir. Fakat Bir *plebin* bir *patricii* ile siyasal anlamda eşit görülmesinin hala bir koşulu vardır: zengin olmak. Bir önceki bölümde açıklamaya gayret ettiğimiz, dönemin en güçlü mali kaynakları olan toprak ve diğer ganimetler üzerindeki adil bölüşüm çabası, işte bu anlayıştan ötürü, siyasal eşitliği elde etmeye yönelik olmuştur. Sonuç itibarıyla Roma'da artık yeni bir siyasal hiyerarşi etkindir. Servet ve makama göre şekillenen bu hiyerarşide *optimatus*, toplumun zirvesini oluşturmuş, bu kişiler kamu görevlerine layık kişiler olarak belirlenmiştir.³¹² *Optimatus*'un ardından tanınmaya layık kişiler ya da asiller olarak açıklanabilecek *nobilites*, arkasından fakir *plebs* gelmekte ve en alt tabaka da *servus* (köleler) olmaktadır. *Servus*'un köle statüsü borçtan kaynaklanmaz, savaşta tutak olmak gibi başka sebeplerden kaynaklanır. Bu tabaka hukuken eşya hükmündedir.

Yargı da yürütme gibi, hakimiyetini *senatusun* yedinde tuttuğu bir erk olarak uzun süre faaliyetlerine devam etmişse de toplumsal çatışmaların yoğun olarak yaşandığı Gaius Gracchus'un reform hareketlerinin gündemde olduğu İÖ 2. yüzyıl sonlarında bu hakimiyet, *senatusun* zayıflatılması amacıyla atlılara, bir diğer deyişle *eques* sınıfına aktarılmak istenmiştir. Bu da mahkemede jürinin *equitastan* oluşmasının yasalaşmasıyla olmuştur.

³¹⁰ Diakov / Kovalev, s.64;

³¹¹ Faulkner, s.74.

³¹² Diakov / Kovalev, s.63.

Yukarıda açıklandığı üzere yeni ve siyaseten güçlü bir zenginler sınıfı yaratmak için yargı erkini yeniden dizayn etme yöntemi, bu şekilde benimsenmiştir.

Roma’da Gaius Gracchus’un ölümünden sonraki dönemde savaşların yoğunlaşmasıyla büyük komutanlar öne çıkmış, uzun yıllar ve tekrar tekrar, yüksek memuriyetlere seçilmişlerdir. İÖ 119’da Marius’un pleb *tribunluğundan* ve daha sonra 107, 104-100 arası ve 86’da *consul* olarak görev yapmasından başlayarak bu trendin imparatorluk dönemine kadar sürdüğü söylenebilir. Marius’la çatışmasında onu alt edip sürgüne gönderen ve *senatusun* yönetimdeki ağırlığını azaltmaya çalışan Marius’un hamlelerine zıt bir şekilde, *senatusu* güçlendiren Sulla ile birlikte bu eğilime *dictatorluk* müessesesinin ağırlığı eklenmiştir.

Dictator Roma’da, Roma tarihi boyunca felaket ve savaş dönemlerinde devreye sokulan bir makam olup, olağanüstü yetkilerle donatılmıştır.³¹³ İÖ 82’den İÖ 79’a kadar işgal ettiği bu makamı Sulla, “Sulla Anayasası” olarak bilinen, senatoyu yönetimde güçlendiren reformlar yapmakla değerlendirmiştir.³¹⁴ Sulla’nın ve reformlarının ağırlığını Roma’nın üzerinden kaldırıp hakimiyeti ele alan ve yine büyük bir komutan olarak yönetimde öne çıkan Pompeius³¹⁵’un, Ceasar ve Crassus ile kurduğu birinci triumvirilik³¹⁶ (İÖ. 60) ve siyasi mücadelede kendisine karşı yenik düştüğü bir başka büyük komutan olan Caasar’ın ölümünün ardından kurulan ikinci triumvirilik (İÖ 43) ile beraber geçiş tamamlanmış, bu *triumvirilik* içinden güçlü bir şekilde çıkarak İmparatorluğa yürüyen Marcus Antonius (nam-ı diğer Augustus) ile Roma’da cumhuriyet dönemi kapanmış, İmparatorluk dönemi açılmıştır.

1.2.1.2.2.4. Augustus ve Roma’da Yeni Yönetim Paradigması

Cumhuriyetten imparatorluğa geçişte zenginlik, siyasi güç ve askeri güç arasındaki Roma’yı siyasi olarak özetleyen karşılıklı bağımlılıkta askeri güç, kalan ikisini üzerinde toplayarak bir kendinde süper güç yaratmıştır. Bu süper güç, İmparatordur ve Roma artık onun şahsında tecessüm etmektedir. Askeri gücün temsili hem Cumhuriyet hem de diktatörlükler döneminde büyük komutanlarla temsil edilegelmiştir. Augustus da bu son

³¹³ Wilson, Mark (2021), Dictator: The Evolution of the Roman Dictatorship, Ann Arbor, University of Michigan Press, s.3-4.

³¹⁴ Diakov / Kovalev, s.143; Faulkner, s.166.

³¹⁵ Diakov / Kovalev, s.163 vd.

³¹⁶ Üçlü yönetim. Bkz. Oxford Classical Dictionary, ‘Triumviri’

dönem diktatörlüklerin bir devamı niteliğinde olmasına karşın, kurduğu rejimin Sulla, Ceasar gibi diktatörlerinkilerden önemli farkları vardır.³¹⁷

Mensubu olduğu triumvirliği İÖ.30 yılında yaptığı darbeyle, Antonius'un elinden yetkilerini alıp onu senatodan atarak sonlandıran Augustus, bir tür monarşi kurmuştur.³¹⁸ Fakat bu, Helenistik bir monarşi de olmamıştır. Roma'nın kendi iç dinamiklerinin dönüştürülmesiyle elde edilen kendine özgü bir siyasal rejim olmuştur.³¹⁹

Augustus Roma'da tüm yönetim paradigmasını değiştirmiştir. Bu değişime ordudan başlamıştır. Orduyu küçültmüş ve yeniden yapılandırmış³²⁰, aynı zamanda komutanların ordudaki her türlü ağırlığını ortadan kaldırarak askerlerin sadakat ve bağlılığını yalnız kendisine yöneltmiştir. Ordunun en alt kademe yöneticisi olan *centurion*ların atanmasına dahi tek başına karar vermiştir.³²¹ Daha önce emeklilikleri komutanlarının inisiyatifine bağlı olan askerlere sabit bir hizmet süresi ve sonunda bizzat vergilerle finanse ettiği emeklilik imkanını tanımıştır.³²² Generallerin zafer alayı düzenlemelerini yasaklamış, zafer payesini İmparator ve ailesi dışındakilerin temsil etmesine müsaade etmemiştir.³²³ Sözü geçen emeklilik reformu için orduya yapılan sarfiyatın yıllık vergi gelirinin yarısından fazlasını oluşturması, Augustus'un kurduğu yeni siyasal rejimde orduya nasıl merkezî bir rol atfettiği konusunda bir fikir verebilecek niteliktedir.³²⁴ Devlet, vergi gücüyle orduyu desteklemekte, orduysa İmparatoru başkomutan olarak görüp ona mutlak sadakat göstermektedir. Bu iki siyasi rejim unsurunun arasındaki bağlantıyı ise Augustus'un yerel idare sistemi sağlamaktadır.³²⁵

Augustus'un *princeps*lik olarak kurduğu yönetim modelinin ilk iki yüzyılında İmparatorluğun her yerinde, kendi yerel kaynaklarına dayalı olarak idare olunan sayısız şehirler kurulmuştur.³²⁶ Bu yerel kaynaklar öncelikle yerel toplulukların kendini yöneten idarelerin işlerliği ve yerel zenginliğin mobilize edilmesiyle elde edilmiştir.³²⁷ *Municipia*ları (kent-kasaba) idari birimler olarak ele alan bu sistem, *decurion*lara ve yerel *magistrat*lara

³¹⁷ Faulkner, s.209.

³¹⁸ Diakov / Kovalev, s.196.

³¹⁹ Diakov / Kovalev, s.196.

³²⁰ Faulkner, s.208.

³²¹ Diakov / Kovalev, s.197.

³²² Beard, s.371.

³²³ Beard, s.374.

³²⁴ Beard, s.371.

³²⁵ Faulkner, s.209.

³²⁶ Colognési, s.307.

³²⁷ Colognési, s.307.

dayalı olarak işlemiştir.³²⁸ Esasen imparatorluk çağından önce kurulmuş olan yerel düzeyde yetkili makamların en etkili olduğu dönem, yatırım, kaynaklar ve enerji varlığının en yüksek seviyede olduğu dönem olmuştur.³²⁹ *Evergetizm* adı verilen, elitlerin hem eyaletlerini yönetmekle hem de kamu yararına harcama yapmakla yükümlü oldukları bir anlayış³³⁰, *municipiaları* kendi işlerinde işleyen birimler kılınmıştır.³³¹

Augustus döneminde *decurionlar*, şehirlerin finansal yönetiminden sorumlu ve vergi toplamakla görevli kişiler olmuşlardır.³³² Bu kişiler yerel eşraftan, mülk sahibi olanlar arasından belirlenmiştir. Senatörler ve *eques*lerden sonra üçüncü aristokratik sınıf olarak belirlenen *decurionların* bu makamı elde etmelerinin saygıdeğer bir soydan gelmek (iyi doğum) ve ahlaki liyakat olmak üzere iki koşulu daha bulunsa da zenginliğin bu diğer iki koşula baskın çıkmasına izin verildiği ifade edilmektedir.³³³ Şehirlerin temsilciliğini üstlenen ve vergi toplama yetkisini imparatorluk adına elde bulunduran bu kamusal kişiliklere imparatorluk tarafından görevlerinin ifasına karşılık bir ödeme yapılmamıştır. Aksine, evergetizm anlayışı çerçevesinde bu kişilerden kamusal giderlere kendi zenginliklerinden harcayarak katılmaları beklenmiştir. Ayrıca *decurionların* zenginlikleri İmparatorluk için toplanacak vergiler bakımından da bir teminat niteliğini taşımıştır.³³⁴

Yeni yönetimin belkemiğini oluşturan ordunun finansmanını garanti altına alırken kendini idare eden şehirlerin oluşturulmasıyla tek bir yöneticiye bağlı büyük bir organizasyonu bir arada tutmayı hedefleyen Augustus, bunu yalnızca *decurionların* konumlarını yeniden düzenleyerek yapmamıştır. Roma aristokrasisinin diğer iki önemli katmanı olan *senatus* ve *eques* sınıflarının konumlarını ve etkinliklerini de yeniden düzenlemiştir. *Senatus* sınıfına statü ayrıcalıkları tanımış, senatörlüğün kalıtsal asalete dayalı bir makam olmasını güvence altına almış ve *senatus* olmak için gerekli servet miktarını artırarak onları yüceltmıştır.³³⁵ Öte yandan seçimleri kaldırıp yerine atama usulü getirerek tamamen kendisinde bağlı hale siyasi etkinliklerini elinden aldığı *senatusları*

³²⁸ Colognessi, s.307.

³²⁹ Colognessi, s.307.

³³⁰ Bu anlayış, İmparatorluk seviyesinden itibaren tüm siyasi makamlara yayılmıştır. Augustus'un döneminin karakteristik özelliği olan aşırı harcamalarını ve büyük kamusal işlerini kendi ağzından anlattığı *Res Gestae*'nin 15.-17. Bölümleri ve 19. Bölümü bu konuya ışık tutmaktadır.

³³¹ Colognessi, s.307.

³³² Faulkner, s.207; Colognessi, s.228.

³³³ Garnsey, Peter / Saller, Richard (2014), *The Roman Empire: Economy, Society and Culture*, New York/Londra, Bloomsbury, s.137-138.

³³⁴ Garnsey / Saller, s.138.

³³⁵ Garnsey / Saller, s.136.

İmparatorluğun emrinde hizmet veren bir yönetim birimine dönüştürmüştür.³³⁶ Eques sınıfının cumhuriyet döneminde elde ettiği kamu işleri üstleniciliği (*publicani*) dolayısıyla ulaştığı zenginliğe *princeps*lik döneminde idari ve askeri sorumluluklar eklenmiş, *eques*lere verilen makamlar artmış ve toplumdaki hiyerarşik konumları güçlenmiştir.³³⁷ Yine de, ifade edildiği üzere bu konumlar artık siyasi olarak söz sahibi ve belirleyici değildir. Augustus tarafından her bir sosyal sınıfa verilen ayrıcalıklar, onları kendisine sadakatsizle bağlamak ve tüm siyasi ağırlıklarını yok etmek üzerine olmuştur. Augustus'un tüm bu politik yeniden yapılanmayı kaynakları mobilize etme ve dağıtımındaki değişkenlere bağlı olarak inşa etmesi dikkate değerdir. Vergi akışını belli bir yönde düzenleme ve seçkinlerin kaynaklarını statü karşılığında mobilize etme yönündeki politikası Augustus'a, Roma'nın kurumlarını ortadan kaldırmadan, kaynakların akışını düzenleyerek devletin siyasi rejimini değiştirmek ve sonuçta bir İmparatorluk elde etme imkânı vermiştir.

1.2.1.2.2.5. İmparatorluk Dönemi ve Çöküş

Augustus'un yönetim paradigması, ardıllarınca takip edilmiştir. Fakat İmparatorluğun ilerleyişine eşlik eden sosyal ve ekonomik olaylar *princeps*liğin dönüşümünü beraberinde getirmiştir. Augustus'tan sonra yönetimi ele alan Iulius-Cladius Hanedanı'ndan gelen son İmparator Nero'nun (İS 54-68) iktidarında İmparatorluk, büyük fetih savaşları sebebiyle ordularının aşırı yayılması ve yaşadığı büyük kayıplarla, halkın aşırı sömürsü sebebiyle ortaya çıkan isyanlarla başa çıkmak zorunda kalışıyla ve saray hizipçiliği ve devlet teröründen kaynaklanan iç savaş tehdidiyle burun buruna gelişle yönetim kabiliyeti bakımından sınırlarını oldukça zorlamıştır.³³⁸ Iulius-Cladius Hanedanı'nın ardından yönetimi ele alan Flavius Hanedanı yönetimi yeniden güçlendirmeye yönelik tedbirlere yönelmişlerse de kendilerinden sonra İmparatorluğun durumu hızlı bir şekilde kötüleşme eğilimine girmiştir.³³⁹ Toparlanmak için çare, onların ardıllarınca da fetih ve ganimetlerde görülmüştür, ancak Roma İmparatorluğu fetihlerde eskisi kadar başarılı olamamakta, giderlerini karşılamak ve orduyu bir arada tutmak da eskisi gibi kolay olmamaktadır. Barbar (Cermen) saldırıları ve isyanlar sebebiyle sınırlarda da etki gücü yüksek bir ordu bulundurmamak gerekmiştir. Bu gerçek de İmparatorluğun hep daha fazla kaynağı seferber etmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Cermenlerle savaşların devam ettiği

³³⁶ Beard, s.373.

³³⁷ Garnsey / Saller, s.136.

³³⁸ Faulkner, s.225.

³³⁹ Faulkner, s.239.

Marcus Aurelius döneminde bu durum, yönetim paradigmasının bir kez daha değişmesine sebep olmuştur.

“Askeri Monarşi” adı verilen, merkezi yönetimin hem kişilerin hayatına hem de yerel yönetim organizasyonuna daha çok müdahil olduğu bir modele geçilmiştir.³⁴⁰ Bu kapsamda kamusal harcamalar dizginlenmiş, şehir ve köylere ordunun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik yeni mali yükler yüklenmiştir.³⁴¹ Bu yönetimin ana fikrini, servet ve siyasi etkinliğin yerel düzeyden merkezi düzeye ve özellikle de orduya ve imparatorluk aristokrasisine transfer olması oluşturmaktadır.³⁴²

Yıkılışa doğru iç karışıklıklar, askeri kayıplar ve sosyo-ekonomik bunalımlarla hararetli bir şekilde ilerleyen Roma İmparatorluğu’nda bir başka kırılmanın, İ.S.212 yılında İmparator Caracalla’nın Roma toprakları üzerinde yaşayan herkese vatandaşlık vermesi olduğu ifade edilmektedir.³⁴³ Bu kararın arkasındaki sebep konusundaki tartışmalar bir yana, sonuç olarak bu adımın, vatandaş olmak ve olmamak şeklindeki siyasi ve sosyal ayrıma dayalı sisteminin yerine *honestiores* (şerefli) ve *humiliares* (daha aşağıda olanlar) şeklinde yeni bir ayrıma dayanan bir sistemi getirdiği görülmektedir.³⁴⁴ Vatandaş olmanın, vatandaşın siyasi etkinliğe sahip olduğu cumhuriyet döneminde bir anlam ifade ettiği bir gerçektir. Ancak iktidarın tek bir kişinin elinde toplandığı İmparatorluk döneminde vatandaşlığın herkese verilmesinin de sonuçta katılımın yaygınlaşmasını getirmeyeceği öngörülebilir bir sonuçtur. Bu aşamadan sonra gittikçe yükselecek anlayış, kölelik-efendilik rolleri üzerinden tebaa olmanın biçiminin belirlenmesi söz konusu olabilecektir. Geç dönem Roma İmparatorluğu’nun karakteristik özelliği olan siyasi ve ekonomik bunalımı çözmek için son bir çabayla restorasyona girişen Diocletianus ve Konstantin’in stratejisi de despotizm ve köleci toplum üzerinden gelişecektir.

İ.S.222-237 yılları arasında İmparator olan Alexander Severus’un ölümünden sonra devlete hâkim olan görünüm, yerel yönetim organizasyonunun canlılığını kaybettiği, kamu harcamalarının kısıldığı, yerel vergi yükünün arttığı ama fiili olarak vergi toplamanın imkansızlaştığı, hazinenin her zaman boş olduğu, devletin sürekli para bastığı ama maden bulmada sıkıntılar yaşandığı için para hile yapılmasından ötürü paranın değerinin düştüğü

³⁴⁰ Faulkner, s.274.

³⁴¹ Faulkner, s.274.

³⁴² Faulkner, s.259.

³⁴³ Diakov / Kovalev, s.272-273; Beard, s.527.

³⁴⁴ Beard, s.529.

bir ortama karşılık gelmektedir. Bu görünüm Diocletianus'un iktidarına kadar sürmüş, Diocletianus bu durumu düzeltmek için despotik bir mali politika benimsemiştir.

301 Kararnemesi, Diocletianus dönemi despotik siyasi rejiminin simge bir düzenlemesi olarak kayıtlara geçmiştir. İstifçilere ve pahalılığı körükleyenlere ölüm cezası, ürünler için tavan fiyat uygulaması, her tür işçinin ücretlerinin tek tek belirlenmesi bu kararnamenin içerdiği kurallardır.³⁴⁵ Bu kararname kapsamında alınan tedbirler İmparatorluğu içine düştüğü darboğazdan kurtarmaya yetmeyince yeni bir vergi politikası uygulanmaya başlanmış, *annona* denilen, mal olarak toplanan vergi sistemine geçilmiştir.³⁴⁶ Her bir kişiye, beş yılda bir yapılan nüfus sayımında belirlenen malvarlığına göre yüklenen bu vergilerin ödenmesinde devamlılığı güvence altına alınmak için kişilerin, yaptıkları meslek ve zanaatlara, işledikleri veya işlettikleri topraklarına yahut bir kamu görevi yürütüyorlarsa makamlarına sıkı sıkıya bağlanması, bunların babadan oğula kesintisiz devam etmesi öngörülmüştür.³⁴⁷ Büyük mülk sahipleri, eyaletlerindeki istikrardan, üretim ve vergiden adalet ve güvenlik hizmetlerine kadar sorumlu tutulmuşlardır.³⁴⁸ Devletin hükmettiği her bir köşedeki her kişi ve olayın kontrol altına alındığı bu düzen bir despotik monarşiyi andırmaktadır. Diocletianus'un ardılı Konstantin de bu despotik yönetimin altını çizen bir yönetim pratiği ortaya koymuştur. Konstantin dönemi ve sonrasında sosyo-ekonomik darlığın ve despotik siyasi rejimin birbirini takip ettiği bu düzen, İmparatorluğun yıkılışına kadar devam etmiştir.

1.2.1.3. Roma'dan Sonrası

1.2.1.3.1. Cermen Kabilelerde Kaynakların Bölüşümü: Siyasal ve Ekonomik Örgütlenme Üzerine Görüşler

İ.Ö. 2. yüzyılda, daha önceleri Güney İskandinavya ve Kuzey Almanya'da yaşamış olan, öncülük ettiği Cermen kabileleri, iklim değişikliği ve kaynakların kıtlaşması sebebiyle Orta Avrupa'ya göç etmişlerdir.³⁴⁹ Bu göç hareketi sırasında eyaletlerde yaşamakta olan Keltler, Cermen kabilelerince yerinden edilme tehdidine karşı müttefikleri olan Roma'dan

³⁴⁵ Diakov / Kovalev, s.282.

³⁴⁶ Diakov / Kovalev, s.283.

³⁴⁷ Diakov / Kovalev, s.283.

³⁴⁸ Diakov / Kovalev, s.284.

³⁴⁹ Owen, Francis (1960), The Germanic People: Their Origin, Expansion and Culture, New York, Bookman Associates, s.72-73; Coy, Jason P. (2011), A Brief History of Germany, New York, Facts On File, s.16.

yardım talep etmişlerdir. Bunun sonucunda Cermen kabileleri ve Roma arasında bir dizi savaş meydana gelmiştir. İ.Ö. 114-113 yıllarında Danube Nehri'ne kadar ilerlemiş olan Cermen kabileleri, Roma güçleri karşısında kazandıkları zaferler sayesinde sekiz yıllarını geçirdikleri Galya'ya ulaşmışlardır.³⁵⁰ İ.Ö. 109-105 tarihleri arası üzerlerine gönderilen beş Roma ordusuna galebe çalmış olsalar da Roma'nın İ.Ö. 103 ve İ.Ö.102'de Marius liderliğinde Galya'ya gönderdiği ordulara yenilmişlerdir.³⁵¹ Daha sonra Cermen kabileleriyle İmparatorluk güçleri birçok kez karşı karşıya gelmiştir. İ.S. 9. yüzyılda yine bir Cermen kabileleri ittifakı, bu kez bir İmparatorluk komutanı (Arminius) liderliğinde Roma İmparatorluğu güçlerini ağır bir yenilgiye uğrattıktan sonra Roma İmparatorluğu Cermenlere karşı savunma pozisyonuna geçmiş olup, İ.S. 200'e kadar hakimiyetini sürdürecektir bir sessiz döneme geçilmiştir.³⁵²

İ.S. 150 yılında Vistula Nehir Ağzı'na Ptolemy'ye göre İskandinavya'dan göçmeye başlayan ve bir diğer Cermen kabile olan Gotlar, yılar içinde Karadeniz çevresinde gittikçe sayıları artarak yerleşmişlerdir.³⁵³ İ.S 257 yılında Roma İmparatorluğu topraklarına keşif ve ganimet amaçlı akınlar yapmışlar, İ.S 260 yılında Ostrogotlar ve Vizigotlar olarak ikiye ayrılmışlardır. ³⁵⁴ Ostrogotlar 375 yılında Hun İstilasına yenik düşerken Roma İmparatorluğu'nun Danube Nehri sınırının kuzeyinde ve doğusunda (bugün Romanya ve Güney Rusya) yaşayan Vizigotlar, iklim koşullarındaki büyük değişiklik ve birbirini takip eden doğal felaketler sebebiyle yaşanan kaynak kıtlığından ötürü, ve Ostrogotları mağlup edip egemenliği altına alan³⁵⁵ Hun istilasının da etkisiyle göç etmek durumunda kalmışlardır.³⁵⁶ Büyük topluluklar halinde Ren Nehri'nin doğusuna ulaşmışlar, Roma İmparatorluğu'ndan izin ve yeni bir yerleşim yeri talep etmişlerdir.³⁵⁷ İmparatorluğun izniyle Bugün Kuzey Fransa, Alsace, İsviçre, Belçika ve Hollanda sınırları içerisinde kalmış olan eyaletlere yerleşmişlerdir. Roma İmparatorluğu'nun Cermen kabilelerine kaşı tavrı, zaman zaman onları geri püskürtmek, zaman zaman yerleşimlerine izin vermek, kolonize etmek ve hatta Roma lejyonları içerisinde bu kabilelere yer vermek biçiminde olmuştur.³⁵⁸

³⁵⁰ Owen, s.83.

³⁵¹ Owen, s.82-83.

³⁵² Owen, s. 88-89.

³⁵³ Owen, s. 90-91.

³⁵⁴ Owen, s. 91.

³⁵⁵ Goffart, Walter (1980), Barbarians and Romans (A.D. 418-584): The Techniques of Accomodation, Princeton University Press, Princeton, s.9-10.

³⁵⁶ Goffart, s.7.

³⁵⁷ Goffart, s.17.

³⁵⁸ Owen, s. 106. Örneğin Gaupp'un 1844'te verdiği ve zaman içerisinde Alman resmi tarih görüşü olarak benimsenen eserinde, 5. Yüzyılda Germen Kabileleri Burgonlar ve Gotların Roma İmparatorluğu'nun batı

Aralarındaki çatışma, Gotlar İtalya'ya inene dek devam etmiştir. İmparatorluk söz konusu tavrı Frank kabilelerine karşı da I. Clovis onları Merovenj krallığı altında birleştirmeye dek devam etmiştir.³⁵⁹

Cermenlerin sosyal ve ekonomik örgütlenmesi hakkında Justus Möser 1786'da, *Mark* teorisine³⁶⁰ erken bir giriş niteliğinde görülen teori ortaya koymuştur. Alman muhafazakarlığının öncüsü sayılan³⁶¹ ve tek tarih eseri olan *Osnabrück'ün Tarihi*'nde yalnızca, neredeyse tüm hayatı boyunca yaşadığı³⁶² Osnabrück'ü Cermenik kökenlerinden itibaren inceleyen³⁶³ Möser için, tekil olan ile tümel olan, Osnabrück'e ait olanla Almanya'ya³⁶⁴ ve hatta Avrupa'ya ait olan iç içedir³⁶⁵. Teorisinde eyaletlerdeki Cermenlerin 'Einzelhof'larında (birbirinden net sınırlarla ayrılmış toprak parçaları) tarım yaptıklarını öne sürdüğü görülmektedir.³⁶⁶ Yazara göre ortak mülkiyet altında bulunan topraklar varsa bile bunlar, bölmeye elverişli bulunmadıklarından bu türden bir rejime tabi olmuşlardır.³⁶⁷ *Mark* teorisyenlerini işaret ettiği bütünsel ortak mülkiyetten ayrılrsa da Möser'in teorisinin *Mark* teorisine giriş niteliğinde görülmesinin sebebi, Cermenleri özgür çiftçiler olarak hayat süren kişiler olarak ele alması olsa gerektir.³⁶⁸ Cermen topluluklarının sosyo-ekonomik yaşantısını

topraklarında yerleştirilmeleri, İmparatorluğun askeri nüfusu sivil nüfus üzerine bölüştürme politikasının bir sonucu olarak görülmüştür. Bkz. **Gaupp, Ernst Theodor** (1844), *Die germanischen Ansiedlungen and Landtheilungen in den Provinzen des römischen Westreiches*, Joseph Max & Coop., Breslau. (Aktaran: **Goffart**, s.xiii.); **Goffart**, s.36.

³⁵⁹ **Owen**, s. 106. Konuyla ilgili yazında Cermenler ve Frankları birbirinden ayıranın Ren Nehri olduğu tespiti yapılmaktadır. Cermen sözcüğü ile Frank sözcüğü arasındaki ayrımın döneme ilişkin kaynaklarda dil farklılığı yahut siyasi topluluk farklılığı anlamına gelmediği, yalnız yerleşim yeri farklılığını -*Galya'da Franklar, Ren Nehri'nin doğusunda (Germania) Cermenler*- gösterdiği hakkında bkz. **Arnold**, s.7. Romalıların, 260 yılı civarında Ren'i geçtikten ve Tuna'nın güneyinden Roma topraklarına girdikten sonra Roma tarihine dahil olan Cermenlerin çoğuna, Frank dedikleri hakkında bkz. **Genç, Özlem** (2019), *Pactus Legis Salicae Işığında Erken Orta Çağ'da Franklar*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eski Çağ Dilleri ve Kültürleri Latin Dili ve Edebiyatı Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

³⁶⁰ Aşağıda bkz. s.83 vd.

³⁶¹ **Epstein, Klaus** (1975), *The Genesis of German Conservatism*, Princeton, Princeton University Press, s.308.

³⁶² **Meinecke, Friedrich** (1936), *Die Entstehung des Historismus*, Münih, R. Oldenbourg. (Çeviren, Mingarro J., Martin, S.Muñoz Molina, T. (1943), *El Historicismo y su genesis*, Pánuco, Fondo de Cultura Económica), s.263.

³⁶³ **Epstein**, s.317.

³⁶⁴ **Meinecke**, s.271.

³⁶⁵ **Meinecke**, s.262.

³⁶⁶ **Dopsch, A.** (1923), *Die Wirtschaftsentwicklung der Karolingerzeit vornehmlich in Deutschland*, 2. Baskı, Viyana, L.W. Seidel & Sohn. (Prof. Erna Patzelt tarafından daraltılmış versiyon. (Çeviren: Beard, MG/Marshall, N (1987), *The Economic and Social Foundations of the European Civilization*, Londra, Harcourt, Brace and Co.), s. 6.

³⁶⁷ **Dopsch**, s. 6.

³⁶⁸ **Epstein**, s.317. Yazar bu yaşam biçiminin, Möser tarafından Charlamagne dönemine kadar toplumda hâkim olduğuna işaret edildiğini belirtmiştir. Ayrıca bkz. **Epstein**, s.329. Yazarın, Möser'in "Vom deutschen Nationalgeist" makalesinden aktardığı pasajda -Werke IX (1765), s.241- altın çağ olarak gördüğü bu dönemde Cermen soydaşlarını kendi topraklarını ekip biçen, kendi insanlarını yöneten, yerel bağlarla birbirlerine bağlı olan insanlar olarak tarif etmiştir.

açıklarken merkeze aldığı kavram, *Eigentum* olmuştur.³⁶⁹ *Eigentum* sözcüğünün yazarca kullanımı, yer yer de sözlük anlamı olan “mülkiyet” den daha başka bir anlamı karşılıyor olabileceği ifade edilmektedir.³⁷⁰ Şöyle ki yazar, *Eigentum*’dan Cermen toplumu içerisinde ortak olan bir şey olarak bahsettiğinde, örneğin Walker üzerinde bir tür ilkel komünizmden bahsettiği izlenimini uyandırmıştır.³⁷¹ Yazarın *Eigentum*’dan bir topluluğa üyeliğin önkoşulu olarak bahsettiğindeyse Walker, vatandaşlık için aranan mülk sahibi olma koşuluna benzer bir durumdan söz edildiği izlenimine kapıldığını açıklamıştır.³⁷² Walker’ın değerlendirmesine göre Möser’in *Eigentum*’unun ekonomik niteliği ikincildir.³⁷³ Bulunulan yere ait olma ve yerel aidiyetten doğan birlik ve bütünlüğün imparatorluk yapılarına karşı direnç vesilesi olması sadedinde taşıdığı anlam, ekonomik niteliğinden daha önemli ve ön plandadır.³⁷⁴

Möser’in sunduğu toplum portresini “organik” olarak nitelendiren Epstein da tıpkı Walker’ın yaptığı gibi, Möser’in teorisinde mülkiyet-aidiyet ilişkisini incelemiştir.³⁷⁵ Konuya ilişkin incelemelerini Möser’in “*Der Bauerhof als eine Actie betrachtet*” isimli makalesine atıfla yapan yazar, söz konusu ilişkinin, bir anonim şirket yapısındaki hissedar-şirket ilişkisine benzetilerek açıklandığını ifade etmiştir.³⁷⁶ Şöyle ki, doğal durumda, toprak edinmeye gücü ya da akli melekeleri yetmeyenler ile topluma sonradan dahil olan göçmenler -*Nebenbewohner*- dışındaki herkesin belirli miktar toprağı vardır.³⁷⁷ Bunlar toplum üzerinde sahip oldukları toprak oranında bir paya sahiptirler ve bu payları onları toplum sözleşmesinin de tarafı haline getirir.³⁷⁸ Daima tarımsal işlerde çalışan, toplum için gerekli olan hizmetleri gören, toplumun birincil paydaşlarının işlerinin görülmesinde emeğinden istifade edilen kişiler olan *Nebenwohner*larsa bir tür alt sözleşmeye taraftırlar.³⁷⁹ İfade edilen alt sözleşmenin diğer tarafı toplumun pay sahibi üyeleridir.³⁸⁰ Toprak sahipliğine dayanan bu sözleşmesel yapıya *Landaktien* ismini vermiş olan Möser, endüstri geliştikçe bu tür bir tekli

³⁶⁹Walker, Mack (1998), *German Home Towns: Community, State, and General Estate (1648-1871)*, 2. Baskı, Ithaca, Cornell University Press, s.2.

³⁷⁰Walker, s.2.

³⁷¹Walker, s.2.

³⁷²Walker, s.2.

³⁷³Walker, s.3.

³⁷⁴Walker, s.3.

³⁷⁵Epstein, s.320.

³⁷⁶Epstein, s.320.

³⁷⁷Epstein, s.320.

³⁷⁸Epstein, s.320.

³⁷⁹Epstein, s.321, 324-325.

³⁸⁰Epstein, s.321.

yapının sürdürülebilir olmadığını öngörmüş ve toplumsal paydaşlığın toprak yerine paraya dayalı olarak da organize olabileceği (*Geldaktien*) şeklinde görüşünü güncellemiştir.³⁸¹

Toplumu organik bir yapı olarak değerlendirmenin bir sonucu olarak Möser, ekonomik davranışların toplumdaki herkesin refahına odaklı olarak gerçekleşmesi gerekliliğini öne sürmüştür, bu anlamda toplumun her bir ferdi bir vücudun parçaları gibi görmüştür³⁸². Her bir ferdin refah için topluma karşı bir ödevi vardır, fertleri toplumdan hak talebinde bulunan odaklar olarak görmeyen yazar³⁸³, köylü mülkiyetinin ve özgür çiftçiliğin³⁸⁴, kendine yeter bir geçim aracı olarak devamlılığını sağlamak için, ipotek hakkının ve köylüye ucuz kredi sağlanmasının kısıtlanmasını savunmuş ve idareci kimliğiyle bunları hayata geçirmiştir.³⁸⁵ Böylece ne köylü toprağını kaybetme tehlikesiyle karşılaşacaktır, ne de bu işi emeğine yabancılaşmak suretiyle kâr amacı güderek yapabilecektir. Möser'in tarif ettiği kaynak bölüşümü modellemesinin temelinde, yazarca kendisinden son derece olumlu bir olgu olarak söz edilen eşitsizlik vardır ve eşitsiz yapı korundukça toplumun işleyişi herkes için fayda üretmeye devam edecektir.³⁸⁶ Meritokrasi ve fırsat eşitliği gibi kavramlar toplum için birer tehliktir.³⁸⁷

Almanların ilk tarımsal yerleşimlerini Weber, *Tötonların (teuton)*³⁸⁸ kurdukları yerleşimler olarak tespit etmiştir. Weber, bu Cermen kabilelerinin kurdukları tarımsal

³⁸¹ **Epstein**, s.321. Möser, aydınlanma, devrim, evrensellik görüşlerine karşıydı fakat idareci kimliği onu yeni karşılaştığı kurum ve kavramları toplumun ihtiyaçları doğrultusunda değerlendirmeye tabi tutmaya itiyordu. Ticareti, para ekonomisini ne tarihte ne de yaşadığı dönemde -ki onun için bu iki zaman iç içeydi- bütünsel olarak kabullenme eğiliminde değildi. Bkz. **Meinecke**, s. 273- 280.

³⁸² **Meinecke**, s.271-272. Organik toplumun ekonomik olduğu kadar askerî sonuçları da vardır. Askerler ait oldukları eyaletsel toplumu savundukları sürece ait olduğu yek vücudun bir organı gibi hareket etmişlerdir. Büyük senyörlerin çağrısıyla yapılan topyekün savaşlara katılmaksa bu organik bağa zarar vermiş ve özgür savaşçıları kölelere dönüştürmüştür.

³⁸³ **Meinecke**'ye göre Möser, toplumun unsurlarının davranışlarının ardındaki bireysel motivasyonları, kolektif hareketin etkilerini olanca baskınlığıyla göstermek uğruna göz ardı etmiştir. Bkz. **Meinecke**, s.278-279.

³⁸⁴ *Osnabrück'ün Tarihi*'nde Möser özgürlüğü, kişinin hemşehrisi olmayanlar tarafından yargılanmaması ve kısıtlanmaması olarak tanımlamıştır. Bkz. **Meinecke**, s.287.

³⁸⁵ **Epstein**, s.322. Möser, henüz öğrenciyken *Ritterschaft* sekreterliğine atandığı Osnabrück'te, 1744 yılında 24 yaşındayken avukatlık yapmaya başlamış, 1755'te sendika başkanlığına geldikten sonra şehrin sözcüsü olarak anılmaya başlanmıştır. Daha sonra *Ritterschaft* onu, *advocatum patriae* ilan etmiş, 1762'de ek olarak Ceza Hukuku Başyargıçlığını kabul etmiştir. Daha sonra krallığa sırasıyla danışman (1764) ve eğitimci (1768) olarak hizmet vermiş, son olarak kendisine verilen *Geheimer Justizrath* unvanıyla 1794'teki ölümüne kadar Osnabrück'ü adeta yönetmiştir. Bkz. **Epstein**, s.301-302; **Meinecke**, s.264.

³⁸⁶ **Epstein**, s.325.

³⁸⁷ **Möser, Justus** (1772), "Keine Beförderung nach Verdiensten", *Werke*, II, 187-191. (Çeviren: Baade, HW (1963), "No Promotion based on Merit," *Journal of Public Law*, XII, 185-192.)

³⁸⁸ *Töton* biçimindeki isimlendirmenin, klasik Latince'den yapılan uygunsuz bir esinlenme sonucu ortaya çıktığı ve 10.-11. Yüzyıl literatürünün katkısıyla tüm Frankları Almanlar olarak isimlendirmeye yol açtığına, ayrıca tarihteki önemli siyasi figürlerin ve yazarların kullanımları sonucu her birinin kullanımda güttüğü amaca bağlı olarak farklı toplulukları ifade eder şekilde kullanılmış olduğuna ilişkin açıklamalar için bkz. **Arnold, Benjamin** (1997), *Medieval Germany (500-1300): A Political Interpretation*, *European History in Perspective*, Londra, Palgrave Macmillan, s.3-4. Antik çağın Latin yazarlarının, Galya'yı işgal eden Cermen kabilesinin İ.Ö

komünleri ekonomik evrimin temeli olarak ele almıştır.³⁸⁹ Bu yerleşimler, ekonomileri birbirinden bağımsız olan köylerden müteşekkil düzensiz bir ağ biçimindedir.³⁹⁰ Birden çok köyden oluşan, “*Mark (Markgenossenschaft)*” ismi verilen örgütlenmelerin varlığı söz konusudur.³⁹¹ Burada kaynakların kullanımı eşit bölüşüme dayanmaktadır.³⁹² Örneğin, herkesin merada hayvan otlatma hakkı vardır fakat bu bir tür ortak mülkiyeti ifade etmez.³⁹³ Daha çok üzerinde eşit ve sabit hisselerin bulunduğu bir toprak düzenine işaret eder.³⁹⁴

Cermenlerin siyasi, ekonomik ve sosyal örgütlenmelerinin biçimi ve işleyişi konusunda birçok teori öne sürülmüştür. Weber’in sözünü ettiği örgütlenme modeli öne sürülen teorilerden ancak birini göstermektedir. Söz konusu teori “Mark teorisi” olarak isimlendirilmekte olup, izlerine Marx ve Engels arasında gerçekleşen mektuplaşmalarda rastlanmaktadır. “*Tarım Komünü ve Evrimi Konusunda Marx'a Beş Mektup*”ta Engels’in, Maurer’nin fikirleri üzerine değerlendirmelerde bulunarak Cermen kabilelerindeki tarım komünlerini incelediği gözlemlenmektedir.³⁹⁵ Lapsley’nin de, Waitz, Kember ve Maurer’ye atıfla erken dönem Germen örgütlenmesinin temelinde *Mark*’ı gören görüşü açıklarken onu özgür, kendi kendini yöneten, komün halinde tarım yapan küçük politik topluluklar halinde bir yaşam sürdüren köyler olarak tanımladığı görülür.³⁹⁶ Sözü edilen görüşe göre bu yapı

103’te Romalı general Marius tarafından yok edilmesini anlatırken *Töton*’u *Alman* ile eşanlamlı olarak kullanmışlardır (bkz. **Arnold**, s.5). Weber’in bu ifadeyi aynı şekilde kullandığı, Roma İmparatorluğu’nda toplumsal tabakalaşmanın başlangıcı olarak tespit ettiği hadiseyi “Cimbri ve Tötonların İşgali” olarak işaret etmesinden anlaşılmaktadır. Bu hadise Roma İmparatorluğu’nca zaferle sonuçlandırılan Kimberek Savaşı’dır (MÖ 113–MÖ 101). Ayrıca bkz. **Owen**, s.82-83.

³⁸⁹ **Weber, Max**. (1923), *Wirtschaftsgeschichte: Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Münih ve Leipzig, Duncker&Humblot. (Çeviren: Knight, Frank Hyneman (1950), *General Economic History*, Illinois, Free Press), s.3.

³⁹⁰ **Weber**, s.4. Başlangıcının eserini verdiği dönem itibariyle tespit edilememiş olduğunu ifade etse de Weber, bu eyaletlenmenin Karolenj Krallığı’nın yaptığı versiyondan daha eski olduğunu kesin bir dille ifade etmiştir. Zira bu krallığın kurmuş olduğu örgütlenme primitif olmak için fazla sistemattir. Bkz. **Weber**, s.8.

³⁹¹ **Weber**, s.8.

³⁹² **Weber**, s.5.

³⁹³ **Weber**, s.5.

³⁹⁴ **Weber**, s.5.

³⁹⁵ **Centre D’Etudes et de Recherches Marxistes** (1973), *Sur les sociétés précapitalistes: textes choisis de Marx Engels Lénine*, 2. Baskı, Paris, Editions Sociales. (Çeviri: Belli, Mihri (1977), *Kapitalizm-Öncesi Ekonomi Biçimleri*, 2. Baskı, İstanbul, Sol Yayınları, ss.71-358), s.265-271.

³⁹⁶ **Lapsley, Gaillard Thomas** (1903), *The Origin of Property in Land*, *The American Historical Review*, C. 8, S. 3, ss. 426- 448, s.426. Eserin sözü geçen kısmında atfı yapılan kaynaklar şöyledir: **Waitz, Georg** (1844), *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Göttingen, Kiel; **Kemble, John Mitchell** (1849), *The Saxons in England: A History of the English Commonwealth till the Period of the Norman Conquest*, Londra, Longman; **Maurer, Konrad** (1853-1856), “*Angelsächsische Rechtsverhältnisse*”: *Kritische Ueberschau der Deutschen Gesetzgebung*, I.-III, Munich, Nomos Verlagsgesellschaft mbH; **Von Maurer, Georg Ludwig** (1854) *Einleitung zur Geschichte der Markverfassung*, etc. Munich, Christian Kaiser; **Von Maurer, Georg Ludwig** (1856), *Geschichte der Markenverfassung in Deutschland*, Erlangen, Ferdinand Enke.

zaman içinde kişilerin egemenliği altına girmiş, lordluk düzeni *Mark* düzeninin yerini almıştır.³⁹⁷

Murray tarafından *Mark* teorisinin birlikte anlamlı olduğu değerlendirilen sosyal örgütlenme teorisi “*Sippe Teorisi*”dir.³⁹⁸ Yazara göre ancak bu teoride öngörülen bir sosyal örgütlenmenin varlığı, *Mark* tipi bir ekonomik örgütlenmenin varlığını yakın bir ihtimal haline getirebilir. *Sippe* sözcüğü Germen kabilelerinin oluşturduğu aile benzeri yapıya verilen isim olarak kullanılmaktadır.³⁹⁹ Latince *gens*’e, Yunancada *genos*’a karşılık gelen bu kullanım, patrilineal (baba soyundan kan bağıyla bağlı) aileyi (*geschlossene/feste sippe*), yahut değişken ve açık akraba gruplarını (*wechselnde Sippe*) ifade eder biçimleriyle antropoloji literatüründe yerini almıştır.⁴⁰⁰ Kolektif bir doğası bulunan bu örgütlenme modelinin fonksiyonları arasında uyumsuzlukları çözmek ve neticelerinde belirlenen tazminatı veren/kabul eden muhatap konumunda olmak; ordu içerisinde yer almak, evlilikleri düzenlemek ve aileyi korumak bulunmaktadır.⁴⁰¹

Mark teorisi taraftarları ve karşıtları, bu teori ortaya çıktıktan itibaren görüşlerini, Tacitus (*Germania*) ve Ceasar’ın (*De Bello Gallico*) yorumlanması ve /veya önceki teoriler üzerinden yaptıkları spekülasyonlar yoluyla ifade etmişlerdir. Cermen toplumunun *Mark* tipi organizasyona dayalı olarak örgütlendiğini ileri süren Möser, Dönniges, Eichhorn, Grimm, Kemble, G. Landau, Thudichum, Meitzen, W. Arnold, Sumner Maine, Morgan gibi tarihçiler bunun devletsiz ve komünal bir yapı olduğu iddiasında birleşirken P. Roth ve Gierke *Mark*ların bir merkezi kamu otoritesine bağlı olarak varlıklarını sürdürdükleri kanaatlerini dile getirmişlerdir.⁴⁰² Waitz ve Wilda/Weiske ise Cermen kabilelerinin *Mark*lar içerisinde yaşadıklarına dair bir buluntunun olmadığını, fakat aksine kurumsallaşmış kamu otoritesi altında yaşadıklarına dair ciddi emarelerin olduğunu düşünen yazarlardır.⁴⁰³ Inama-Sternegg, Hildebrand ve Felix Dahn da, *Mark* teorisine karşı çıkan ve eserlerini 19.yy sonlarında vermiş yazarlar arasındadır.⁴⁰⁴

³⁹⁷ Lapsley, s.426.

³⁹⁸ Murray, Alexander Callander (1983), *Germanic Kinship Structure*, Toronto, Pontifical Institute of Mediaeval Studies, s.31.

³⁹⁹ Murray, s.15.

⁴⁰⁰ Murray, s.16.

⁴⁰¹ Murray, s.19.

⁴⁰² Dopsch, s.10-20.

⁴⁰³ Dopsch, s.11-12.

⁴⁰⁴ Dopsch, s. 26

1870’lerde *Mark* teorisine karşı ortaya çıkan ve erken dönem Cermen toplumunun kendi kendini yöneten, özgür, toprak üzerinde ortak mülkiyet esasına göre tasarrufta bulunan bir köy toplumu olduğunu reddeden bir akım ortaya çıkmıştır.⁴⁰⁵ “Romanist Okul” olarak adlandırılan akımın temsilcileri ortak mülkiyet ve eşit toplumu gösteren hiçbir delilin bulunmadığına, fakat bu durumun aksini gösteren çokça delil bulunduğuna işaret etmişlerdir.⁴⁰⁶ Akımın öncüsü olan Fransız yazar Fustel de Coulanges’a göre *Mark* teorisyenleri teorilerini Sezar ve Tacitus’un metinlerinin yanlış birer yorumu üzerine bina etmişlerdir.⁴⁰⁷ Ayrıca erken dönem Cermen hukuk metinlerinde geçen terimlerin yanlış yorumu da teorinin yanlış oluşmasına sebebiyet vermiştir.⁴⁰⁸ Cermenler Roma İmparatorluğu’nun herhangi bir toprağına işgal yoluyla girmemiştir. Aksine yerleşimleri barışçıl olmuştur. Toprakla özel mülkiyet ilişkisi kurmuş olan Cermenler⁴⁰⁹ barbarlıktan uzak ve yerleşik bir hayat sürmüşlerdir.⁴¹⁰ Monarşiye bağlı bir siyasal pozisyonları vardır, kendi kendini yöneten *mark* tipi organizasyonun varlığına ilişkin tespitleriyse yazar, hatalı bulur.⁴¹¹ Bu akımın temsilcilerinden Denman Ross⁴¹², Cermenlerin erken dönemdeki toplumsal örgütlenmelerini açıklamaya, toprakla kurdukları ilişkiden başlar. Bu ilişkiyi tali bir ilişki olarak açıklayan Ross, Cermenlerin bu dönemde ana geçim kaynaklarının canlı hayvanlar olduğunu, topraktansa mera alanı olarak faydalandığını açıklar.⁴¹³ Toprak üzerinde mülkiyetin bulunduğunu ifade ederken bu mülkiyetin de ana geçim kaynağı olan hayvancılıkla bağlantılı biçimde kurulduğunu belirtir.⁴¹⁴ Buna göre çok hayvanı olan bir kişi çok miktarda toprak sahibi olmaktadır. *Mark* teorisyenlerinin aksine Ross, toplumda kölelerin ve politik olarak özgür olup ekonomik olarak özgür olmayan bir bağımlı-özgür sınıfın bulunduğunu, toprağın sürülmesinin de bu sınıflara mensup kişilerce yapıldığını açıklar.⁴¹⁵ Özgür kişiler köle edindikçe ve kendilerine bir çeşit borç ilişkisiyle bağladıkları yarı özgür kişilerin hizmetinden faydalanmaya başladıkça tarıma ağırlık verdiklerini, toprak

⁴⁰⁵ **Ashley, William James** (1891), “The English Manor”: Fustel de Coulanges, Numa Denis, *Revue des Questions Historiques*, Paris, Librairie de Victor Palmé. (Çeviren: Ashley, Margaret (1891), *The Origin of Property in Land*, London, Sonnenschein), s.7.

⁴⁰⁶ **Ashley**, s.11-12.

⁴⁰⁷ **Fustel de Coulanges/ Numa Denis** (1891), *Revue des Questions Historiques*, Paris, Librairie de Victor Palmé. (Çeviren: Ashley, Margaret (1891), *The Origin of Property in Land*, London, Sonnenschein), s.30.

⁴⁰⁸ **Fustel de Coulanges**, s.34.

⁴⁰⁹ **Fustel de Coulanges**, s.87-88.

⁴¹⁰ **Fustel de Coulanges**, s. 64-65.

⁴¹¹ **Fustel de Coulanges**, s. 29-30.

⁴¹² **Lapsley**, s.427.

⁴¹³ **Ross, Denman** (1883), *Early History of Landholding among the Germans*, Ludgate Hill, Trübner &Co., s.1.

⁴¹⁴ **Ross**, s.1.

⁴¹⁵ **Ross**, s.2, 3.

dağıtımında sahip olunan çiftçi sayısının bir etken olmaya başladığını ifade etmiştir.⁴¹⁶ Burada Ross'un dikkat çektiği bir nokta da adil bölüşüm için bir sistem oluşturulmuş olmasıdır. Sahip olunan hayvan ve miktarına göre yapılan dağıtımda bir verimlilik farkı bulunması olasılığına karşı oluşturulan yeniden dağıtım sisteminde toprak yeniden parçalara (spatia camparum) bölünmekte ve bölünen bu parçalarda toprak sahibi sayısı kadar hissenin bulunduğu kabul edilmektedir.⁴¹⁷ *Morgen* adı verilen bu usulde herkes kendi hissesi olan dönümü işlemekte ve mahsulünü toplamaktadır.⁴¹⁸

Fransız Annales ekolüyle temas halinde çalışmalarını yürütmüş bulunan Avusturyalı sosyo-ekonomik tarihçi Dopsch, Avrupa toplumunun sosyal ve ekonomik temellerini konu edindiği çalışmasında Cermenler hakkında öne sürülen “ilksel dönem” teorilerine mesafeli yaklaşmıştır.⁴¹⁹ Bunun sebebi olarak, “ilksel” lafzı ile yalnızca avcılık ve toplayıcılık yapan, orman içlerinde yaşayan, yerleşik olmayan bir topluma göndermede bulunulduğu ve bunun yanlış bir değerlendirme olduğu savını ileri sürmüştür.⁴²⁰ Dopsch’a göre sözü edilen dönemde Cermenlerin yaşadığı yerlerde yalnızca ormanlar değil, ekip biçtikleri düzlükler de bulunmaktadır.⁴²¹ Cermenler orman içlerinde değil, bu eyaletlerde yaşamış ve tarımla uğraşmışlardır. Tarım tekniği açısından da “ilksel” bir topluluktan çok daha ileri bir seviyededir.⁴²² Toprakla mülkiyet ilişkisi de kurmuş olan Cermen toplumu için bu ilişkiyi, özel mülkiyet/ortak mülkiyet dikotomisinde değil, özel mülkiyet/kamusal mülkiyet dikotomisi çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir.⁴²³ Dopsch’un, Sezar’ın *De Bello Gallico* eserine dayanarak açıkladığı mülkiyet ilişkisi, toprağın çıplak mülkiyetinin kamu otoritesinin elinde olduğu, toprağın işleme ve intifa haklarının yıllık olarak kişilere verildiği, daha sonra da bu kişilerden alınarak bir başkasına verilerek toprağın dolaşımının sağlandığı

⁴¹⁶ Ross, s.3, 5.

⁴¹⁷ Ross, s. 5.

⁴¹⁸ Ross, s. 6.

⁴¹⁹ Dopsch, s.33. Yazar başlıkta “So-Called Earliest Period” (Sözde İlksel Dönem) ifadesini kullanmıştır.

⁴²⁰ Dopsch, s.32. Cermenlerin barbar bir topluluk olup olmadığına ilişkin tartışma, üretim, bölüşüm ve dağıtım ilişkilerinden devlet yapısına birçok değerlendirmenin temelindeki bir ayrım olarak öne çıkmaktadır. Cermenleri barbar, avcılık ve toplayıcılıktan başka bir geçim yöntemi hakkında bilgisi ve pratiği olmayan, kendi sosyo-ekonomik düzenine sahip olmayan, politik kurumlardan ve düzenden yoksun bir toplum olarak değerlendiren ve Fransız Ekolü olarak bilinen tarih çevresi ile Romanist Okul, Cermenlerin kökenini oluşturduğu devletlerin Roma İmparatorluğu’nun kurumları taklit edilerek ve yine aynı kaynaktan öğrenilen sosyo-ekonomik işleyiş temelinde kuruldukları tezini savunmaktadır. Buna karşın Germanist okul, Roma İmparatorluğu ile temasından önce de Cermenlerin yerleşik, tarımla uğraşan, kendi siyasal ve ekonomik işleyişi içerisinde yaşamını süren bir toplum olduğu kanaatini taşımaktadır.

⁴²¹ Dopsch, s.32.

⁴²² Dopsch, s.32.

⁴²³ Dopsch, s.34.

bir portre sunmaktadır.⁴²⁴ Yazar, tarif ettiği bu sistemi bir çeşit “devlet sosyalizmi” ne benzetmiş ve böyle bir sisteme yönelinmiş olmasının sebebini, jeopolitik olarak sürekli tehdit altında bulunmaktan ötürü, savaşçı ve koruyucu kuvvetin ihtiyaçlarının temininde sürekliliği sağlama kaygısı olarak açıklamıştır.⁴²⁵

Kabilelerdeki yaşamın mali-siyasal karakteriyle ilgili yorumlarında, göç olgusunun zincirleme şekilde birbirini yerinden etme biçiminde gerçekleştiği görüşünü içeren kavimler göçü yaklaşımını reddeden tarihçiler, Roma mali sisteminin Cermen kabilelerinin yaşadığı yerlerde aynı şekilde uygulandığı savını ortaya koymaktadırlar.⁴²⁶ Bu yazarlar, Cermenlerin Roma topraklarına yerleşimlerini regüle bir süreç olarak tanımlarlar.⁴²⁷ “Quartering system” olarak adlandırılan, göçmen silahlı güçlerin yerleşik sivil halkın yaşadığı eyaletlere dağıtımı ve yerleştirilmesi usulünün ve “misafirperverlik sistemi” nin (*hospitalitas*)⁴²⁸ uygulandığı, böylelikle Roma topraklarına göçen kabilelerin meşru ve hukuk Rejimi’ne dahil bir yerleşim usulü elde etmekle kalmayıp, İmparatorluğun askeri kuvveti içerisinde görev yaparak İmparatorlukla siyasi eklemlenmesini yüksek düzeyde gerçekleştirdiklerini iddia ederler.⁴²⁹ Geç dönem Roma vergi hukuku uygulaması olan Misafirperverlik sistemi (*hospitalitas*) a göre göçmen kabilelere, yerleşik Roma halkına elde bulundurdukları toprakların bir kısmından yararlanma hakkını devretme zorunluluğu getirilerek toprak sağlanmıştır.⁴³⁰ Vergi hukuku kapsamında Roma vatandaşına yüklenen bir yükümlülük olarak gelişen bu sistemdeki borç delegasyonu mantığının, Cermen yerleşimcilere terkedilen topraklarda onlara vergi toplama yetkisi verilmesinde de görüldüğü ifade edilmektedir.⁴³¹ Bu görüşe karşılık, yeni yerleşimcilere verilenin sahiplerinden alınan topraklar değil, salt vergi tarhiyatları ve bunlardan elde edilen gelirler olduğunu ileri süren ve bu görüşünü yerleşimlerin gerçekleştiği dönemde İmparatorluk içerisindeki toprak sahiplerinin çok azının malvarlıklarında azalma kaydedildiği verisine dayandıran görüşler de bulunmaktadır.⁴³² Barışçıl birleşimin kaynakları bölüştürenle mükemmelen uyumda görülmesi ve kaynak

⁴²⁴ Dopsch, s.34.

⁴²⁵ Dopsch, s.34.

⁴²⁶ Modzelewski, Karol (2006), L’Europe des barbares: Germains et slaves face aux héritiers de Rome, Paris, Department Aubier, Edition Flam Marion. (Çeviren: Demirtaş, Nedim (2015), Barbarların Avrupası: Roma’nın Mirasçıları Karşısında Cermenler ve Slavlar, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları), s.52.

⁴²⁷ Goffart, s. 36.

⁴²⁸ Bu isimlendirme, dönemle ilgilenen tarihçilerin açıklanan uygulamayı tarif etmek üzere kullandıkları ve dönemde kullanılmayan bir isimlendirmedir. Bkz. Goffart, s. 42.

⁴²⁹ Goffart, s. 41 vd.

⁴³⁰ Schmidt, Ludwig (1969), Die Ostgermanen, 2. Baskı, Münih, Beck. (Aktaran: Goffart, s. 41.); Bury, JB (1923), History of the Later Roman Empire from the Death of Theodosius I to the Death of Justinian, New York, Dover Publications, Vol.1, s.206.

⁴³¹ Goffart, s. 53-54.

⁴³² Toprak devrinin koşulları ve uygulandığı yerlere ilişkin tartışmanın gelişimi için bkz. Goffart, s.60 vd.

bölüşümü ağına dahil olma karşılığında savunma hizmeti ve sadakat sunma biçiminde gerçekleşmesi biçimindeki teori, göçlerin kaynak kıtlığı sebebiyle gerçekleştiği tespitiyle birleştiğinde, hem toplulukların siyasi davranışlarının hem de karşılıklı ilişkilerinin ve nihayet siyasal kuruluşun gerçekleşmesi ve politikanın ilerleyişinde temel faktörün kaynakların edinimi ve bölüşümü olduğuna yönelik bir teze oldukça hizmet ettiği söylenebilir.

Cermen kabilelerinin yerleşimleri, sosyal ve siyasal organizasyonları hakkında ileri sürülen teorilerin tümünün doğal kaynaklardan nasıl yararlandığı ve onların nasıl bölüştüğü ile ilişkili olduğu gözlenmektedir. Savaşlar ve çatışmalar sonucu birbirini yerinden etme biçimindeki hareketlilik toplumların yaşamında önemli görülse de varılan yeni yerleşim yerlerinde kaynaklardan faydalanmaya ilişkin bir ağ ve sistem kurulduğu ve toplumsal yaşamın buna göre geliştiği düşüncesinde tarih yazını birleşmiş görünmektedir. Cermen kabileleri, ister kendi kendini yöneten ve kaynakları eşit bölüşen özgür çiftçiler olsunlar, isterlerse şeflerin adil dağıtımına rıza göstererek onların güdümünde yaşayan barbar topluluklar yahut Roma İmparatorluğu'na entegre savaşçı birlikler olsunlar, her bir tarih tezi, işbu yaşamlarını ve siyasalarını bir tür kaynak bölüşümü modelinin belirlediği hususunu açıklamaktadır.

1.2.1.3.2. Merovenj Krallığında Kaynaklar ve Bölüşümü

1.2.1.3.2.1. Lex Salica'nın Öngördüğü Hukukta Siyasal Yapıya İlişkin İzler

Clovis'in 6. yüzyılda Salian Franklarını egemenliği altında toplamasıyla oluşan Merovenj Krallığı, Cermenlerin ilk hukuk kodifikasyonu olduğu düşünülen hukuk metninin (*Lex Salica*) ortaya çıkışına kaynaklık etmiştir.⁴³³ İlk olmasına karşın, bir hukuk metnine ve rejimine sahip tek siyasi topluluk Merovenj Krallığı değildir.⁴³⁴ Kendisiyle aynı dönemde varlık gösteren siyasi topluluklardan farkı yazılı bir hukuk metni ortaya koyması değil, çağdaşlarına göre daha kâmil şekilde tasarlanmış siyasal organizasyonudur. Erken orta çağın siyasi yapısı üzerine yapılan çalışmalarda baskın olarak Frank krallıkları olan Merovenj ve

⁴³³ Genç (2019), s.II.

⁴³⁴ Bkz. Lex Ribuaria (Ren Frankları Yasası), Lex Baiuvariorum (Bavyera Yasası), Code of Euric, (Vizigotlar) – 471 Lex Burgundionum, (Burgundiyalılar) - 500 civarı Pactus Alamannorum (Alamanlar) - 500 civarı Edictum Rothari (Lombardlar) – 643 Lex Visigothorum (Vizigotlar – 654 Lex Alamannorum (Alamanlar) – 730 Lex Bajuvariorum (Bavyeralılar) - 745 civarı Lex Frisionum (Frizler) - 785 civarı, Lex Saxonum (Saksonlar).

Karolenj Krallıkları'nın incelenmesinin bir vakıa olması (Frankosentirizm), bu sebeple normal karşılanmaktadır. Bununla birlikte dönemin diğer devletlerindeki kurum ve kuralların bu Frankosentirik incelemeler esnasında ihmal edilmesi tehlikesine de dikkat çekilmektedir. Biz de kaynak bölüşümünün siyasi iktidarın kurumsallaşmasına yönelik incelememizde erken orta çağ örneği olarak Merovenj Krallığını seçmiş bulunmaktayız. Bu tercihimiz, erken orta çağın diğer devletlerini ve siyasi- idari yapılarını yok saymaktan ileri gelmemekte, Krallığın organizasyon bakımından çağdaşlarından ileride olmasından kaynaklanmaktadır.

İsminden anlaşılacağı üzere *Lex Salica*, Sal Franklarından doğmuştur fakat tüm Frankların kralının, yine tüm Franklar üzerinde etkin olan hükmünü kurumsallaştırmıştır.⁴³⁵ Bu metin, Frankların geleneklerini, örf adet kurallarının bir arada görüldüğü, tarımsal bir toplumun yaşam biçimini yansıtan bir yasadır.⁴³⁶ Clovis'in önderliğinde ortaya çıkan ilk versiyonu *Pactus Legis Salicae* olarak anılır. Siyasetin doğrudan düzenleme konusu olarak alınması söz konusu olmamıştır. Bununla birlikte metinde, siyasal iktidarla ilgili bazı kabullerin izlerini sürmek mümkündür. Bir yasama faaliyetinin neticesi olmayıp, var olan hukuk metinlerinin bir araya getirilmesiyle oluşmuş bir metin olan *Pactus Legis Salicae* kralın iradesiyle meydana gelmiştir.⁴³⁷ Kralın bazı müdahalelerinin de bu kompozisyona eklenmesiyle⁴³⁸ *Pactus Legis Salicae*'nin kralı, Cermen ve Romalı halklar için kural koyan, kapsayıcı ve güçlü bir mertebeye getirmesi anlaşılır hale gelmektedir.⁴³⁹ Bu güçlü yasa

⁴³⁵ Genç (2019) s.6.

⁴³⁶ Genç (2019) s.17.

⁴³⁷ Merovenj yasaları kral tarafından değil, kralın iradesiyle kodifiye edilen yasalar olmuştur. Guntram, II. Childebert ve II. Clothard'ın yasaları için Wood, onların bir tek adamın eseri olmadıklarını fakat Geç 6. Yüzyıl ve erken 7. Yüzyıl Merovenj kanun koyma stili ve pratiğinin bir parçası olduklarını ifade eder. Bkz. **Wood, Ian** (1994) "Laws and Law-Codes: Merovingian Legislation": The Merovingian Kingdoms (450-751), Singapur, Longman, s.108. *Pactus Legis Salicae*'nin önsöz kısmındaysa kanunun yapımıyla ilgili bir bilgilendirme yer almaktadır. Bu bilgilendirme dört karakterin kanunun yapımı için bir araya geldiklerini ifade eder. Önsöze göre bu karakterler farklı villae'lerden, çok kişi arasından seçilerek gelmiş kişilerdir (Bkz. Genç (2019) s.38.). Fakat bu önsözde kastedilen "seçilme" olgusunun, *Pactus Legis Salicae*'nin İngilizce çevirisinde "chosen" kelimesiyle karşılanmış olduğu görülmektedir (Bkz. **Fischer Drew, Katherine** (1991), The Laws of the Salian Franks, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, s.59). "Election" kelimesi ile karşılanabilecek manada bir seçilmeye ilişkin bir izyese *Pactus Legis Salicae*'nin ne önsözünde ne de sonsözünde rastlanmaktadır. Dahası, önsözde isimleri sayılan karakterlerin gerçek birer kişi olmadığı hakkında görüşler de ileri sürülmüştür. (Bkz. **Rivers, T, Laws of the Salian and Ripuarian Franks.**) Bu kişilerin yasanın oluşumundaki fonksiyonlarıysa yasanın ne olduğunu söylemektir, ne olduğu bilinen bir sözlü yasayı yazılı hale getirmek değil (Bkz. Modzelewski, s.38). Önsöze göre bunu "*Üç toplanlıkla bir araya*" gelerek ve "*sorunların tüm kaynaklarını ayrıntılı bir şekilde tartışarak her biri hakkında (...) karar*" vererek yapmışlardır (Bkz. Genç (2019), s. 38). Bu, günümüz temsili demokrasinin yasama organlarından farklı olarak, uzmanlığa ve/veya güvenilirliğe dayalı olarak *ad hoc* meydana gelmiş bir konseye benzetilmektedir.

⁴³⁸ Kral otoritesiyle ilgili olan kuralların kaynağının kral olduğu bkz. **Wood**, s.110.

⁴³⁹ **Wallace-Hadrill, John Michael** (2020), The Long- Haired Kings And Other Studies In Frankish History, London and New York, Routledge, s.181.

koyucu (*law-giver*) kral konumunun izlerini metnin içeriğiyle desteklenmiş olduğu değerlendirilmektedir. Wallace-Hadrill'e göre, kralın metnin çeşitli yerlerinde yargılama yapması, hakimiyet alanını genişletip daraltması, kendi mali ve eyaletsel ve güvenlikle ilgili menfaatlerini gözetmesi, bu güçlü konumun altını çizmektedir.⁴⁴⁰ İfade edilen değerlendirmeye konu *Pactus Legis Salicae* hükümlerinden bazılarını incelemekte fayda görmekteyiz.

“Eğer birisi kralın hukuku uyarınca mahkemeye çağrılmış ve gitmemişse, yasal bir gerekçe onu alıkoymamışsa (...) cezalandırılmasına karar verilmelidir”, “Ancak, [mahkemeye çağrılan kişi] kralın hizmetinde yer alıyorsa, [onu] mahkemeye çağırılmaz”⁴⁴¹

Yukarıdaki hükümde yargının huzuruna çıkmamanın yargı erkine karşı gelmekten ötürü değil, krala ait hukukun emrettiği bir yükümlülüğe karşı gelmiş olmaktan ötürü cezalandırılması gereken bir fiil olarak kodifiye edildiği, hükmün kaleme alınış biçiminden anlaşılmaktadır. Mahkemeye çıkmakla ilgili yükümlülüğün istisnası olarak kralın hizmetinde bulunmanın belirlenmiş olması, kralın herhangi bir hizmetini görmenin, devlet işleyişinde öncelik sırası bakımından yargı faaliyetine üstün geldiğini göstermektedir. Şu halde yargı faaliyeti, kralın eylem ve işlemlerinden bağımsız olarak, kesintisiz biçimde devam edemeyen, işleyişinde krala bağlı ilerleyen ve kurallarını kralın hukukundan⁴⁴² alan bir faaliyet olarak siyasal kurguda yerini almış olmaktadır. Bu anlamda bir yargı erkinden bahsetmek mümkün olmayacak ancak bir yargı görevinin varlığından söz edilebilecektir. Zira modern anayasacılık öncesi bir yönetim düzeninde yargının siyasal yapının içinde bir kuvvet olarak var olduğunun değerlendirilebilmesi için, kendiliğinden işleyen bir prosedüre sahip olması ve bu prosedürün herkesi bağlaması *de facto* kriterler olarak ileri sürülebilir. Bu değerlendirme yargının işleyişi için yapıldığı gibi kararları için de yapılabilir. Ancak herkesi bağlayan kararları, hiçbir irade tarafından yönlendirilmeden verebilen yargının bağımsız bir kuvvet olarak varlığından söz edilebilir.⁴⁴³ Dönemin temel hukuk metinlerine

⁴⁴⁰ Wallace-Hadrill (2020), s.180.

⁴⁴¹ *Lex Salica*, Çeviren: Genç (2019), s.38-121; I,1;I,2.

⁴⁴² Herhangi bir demokratik devlette de yargı prosedürüne ilişkin kurallar Kanunlarda düzenlenir. Fakat demokratik ülkelerdeki “demokratik temsil” bu Kanunlara göre iş ve işlem yapmayı bağımlılığın göstergesi olmaktan çıkarır, bağımsızlığın göstergesi haline getirir. Yukarıdaki örnekte bu durumdan farklı olarak kralın kendi müdahalelerini de içeren, kral tarafından bir araya getirilerek topluma bahşedilmiş kurallardan söz edilmektedir.

⁴⁴³ Demokratik sistemlerde *De Jure* ve *De Facto* olmak üzere iki tür yargı bağımsızlığına ilişkin ampirik ölçümler kimi siyaset bilimciler tarafından yapıp yayınlanmıştır. *De jure* yargı bağımsızlığı, yargı bağımsızlığını güvence altına alan hukuki güvenceleri tarif ederken *De Facto* yargı bağımsızlığı, yargının fiili

bakarak karar bağımsızlığı hakkında yorum yapma imkanıysa bulunmamaktadır. Bu durumun sebebi Merovenj hukuk metinlerindeki yargı faaliyetinin konu bakımından siyasal alandan uzak olmasıyla açıklanabilir. Zira yargı kararlarının siyasal iktidar tarafından etkilenmesi siyaset ve hukuk alanındaki sınırların belirsizleşmesiyle birlikte ortaya çıkan bir problem olarak tecrübe edilegelmiştir. Oysa *Pactus Legis Salicae*'ye bakıldığında hukukun siyaseti düzenleme kaygısının daha baştan bulunmadığı görülmektedir. Merovenj krallığında yargının bir bütün ve tek kuvvet olarak varlığına dair görüşün alan yazınınca terkedildiği dikkate alındığında⁴⁴⁴, yek ve kendiliğinden bir yargı kuvvetinden söz etmek daha da zorlaşmaktadır.

“Kaçırılan kız kralın koruması altındaysa, o zaman para cezası (...) olmalıdır”, “Doğuştan özgür bir kadını kaçırın kişi, kralın hizmetkârı ya da yarı özgür biriye, bunu hayatıyla ödesin”, “Birisi, bir yere taşınmak isteyen, bunun için kralın iznine sahip olan ve yerel adli mecliste kendisini tanıtan birini, kralın emrine karşı gelip durdurmaya ya da ona saldırmaya kalkmışsa (...) cezalandırılmasına karar verilmelidir”, “Birisi, orada olmayan masum birini, kralın huzurunda suçlamışsa (...) cezalandırılmasına karar verilmelidir”, “Birisi krala ait bir kadın köleyle zina etmişse ve bu ona kanıtlanmışsa, (...) cezalandırılmasına karar verilmelidir”.⁴⁴⁵

Kralın siyasal kurgudaki ayrıcalıklı konumunun yargılama faaliyetine yansımaları, yukarıdaki hükümlerde, cezalandırılması gereken davranışların basit hallerinin daha hafif, doğrudan kralın kişisel hakimiyeti altındaki unsurlara karşı veya kralın huzurunda gerçekleşmeleri halinde daha ağır yaptırımlarla karşılanmasında da kendini göstermiştir.

Kralın güçlü yürütme ve kanun koyucu olarak rolü ile yargılama faaliyetinin işleyiş biçimini müteakip, yasama rolü üstlenen bir birim ya da erkin Merovenj Krallığında bulunup bulunmadığı araştırıldığında, Merovenj hanedanı yönetiminde Frankların, yasa koyup

olarak siyasi etkiden korunma yetisini incelemektedir. İki tür yargı bağımsızlığının ölçümü için literatürde kriterler belirlenmiştir. Fakat biz burada, anılan çalışmalardaki kriterleri Merovenj devletine uygulamaktan kaçınmaktayız. Zira bu kriterler, demokratik devletlerin sistemleri veri alınarak hazırlanmıştır. Merovenj devletinde *De Jure* yargı bağımsızlığını güvence altına alan bir hukuk kodifikasyonuna rastlanmamıştır. Böyle bir erken orta çağ devletinde yalnızca *De Facto* yargı bağımsızlığını usul ve karar bağımsızlığı olmak üzere iki kriter üzerinden test etmenin uygun olacağını düşünmekteyiz. (Açıklamada yer alan siyaset bilimi çalışmaları için bkz. (Çakır, Aylin Aydın (2020), Siyaset Bilimi Perspektifinden Yargı Bağımsızlığı: Bir Kuramsal Model Önerisi, AÜSBFD, Cilt 75, No.3, 2020, ss. 973- 995.)

⁴⁴⁴ Murray, s.49.

⁴⁴⁵ *Pactus Legis Salica*, Çeviren: Genç (2019), s.38-121. Sırasıyla, I, 1; XII, 6,7; XIV, 4; XVIII; XXV, 2 numaralı maddeler.

uygulanmasını temin ve takip eden bir yasama meclisini tecrübe etmedikleri görülmektedir. Temsili nitelikte olan ve karar alıp uygulayan meclislere Franklar tümüyle yabancı değildir. Dağınık kabileler biçiminde yaşadıkları dönemde yerel idari birimlerde meclis benzeri yapılar bulunsa da bunlar, krallık memurları gözetiminde uyuşmazlıkları çözen halk mahkemesi tipi meclisler olmuştur.⁴⁴⁶ Bununla birlikte yukarıda da ifade edildiği gibi Merovenj hanedanı yönetiminde kanun koyucu her zaman kral olmuş, kralın hukukuna dayalı işleyen bir düzen yine kral ve memurları tarafından ayakta tutulmuştur.⁴⁴⁷

Yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç ana ve ayrı kuvveti ayrıştırmanın Merovenj hanedanı yönetimi altındaki Frank devleti için pek de mümkün olmadığını müşahade etmiş bulunuyoruz. Tarımsal topluma ait geleneklerin derlenmesinden ibaret oluşuyla siyasal alanı düzenlemekten uzak bir tablo çizen *Pactus Legis Salicae*'nin bu tür bir ayrıştırmaya hizmet etmediği de bir vaka olarak karşımızda durmaktadır. Şu halde, asıl meselemiz olan kaynak bölüşümü bakımından merkezi siyasal gücün yapılaşmasının getirdiği kuralları rehber almak mümkün olmayacak gibi görünmektedir. Söz konusu Merovenj İmparatorluğu olduğunda yerel iktidarlara merkezi iktidar arasında kurulan ilişkilerin ve mali rejimin bu ilişkiler ekseninde biçimlenişinin tarihi, kaynak bölüşümü-siyasi iktidarın kurumsal yapısı ilişkisi hakkında daha zengin bir kaynak teşkil etme özelliğine sahiptir.

1.2.1.3.2.2. Merovenj Krallığının İdari Organizasyon Yapısı ve Kaynaklar

Clovis'in kuruluşuna öncülük ettiği Merovenj Krallığı, idari organizasyon yapısıyla Roma İmparatorluğu kurumlarının mirasını taşımış görünmektedir. Bu miras, çoğunluk görüşüne göre vergi sistemi vasıtasıyla taşınmıştır.⁴⁴⁸ Cermenlerin Roma İmparatorluk topraklarına yerleşimlerinin *hospitalitas* sistemi ile gerçekleştiği görüşünde olan Goffart'a göre Roma İmparatorluğundan tevarüs eden kurumlar ile birlikte Roma mali rejimi Merovenj Krallığında aynen uygulanmıştır.⁴⁴⁹ Yine Geary'ye göre kuruluşunun temelinde Roma'nın askeri-mali politikası bulunan Cermen krallıkları, vergi sistemlerini Roma'dan aldıkları şekilde devam ettirmişlerdir.⁴⁵⁰ Karşıtlarının "Hiper-Romanist" olarak

⁴⁴⁶ Modzelewski, s.85; Murray, s.47-48,

⁴⁴⁷ Wood, s.106 vd., 118.

⁴⁴⁸ Genç, Özlem (2022), Orta Çağ Avrupası: Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Hayat, İstanbul, Kronik Yayınları, s.137.

⁴⁴⁹ Goffart, s.40 vd.

⁴⁵⁰ Geary, Patrick J (1988), Before France and Germany: the Creation and Transformation of the Merovingian World, New York, Oxford University Press, s.92.

adlandırdıkları Jean Durliat ve Elisabeth Magnou-Nortier'in, Roma İmparatorluğu içerisindeki yaşamlarından kendi devletlerini kurmaya geçerken Salian Frankların bire bir aynı kurumsal yapı üzerine devletlerini inşa ettikleri savunuları doktrinde yerini almıştır.⁴⁵¹ Merovenj Krallığının vergi sistemini ve dahi tüm idari kurumlarını Roma'dan itibaren gelen bir kesintisizlik savı altında inceleyen bu görüşün karşısında, Frankların kurumlarını Roma'dan aldıkları fakat bunlara Cermenik bir içerik kazandırdıkları perspektifini benimsemiş bir başka görüş yer almaktadır. Murray'nin, II. Dünya Savaşı sonrası Alman yazınında popüler yaklaşım olarak aktardığı bu görüşe göre Roma İmparatorluğunun askeri unsuru içerisinde yer almış olduğundan, Franklar, İmparatorluğun askeri organizasyonu ile bire bir örtüşen idari organizasyonunu kendi devletlerine taşımışlar fakat organizasyon yapısı içerisinde bulunan kurum ve mevkileri işleyiş, yetki/görev, kamusal/özellik bakımından Cermen köklere dayalı olarak biçimlendirmişlerdir.⁴⁵²

Kurumların kökeni konusundaki tartışma tarih yazını epey meşgul etmiş görünmektedir. Çalışmamız açısından, kökeni Roma'da olsun yahut olmasın, Merovenj kurumları marifetiyle işletilmiş olan mali sistemin siyasal tasarım üzerinde nasıl sonuçları olduğunu değerlendirebilmek için kurumsal yapıyı yakından incelemek önem arz etmektedir. İdari şemanın en üstünde, Merovenj Krallığının en yüksek resmi görevlisi *count* yer almaktadır. *Count*luk görevinin döneme ilişkin kaynaklarda *comes* yahut *grafio* olmak üzere iki farklı ifadesine rastlanmaktadır.⁴⁵³ Bunlar bir görüşe göre 6. ve 7. yüzyıllarda iki ayrı resmi makamdır⁴⁵⁴ fakat görevleri aynıdır.⁴⁵⁵ *Graphio*, *pagusu*⁴⁵⁶ yönetir⁴⁵⁷ kral önünde

⁴⁵¹ Wickham, C (2005), *Framing the Early Middle Ages: Europe and the Mediterranean (400–800)*, New York, Oxford University Press, s.81-82. Görüşün aktarıldığı eserlerden biri hakkında yazılmış bir kitap değerlendirmesi için bkz. West, C (2014), Elisabeth Magnou-Nortier, *Aux origines de la fiscalité moderne: Le système fiscal et sa gestion dans le royaume des Francs à l'épreuve des sources (Ve–XIe siècles)*, Speculum, C.89 S.2 (Nisan 2014) s. 516-517. Söz konusu değerlendirmede Diocletianus ve Konstantin tarafından yeniden düzenlenen vergi sisteminin kesintisiz bir şekilde Galya'da ve Frank coğrafyasında uygulandığı görüşünün yer aldığı aktarılmaktadır. Görüşü sahiplendiği aktarılan bir diğer eser için bkz. Jean Durliat, *Les finances publiques de Diocletian aux Carolingiens (284–889)*, Beihefte der Francia 21 (Sigmaringen: Jan Thorbecke, 1992). Aktaran: Murray, s.136.

⁴⁵² Murray, s. 132. Centena örneği için bkz. Modzelewski, s. 279.

⁴⁵³ Murray, s.43-45. Bu sözcüklerin aynı görevi mi yoksa iki ayrı görevi mi temsil ettikleri tartışmalıdır. Bkz. aynı yer. İkisinin aynı görevli olduğu hakkında bkz. Modzelewski, s.278.

⁴⁵⁴ Murray, s.46-47. *Grafio*'nun sonradan *count* (kont) unvanı aldığına yönelik görüş için bkz. Genç (2022), s.137.

⁴⁵⁵ Murray, s.48.

⁴⁵⁶ Merovenj krallığının temel idari birimin adıdır. Bkz. Murray, s.47.

⁴⁵⁷ Murray, s.47.

temsil eder⁴⁵⁸, yargısal faaliyet icra eder⁴⁵⁹ ve *freduslar*⁴⁶⁰ ile vergileri toplar.⁴⁶¹ Merovenj toprakları üzerinde kraldan sonra en geniş yetkilere sahip olan bu makamların yetki genişliği bakımından hemen altında bulunan resmi görevli, her bir yüzlük nüfusun yönetimi için görevlendirilmiş olan *centenarius* dur.⁴⁶² *Centenarius*, *grafioya* (ya da *counta*) bağlı bir şekilde çalışır.⁴⁶³

Yerellik-merkezilik çatışmasının kaynak bölüşümü üzerinden tartışılmaya başlandığı idari seviye de işte bu yüzlük nüfusun oluşturduğu idari birim mi yoksa krallık mülkiyetinin mali nitelikli topraklardan oluşan kısmı mı olduğu hususunda tartışma bulunan *centena*dir.⁴⁶⁴ *Centena*enin niteliği hakkındaki ilk cevabın kaynağı *Pactus pro tenore pacis* tir.⁴⁶⁵ I. Childebert ve I.Clothar tarafından yapılan ve barışın sağlanması amacına hizmet eden bu belgede *centena*enin, kendisine hırsızların yakalanması, aksi halde zararın litürjik biçimde tazmini sorumluluğu yüklenen bir birlik ve aynı zamanda idari bir birim olarak yer aldığı görülmektedir.⁴⁶⁶ Bu birim ifade edilen şekliyle bir asayiş birimi olmanın yanında bir hukuk birimi olarak da anlaşılmalıdır. Zira her ne kadar *Pactus Legis Salicae*’de yargısal görevli olarak *centenarius* geçmekte ve *centena*eeye açıkça değinilmese de Frank etkisi altındaki toplulukların hukuk metinlerinde *centenae*, *centenarius*un yargı yetki alanı olarak yerini almıştır.⁴⁶⁷

*Centena*enin Litürjik ve yaygın bir tazmin yükümlüsü olarak belirlenmiş olması konumuz açısından önem arz etmektedir. Şöyle ki; hırsızların yakalanamaması halinde siyasi iktidarca belirlenmiş olan tazmin yükümlülüğü kaynak toplamayı ve bunu belirli bir amaca tahsis etmeyi gerekli kılmaktadır. Bu sürecin yönetimi de *centenarius*a düşmektedir. *Centenarius*un burada kullandığı yetki krallıktan alınmış bir bağlı yetki niteliğindedir. Bu da onu siyasi bir odak olarak değil idari bir görevli olarak değerlendirmeye sebep olmaktadır. *Centenarius*un *centenae* içinden seçilerek göreve geldiği yönünde bildirilen görüşlerin

⁴⁵⁸ Genç (2019), s.24.

⁴⁵⁹ *Pactus Legis Salicae*, L-3,4; LI-1,2,3; LIII-2,4,6,8. (Çeviren: Genç (2019), s.38-121)

⁴⁶⁰ Tazminatların içinden alınan krallık payı. Bkz. Murray, s.48.

⁴⁶¹ Genç (2022), s. 137.

⁴⁶² Genç (2019), s.25; Murray, s. 47.

⁴⁶³ Murray, s. 50.*Pactus Legis Salicae*’de Centenarii ile birlikte adı geçen Thunginus’un da Centenarius ile birlikte grafio ya bağlı bir şekilde çalışan ayrı bir görevli olduğu ve ikisinin aynı kişi olduğu yönünde iki farklı görüş bulunmaktadır. Bkz. Genç, s. 25.

⁴⁶⁴ Murray, s.65.

⁴⁶⁵ Modzelewski, s.272.

⁴⁶⁶ *Pactus Pro Tenore Pacis: Pactus Legis Salicae*, 3. Kitap, LXXXIV (Çeviren: Fischer, s. 57-169). Modzelewski, s.276.

⁴⁶⁷ Örnek olarak bkz. *Lex Alamanorum*. Aktaran: Modzelewski, s.279-280.

karşısında⁴⁶⁸ bu konunun yeniden düşünülmesi ihtiyacı doğmaktaysa da, kayakların toplanması ve tahsisine karar vermede söz sahibi olunmadıkça *centenae* bazında bir otonomiden, *centenaenin* mensupları bakımından siyasi özerklikten yahut *centanaenin* mensupları ve *centenarius* arasında kaynakların bölüşümü konusunda bir temsili ilişkinin varlığından bahsetmeyi anayasa teorisi açısından doğru bulmamaktayız. Yine de, *centenarius* makamının seçimselliği tezi veri alınarak *centenaeye* demokratik bir topluluk diyeceksek, *Pactus pro tenore pacis*’te yer alan ve hırsızın yakalanamamasından ileri gelen, “hırsızın mağdura vermiş olduğu zararın tazmini ve bu tazminin *centenaenin* mensuplarından karşılanması” kararını Sartori’nin ortaya koyduğu, *demokrasinin karar verme teorisi* açısından incelemek söz kararın niteliği konusunda fikir verici olabilir. Sartori’ye göre dört karar tipinden söz etmek mümkündür: bireysel kararlar, grup kararları, ortak (collective) kararlar ve ortaklaştırılmış (collectivized) kararlar.⁴⁶⁹ Bireysel kararlar her bireyin kendisi için verdiği kararları ifade eder.⁴⁷⁰ İncelemekte olduğumuz kararı bu kapsama dahil etmek mümkün gözükmemektedir. Zira söz konusu tazmin yükümlülüğü her bireyin kendi kararıyla üstlenip yerine getirdiği bir yükümlülük değildir. İkinci karar türü olan grup kararları, bireylerin yüz yüze ve karşılıklı etkileşimle karar alma sürecine anlamlı bir şekilde katıldıkları somut bir grupta alınan kararları ifade eder.⁴⁷¹ Yükümlülüğün *Pactus pro tenore pacis*’te kralın iradesi biçiminde yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda, burada kararı almada değil, yerine getirmede bir birliktelik yahut ortaklaşalığın bulunduğu tespiti yapılabilir. Ortak karar yüz yüze etkileşimle karar alamayacak kadar büyük bir insan topluluğunun kararlarını ifade eder.⁴⁷² *Centenae* bu ölçekte bir grup değildir. Yüz kişilik bir idari birimi ifade eder. Ortaklaştırılmış kararların ayırıcı özelliği, kaç kişi tarafından verildiğinden bağımsız olarak, bir topluluğa uygulanan kararları ifade eder.⁴⁷³ Öyleyse *Pactus pro tenore pacis*’te yer alan düzenleme her bir *centenaede* uygulanmak için alınmış bir karar niteliğinde olduğundan, bu kapsamda değerlendirilebilir. Asayişin sağlanması ve mali denkleştirmeyi aynı anda konu edinen bu ortaklaştırılmış siyasi kararın alınmasında, demokratik usule yer olmadığını söyleyebiliriz. Daha önce ifade ettiğimiz kralın kural koyucu (*law-giver*) olarak baskın karakteriyle her zaman öne çıktığı bilgisinden sapmayı

⁴⁶⁸ Murray, s.62-63.

⁴⁶⁹ Sartori, G (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, New York, Chatham House Publishers. (Çeviren: Karamustafaoğlu, T./Turhan, M. (1996) *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Ankara, Yetkin Yayınları), s. 232.

⁴⁷⁰ Sartori, s.232.

⁴⁷¹ Sartori, s.232.

⁴⁷² Sartori, s.232.

⁴⁷³ Sartori, s.232.

gerektirecek bir duruma bu örnekte rastlanmamaktadır. O halde Sartori'nin yaklaşımı izlenmeye devam edilecekse incelenen kararın siyasal bir karar olduğu değerlendirilmesi yapılabilecektir. Zira egemen, çıkışı olmayan (*without exit*)⁴⁷⁴, müeyyideye bağlanabilen bir karardan söz edilmektedir.⁴⁷⁵ Karar egemendir, aynı konu hakkında ondan üstün bir karar yoktur. Çıkışı olmayan bir karardır, etkisi uygulandığı *centenaelerle* sınırlıdır. Müeyyideye bağlanabilir fakat *Pactus pro tenore pacis* 'te *centenaenin* tazmin yükümlülüğünün yalnız bir emir olarak yer aldığı, bir yaptırımla eşleşmediği görülmektedir. Bununla birlikte *centenaeye* yüklenen sorumluluklar tamamen yaptırımdan azade değildir. Yaptırıma bağlanan kısım hırsız başka bir *centenaeye* kaçtığında onun iade edilmesi yükümlülüğüne ilişkindir. Sonuç olarak, yöneticisi seçilerek iş başına gelmiş olsun ya da olmasın, *centenaeye* tanımlanan yaygın litürjik asayiş sorumluluğu bir kral fermanıyla tanınmış ve *centenarius* bu fermanın yürütücüsü olarak idari bir konuma yerleşmiş olmaktadır. Bu varsayımda mali düzenlemenin siyasi kompozisyonadaki görünümü, merkezi düzeyde belirlenmiş bir adalet/hukuk politikasının bir idari birimde somutlaştırılması biçiminde ortaya çıkmıştır denebilir. Asayiş politikasıyla mali politikanın kesişimindeki bu uygulamanın temelindeki yönlendirici fikir hakkında çıkarımda bulunmak, ancak yine her iki politikanın kesişim noktası olan adalet problemi hakkındaki birikime başvurmakla mümkün olabilir. Merovenj Krallığının adalet konseptine ilişkin çevresinde gelişen düşünsel birikimden elbette faydalanmış olabilir. Fakat devlet öncesi yapılar ve devletlerin bu birikimi çizgisel biçimde izledikleri iddiasında bulunmak zordur. Benzer şekilde, bir devlet politikasının doğrudan etkilenim yoluyla bir düşünsel kaynaktan faydalandığı iddiası da güçlü bir temellendirme üzerine kurulmadıkça bir varsayımdan ibaret kalacaktır. Bunun yerine, Cermen kökenli Krallıklarda ceza hukuku bakımından adaletin tesis biçimine ilişkin verilerden hareket etmek yerinde olacaktır.

Cermenlerde bir suç işlendiğinde bu durumun yarattığı adaletsizliğin giderimi, öncelikle suçun nesnel unsuru üzerinden sağlanmaya çalışılmıştır.⁴⁷⁶ Bu durum, hem maddi zarara sebep olan suçlar hem de bedensel zarara sebep olan suçlar açısından aynı şekilde

⁴⁷⁴ Bu ifadeye kaynak eserde Hirshmann'a atıfla yer verilmektedir. (Bkz. **Sartori**, s.233; **Hirshmann, Albert O** (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Londra, Harvard University Press) Hirshmann çıkış (exit) kavramını, bir topluluktan ayrılıp tek başına hayatını sürdürmek veya başka bir topluluğa dahil olmak anlamında kullanmıştır. Bkz. **Hirshmann, Albert O** (1978), *Exit, Voice, and the State*, World Politics, C.31 S.1, s.90-107, s. 90-92.

⁴⁷⁵ **Sartori**, s.233.

⁴⁷⁶ **İçel, K.** (2016), *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Yenilenmiş Bası, İstanbul, Beta Yayınları, s.70; **Centel, Nur /Zafer, Hamide /Çakmut, Özlem** (2016), *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, 9. Bası, İstanbul, Beta Yayınları, s.19.

işlem görmüştür. Her iki tip suç bakımından uğranılan zararın tespiti yapılması ve bu zararın tam maddi karşılığının mağdura veya mağdurun ölümü halinde ailesine ödetilmesi, cezalandırma yöntemi olarak benimsenmiştir.⁴⁷⁷ Yine de *centenaeye* tanınan tazmin yükümlülüğünün bu genel görünümde özel bir durumunun olduğu göze çarpmaktadır. Bedensel zararlar karşısındaki tazmin yükümlülüğünden farklı olarak burada, *centenae* mensubunun malvarlığının aynen korunması hedeflenmektedir. Zira malvarlığını kaybedenin, kaybının kendisini zarara uğratan değil, mensubu olduğu *centenaeden* tazmini öngörülmüştür. Zarara uğratanın yakalanamaması durumu için öngörülen bu çözüm, cezalandırmada benimsenen genel uygulamada olduğu gibi “bedel ödettirmeye” ya da “kıyas”⁴⁷⁸ değil, “kaybın aynen yerine konmasına” odaklanmıştır. Böylelikle hem zenginlerin malvarlığına kral iradesiyle bir güvence getirilmiş⁴⁷⁹ hem de *centenaeye* mali politikanın yürütücü birimi olarak siyasi bir kimlik kazandırılmış olmaktadır. *Centenarius* bu kompozisyonda adli-idari bir yönetici olmanın yanında bir siyasi politikanın yürütücüsü olarak siyasal iktidarın yerel siyasi temsilcisi kimliğinin de taşıyıcısı konumuna gelmiştir.

Centenaenin kral mülkiyetinin mali topraklardan oluşan bir parçası olduğu yönündeki değerlendirme, kaynak bölüşümü konusunu karar alma süreçlerinden ayırıp, kralın özel mülkü ve üzerinde çalışanlar için oluşturduğu bir özel hukuk rejimiyle birlikte düşünmeyi gerektirmektedir.⁴⁸⁰ Aynı topraklar için birbirini takip eden cümlelerde önce mali toprak sonra da özel hukuk rejimi terimlerini kullanmış olmak, ilk bakışta bir kakafoni gibi görünse de Merovenj Krallığı için bu durum olağandır. Zira kamu hukuku ile özel hukuk arasındaki ayrım, en azından devletin gelirleri ve giderleri açısından günümüz devletlerindeki ayrım kadar net değildir. Devlet vergi toplar, yargısal faaliyet yapmaktan ötürü ayrıca birtakım gelirler elde eder. Bunların yanında devlet hazinesine, krala ait toprakların işlenmesinden ötürü elde edilen gelirler (kira gelirleri) de dahil olur. Kralın şahsi mülkü ile hazine mülkü arasındaki ayrımın net olmaması, bu iki tür mülkün tabi olduğu rejimin de net olmamasını beraberinde getirmektedir. Krala ait topraklarda, *centenaelerin* mensupları olarak yaşayanlara kendi yöneticilerini seçen özgür kişiler olarak bakmaktan

⁴⁷⁷ Centel / Zafer / Çakmut, s.19; İçel, s.70; Fischer, s.35-36. Tazminatın birincil cezalandırma aracı olmasına mukabil, kan gütmenin tamamen sonlanmadığı ve tazminin kan gütmenin önlenmesi için bir araç olduğu hakkında bkz. Fischer, s.35-36; Wallace/Hadrill, s.121-147.

⁴⁷⁸ Centel / Zafer / Çakmut, s.19.

⁴⁷⁹ Murray, s.85. Murray, kralın sadık adamlarının önemli ölçüde malvarlığı bulundunun bilincinde olduğunu ve kurduğu sorumluluk sistemiyle kendisine karşı sadakati muhafaza etmek gibi bir siyasi amaç güttüğünü ifade eder.

⁴⁸⁰ Murray, s. 65.

vazgeçmeyi gerektiren bu yaklaşım, ifade edilen kişileri köle olmakla tamamen özgür kişiler olmak arasında bir yerde, kralın özgür adamları (king's freemen) olarak kimliklemektedir.⁴⁸¹ Onlar, zengin toprak sahiplerinin toprağa bağlı kölesi değildir. Bunun yerine kralın askeri ve tarımsal hizmet vermesi için kendi topraklarına yerleştirdiği yarı-özgür kişilerdir.⁴⁸² *Centenarius* ise onları kumanda eder. Toprak krala ait olduğu için toprağın yerleşimcileriyle arasında bir özel hukuk ilişkisi kurulmuştur⁴⁸³ fakat toprağın işletiminden elde edilen gelir hazineye transfer olacağından, bu birimin kumanda edicisi olan *centenarius*, bir mali görevli olarak görülebilir. Bu birimin ayrıca askeri hizmetin kaynağı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, *centenariusun* kumanda etme fonksiyonunun çok yönlü (askeri-mali-siyasi) olduğu anlaşılmaktadır.

Kralın özgür adamları teorisi, Merovenj Krallığının yönetim paradigmasını kişisel ilişkilere dayalı olduğu görüşünü benimsediğinden, kaynak olarak toprağı da vergiyi de kralın mülkiyetinde görmüştür. Bu sebeple kralla özgür adamları arasındaki ilişkiye ne toprak rejimi açısından ne de vergi hukuku açısından bir kamusal atfetmemişlerdir.⁴⁸⁴ Fakat özgür insanlar ve toprağa bağlı köleler arasındaki tanımlamanın kendisi gibi, özgürlerin krala yaptıkları ödemenin kamusal bir niteliği olmadığı düşüncesi de birincil kaynaklara uygun kuramlar olmadıkları gerekçesiyle çürütülmüştür.⁴⁸⁵

Centenaelere ilişkin görüş ayrılıkları her ne kadar toprağa ve üzerindeki faaliyetlere odaklansa da bu tartışmaların bilimsel arka planında sonu günümüz Avrupa demokrasilerine ulaşan modern devletin gelişim öyküsünün nasıl inşa edileceği problemi bulunmaktadır.⁴⁸⁶ *Centenaeleri* siyaseten özgür ve kararlarını kendisi alan ancak idari olarak merkeze bağlı bir birim olarak gören yazarlar, Avrupa'nın örgütlenme temeli olarak demokratik kurumları görmektedirler. Kralın özgür adamları teorisine duyulan ilgiyi ve *centenaelerin* askeri-mali nitelikli bir idari birim olarak görülmesiniyse modern devletlerin lortluk düzeninden evrildiği görüşü izlemektedir.⁴⁸⁷ *Centenaelerin* bir demokratik yapı olup olmadığı meselesi, sözü geçen görüş ayrılığının taraflarından farklı bir sebeple dikkatimizi cezbetmektedir. *Centenae* olarak somutlaşan topluluğun mali topluluk, siyasi topluluk ve ekonomik topluluk

⁴⁸¹ Murray, s. 243, 288-300.

⁴⁸² Kuramın inşacıları olan Schneider, Dannenbauer ve Karl Bosl'dan aktaran: Modzelewski, s.186-192.

⁴⁸³ Murray, s. 65. Toplanan vergiler kamusal nitelikli değildi, krala ödenen bir kira hükmündeydi. Askerlik hizmeti bile kralın topraklarını ekip biçmenin karşılığı olarak yapılıyordu. Bkz. Modzelewski s.187.

⁴⁸⁴ Modzelewski, s. 188.

⁴⁸⁵ Modzelewski, s. 189-191.

⁴⁸⁶ Murray, 300. Alman bilim çevrelerinin siyasi etkilenimlerinin konuyu yansıması hakkında bkz. Modzelewski, s. 186.

⁴⁸⁷ Murray, s.289.

kategorilerinden hangisine ya da hangilerine dahil olduğu hususu, kaynakların malikinin tespitinde, kaynaklar üzerinde ortak tasarrufun bulunup bulunmadığının anlaşılmasında ve nihayet tüm bu durumun siyasetin organizasyonuna etkisinin ortaya çıkarılmasında önemlidir. Kralın özgür adamları teorisi kaynakların özel ve krala ait olduğunu, özgür kişiler arasında bir ayrım olmadığı ve herkesin vergi yükümlüsü olduğu yönündeki görüşler kaynakların edinilmesinin yaygın vergi yükümlülüğü sayesinde olup niteliğnin kamusal olduğunu gösterecektir. Giovanni Tobacco, E. Müller-Mertens, Hermann Krause Hans K. Schultze gibi yazarların kralın özgür adamları teorisini çürütmesi ve bunların karşısında teoriyi savunan bir tarih görüşünün de bulunmaması⁴⁸⁸ karşısında biz de Merovenj Krallığında kaynakların kamusal nitelikte olduğunu veri almış bulunuyoruz. Şu durumda geriye, kamu kaynaklarının yönetiminde söz sahibi olanın kim olduğu sorusuna cevap vermek kalmaktadır.

Görünen odur ki *centenae*, asayişin tesisindeki garantör rolüyle birlikte değerlendirildiğinde, siyasal iktidarın devamlılık ve meşruiyetini güvence altına alan bir siyasi çekirdek teşkil etmektedir. Birimde, askeri düzeni ve asayişi sağlamakla görevli olan *centenarius*, halk meclisini toplamaktan sorumlu olması yönünden yargıyı da idare etmektedir.⁴⁸⁹ Hem kolluk gücünü hem de yargının idaresini elinde tutan bu görevlinin bir de yönettiği birim tarafından seçilerek iş başına getirildiği ileri sürülmektedir. Üstelik yürüttüğü asayiş faaliyeti kendisini seçenlerce mali olarak garanti altına alınmaktadır. Bu durum, bir anayasa teorisyenini *centenariusun* hem siyasi iktidarla hem de iktidarın demokratik siyasi unsurlarıyla arasında siyasi nitelikli bir bağlaşma ilişkisi aramaya yöneltmektedir. Merkezi siyasi iktidarla yaptığı bağlaşmanın, birimindeki demokratik meşruiyetinin merkezce tanınması karşılığında krallığın kamu gücünün birimdeki tatbikini güvence altına almak ve böylece karşılıklı iktidar alanlarını korumak biçiminde gelişebileceğini varsaymakta bir beis yoktur. Bununla birlikte *centenariusun*, yönetimi altında bulunanlara kendisine kamu gücü kullanma yetkisi vermeleri karşılığında ne taahhüt ettiği konusunda bir boşluk göze çarpmaktadır. Taahhüdün asayişi sağlamak olduğu kabul edilecek olunduğunda, kral tarafından *centenaenin* kendisinin asayıştan birlikte sorumlu ilan edilmiş olması bu kabulü engellemektedir. Zira bu durum, kurulan ilişkide korunmak istenen değerin, birimin demokratik unsuru olarak bütün bir *centenae* olmayabileceğine yönelik bir şüphe uyandırmaktadır. Ayrıca merkezi siyasi iktidara karşı korunan ve demokratik temsile

⁴⁸⁸ Modzelewski, s. 191-192.

⁴⁸⁹ Modzelewski, s.279.

dayanan iktidar alanının hangi yetkileri veya ne tür bir özerkliği sağladığı sorusuna da bir cevap bulunamamaktadır. Zira *centenarius*un görevleri olan yargıyı idare etmek ve asayışı sağlamak idari görev nev'inden faaliyetlerdir. Açıklanan sebeplerle demokratik bir toplulukta bulunması gereken karşılıklı bağlaşma ilişkisini sağlamaması sebebiyle, *centenaen*in demokratik bir birim olduğuna yönelik teoriye mesafeli yaklaşmak gerektiği kanaatindeyiz. Şu halde *centenae* üzerinde Centenarius'un yetkilerini birer idari yetki olarak gören ve bu kurumun kaynakların hem edinilmesi hem de kaynaklar üzerindeki tasarruf bakımından krallığa bağlı olduğu yönünde gelişen tarihsel tezler anayasa teorisi bakımından da tutarlı görünmektedir.

1.2.1.3.2.3. Hristiyanlık ve Kilisenin Kaynak Yönetimi

Resmi görevlerin rejiminde ve kaynakların bölüşümünde bir kırılma noktasını, Hristiyanlığın kabulü teşkil etmektedir. Clovis ilk zaferlerini bir pagan olarak elde etmiştir.⁴⁹⁰ Hristiyanlığı seçmesi bir anda gerçekleşmediği gibi, tebaasının paganlıktan Hristiyanlığa dönüşü de sürece yayılmıştır.⁴⁹¹ Clovis'i takip eden hükümdarların dönemlerinde kilise adım adım etkisini artırmıştır. Bu etki artışında kilise ve manastırlara yapılan bağışların etkileri büyüktür. Zira kilise, sahip oldukları üzerinde idare yetkisini elde tutmuştur.⁴⁹² En önde gelen yerel kilise görevlisi olan psikoposlar, bu yetkiyi fiilen kullanan yönetici olarak öne çıkmıştır. Psikoposlar krallığın gündelik rutininin bir parçası olmuşlardır.⁴⁹³ Öyle ki, bir Merovenj hükümdarının psikoposları dışlayan bir yönetim kurgulaması mümkün değildir.⁴⁹⁴ Zira kilisenin elde tuttuğu geniş toprakları yönetmek konusunda idarenin önemli bir unsuru olmanın yanında, mahkemelerde de vazgeçilmez bir konumları vardır. Yargılamalarda görüşlerine başvurulmuştur ve kendi şehirlerinin çıkarlarını mahkemelerde temsil etmişlerdir.⁴⁹⁵ Şehirler arasında kökeni geçmişe dayalı derin uyuşmazlıklar olabildiğinden bu temsiliyet önem arz etmiştir.⁴⁹⁶ Krallığın kiliseyi devlet işleyişinde dikkate alması psikoposların konumuyla sınırlı bir olgu değildir. Genel olarak resmi görevliler, seküler olanlar (*laymen*) ve kilise/manastır kökenliler (ecclesiastical)

⁴⁹⁰ Wallace-Hadrill, John Michael (1983), The Frankish Church, Oxford, Clarendon Press, s. 23.

⁴⁹¹ Wallace-Hadrill (1983), s. 27.

⁴⁹² Wallace-Hadrill (1983), s.123.

⁴⁹³ Wallace-Hadrill (1983), s. 49.

⁴⁹⁴ Wallace-Hadrill (1983), s. 49.

⁴⁹⁵ Wallace-Hadrill (1983), s. 49.

⁴⁹⁶ Wallace-Hadrill (1983), s. 49.

olarak ikiye ayrılmış haldedir. Kaynakların bölüşümü bakımından kritik önem taşıyan “*immünite*” (bağışıklık) kurumunun siyasi rejime etkisine ilişkin tartışmalar da bu ayrım üzerinde yoğunlaşmaktadır.⁴⁹⁷

İmmünite kurumunu içerik olarak bire bir uyuşmasa da “*immunitas*” biçiminde Roma İmparatorluğunda görmek mümkündür.⁴⁹⁸ Buna karşın bağışıklık kurumu Merovenj Krallığıyla özdeşleşen bir fenomendir.⁴⁹⁹ Murray, 6. yüzyıl belgelerinin ışığında immüniteleri, vergiden ve diğer kamusal yüklerden özgürleşme ve kendine bağlı olanlardan vergi toplama yetkisi olarak tanımlar.⁵⁰⁰ Bu anlamda immünite kurumunu bir tür muafiyet olarak tanımlamak mümkün görünmektedir.⁵⁰¹ Yine Murray’e göre 7. yüzyıl “*diploma*”⁵⁰² larıyla tanınan immüniteler, merkezin vergi toplamakla ve diğer resmi işlerle yetkili memurlarının bir immünite tahsisinin konusu olan topraklara girişinin yasaklanmasını da içerir.⁵⁰³ Bu içerikteki immüniteye de bağışıklık ismini vermenin uygun olacağı kanaatindeyiz. İki uygulamanın birbirinden farkı bağışıklık söz konusu olduğunda merkezin immünite sahibinin yerine geçip iş ve işlem yapmasının açıkça yasaklanması şeklinde ortaya çıkmaktadır.⁵⁰⁴ Devlet iktidarının maddi anlamda çeşitli fonksiyonlarının aralarında iş birliği bulunan değişik organlarca yerine getirilmesi olarak görülebilecek bu durum, kaynak yönetimi üzerinden tasarlanan fonksiyonlar ayrılığı benzeri bir modelin duruyor olma olasılığı göz ardı edilmemelidir. Özbudun’a göre her bir fonksiyon, devlet kudretinin başka bir organı tarafından kullanılması bir fonksiyonlar ayrılığına işaret eder.⁵⁰⁵ Fonksiyon tasnifi hukuki ve maddi olmak üzere iki şekilde yapılabilir.⁵⁰⁶ Davies/Fouracre’a göre Merovenj Krallığında bağışıklıklar neredeyse yalnızca kilise kökenli kişilere tanınmıştır.⁵⁰⁷ Buna

⁴⁹⁷ Murray, s.139-141.

⁴⁹⁸ Davies, /Fouracre, s.12. merovenj krallığında hiç uygulanmadığı görüşü hakkında bkz. Immink, Petrus Wernerus Adam / Scheltema, Herman Jan (1958), At the Roots of Medieval Society, 1: The Western Empire, Oslo, H. Aschehoug and Co., s. 52; bağışıklığın bizatihi Cermen icadı olduğu görüşü hakkında bkz. Bark, William Carroll (1958), Origins of the Medieval World, Stanford, Stanford University Press, s. 120.

⁴⁹⁹ Davies, Wendy/Fouracre Paul (1995), Property and Power in the Early Middle Ages, Londra, Cambridge University Press, s.12.

⁵⁰⁰ Davies / Fouracre, s.12.

⁵⁰¹ Genç (2022), s.139-140.

⁵⁰² “Bir hukuk kavramı olarak ortaya çıkan ve Eski Yunan’da “iki levha arasına yazılmış hukuk akdi” için kullanılan ve Grekçe asıllı olan..(kelime), ikiye katlanmış şey, katlanmış kağıt, parşömen, katlanmış evrak, ruhsatname, dosya ve berat gibi anlamlar taşır. Aynı sözcüğün Latince karşılığı ise tavsiename veya yetki belgesidir.” Beşinci, Enver (2022) “Diploma”: Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, Saraç, Yekta (Editör), 2. Basım, Ankara, Tübitak Yayınları, s.321-322.

⁵⁰³ Murray, s.102.

⁵⁰⁴ Murray, s. 102-103.

⁵⁰⁵ Fonksiyonlar ayrılığı hakkında bkz. Özbudun, s.192-193.

⁵⁰⁶ Özbudun, s.193.

⁵⁰⁷ Davies / Fouracre, s. 13.

karşılık Murray, Paris Fermanı'na dayanarak bağışıklıkların hem seküler görevlilere hem de kilise görevlilerine tanınabildiği görüşünü savunmuştur.⁵⁰⁸

Devletin hukuki fonksiyonları yasama, yürütme ve yargı olup, devletin maddi fonksiyonları devletin faaliyet yaptığı konulara göre çeşitlenebilir.⁵⁰⁹ Bağışıklık şeklindeki immünitede de devletin kaynakları toplama ve harcama fonksiyonunun immünite sahibine terk edildiği söylenebilir. Burada sorulması gereken soru şudur: İmmünite sahibi bir devlet organı mıdır ki, devlet fonksiyonu icra etmektedir?

Bağışıklık biçimindeki immünitenin mali ve adli olmak üzere iki biçiminin olduğundan söz edilmektedir. Nispeten daha erken bağışıklık örneklerinde yalnızca immünite verilen yerde krallık adına vergi toplama yasağı biçimindeki mali bağışıklık gözlenirken, daha geç dönem bağışıklıklarda immünite verilen topraklarda yargı yetkisi kullanma yasağı biçimindeki adli bağışıklık da gözlenmektedir.⁵¹⁰ Adli bağışıklıktan immünite sahibinin bizzat yargılama faaliyetinde bulunduğu anlaşılmamalıdır. Burada immünite sahibine hasredilen yetki, yargının idaresidir. Bu kapsamda immünite sahibi, yargı hizmeti vermekten kaynaklanan ücretleri kendisine tabi bulunanlardan tahsil etmeye ve krallık yargıçlarını bağışık topraklardan menetmeye yetkilidir.⁵¹¹ Öyleyse hukuki anlamda yargı fonksiyonunun devrinden değil, maddi anlamda hizmet karşılığı ücretleri toplama ve sınırlı bir kolluk fonksiyonunun devrinden söz etmek gerekir. Buraya kadarki açıklamalar yine de immünite sahibi olmakla bir devlet organı olma mertebesine erişilip erişilemeyeceği konusunu açıklığa kavuşturamamaktadır.

Murray, immüniteyi kamu hukukunun bir kurumu olarak incelemektedir.⁵¹² Onun aksine Davies/Fouracre, immünitenin krallık gücünden yavaş ama sistemli bir kopuşu sağlayıp sağlamadığı tartışması üzerinden meseleyi ele alarak, önemli bir ayrıma dikkat çekmektedir: Üzerinde immünite tanımlanan bir toprağın özel mülk ya da Krallık mülkü olması ayrımı.⁵¹³ Bu ayrım immünitelerin kilise kökenli kişilere verildiği gibi seküler krallık görevlilerine de verilip verilmediği tartışmasından bağımsız değildir. Zira krallığa ait topraklarda bir immüniteden söz edilecekse bunun seküler krallık görevlilerine verilmiş olması gerekir. Kilise kökenli kişilere verilen mülkiyetlerse özel mülk üzerinden

⁵⁰⁸ Murray, s.100-143.

⁵⁰⁹ Özbudun, s.193.

⁵¹⁰ Murray, s.102-103.

⁵¹¹ Murray, s.105.

⁵¹² Murray, s.104.

⁵¹³ Davies / Fouracre, s.62.

tanımlanmaktadır. Bununla birlikte seküler krallık görevlilerine immünite verildiğine ilişkin olarak Paris Fermanı'nda Murray'in gördüğü delil kesinliğini Davies/Fouracre görmez.⁵¹⁴ Konu özel mülk üzerindeki immüniteye geldiğinde bunun kamu gücünü bölmeye yetmeyeceği görüşündedir.⁵¹⁵

Modern devletlerde devlet kudreti kullanma imkânı, kamu tüzel kişiliğin bulunup bulunmaması, bulunuyorsa Kanun ile yahut anayasayla yetkilendirilmiş bulunup bulunmama, devlet tüzel kişiliği içerisinde bulunuluyorsa anayasal ve/veya kanuni yetki sınırları içinde kalıp kalmama, bir işi yaparken devleti temsil etmekte olup olmamaya bağlı görülür. Oysaki bir krallık söz konusu olduğunda ayrımlar daha farklı şekillenir. Modern devlette özel mülk yahut kamu mülkü üzerinde yetkili olmak devlet organı olmak yahut devlet kudreti kullanmak bakımından bir ölçüt değildir. Ne var ki Merovenj Krallığı'nda bu bir ölçüt olabilmektedir. Buradaki farklılık, bir sonraki bölümde ayrıntılı bir şekilde inceleneceği üzere yönetilenlerin “kamu” kimliğine kavuşmamış olması ve devlet, kamu ve özel hukuk tüzel kişiliklerinin birer fenomen olarak ortaya çıkmamış olmasıdır.

İmmünitenin kaynaklar üzerinde yarattığı etki bir tür kaynak transferi şeklindedir. Merkezde toplanacak gelirlerin (vergi, hizmet karşılığı alınan diğer gelir, toprak kirası vb.) immünite sahibine bırakılması biçiminde işler.⁵¹⁶ Bunun karşılığında da immünite sahibi, o güne kadar krallık görevlilerinin sorumlu olduğu görevlerden o eyaletde krala karşı sorumlu olur.⁵¹⁷ Her ne kadar krallık içinde belli kesimlere bir ayrıcalık tanınması şeklinde görünse de bağışıklıkların, krallık adına görülen bir hizmetin karşılığı olarak yahut verilecek hizmetlerin teşviki için verildiği ifade edilmekte, bu açıdan kurumun, kamu refahı düşüncesiyle de bağdaştığı öne sürülmektedir.⁵¹⁸

Krallık içerisinde yaşayan Gallo-Roman aristokrasisinin kaynaklar üzerinde söz sahipliği ve kralla bu konu üzerinde kurdukları mutabakat üzerinden sistematikleşen yerel ayrışmanın kurumlar ve yetki şeması üzerinden incelenmesi ve öte yandan kilisenin elde ettiği ayrıcalıklarla kendine edindiği karar alma ve uygulama serbestisi alanı, siyasal iktidarın kaynak bölüşümü üzerinden tasarlanışına yönelik inceleme açısından önem arz etmektedir. Toplumdaki sosyo-ekonomik ihtiyaçlar ile iktidarı pekiştirme çabası, Merovenj

⁵¹⁴ Davies / Fouracre, s.62.

⁵¹⁵ Davies / Fouracre , s.62.

⁵¹⁶ Murray, s.101.

⁵¹⁷ Wallace-Hadrill, s.128.

⁵¹⁸ Murray, s.101-102.

Krallığında yönetim bakımından dikkatleri kaynakların bölüşümüne çeken etmen olmuştur. Bu anlatıya daha ileri bir yorum getiren kimi araştırmacılar, 10. yüzyıldan itibaren siyasi yapıda hâkim fenomen haline gelen lortluk biçimindeki siyasal örgütlenmenin ve özel alanın resmî alanı yutması vakasının, immünite kurumunun bir getirisi olduğunu savunmuşlardır.⁵¹⁹ Bu görüşe göre mali ve yargısal bağımsızlıkların aşırı genişlemesinin immünite sahiplerine verdiği aşırı güç alanı, onların kendi lortluklarını kurmalarına zemin hazırlamıştır. Bu görüşün karşındaysa lortlukların bağımsızlık kurumu sebebiyle değil, ona rağmen kurulduğu görüşü yer almaktadır. Zira immünite, karşılığında sadakat teminatı alınarak verilmiş ayrıcalıkların bir toplamı olmakla merkezi iktidarı pekiştiren bir kurumdur.⁵²⁰ Bağımsızlık verilen kimi yerlerde toplanan verginin bir kısmının merkeze gönderilmesi kuralının icra edildiğine, immünite toprağı içinde yaşayanların askerlik vazifesini icra etme mecburiyetlerinin devam ettiğine ve ceza davalarının hala resmi mahkemelerde görülmeye devam etmesine yönelik belgelere rastlanması da bu görüşü destekleyenler tarafından bu durumu ispatlar nitelikte görülmüştür.⁵²¹ Fakat ister siyasi iktidarı pekiştirme ister ayrıştırma biçiminde olsun, kaynakların yönetimi maksadıyla oluşturulmuş bir hukuki kurumun siyasi iktidarı şekillendirmesinin hem döneminde bir beklenti olarak hem de nihai çıktıları itibariyle önem taşıdığı görülmektedir.

1.2.1.4. Avrupa’da Kaynak Bölüşümünün Siyasi Kuruluşa Etkisi ve Ulus Devletin Oluşumuna İlişkin Teoriler

Modern devlete kaynaklık edenin erken modern devletler mi yoksa kent mi olduğu tartışması da devlet kuramcılarını ve tarihçileri meşgul etmektedir.⁵²² Bu tartışmaların merkezinde merkezi hukuka bağlılık, adem-i merkezîyet ve vergiler bulunmaktadır. Bu tartışmaların yanında Avrupa’da kapitalizm öncesi dönem ile kapitalist dönem arasındaki geçişin nasıl olduğu, burada güç ilişkilerinin nasıl şekillendiği meselesi de tartışmalara konu olmuştur. Erken modern dönemin siyasi ve ekonomik fenomeni olan kentlerin feodal

⁵¹⁹ Davies / Fouracre, s.66.

⁵²⁰ Davies / Fouracre, s. 62.

⁵²¹ Davies / Fouracre , s.65.

⁵²² Höfert, Almut (2011) “Geç Ortaçağ’da Devletler, Kentler ve Yurttaşlar”: Skinner, Quentin, Strath, Bo (Editörler) (2007) States&Citizens: History, Theory, Prospects, (Çeviren: Aksay, Gökhan (2011), Devletler ve Yurttaşlar: Tarih, Kuram Muhtemel Gelecek, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları), s.73-89.

yapıdan apayrı bir yapı mı olduğu yoksa orta çağ feodal devlet formundan kapitalizme geçişin getirdiği bir varyasyon mu olduğu konusunda tartışmalar yaşanmıştır.⁵²³

Batıda monarşilerin ortaya çıkışının öyküsü, merkezi otoritenin 12. yüzyıldan itibaren kilise ve feodal yapılar karşısında üstünlük sağlaması serüveninin bir devamı olarak okunabilir. Kaldı ki merkezi iktidarın güçlenmesinin itici güçleri arasında sosyo-ekonomik sebepler önemli bir yer tutmuştur. Siyasal güç mücadelesinin sosyo-ekonomik içeriği ve toplumsal hayatın sosyal döngüsü sözü edilen öykünün ana hatlarını oluşturmuştur. Üretim, tüketim ve dağıtım zincirinde küresel ölçekte yaşanan gelişmeler iç dinamiklere etki etmiş, siyasal iktidarlar da bu etkiyi yönetmek için bazı ekonomi politikaları ve maliye politikaları belirlemişlerdir. Feodal devletin parçalı iktidar yapısının yerini merkezî ve tekçi iktidar yapısı aldığında, devletin gelirleri ve giderleri, devlet egemenliği altında yaşayanların sosyal statüsü, ekonomik etkinliklerin devletçe düzenlenme biçimi, egemen güçler arasındaki ilişkinin niteliği değişime uğramıştır. Bu geçiş, devletin oluşumu hakkında görüş beyan eden farklı yazarlarca teorize edilmiştir. Anderson'a göre yeni Avrupa devletlerinin güçlü ekonomi arayışı onları etkin bir işgalci politika izlemeye yöneltmiş, bu da iyi ve örgütlü bir silahlı kuvvete olan ihtiyacı doğurmuştur.⁵²⁴ Devlet artık tek ve büyük ordusunun ihtiyaçları için büyük harcamalar yapacağından ve sınırlarını genişletmesini takiben tek başına hâkim olduğu topraklarda büyük teşkilatını kuması ve geliştirmesi gerekeceğinden, ayrıca emsali devletlere sömürge yarışında galebe çalması gerekeceğinden daha çok kaynak toplama arayışına girmiştir.

Avrupa'da ekonomik ilişkiler, feodal ekonomi koşullarının geride kalmasının ardından 16. yüzyıl itibarıyla önemli bir kırılma yaşamıştır. Merkantilist ekonominin yükselişi, düşüşte olan kent ekonomisinin gerçek manada sonunu getirmiştir.⁵²⁵ El üretimine dayalı eyaletsel ekonominin yerini, para ekonomisi almış, ticaret gelişmiş, ticari sermaye gücü oluşmuştur.⁵²⁶ Doğu ve batı arasındaki etkin ticaret akışı, bu değişime önemli bir katkı sağlamıştır.⁵²⁷ Osmanlı İmparatorluğu'nun 16. yüzyılda yaptığı fetihler ticaret yolları

⁵²³ Bkz. **Weber, Max** (1960), *The City, Great Britain*. (Çeviren: Ceylan, Musa (2012) *Şehir: Modern Kentin Oluşumu*, 10. Baskı, Eds. Don Martindale & Gertrud Neuwirth, İstanbul, Yarın); **Pirenne, Henry** (1927), *Les villes du moyen age: essai d'histoire économique et sociale*, (Çeviren: Karadeniz, Şadan (2014), *Ortaçağ Kentleri*, 14. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları).

⁵²⁴ **Anderson, Perry** (1974), *Lineages of the Absolutist State*, Londra, NLB, s.36.

⁵²⁵ **Rubin, Isaac Ilyic** (1929), *История Экономической Мысли, госиздат, Москва* (Çeviren: Filtzer, Donald (1979), *A History of Economic Thought*, London, Ink Links), s.20.

⁵²⁶ **Rubin**, s.20.

⁵²⁷ **Rubin**, s.20.

üzerinde kesinti yaptığından ticaret için alternatif yollar aranmaya başlanmıştır.⁵²⁸ Bu uğurda insan gücü, ve maddi kaynaklar seferber edilmiştir. Yeni ticaret yolları ve yeni ticaret malları bulmak, değerli metalleri Yeni Dünya'dan Avrupa'ya taşımak, coğrafi keşiflerden elde edilen faydalar olmuştur. Coğrafi keşifler böylece kolonyal ticaretin de başlangıcı olmuştur.⁵²⁹ Yapılan uzun deniz aşırı seyahatlerin altından kalkabilmek için teknik ilerlemeye, navigasyon becerilerinin geliştirilmesine yatırım yapmak gerekmiştir.⁵³⁰ Keşfedilen yerlerin kolonileştirilmesi, ana kıtaya bağının kurulabilmesi için bir bürokrasi ağı kurulması mutlak zorunluluk halini almış olup, bunun için gerekli kaynak ticaret gelirleri ve yeni ulaşılan madenlerden elde edilmiştir.⁵³¹ Ayrıca kolonileşmeyle artan ticari trafik sebebiyle yapılacak her ticari atılım için plantasyonlardan altın yahut gümüş gelmesini beklemek imkansızlaşmıştır. Bu da finansal araçların geliştirilmesini mecbur kılmıştır.⁵³²

Yeni Dünya'nın keşfi ve kaynakların Avrupa'ya gelişinde aktif olan devletler İspanya ve Portekiz olmuştur. Ancak fetihlerin ve plantasyonları kurup kaynak aktarımını sağlamanın, ayrıca fethin kendisinin masrafları çok fazladır. Sanayisi gelişmemiş, imalathanelerindeki üretim iç talebi dahi karşılayamayan İspanya bu giderleri karşılayamamaktadır. Dahası, yükselen enflasyon altında ezilmektedir ve ağır bir borç yükü altına girmiştir. Yeni Dünya'dan edindiği kaynakları, borçlarına ve satın almak durumunda olduğu mamul ürünlere karşılık Almanya, Fransa ve Hollanda'ya, Flamanlara, Cenevizlilere, İngilizlere dağıtmaktadır.⁵³³ Portekiz de benzer bir durumdadır ve sömürgecilikten elde ettiği gelirleri İngiltere'ye aktarmaya mecbur kalmıştır.⁵³⁴ Böylelikle Latin Amerika altını ile gümüşü ve tarım ürünlerinden elde edilen gelirler tüm Avrupa'nın kalkınmasına dayanak teşkil etmiştir.⁵³⁵

Avrupa'da mali açıdan merkantilist dönem olarak adlandırılan 16. ve 17. yüzyıllar devlet teorisi açısından erken modern dönem içerisinde kalmaktadır. Devrimler çağının (18.yüzyıl) başlangıcına kadar devam etmiş olan bu dönem bugünkü ulus devletlerin

⁵²⁸ Rubin, s.21.

⁵²⁹ Rubin, s.22.

⁵³⁰ González Moreno, Miguel (2020), "La Era de los Descubrimientos: una mirada económica", Especial, S.3, s.43-50, 47.

⁵³¹ González Moreno, s.47

⁵³² González Moreno, s.45-47.

⁵³³ Rubin, s.22, Galeano, Eduardo (1971), Las Venas Abiertas de America Latina, Siglo XXI Editores, Mexico. Çeviren: Hakmen, Roza/Tokatlı, Atilla (2015), Latin Amerika'nın Kesik Damarları, İstanbul, Sel Yayıncılık), s.43.

⁵³⁴ Galeano, s.83-84.

⁵³⁵ Galeano, s.43.

öncülerinin kuruluşuna sahne olmuştur. Bu döneme güç ilişkileri perspektifinden geliştirilen tarihsel bakış sıkça sosyal ve ekonomik yapının incelenmesiyle somutlaşmıştır. Tilly'ye göre zenginliğin hem toprağa hem de onun üzerinde hakimiyet sahibi olanlara bağlı olduğu bu dönemde devlet kurmak gayesiyle ortaya çıkan bir gücün (devlet kurucu), yerel güçle yahut güçlerle karşılaşması kaçınılmaz bir durumdur.⁵³⁶ Benzer şekilde Moore'un Avrupa'da demokrasiye ve faşizme giden yolları açıklayış biçiminde iktidarın toprak sahipleriyle kurduğu ilişkiye belirleyici rol atfettiği görülür.⁵³⁷ Buradaki karşılaşmanın getirdiği ilişkinin içeriği ve ulus devletin oluşumundaki rolüne ilişkin görüşler çeşitli olup, devletin kuruluşunu açıklayan teorilerle koşturur. İradi teori ve zorlayıcı teori olarak farklılaşan bu iki görüşten iradi teoriye göre, "toplumlar tarihin belirli bir noktasında kendiliğinden, mantıkî bir iradi kararlar egemenliklerinden vazgeçerek diğer toplumlarla birleşmiş, devlet adı verilen daha büyük siyasal örgütlenmeyi kurmuşlardır".⁵³⁸ Zorlayıcı teoriye göre ise "bağımsız köyleri adım adım devlete gotüren siyasal evrimi yönlendiren mekanizma, düzenlenmiş menfaatler değil yalnızca güçtür".⁵³⁹ Zorlayıcı teori Herakleitos'tan Spencer'a, Ludwig Gumplowicz, Gustav Ratzenhofer ve Franz Oppenheimer'a kadar savaş ve fetih teorisyenlerinin eserlerinde kendini göstermiştir.⁵⁴⁰ Tilly de, ulus devletin yerel güçlerle ilişkisinin onları sindirmek biçiminde geliştiği fikrini ortaya koymuştur.⁵⁴¹ Ona göre devleti kuran içeride ve dışarıda mutlak suretle güçtür. Devlet savaşarak var olur ve savaş giderlerinin karşılanması kamu kaynağı elde etmenin meşru bir gerekçesi olarak ortaya çıkar.⁵⁴² Ancak devlet kurulduktan sonra siyasal iktidar, kaynak elde etmenin devamlılığını sağlamak ve devleti korumak için savaş dışı alanlarda (ör. ekonomi, üretim, dağıtım) etkin olmak mecburiyetindedir.⁵⁴³ Tilly'nin de konuya ilişkin yazına katkı yaptığı dönem olan 1970'ler ve 1980'lerde Amerika Birleşik Devletlerinde zorlayıcı teorinin savunusunu içeren ve ulus

⁵³⁶ **Tilly, Charles** (Editör) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, s. 20.

⁵³⁷ **Moore, Barrington, Jr.** (1974), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, 5. Basım, Londra, Penguin Books, s.413 vd.

⁵³⁸ **Carneiro, Robert L.** (1972), "A Theory of Origin of the State": Jesse D. Jennings/ Smith, Elmer R./ Hoebel, E. Adamson (Editörler), *Readings in Anthropology*, New York, Hill Book Company (Çeviren: Delice, Aslan (2006), *Devletin Kökeni Üzerine Bir Teori*, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.2, ss. 251-262.), s.252.

⁵³⁹ **Carneiro**, s.253.

⁵⁴⁰ **Carneiro**, s.253.

⁵⁴¹ **Tilly, Charles** (1990), *Coercion, Capital, And European States, AD 990-1992*, Oxford, Blackwell. (Çeviren: Emiroğlu, Kudret (2001), *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu, 990-1992*, Ankara, İmge Yayınevi), s. 46-48.

⁵⁴² **Tilly** (1990), s.123 vd.

⁵⁴³ **Tilly** (1990), s.169 vd.

devletin oluşumunu konu edinen eserler verilmiştir.⁵⁴⁴ Tilly'nin dolaylı etkisiyle, askeri-mali devlet kavramsallaştırması kült olmasa bile yaygın bir sosyolojik vakıa halini almıştır.⁵⁴⁵ Hatta bu birikim, Tarihsel Sosyoloji adında yeni bir alt disiplinin oluşmasına kaynaklık etmiştir.⁵⁴⁶ Fakat Tilly'nin bu görüşünü ortaya koyduğu 20. yy.'ın son çeyreğinde zor ve tahakkümün birikmesinin devleti yarattığı anlayışı değişmeye başlamıştır.⁵⁴⁷ Öncekinin yerini alan görüş, hiçbir otoritenin yerel güçlerle karşılıklı ödünleşmeye dayanan bir tür ilişki kurmadıkça ulus devleti inşa etmeye yetecek bir güç elde edemeyeceği yönünde olmuştur.⁵⁴⁸

Ulus-devletin oluşumunu zorlayıcı güç ve savaşa dayandıranlar ile menfaat ilişkilerine bağlayanların ortak özelliği ekonomi ile bir şekilde ilişkilendirilmesidir. Fakat savaşı kurucu gören ve Tilly'nin başını çektiği Tarihsel Sosyoloji taraftarları devletin kendisine kaynak oluşturma sürecini savaşı finanse etme kabiliyeti kazanma ihtiyacına bağlamakta, ekonomik olan ile politik olanı birbirinden ayırarak ekonomik ilişkiler ağının ancak politik olanın (devletin) kuruluşunu tamamlamasından sonra önem kazanacağını savunmuşlardır. Jeo-politik marksistler aksine, ekonomik olan ile politik olanı bir ve aynı olarak görmüşler ve devlet adını verdiğimiz siyasal iktidar birikiminin üretim-dağıtım ilişkilerini düzenleyen toplumsal ilişkilerle oluştuğunu savunmuşlardır. Üretim-dağıtım ilişkilerine her zaman bir sınıf çatışması eşlik etse de bu, Tilly'nin tarif ettiği ve devlet için kurucu gördüğü savaş değil, feodal dönemde lorda ödenen kiralara, erken modern ve modern dönemde vergiyle ve feodal devlet yapısında ve erken modern devlet formunda

⁵⁴⁴ **Kaspersen, Kaspersen, Lars Bo/ Strandsbjerg, Jeppe (Ed.)** (2017), *Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly's Historical Sociology*, Londra, Cambridge University Press, s.11. Anılan eserler için bkz. **Skocpol, Theda** (1979), *States and Social Revolutions*, Londra, Cambridge University Press; **Mann, Michael** (1986), *The Sources of Social Power* (1. Cilt), Londra, Cambridge University Press; **Mann, Michael** (1993), *The Sources of Social Power* (2. Cilt), Londra, Cambridge University Press; **Giddens, Anthony** (1985), *The Nation-State and Violence*, Londra, Blackwell. (Çeviren: Atay, Cumhur, Ulus Devlet ve Şiddet, 2. Baskı, İstanbul, Kalkedon Yayınevi); **Shaw, Martin** (1984), *War, State and Society*, Londra, Palgrave & Macmillan; **Poggi, Gianfranco** (1978), *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford, Stanford University Press. (Çeviren: Kut, Şule/Toprak, Binnaz (2019), *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, 9. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları); **Elias, Norbert** (1939), *Über den Prozess der Zivilisation* (2 cilt), Basel, Haus Zum Falken. (Çeviren: Jephcott, Edmund (2000), *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, 2. Baskı, Oxford, Blackwell).

⁵⁴⁵ **Kaspersen/ Strandsbjerg**, s.17. Askeri-mali devlet kavramsallaştırması üzerine bina edilmiş eserlere örnek olarak bkz. **Brewer, John** (1989), *The Sinews of Power: War, Money and the English State 1688–1783*, New York, Alfred A. Knopf; **Stone, Lawrence** (Ed) (1994), *An Imperial State at War: Britain from 1689 to 1815*, Londra, Routledge; **Glete, Jan** (2002), *War and the State in Early Modern Europe: Spain, the Dutch Republic and Sweden as Fiscal-Military States, 1500–1660*, Londra, Routledge; **Storrs, Christopher** (Ed.) (2009), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe: Essays in Honour of P.G.M. Dickson*, Farnham, Ashgate.

⁵⁴⁶ **Kaspersen, L.B./ Strandsbjerg, J.** (ed.), s.12.

⁵⁴⁷ **Conca Messina, Silvia A.** (2019), *A History of States and Economic Policies in Early Modern Europe*, Londra ve New York, Routledge, s.5.

⁵⁴⁸ **Conca Messina**, s.5.

ticaretin eşit olmayan kurallarıyla arası bulunmuş bir tür sürekli çatışmadır.⁵⁴⁹ Devletin oluşumuna neo-marksist bir yaklaşım getiren bir diğer yazar olan Anderson, bir yandan jeopolitiklerin işaret ettiği “aşağıdan tarih” yaklaşımını önemli bulurken öte yandan tarihi tek taraflı incelemenin yanlış olacağını vurgulamış ve “yukarıdan tarih”in de bir o kadar önemli olduğunu öne sürmüştür.⁵⁵⁰ Anderson’un teorisinde bu, sınıflar arası ilişkilerdeki temel değişimleri belirleyen devletlerin kuruluşu ve yıkılışı olduğu şeklinde ifade edilmiştir. Yazar böylelikle savaflara, sınıfsal ilişkileri, dolayısıyla da devletlerin oluşumunu belirleyen bir olgu olarak önem vermektedir.⁵⁵¹

Hem askeri-mali devlet fikri savunucularının hem de neo-marksist yazarların etkilendiği Weber’in konuyla ilgili görüşleri feodal ilişkilerdeki karşılıklı bağımlılığın incelenmesi bağlamında ortaya konmaktadır.⁵⁵² Buna göre topraklı köylünün sağladığı askeri güç, karşılığında lordlardan koruma alıyordu.⁵⁵³ Ayrıca efendisiz kalan topraktan vergi almak da mümkün olmayacağından lord, yargı yetkisinden çıkması pahasına bir kısım köylünün toprak sahibi olmasına göz yumuyordu.⁵⁵⁴ Feodal dönem hem Weber’de, hem de jeopolitik Marksistlerde devletin oluşmasına ilişkin teoride ilişkiler ağı bakımından kaynak teşkil etmiştir. Jeopolitik Marksist yazarlar verdikleri eserlerde, ortaçağ feodalizminin siyasal iktidar yapısını yatay iktidar ilişkileri itibarıyla yerleşmiş mülkiyet ilişkilerinden ve toprağa bağlı köylüler üzerinde hakimiyet kurmak bakımından özerkleşmiş lordların kendileri arasındaki güç bölüşümünden kaynaklanan sürekli bir çatışma halinin bulunması ile açıklamaktadırlar.⁵⁵⁵ Dikey iktidar ilişkileri itibarıyla köylüyle lord arasındaki, tamamen üretim araçlarının üzerindeki hakimiyet ile toprak ve ürünle kurulan bağa ve artı değer dağıtım biçimine dayanan yerel ilişki sadedinde açıklamaktadırlar.⁵⁵⁶

⁵⁴⁹ **Teschke, Benno.** (2017) “After the Tilly Thesis: Social Conflict, Differential State-formation and Geopolitics in the Construction of the European System of States”: Kaspersen, LB./ Strandsbjerg, J., Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly’s Historical Sociology, Londra, Cambridge University Press, ss.25-51, s.47.

⁵⁵⁰ **Anderson,** s.11.

⁵⁵¹ **Kaya, İbrahim / Şahin Kaya, Şehriban** (2007), State Formation: Structure or Culture, Sosyoloji Dergisi Ülgen Oskay’a Armağanı Özel Sayı (Hakemsiz), ss.71-101, s.85.

⁵⁵² **Weber,** s. 65-73.

⁵⁵³ **Weber,** s. 70.

⁵⁵⁴ **Weber,** s. 70.

⁵⁵⁵ **Merrington, John** (1976) “Town and Country in the Transition to Capitalism”: Sweezy, Paul / Dobb, Maurice / Takahashi, Kohachiro / Hilton, Rodney / Hill, Christopher / Lefebvre, Georges / Proccacci, Giuliano / Hobsbawm, Eric / Merrington, John, The Transition from Feudalism to Capitalism, Londra, New Left Editions, ss.170-195, s. 178; **Kaspersen / Strandsbjerg,** s.47.

⁵⁵⁶ **Teschke,** s.48.

Weber'in ve yakın dönem neo-marksistlerin görüşlerinin esinlendiği Marx'a ve Engels'e gidilecek olduğunda, devletin oluşumunun mülkiyet biçimleri arasındaki devinmelerle eşgüdümlü olarak kavrandığı görülür. Tarihsel materyalizmin bu yorumuna göre bireylerin girdiği toplumsal ve siyasal ilişkiler, onların nasıl ürettikleri ve üretimin nesnel koşullarıyla (doğa, toprak vb.) nasıl ilişki kurduklarına bağlı olarak gelişir.⁵⁵⁷ Bunun yanına “işin durmadan değişen örgütlenmesi”, bir diğer deyişle işbölümünün biçim ve kuralları, insanların birbiriyle ilişkilene biçimlerini, aileyi ve toplumsal yaşamı belirler.⁵⁵⁸ “Belli bir genişlikteki ülkelerin feodal krallıklar halinde birleşme” biçimindeki gereksinmeyi Marx ve Engels, feodal ekonominin en güçlü olduğu dönemlerde dahi önemli bir işbölümü sağlanamamasına ve bunun üretim ilişkileri açısından kârlı olmayışına bağlar.⁵⁵⁹ “*Alman İdeolojisi*” eserinde yer alan bu değerlendirmeye göre ulus devletin oluşumunun kökeninde etkin bir işbölümü sağlamak bulunsa gerektir, yoksa savaşarak muhatabını yok etmek değil.⁵⁶⁰ Zira “tarihin akışı, büyük adamların eylemleri ile keyfi kazanımlarla ya da az ya da çok verimli ideolojilerle açıklanmaz”.⁵⁶¹ Savaşsa, yine “*Alman İdeolojisi*”’nde, tarihin itici güçlerinden sayılmış ve arkasındaki motivasyon, geleneksel ve ilkel üretim tarzına mutlak suretle bağlı bulunan topluluklarca nüfusun artmasının getirdiği zorlayıcı koşulların ortaya çıkardığı yeni üretim araçları gereksinmesini karşılamak için başvurulmuş, olağan bir yöntem olarak açıklanmıştır.⁵⁶² Devlet ve zor⁵⁶³, Engels'e göre “geçmişin tüm toplumsal biçimlerinin ortak ögesidirler”.⁵⁶⁴ Fakat devlet biçimlerini zor'a dayandırarak açıklamanın hiçbir şey açıklamamak anlamına geleceği tespiti de yine Engels tarafından “*Anti-Dühring*” de dile getirilmiştir.⁵⁶⁵ Tarihsel sosyoloji taraftarlarının savaşa bağladığı mali kaynak toplama zorunluluğunu Marks ve Engels, kır yaşamının aksine kentlerde yaşamının bir

⁵⁵⁷ Centre D'Etudes et de Recherches Marxistes, s.83.

⁵⁵⁸ Marx, Karl / Engels, Frederich (1975), L'Ideologie allemande, Paris, Editions sociales. (Çeviren, Belli, Sevim (2010), Alman İdeolojisi (Feuerbach), 7. Baskı, İstanbul, Sol Yayınları), s. 11.

⁵⁵⁹ Marx / Engels, 43-44.

⁵⁶⁰ İş bölümü Marx'ın teorisinde İnsanın ve onun diğer insanlar ve şeylerle ilişki kurmasıyla oluşan bilincin geçirdiği dönüşümün bir sonucudur. Toplumsal ilişkiler gelişip üretim süreçleri karmaşıklıkla işbölümü de değişikliğe uğrar. İçinde gelişim gösterdiği toplumdaki üretici güçlerle ve toplumsal durumlarla çelişen bilinç, iş bölümünün koşullarına ilişkin çatışmalar yaratır. Tek bir bireyin çıkarıyla bir toplumun kolektif çıkarı arasındaki çelişki bunlardan biridir. Devlet, işte bu çatışmada kolektif çıkarı temsil etme aldaticılığıyla ortaya çıkan bir kurumdur. Bkz. Marx / Engels, s. 56-58.

⁵⁶¹ Marx / Engels, s. 11.

⁵⁶² Centre D'Etudes et de Recherches Marxistes, s.80-81. Burada savaşa yönelik eğilimin yalnızca ilkel ve barbar topluluklar olarak tarif edilen “Roma ve Barbarlar, feodalite ve Galya,[Bizans] Doğu İmparatorluğu ve Türkler” e özgülenmiş olması dikkat çekicidir.

⁵⁶³ Bkz. yukarıda: zorlayıcı güç (coersive power).

⁵⁶⁴ Centre D'Etudes et de Recherches Marxistes, s.224

⁵⁶⁵ Centre D'Etudes et de Recherches Marxistes, s.224

gereği olan bir arada ve bütün halinde yaşama pratiğinin bir getirisi olarak görmektedir.⁵⁶⁶ “*Alman İdeolojisi*” nde bu meseleye, örgütlenme ve yönetme zorunluluğunun bir parçası olarak değinilmiştir.⁵⁶⁷ Buna göre “*Kent ile kır arasındaki karşıtlık, barbarlıktan uygarlığa, aşiret düzeninden devlete, eyaletsellikten ulusa geçişle birlikte ortaya çıkar ve (...) sürüp gider*”.⁵⁶⁸ Buradan, Marx ve Engels tarafından Avrupa’da ulus devletin temelinde kentleşmenin görüldüğü, bu kentleşmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak da merkezi kaynakların oluşması olgusunun ortaya çıktığına yönelik bir tarih anlayışının benimsendiği sonucuna ulaşılabilir.

Marx’ın görüşlerinden etkilenmekle birlikte Marksist olarak kabul edemeyeceğimiz, ekonomi, tarih ve sosyolojiyi bir arada ele almak yönünden tarihsel sosyoloji akımına ilham kaynağı olduğu kabul edilen Marc Bloch, 1920’lerde Fransa’da eserlerini vermeye başlamıştır.⁵⁶⁹ Tarih anlayışı bakımından tarihsel tikelci olan Bloch, eserlerinde Avrupa’da Feodal toplumun tarihini kültür, toplumsal yapı, üretim biçimi koşulları ışığında incelemiştir. Ekonomik koşulların toplumsal dönüşümde önemli rol oynadığı görüşü bakımından yukarıdaki görüşlerle benzer bir noktada olduğu söylenebilirse de Bloch, kapitalizme geçişin ulus-devletin biçimlenmesinde temel etken olarak görüldüğü görüşlerin aksine, toplumsal değişimin kapitalizme geçişten önce gerçekleştiği görüşündedir.⁵⁷⁰

Devletin kapitalizmle, dolayısıyla kendine kaynak sağlamakla kurduğu ilişki, örüntüsü her ne olursa olsun, devletin gelişimiyle ve modern formuyla ilişki içerisinde anlaşılmaktadır. Mali güç, antik dönemlerde solduğu gibi geç orta çağda ve erken modern dönemde de devlet yeni formlarını alırken siyasi gücün teşkiliyle birlikte ve karşılıklı etkileşim içinde olmuştur. Para ekonomisi ve ticaretin gelişmesi bu etkileşimi geriye dönülmez bir şekilde değiştirmiş, hukuk da bu etkileşimi kuşatmıştır. Modern devlette modern anayasaların devleti kaynakları toplayan, harcayan ve yeniden dağıtan, bu uğurda vergi tevzii ve tahsil eden, ticaret piyasasını düzenleyen ve denetleyen, özel mülkiyet ve kamu mülkiyeti rejimini inşa eden bir konuma yerleştirmiştir.

⁵⁶⁶ Centre D’Etudes et de Recherches Marxistes, s.87-88.

⁵⁶⁷ Centre D’Etudes et de Recherches Marxistes, s.87-88.

⁵⁶⁸ Centre D’Etudes et de Recherches Marxistes, s.87.

⁵⁶⁹ Chiot, Daniel (2002), “Marc Bloch’un Toplumsal ve Tarihsel Manzarası”: Scokpol, Theda (Editör) (1984), Vision and Method in Historical Sociology, Londra, Cambridge University Press. (Çeviren: Fethi, A. (2002), Tarihsel Sosyoloji: Bloch’tan Wallerstein’e Görüşler ve Yöntemler, 2. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları), s.22.

⁵⁷⁰ Bloch, Marc (1958), Les caractères originaux de l’histoire rurale française, Paris, Librairie Armand Colin. (Çeviren: Pérez, Alejandro (1978), La Historia Rural Francesa, Barcelona, Editorial Crítica).

Anayasalar öncesi dönemde, devlet olgusunun gelişimi sürecinde, incelediğimiz örnekler bize göstermiştir ki, kaynakların bölüşümü ve siyasi rejimin belirlenmesi arasındaki bağlantıyı belirleyen beş ana konu bulunmaktadır:

- Gelir Elde Etme Yöntemleri
- Sosyal Sınıflar
- İktidarın yerel ve merkezi güçler arasında bölüşümü
- Devletlerin veya devlet öncesi yapıların ortak faydayı hedefleyen hizmetleri sunuş biçimi

1.2.2. Arjantin’de Kamu kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi’nin Tarihsel Arka Planı

1.2.2.1. Latin Amerika Coğrafyasında “Sonradan Gelen (Latecomer)” Devlet Formasyonu ve Kaynak Yönetimine Etkisi

1492 yılında Kristof Colomb’un Latin Amerika’ya ayak basmasından itibaren kıta çapında, Avrupa’dan gelen kaşiflerin fetihleri birbirini takip etmiştir. Silahlı güç ve kilisenin misyonerlik faaliyetleri kıtada bir arada ilerlemiştir. Avrupalı fatihlerin rönesansı yaşadığı 16. yüzyılda demir, saban, cam, barut ve hatta tekerlek kullanmaya başlamamış olan Latin Amerika’nın yerli halkları bu akınların karşısında direnç gösterememişlerdir.⁵⁷¹ 1540 yılına kadar Latin Amerika’nın her bir yanında devam eden fetihler sonucu İspanyollar ve Portekizliler, kıtaya hâkim olmuşlar ve plantasyonlarını kurup, tarım ürünleri ve minerallerin Latin Amerika’ya akışı için sömürge sistemlerini kurmuşlardır.

Sömürgeciliğin inşa ettiği siyasi sistemin kaynakların toplanması ve harcanmasıyla ilgili olarak, amacına uygun şekilde kurumsallaştırılmış bir metodu bulunmaktadır. Buna göre, yerli halkın zorunlu çalıştırması sistemi olan *repartimiento*, vergi toplama ve toprağa bağlı çalışmayı içeren *encomienda* sistemine eklemlenmiştir.⁵⁷² Öte yandan, önceleri Avrupa’daki aile reisi yönetimindeki feodal malikanelere benzeyen *hacienda* sistemi daha sonra, sömürge ekonomisi büyüyüp, gelişen pazara katkı yapmak amacıyla geniş

⁵⁷¹ Galeano, s.43.

⁵⁷² Somel, Gözde (2020), “Latin Amerika’da Sömürgecilik ve Mirası”: Dünyanın Ters Köşesi Latin Amerka: Tarih, Toplum, Kültür, Der. Akgemci,E/Ateş, K., İstanbul, İletişim Yayınları, ss.38-43, s.40; Keen, Benjamin /Haynes, Keith, (2009), A History of Latin America, Boston, Houghton Mifflin Company, s.77

plantasyonlarda üretim yapmayı içeren ve yerli ekonomiyi yok ederek büyüyen bir hal almıştır.⁵⁷³ Kaynakların harcandığı yer ise İspanya'nın savaşları, diplomatik faaliyetleri ve aristokrasinin lüks tüketim ihtiyaçları olmuştur.⁵⁷⁴

Kurulan sömürge sistemi, 18. yüzyılın son yıllarında ve 19. yüzyılın başında bağımsızlık hareketleri kendini gösterene kadar devam etmiştir. Bağımsızlığını kazanan her bir Latin Amerika ülkesinin devlet kuruluş öyküsü başlamış, bu öykü, hem tüm kıtada ortak seyreden yönleriyle hem de ülkelere özgü koşullarla tamamlanmıştır. Kreol⁵⁷⁵ liderler Simón Bolívar ve José San Martín'in öncülük ettiği bağımsızlık savaşlarının⁵⁷⁶ ardından başarılı ve kalıcı devlet kuruluşlarının gerçekleşmesi için otuz yıl kadar beklemek gerekmiştir. Bu sırada bağımsız devletler kurma denemeleri olmuşsa da bu devletler kalıcı olmamışlardır. Bağımsızlık savaşları, savaşlar sırasında güç kazanıp yükselen savaş lordlarını (*caudillos*) doğurmuştur. Savaş lordlarının kaynaklara tahakkümü ve özel mülkiyete karşı saldırgan tutumları kalıcı bir devletin kurulması için gerekli finansmanın sağlanmasının önüne geçmiştir.⁵⁷⁷ 1845 yılından itibaren Latin Amerika'da bugün bildiğimiz kalıcı bağımsız devletlerin kurulması süreci başlamıştır.⁵⁷⁸

Günümüzde devlet kapasitesizliği, otoritarizm, sosyal eşitsizlik, ekonomik durgunluk ve kötü yönetim Latin Amerika'nın kronik sorunları olarak öne çıkmaktadır.⁵⁷⁹ Zayıf devlet olmak ya da devlet kapasitesizliği, Latin Amerika devletleri için doğuştan gelen bir kusur niteliğindedir.⁵⁸⁰ Latin Amerika'da "devlet kurma" başarıldı ama "devlet inşası" başarılamamıştır.⁵⁸¹ Mazzuca bu başarısızlığı, sonradan gelenin öncülerin yürüttüğü inşaa sürecini yineleyebilmelerinin imkansızlığına bağlamaktadır. Zira yukarıda incelendiği üzere erken modern dönemde ticaretin gelişimi, ordunun güçlenmesi ve devletin güçlenmesi süreçleri birbirini destekleyen ve birlikte yürüyen süreçler olmuşlardır. Latin Amerika

⁵⁷³ Keen / Haynes, s.79; Keith, Robert G (1971), Encomienda, hacienda, and corregimiento in Spanish America: A Structural Analysis, The Hispanic American Historical Review, C.51, S.3, ss.511-219, s.438; Halperin Donghi, Tulio (1993), The Contemporary History of Latinamerca, Londra, The Macmillain, s.5; Somel, s. 431-446, s.438.

⁵⁷⁴ Keen/Haynes, s.94; Somel, s.42.

⁵⁷⁵ Ataları Avrupalı olan, Latin Amerika'da ya da Batı Hint Adaları'nda yerleşik olan kimseler ile kökenleri İspanyol yahut Fransız olup Amerika Birleşik Devletleri'nin güney eyaletlerine yerleşmiş kimseler. Bkz. Oxford Learner's Dictionaries, https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/creole_1, (s.e.t.30.11.2023).

⁵⁷⁶ Somel, s.47.

⁵⁷⁷ Mazzuca, Sebastian (2021), Latecomer State Formation: Political Georraphy and Capacity Failure in Latin America, Yale University Press, s.49.

⁵⁷⁸ Mazzuca, s.49.

⁵⁷⁹ Mazzuca, s.1.

⁵⁸⁰ Mazzuca, s.1.

⁵⁸¹ Mazzuca, s.2.

lkeleriye 19. yüzyılda devlet formasyonu sürecini yaşamışlardır. Ancak onlar bu süreci yaşarlarken, ilk devlet formasyonu sürecini izleyen ekonomik çerçevenin içinde kalmışlardır. Kendileri için devlet gücünü destekleyecek bir ekonomik inşa süreci yürütme imkanları olmamıştır. Bu da Latin Amerika lkelerinin devleti kurabildikleri halde, inşa edememeleri sonucunu doğurmuştur.⁵⁸²

Mazzuca'ya göre Latin Amerika'da devlet formasyonu süreçlerinde oluşan farklılığın bir diğer sebebi devletlerin kurulduğu dönemin siyasal arka planıdır. Karşılıklı askeri tehditlerin yoğunluğu batıda Westphalian anlayışın devlet formasyonunda belirleyici oluşunu, bir diğer deyişle her bir ülkenin kendi toprak parçası üzerinde egemen olduğu eşit devletler sistemini getirmiştir. Oysaki Latin Amerika'daki ülkelerin kuruluşları sırasında Avrupa'da yaşanan türden, devlet kuran glerin birbirlerine yönelttiği askeri tehditler yoktur. O yüzden devlet formasyonu **liman, parti ya da lord merkezli süreçler** olarak gelişmişlerdir.⁵⁸³ Bu ana tiplere devletlerin kompozisyonu ve büyüklüğü de belirleyici etkenler olarak eşlik etmişlerdir.⁵⁸⁴ Kendini savaşlar neticesinde kuran devletin kurucu problemi kaynakların bir araya getirilmesiye, kendini ticari ilişkiler temelinde kuran devletin kurucu problemi devletin üzerine bina edilebileceği verimli ticari ilişkiler zeminini oluşturmak ve korumaktır.⁵⁸⁵ Kamu gelirleri ithalat ve ihracatın gücüyle sağlanır ve kamu hizmetleri bunları yürüten yerel iktidarların yatırımlarıyla verilir.⁵⁸⁶ Mazzuca, kendini savaşlara ve g merkezileşmesine, yerel glerin eliminasyonuna dayandıran devletlerin güçlü ve etkin devletler olduklarını, kendini ticaret temelinde kuran devletlerinse zayıf ve kapasitesi düşük devletler olduklarını ileri sürmektedir.⁵⁸⁷

Mazzuca, kapasite düşüklüğünü ve zayıflığı Latin Amerika Devletlerinin karakteri haline getiren etmenler arasında, devlet formasyonu öyküsünde yaşanan sapmaların olduğunu ileri sürer. Yazara göre Batı Avrupa devletlerinde g merkezileşmesiye yerel g elitlerinin eliminasyonu aynı anda gerçekleşmişken, Latin Amerika lkelerinde merkezdeki g yoğunlaşmasını çevredeki yerel elitlerin yerel topluluklarla kurduğu patrimonyal

⁵⁸² Mazzuca, s.2-3.

⁵⁸³ Mazzuca, s.3.

⁵⁸⁴ Mazzuca, s.3-4.

⁵⁸⁵ Mazzuca, s.7.

⁵⁸⁶ Mazzuca, s.8.

⁵⁸⁷ Mazzuca, s. 21.

ilişkilerin çözülmesi izlememiştir.⁵⁸⁸ Dahası merkez, çevredeki bu yerel ilişki ağlarından kaynaklanan yerel iktidarların devamlılığı için dışarıdan destek sağlamıştır.⁵⁸⁹

Mazzuca'ya göre Latin Amerika devletlerinin formasyonunu belirleyen öncü koşullar, Latin Amerika devletlerinin kuruluşlarının gerçekleştiği 19. yüzyıl itibarıyla yerleşik bir hal almış olan kapitalizmin yarattığı uluslararası hiyerarşi ortamıdır. Buna göre erken modern dönemde kuruluşlarını tamamlayan Batı Avrupa devletleri bu hiyerarşinin üstündedir, diğerleriyle alt hiyerarşik seviyededir. Bu koşullar altında, Latin Amerika devletlerinin kuruluşu, jeopolitik hiyerarşinin bulunduğu erken modern dönemden farklı gelişmiş, devletlerin kuruluşunda tercih edilen dayanak noktası savaş değil, ticaret olmuştur. Öncü kuruluş öyküsünde yer alan, orduyu finanse etmek için salınan vergilerden kuruluş için kaynak elde etme anlatısı Latin Amerika devlet kuruluşlarında yerini ticaretten elde edilen gümrük vergilerine, yüklü dış borca ve emtia satışlarına bırakmıştır.⁵⁹⁰ Batı Avrupa'da gücünü merkezileştirirken yerel iktidarları yıkmak suretiyle kurulan devlet, Latin Amerika'da merkezi gücün pekişmesine eşgüdümlü olarak yerel iktidarların desteklenmesi yoluyla vücuda gelmiştir.⁵⁹¹

Çalışmamızın ana problemine yönelmiş bir alt problem olan, siyasi rejim ile kaynakların toplanması ve dağıtılması arasındaki ilişkinin saptanması problemine ilişkin olarak Mazzuca'nın, Latin Amerika ülkeleri için yapmış olduğu tespitler dikkate değerdir. Yazar, ticaret gelirlerinin devletin temel dayanağını teşkil etmesinin önemli getirileri olduğunu ifade etmiştir. Buna göre:

- Devletin kuruluşunun dayanak noktası Batı Avrupa Devletlerinin kuruluşundaki gibi savaş olmayacak, aksine ticaret yapılabilmesinin önkoşulu olan barış ortamı, devletin kuruluşunun da önkoşulu olacaktır.
- Ticaret gelirlerinin sağlanmasında önemli pay sahibi olan, dolayısıyla da devletin kendini dayandırdığı gümrük vergilerinin ağırlıklı miktarını ödeyen yerel iktidar sahipleri yok edilmektense, desteklenecektir.

⁵⁸⁸ Mazzuca, s. 27.

⁵⁸⁹ Mazzuca, s. 27.

⁵⁹⁰ Centeno, Miguel Angel (2002), Blood and debt : war and the nation-state in Latin America, The Pennsylvania State University Press, s. 134.

⁵⁹¹ Mazzuca, s.44.

- Yerel elitler tekil bir merkezi iktidar etrafında bütünleşmeye, uluslararası ticaretten paylarına düşecek kazancın miktarı üzerine yapılacak pazarlıkta bir koz yaratmak için direnç göstereceklerdir.⁵⁹²
- Koloni yarışının yaşandığı 12. yüzyılda bu yarışa giren Avrupa devletlerinin kaynaklar bakımından dışa bağımlılığının iki ya da üç katı ölçekte Latin Amerika devletleri dış koşullara bağlı olarak gelişecektir.
- Kaynak edinmedeki farklılık Latin Amerika bakımından güçlü anayasacılığın gelişmesi sonucunu doğurmayacak, aksine onları “zayıf devlet” kategorisine dahil edecektir.⁵⁹³

Yukarıdaki tespitlere, Centeno’nun şu tespitlerini eklemek mümkündür:

- Latin Amerika ülkeleri dış finansmanla kuruldukları ve ayakta kaldıkları için, kaynak edindiği dış ülkelerle savaş yahut çatışmaya girmeyecek, bu ülkeler de Latin Amerika ülkelerinin mineraller ve tarım ürünleri ithalatıyla küresel ekonomiye entegre olmasını sağlayacaktır. Latin Amerika ülkeleri, ne zaman kendini finanse etmek için iç kaynaklarına yönelmeye teşebbüs etseler, bu ülkeler tarafından engelleneceklerdir.⁵⁹⁴
- Dış borçlar orantısız şekilde arttıkça iç ekonominin stabil olması zorlaşacaktır. Risk yüksek olduğundan faizler hep yüksek kalmıştır. Bu durumun sonucu olarak iç kalkınmayı sağlamak mümkün olmayacak ve dışa bağımlılık daha da artacaktır. Dış kaynaklar da Latin Amerika ülkeleri bakımından ulaşılabilir olunca devlet iç kaynaklarına yönelme yükünden kurtulmuş olacaktır.⁵⁹⁵
- Devlet kuruluşu ve devamlılığında iç kaynaklarından yoksun olduğu için, dışa bağımlılıktan anlaşılan öncelikli olarak dış ticaretin devamlılığının sağlanması ve gümrük vergisi akışının sürekliliğinin teminat altına alınmasıdır. Fakat tam da dış ticaretin devamlılığının zorunlu olması sebebiyle gümrük vergilerinin fazlaca artırılması ve dış ticaret faaliyeti üzerinde baskı yaratılması mümkün değildir.⁵⁹⁶ Hal böyle olunca dışa bağımlılığın bir diğer ve Latin Amerika ülkeleri açısından en ağır sonuç doğuran yönü dış borçların ağırlığı olacak, Latin Amerika ülkelerinin

⁵⁹² Mazzuca, s.47.

⁵⁹³ Mazzuca, s.46.

⁵⁹⁴ Centeno, s. 127.

⁵⁹⁵ Centeno, s.133.

⁵⁹⁶ Centeno, s.136.

yabancı bankalardan aldıkları borçlar yıllık gelirlerini katbekat aşar duruma gelecektir.⁵⁹⁷

Centeno'nun teorisi, çalışmamızın ilk bölümünde açıkladığımız, Charles Tilly'nin, "Devlet Savaş yapar, savaş da devleti var eder" olarak özetlenebilecek teorisinin tesadüfi ya da kültürel olarak geçerli olmadığını savunmaz, savunduğu devletlerin kuruluşu ve kurumsallaşması sürecine bakılarak bu teorinin geçerli olma imkanının bulunmadığıdır. Centeno, Latin Amerika ülkelerinde baskın bir sınıfın ortaya çıktığını, fakat asla hiçbir sosyal elitin yöneten sınıf konumuna erişemediğini ifade eder.⁵⁹⁸ savaşlar Avrupa'da olduğu gibi tek bir elitin öne çıkıp devlet gücünü ele alması sonucunu doğurmamıştır.⁵⁹⁹ Savaşların güçlendirdiği askeri sınıf (*caudillos*), şehirli tüccarlar sınıfı ve toprak sahipleri sınıfı ancak geçici ve stabil olmayan ittifaklar yapabilmişler fakat kural olarak hep rekabet halinde olmuşlardır.⁶⁰⁰ Bu durum, hiçbir kişi ya da sosyal tabakanın öne çıkıp, ulusal menfaatler için kaynak toplamanın gerekliliği etrafında yönetilenleri birleştirememeleri sonucunu doğurmuştur.⁶⁰¹ Ordu, tek ve hâkim bir güçle bütün halinde organize olmamış, bölünmüşlüğü yarattığı iç tehditlerle mücadele eden bir kimlik edinmiş ve devletin kendisinden dahi daha üstün bir konuma yerleşmiştir.⁶⁰² Ayrıca Latin Amerika ülkeleri, mali sistemin üzerine bina edilebileceği bir çekirdek idari yapıdan, iç karışıklıklar sebebiyle yoksundur.⁶⁰³ Sonuç itibarıyla Latin Amerika'da devletler, kuruluş paradigmalarında mali olarak egemen olamamışlardır.⁶⁰⁴

Latin Amerika tipi devlet kuruluşu üzerine teori üreten teorisyenlerin tezlerine göre, kaynakların toplanması ve dağıtılması ile siyasal rejim ilişkisinin ne olduğu sorumuza verdiğimiz cevapları Latin Amerika için gözden geçirdiğimizde, tespit ettiğimiz ana konular arasından "vergi, mülkiyet ve silahlı kuvvetlerin finansmanı rejimi" konusunun bu coğrafyada kurulan ülkelerde siyasi rejim-mali rejim ilişkisini belirleyen konulardan olmadığını, bunun yerine "dış borç ve dış ticaret ile gümrük vergilerinin düzenlenişi" konusunun önem kazandığını müşahade etmekteyiz. Ne var ki bu ayrım, iki tür devlet formasyonunda da ortak olan tarafın, gelir elde etme yöntemlerinin devletlerin kuruluşunda ve siyasalarını geliştirmelerinde merkezi bir değişken olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

⁵⁹⁷ Centeno, s. 141.

⁵⁹⁸ Centeno, s. 141.

⁵⁹⁹ Centeno, s.141.

⁶⁰⁰ Centeno, s.141.

⁶⁰¹ Centeno, s.141.

⁶⁰² Centeno, s.142.

⁶⁰³ Centeno, s.165.

⁶⁰⁴ Centeno, s.141.

Mezkûr farklılığın, diğer ana konular bakımından yıkıcı bir değişikliğe sebep olduğu yönünde bir bulguya rastlamadığımızdan, kaynakların bölüşümü ve siyasi rejimin belirlenmesi arasındaki bağlantıyı belirleyen beş ana konu bakımından bir değişikliğe gitme gereği duymamaktayız.

1.2.3. Özel Olarak Arjantin’de Tarihsel Arka Planın Kamu Kaynaklarının Yönetimine Etkisi

Arjantin İspanyol işgalinden önce, birbiriyle herhangi bir siyasi, hukuki yahut sosyal bağ olmayan insanların, ülkeye dağılmış halde yaşadıkları bir toprak parçası durumundadır.⁶⁰⁵ Bu dönemde, ortak dil, dinler, alışkanlıklar yahut ekonomik bağlar, ülkenin tamamını ya da kayda değer bir kısmını birbirine bağlamamaktadır.⁶⁰⁶ İspanyolların ülkeye gelişiyle beraber, ülkede yaşayanların kurulan yeni sosyal hiyerarşiye adapte edilmesi ve aynı zamanda Avrupa tarafından domine edilen ekonomik ilişkilerle bağlantılarının kurulması odağında hızlı ve dramatik bir değişimler silsilesi başlamıştır.⁶⁰⁷ Kolonyal dönem olarak adlandırabileceğimiz bu dönemde Arjantin’i, Avrupalı işgalcilerin kolonyal faaliyet yürüttüğü diğer coğrafyalardan ayıran herhangi bir özellik bulunmamaktadır.⁶⁰⁸ Arjantin’in ulusal kimliği, 1810 yılında tam bağımsızlığın ilan edilmesiyle birlikte oluşmuştur.⁶⁰⁹

1810 yılından itibaren tüm Latin Amerika’da devrimler görülmeye başlanmıştır. Her bir devrimin kendi arka planı ve kendine ait motivasyonları bulunmakla birlikte, bazı yeni yeşeren fikirlerin bu devrimleri birbirine bağladığı görülmektedir.⁶¹⁰ Bunlar, Avrupa’da 18. Yüzyılda yaşanan devrimlerden ileri gelen ve cumhuriyetçilik çatısı altında cisimleşen kendi kendini yönetme, kişilerin kendi paydaşı oldukları toplumun organizasyonunu kendilerinin belirlemesine hakları olduğu yönündeki fikirlerdir.⁶¹¹ Arjantin’de bu fikri altyapının gelişmesini, İspanya’da hukuk eğitimi alan ve Arjantin’de gazetecilik faaliyetinde bulunmuş olan, yerel bir tüccarın oğlu olan Manuel Belgrano ile avukat, gazeteci ve politikacı olan Mariano Moreno, yayınlarıyla ve fikri önderlikleriyle sağlamışlardır.⁶¹² Fakat devrim

⁶⁰⁵ Adamovsky, Ezequiel (2024), Historia de la Argentina, Biorgrafía de un País: Desde la conquista española hasta nuestros días, 6. Baskı, Buenos Aires, Crítica, s.11.

⁶⁰⁶ Adamovsky, s.11.

⁶⁰⁷ Adamovsky, s.11.

⁶⁰⁸ Adamovsky, s.12.

⁶⁰⁹ Adamovsky, s.12.

⁶¹⁰ Adamovsky, s.51.

⁶¹¹ Adamovsky, s.51.

⁶¹² Adamovsky, s.52.

yalnızca fikri hareketlerle gelişmemiştir. Halkı ayağa kaldıran ve kolonyal iktidarın gücünü kıran, başarısız İngiliz işgal kalkışmaları olmuştur.⁶¹³ İspanyol kolonyal memurları İngilizlerin 1806'da gerçekleştirdiği işgale karşı başarısız direnişleri ve teslimiyetçi davranışları neticesinde Buenos Aires İngilizler tarafından ele geçirilmiş, fakat bu durum tepkiye yol açmış, şehrin kırsalında halkın geniş katılımıyla bir direnişin örgütlenmesine neden olmuştur. Bu örgütlenme sonucu oluşan silahlı birlik, Buenos Aires'in İngiliz güçlerinden kurtarılmasını sağlamıştır.⁶¹⁴ İngilizler 1807'de yeniden bir işgal hareketi örgütlemişler, fakat ikinci kez yerel güçlerce geri püskürtülmüşlerdir.⁶¹⁵ İngilizlerin iki işgal hareketi, İspanyol kolonyal idarenin zayıflığını göstermiş ve halk karşısında meşruiyetlerinin sarsılmasına sebep olmuştur. Ayrıca halk, kendini, ülkelerinin kaderini belirlemek konusunda muktedir görmeye başlamıştır.⁶¹⁶

Arjantin'i kuran ulusal devrim, ani ve tek hamlede gerçekleşmemiş, siyasal örgütlenme adım adım ve savaşlar, çatışmalar eşliğinde kendini tamamlamıştır. Devrimi İngilizlerin başarısız işgal girişimlerinin başlattığı siyasal depremden bir ileri aşamaya taşıyan, İspanya'daki siyasi gelişmeler olmuştur. 1808 yılında Napoleon Bonaparte'ın orduları İspanya'yı işgal etmiş, fakat burada güçlü bir direnişle karşılaşmıştır.⁶¹⁷ Bu direniş İspanya'nın o dönemki kralı IV. Carlos'un karşıtlarının oluşturduğu hareketle birleşmiş, netice itibarıyla IV. Carlos tahttan indirilmiştir.⁶¹⁸ Altı yıllık fetret devrinde kral adına otoriteyi temsil etmek üzere Eylül 1808'de Merkezi Cunta (*Junta Central*) kurulmuş, 1809'da bu Cunta, kralların Amerika'daki topraklarının artık koloni olmadığını, ülkenin birer parçası olduklarını ilan etmiştir.⁶¹⁹ Bu topraklardan merkeze temsilciler seçilip gönderilmesi için davette bulunmuştur.⁶²⁰ Yalnızca beş kişiden oluşması ve tüm şehirleri temsil kabiliyetinin düşük olması sebebiyle 1810'da bu cunta dağılmış, yerine İdare Kurulu (*Consejo de Regencia*) geçmiştir.⁶²¹ İdare Kurulu yönetimde meşruiyeti sağlamak için tüm Yarımada'dan Genel Meclisler (*Cortes Generales*) oluşturmak üzere milletvekilleri toplamak durumunda kalmıştır.⁶²² Seçimle belirlenen bu temsilciler bir araya geldiklerinde,

⁶¹³ Adamovsky, s.53.

⁶¹⁴ Adamovsky, s.53.

⁶¹⁵ Adamovsky, s.53.

⁶¹⁶ Adamovsky, s.54.

⁶¹⁷ Adamovsky, s.55.

⁶¹⁸ Adamovsky, s.55.

⁶¹⁹ Adamovsky, s.55.

⁶²⁰ Adamovsky, s.55.

⁶²¹ Adamovsky, s.55.

⁶²² Adamovsky, s.55.

1812 yılında kendilerini Kurucu Meclis olarak ilan etmişler ve Cadíz Anayasası'nı yapmışlardır.⁶²³ Hükümet şekli olarak Anayasal Monarşi'yi belirleyen bu anayasa, liberal karakterlidir. Egemenliğin krala değil millete ait olduğunu ifade etmektedir.⁶²⁴ Kralsız geçen altı yılın sonunda tahta ise VII. Fernando geçmiştir.

İspanya'da yaşanan gelişmeler Latin Amerika coğrafyası ve özel olarak bugünün Arjantin topraklarında yankı uyandırmıştır. Buenos Aires'e ulaşan gemiler İspanya'da Fransız işgalinin başarısızlığının haberini almışlardır. İngiliz İşgaline karşı direnişi örgütlemiş olan ve buradan aldığı meşruiyetle Kral Temsilcisi (*virrey*) olarak görev yapan Liniers hakkında Fransız Monarşisi'nin iktidarını tanıyacağı söylentileri yayılmış ve sonuç olarak İspanya'da yeni kurulan İdare Kurulu 1809'da Buenos Aires'e yeni Kral Temsilcisi olarak Baltasar Hidalgo de Cisneros'u atamışlardır.⁶²⁵ Cisneros'un göreve gelmesinden itibaren onun idaresi altında yeni bir örgütlenme kurulmuş, bu hareket kral VII. Fernando adına bir araya gelmişse de 25 Mayıs 1810'a gelindiğinde Mayıs Devrimi'ni yapan Cunta'nın kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Yeni kurulan Cunta, ilk kez Buenos Aires şehrini aşan bir coğrafyada yönetim iddiasında bulunmuş ve Buenos Aires dışındaki idari birimlerden Buenos Aires *Cabildo*'suna⁶²⁶ temsilciler gönderilmesini istemiştir. Bu hadise Arjantin'in ulusal bütünlüğünün oluşmasında önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. 25 Mayıs Devrimini müteakiben, çok erken tarihlerden başlamak üzere, ulusal bayrağın kabulü (27 Şubat 1812), milli marşın kabulü (11 Mayıs 1813), 25 Mayıs'ın milli bayram olarak kabulü gibi, ulusal birliği oluşturan adımlar adımlar peyderpey atılmıştır.⁶²⁷

Cádiz Anayasası'nda egemenliğin halka ait olduğunun ilan edilmesinin etkisi, Buenos Aires'in idaresinde bir belirsizliği beraberinde getirmiştir. Zira bu halk egemenliği ilkesinin nasıl uygulanacağı hususuna bir açıklık getirilmemiştir. Buradaki belirsizlik hem yönetici elitler hem de yönetilenler arasında çatışmalara, hatta iç savaşımlara neden olmuştur. Bu tarihten itibaren yönetim şekli üzerine yaşanan siyasi çatışmalar, kolonyal düzenin devamlılığından ve anayasal monarşiden yana olanlar ve tam bağımsızlıktan yana olanlar arasındaki fikir ayrılığı ve halka ait egemenliğin uygulanmasında şehirler arası eşitlik taraftarlarıyla Buenos Aires'in üstünlüğünden yana olanlar arasındaki fikir ayrılığı olmak

⁶²³ Adamovsky, s.55.

⁶²⁴ Adamovsky, s.55.

⁶²⁵ Adamovsky, s.57.

⁶²⁶ Kolonyal dönemde kral adına gerçekleştirilen siyasi idarenin merkezi konumundaki yapıdır. Burada yapılan toplantılarda tüm şehirle ilgili kararlar alınır ve bu kararların uygulanması için gerekli iş ve işlemler görüşülürdü.

⁶²⁷ Adamovsky, s.76,78.

üzere iki paralel fikir ayrılığı temelinde devam etmiştir.⁶²⁸ Bu iki fikir ayrılığını her zaman sosyal sınıflar arasındaki çatışmalar izlemiştir.⁶²⁹

9 Temmuz 1816'da bugün Arjantin'in bir eyaleti olan Tucumán'da bir meclis toplanmış ve 25 Mayıs Devrimi'ndeki kısmen ulaşılan geniş temsiliyet iddiası güçlendirilmek istenmiştir. Fakat bugün Arjantin sınırları içerisinde olan toprakların çoğu, bu toplantıya katılmamış olup, yerli halkın idaresi altında otonom bölgeler olarak varlıklarını sürdürmektedirler.⁶³⁰ 1820 yılından itibaren yerel iktidarlar güçlerini artırmış, kişilere sadakat üzerinden güç temerküzü gerçekleşmiştir. Bu güçlü liderlerden, yeni kurulacak devlette üniter yapıyı savunanlar ve federal yapıyı savunanlar olmak üzere iki ana akım oluşmuştur. Nihayet 1826'da bir Anayasa yapılabilmiş, bu anayasada devletin üniter yapıda olduğu kabulü yer alırken kurulan devletin ülke unsuru daha önceki belgelerde yer aldığı gibi Güney Amerika Birleşik Eyaletleri (*Provincias Unidas de Sud América*) yerine Arjantin olarak yer almıştır.⁶³¹

Mayıs Devrimi sonrası Latin Amerika coğrafyasında, kurulmakta olan Arjantin ulusal birliğinin ekonomik zeminini oluşturan ekonomik gelişmeler, siyasal gelişmelere koştur biçimde devam etmektedir. La Paz, Potosí, Charcas ve Cochabamba şehirlerinden oluşan Alto Perú bölgesinin 25 Mayıs devrimini desteklememesiyle beraber, yeni siyasi örgütlenmenin, önemli bir gelir kaynağı konumunda olan Potosí'nin gümüş kaynaklarıyla olan bağı kesilmiş, Buenos Aires, %80 oranında gümüş ihraç eden önemli bir ticari liman olarak tek güçlü ekonomik kaynağı teşkil eder duruma gelmiştir. Buenos Aires'in nüfusu ve diğer yerel hükümetlerin Buenos Aires hazinesine bağımlılığı gün geçtikçe artmıştır.⁶³²

1828 yılında 1826'da Anayasayı yürürlüğe koyan hükümet ve onunla birlikte üniter düzen yıkılıp yerine Juan Manuel de Rosas geçmiş ve 1831 yılında Federal Pakt'ı (*el Pacto Federal*) ilan etmiştir. Bu paktın metninde, bir an önce ulusal birliğin kurulması hedefine yer verilmiş, bu hedef için birlikte yerine getirilecek yükümlülükler belirlenmiştir.⁶³³ Bu pakt, 1853'teki yeni Anayasanın ilanına kadar, Federal Pakt ile kurulmuş Konfederasyon'un ayakta kalmasını sağlayan bir temel taş olarak Arjantin siyasetinin merkezinde varlığını sürdürmüştür.⁶³⁴ Rosas, iktidarında kuruluşu kaynaklık eden ekonomik kaynaklarla ilgili bir

⁶²⁸ Adamovsky, s.59, 74.

⁶²⁹ Adamovsky, s.74-75.

⁶³⁰ Adamovsky, s.66.

⁶³¹ Adamovsky, s.83.

⁶³² Adamovsky, s.78.

⁶³³ Adamovsky, s.85.

⁶³⁴ Adamovsky, s.86.

hamle yapmayı da ihmal etmemiş, 1835 yılında Gümrük Kanunu'nu (*Ley de Aduana*) çıkarmıştır. Yabancı ülkelerden getirilen ürünlere ağır vergiler öngören bu kanun, Buenos Aires'te yapılan üretimin artmasını ve üretilen ürünlerin pazarının genişlemesini, yeni kurulan ülkenin kaynaklarını kendinden temin etmesini hedeflemiştir.

1852 yılında Rosas hükümeti, Entre Ríos valisi Justo José de Urquiza tarafından devrilmiştir. Yeni kurulan hükümet derhal bir Kurucu Kongre toplamış ve 25 Mayıs 1853'te yeni Anayasayı ilan etmiştir.⁶³⁵ 1994 yılına kadar yürürlükte kalan bu Anayasa, klasik liberalizm ve temsili demokrasi üzerine inşa edilen bir Anayasadır. Bu Anayasanın hazırlanışında rol oynayan başat aktörlerden olan Juan B Alberdi, 1853 Anayasası'nın amaçları arasında “genel refahı sağlama” amacının yer almasını ve aynı Anayasanın 64. maddesinin 16. fıkrasında yasama erkine ülkenin refahını sağlamak için gerekeni yapma yetkisi verilmesini “1853 Anayasası'na Göre Arjantin Konfederasyonunun Gelir ve Ekonomi Sistemi” adlı eserinde izah etmiştir. Alberdi refahı sağlamanın, devlet maliyesinin değil milletin zenginleştirilmesiyle mümkün olduğunu ifade etmiş, milletin maliye için var olmadığına, aksine maliyenin millet için var olduğuna dikkat çekmiştir. Bu sebeple yazara göre maliyeyi zengin etmeden önce, bizzat milleti zenginleştirmek gerekecektir. Bu da üretimin devamlılığı ve verimliliğinin korunmasıyla mümkündür.⁶³⁶ Eserinin ikinci bölümünü tamamen “Üretimin Korunmasında Haklar ve Güvenceler” konusuna ayıran Alberdi, bu bölümün başında, Anayasal amaç, görev ve yetki olarak tanımlanmış olan, “ülkenin refahının sağlanması” mevhumunun merkez kavramı olarak gördüğü üretimi, çalışma, sermaye ve toprak olarak saydığı üç üretim aracı kullanılarak gerçekleştirilen tarım, sanayi ve ticaret faaliyeti olarak tanımlamıştır.⁶³⁷ Üretimin korunması için devletçe özgürlük, eşitlik, mülkiyet, güvenlik ve eğitim haklarının garanti altına alınması gerektiğini belirtmiştir.⁶³⁸

1853 yılında yapılan Arjantin Anayasası üzerinde, 1949 yılında yapılan Anayasa Reformuyla değişiklikler yapılmıştır. 1949 Anayasa Reformu, Arjantin'de sosyal hakların Anayasa'ya dahil oluşuyla temsil olunmaktadır. 1853 Anayasasına hâkim olan klasik liberal anlayışın değişim ve dönüşüme uğramasında etkili olan, siyasal ve sosyo-ekonomik gelişmeler olmuştur. Arjantin Cumhuriyetinin federal yapısı ve Başkanlık idaresine dayalı

⁶³⁵ Adamovsky, s.99-101.

⁶³⁶ Alberdi, Juan Bautista (1921), Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina Según su Constitución de 1853, Buenos Aires, Administración general, Vaccaro, s. 23-25.

⁶³⁷ Alberdi, s.26.

⁶³⁸ Alberdi, s.27.

yönetim biçimi hakkında bir çatışma yahut Anayasa değişikliği ihtiyacı doğmamıştır. Fakat 1910’lardan itibaren işçi hareketleri başlamış, 1929 ekonomik buhranının olumsuz etkileri tecrübe edilmiş, Arjantin’de sosyal talepler yükselmiş ve sosyal politikaları önemseyen siyasi hareketler öne çıkmıştır. Bu hareketlerden en büyük kitlelere ulaşan Peronizm olmuş, bu siyasi hareket 1946-1955 yılları arasında iktidarda kalmıştır. 1949 Anayasa Reformu da işte bu siyasi iradenin eseri olmuştur. 1949 Anayasası, insanı hukuk düzeninin merkezine yerleştirmiş ve sosyal hakların ekonomik kalkınma sürecindeki aktif rolü ile düzenleyici ve dağıtıcı rolüne dayanarak, bu hakların garanti altına alınmasında Devlere yükümlülükler yüklemiştir.⁶³⁹ Anayasaya yeni eklenen sosyal ve ekonomik hak kategorilerinin yanı sıra Başkan’ın doğrudan halk tarafından seçilmesi⁶⁴⁰, ücretsiz eğitimin anayasal garantiye kavuşturulması, sosyal refahın, işçi haklarının anayasallaştırılması, ailenin, yaşlıların ve çocukların anayasa ile desteklenmesi yoluyla halk kesimlerinin siyasi ağırlığını etkin hale getirerek vatandaş haklarının sağlamlaştırılmasını hedeflemiştir.⁶⁴¹ Anayasa reformunun gerekliliğini savururken Peronist hareket, söylemini Juan B. Alberdi tarafından tasarlanan Anayasanın yabancı karakterine ve aynı zamanda “halkın” zararına “sahte doktrinleri” savunan “entelektüel köleliğe” karşı çıkış üzerine kurmuştur.⁶⁴² Zira onlara göre 1853 Anayasası, “18. yüzyılın bireyci teorilerinin” savunucusu olan “küçük bir sömürge toplumunun” çıkarlarına yanıt vermektedir.⁶⁴³ “Bireycilik”, böyle bir mantığın “sosyal bir felaketle” sonuçlanacağını düşünmeden sadece kendilerini zenginleştirmeye çalışan “bencil ve kalpsiz insanlardan” oluşan bir toplum yaratmıştır.⁶⁴⁴ Anayasa reformu bu durumu düzeltecek, “Arjantin halkının refah ve mutluluğunu” ve “ekonomik bağımsızlığı”nı sağlayacaktır.⁶⁴⁵

1955 yılında Juan Domingo Peron askeri darbeye iktidardan uzaklaştırılmıştır. İktidarı ele alan cunta, kararname ile anayasayı yürürlükten kaldırmış ve 1956 yılında, özellikle mükerrer 14. maddesinde bazı sosyal hakların yer almasını içeren bir anayasal

⁶³⁹ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/49/inicio/Institucional>, Reforma Constitucional de 1949, (s.e.t. 27.11.2024)

⁶⁴⁰ 1853 Anayasası’nın 78. maddesi Başkent ve Eyaletlerin her biri, Kongre’ye gönderdikleri toplam Milletvekili ve Senatör sayısının iki katına eşit sayıda, aynı niteliklere sahip ve Milletvekillerinin seçimi için öngörülen aynı biçimlere uygun bir seçmenler kurulunu doğrudan oyla atar.

⁶⁴¹ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/convenciones/49/inicio/Institucional>, Reforma Constitucional de 1949, (s.e.t. 27.11.2024)

⁶⁴² **Rubio García, Gonzalo** (2018), La reforma constitucional de 1949 influencias y apoyos intelectuales a la iniciativa peronista, Páginas, Yıl 10, S.22, ss.149-171, s.158.

⁶⁴³ **Rubio García, s. 158.**

⁶⁴⁴ **Rubio García, s. 158.**

⁶⁴⁵ **Rubio García, s. 158.**

"reformu" gerçekleştirmiştir.⁶⁴⁶ Bu reformu besleyen anlayış, Loianno tarafından şu şekilde özetlenmiştir:

*“Mükerrer 14. maddenin eklenmesi yoluyla sosyal anayasacılık değerlerinin getirilmesi (daha önce 14. maddede sayılan) hakların değiştirilmesi anlamına gelmemiştir, çünkü bu normda yer alan kurumlar ve yeni güvenceler ifade edilen yeni değerlerin (hakların) taşıyıcısıdır. Ancak değiştirilen, şüphesiz, tarihsel anayasayı tanımlayan değerlerdir, çünkü sosyal devlet liberalizmin değerlerinden uzaklaşmaz, ancak onları fırsat eşitliği sağlayan ve yetkisi altındaki tüm kişilerin varoluş koşullarının asgari düzeyde karşılanmasını kolaylaştıran daha katılımcı, daha eşitlikçi bir devletin ihtiyaçlarına uyarlar.”*⁶⁴⁷

Ekim 1973- Temmuz 1974 tarihleri arasında Peron yeniden iktidara gelmiş, fakat 1974 yılında yeniden askeri darbe ile görevden uzaklaştırıldıktan sonra yerine geçen kız kardeşi ve aynı zamanda Başkan Yardımcısı Isabel Peron, 1976 yılı Temmuz’una kadar Başkanlık görevini sürdürmüştür. 1976-1983 yılları arasında bir askeri diktatörlük dönemi yaşanmış, bu dönemde ekonominin dışa açılması ve liberalleştirilmesi iddiasını taşıyan *de facto* yönetim bu yolda tavizsiz bir politika izlemiştir. Ne var ki Arjantin toplumuna karakterini vermiş olan sosyal demokrasi, 1983 yılında demokrasiye dönüşün sağlanması ve 10 yıllık bir geçiş döneminin ardından, 1994’te kurulan Anayasa komisyonunun bir ürünü olarak ortaya çıkan Kurucu Konvansiyonda ve devamında yürürlüğe giren Anayasa metninde kendini göstermiştir.

1983-1989 arası Başkanlık görevini sürdüren ve demokrasiye dönüş döneminin simgesi olan Raúl Alfonsín’in Başkanlık dönemi sonunda fiyatların yükseldiği, enflasyonun hiperenflasyona dönüştüğü bir ekonomik ortam oluşmuş durumdadır. Alfonsín 1989 yılında istifa ettikten sonra yapılan seçimde başarılı olan Carlos Menem olmuştur. Yeni Başkan Menem, ülkede bir neoliberal reform gerçekleştirmiştir. Birçok devlet kurumu özelleştirilmiş, 1 Amerikan Doları 1 Arjantin Pesosu’na eşit kabul edilerek sabit kur politikası uygulanmıştır. 1989’da yaşanmakta olan hiperenflasyon ve dramatik mali problemler Menem iktidarının önerdiği neoliberal tekliflerin kabulünü kolaylaştırmıştır.⁶⁴⁸

⁶⁴⁶ Loianno, Adelina (2015), “Reforma Constitucional de 1957”: Constituciones Argentinas, Compilación histórica y análisis doctrinario, Infojus, ss.227-236.

⁶⁴⁷ Loianno, s. 233-234.

⁶⁴⁸ Clarín (2010), Menem y Reforma Neoliberal, Bicentenario Argentina 200 Años, C.19, Buenos Aires.

Ekonomi politikasında başarılı olan Menem, yüksek bir görev onayı almıştır ve yeniden seçilmesi için toplumda bir talep oluşmuştur. Bu talep, Menem'in Adaletçi Partisi (*Partido Justicialista*) ile Alfonsin'in Radikal Yurttaşlar Birliği Partisi (*Unión Cívica Radical*) arasında bir uzlaşa sağlanması için zemin oluşturmuştur. Zira Anayasada Başkan'ın yeniden seçilmesi imkânı bulunmamaktadır. Uzlaşa sürecinin sonunda yeni bir Anayasa yapılması kararını içeren Olivos Paktı (Pacto de Olivos) imzalanmış ve Anayasa yapım süreci başlamıştır.

1994 Anayasasında, 1949 Anayasa Reformunda bulunan tüm sosyal haklar haklar yer almaktadır. Neoliberal reformlarıyla adından söz ettiren bir Başkan'ın taraflarından biri olduğu bir paktın sonucunda sosyal hakları koruyan bir Anayasanın yapılması her ne kadar ilk bakışta alışılmışın dışında gözükse de Menem'in Peronist Adaletçi Parti mensubu olduğu gerçeğini ve Anayasanın temel ideolojisi olarak sosyal anayasacılığın üzerinde bir uzlaşa bulunduğunu göz önünde bulundurmak gerekir. 1994 Anayasa reformunu, Arjantin demokrasisini kurumsallaştıran reform olarak bilinmektedir. Bu reform sonucunda seçim, siyasi partiler, Anayasanın geçerliliğinin korunması, kanun yapımında halk girişimi, sağlıklı çevrede yaşama hakkı, mal ve hizmetlerin kullanıcılarının hakları, Amparo kanun yolu, yerli halkların hakları düzenlenmiştir. Ayrıca sosyal adalet teminatı altında ekonomik gelişme anlamına gelen insani kalkınma kavramı da 1994 Anayasa Reformuyla Arjantin Cumhuriyeti Anayasası'nda yerini almıştır. Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmelerinin hiyerarşik olarak Kanunlardan üstünlüğü, federal ve federe hükümetler arasındaki yetki dağılımı, yasama delegasyonu, Kanunların yapımı ve yürürlüğe konulması, Hükümet Başkanlığı makamı, Başkan'ın görev süresi ve seçim usulü, olağanüstü hâl kararnamesi, Yüksek Mahkemeye atama ve görevden alma usulü, Kamu Bakanlığı kurumuna ilişkin düzenlemeler 1994 Anayasa Reformu kapsamında Anayasa'ya dahil olan unsurlar olmuştur.⁶⁴⁹

1994 Anayasa Reformu, Arjantin'de son anayasa reformu olmuştur. Fakat 1994 yılından sonra da liberalleşme dalgaları ve sosyal demokrasiye dönüşler yaşanmış, Başkanlık kararnameleri ve Kanunlar yoluyla maliyenin yönetimine ve ekonomi politikalarına yön verilmiştir. Göreve gelen başkanlar, devleti yeniden teşkilatlandırarak, olağan ve olağanüstü kararnameler çıkararak devletin genel işleyişine yön vererek yönetmişlerdir.

⁶⁴⁹ Sain, Marcelo Fabián (1994), El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994, Revista de ciencias sociales, S.1, ss.99-127, s. 117-123.

Olağanüstü hâl kararlameleri, son Anayasa reformundan sonra hükümetlerin yönetimleri esnasında en büyük dayanağı teşkil etmektedir. Zira 2001 ekonomik krizinin etkileriyle mücadele etmek için 2002 yılında ilan edilen “ihtiyaç ve aciliyet hali” (*necesidad y urgencia*) sürekli uzatılmıştır ve halihazırda devam etmektedir. Devam etmekte olan bu bir tür olağanüstü hâl, olağanüstü hâl kararlameleri (*decretos de necesidad y urgencia*) marifetiyle yürütölmekte ve yönetilmektedir. Bunların arasında vaka incelememiz içerisinde ayrıntılı olarak incelediğimiz, Cristina Fernández de Kirchner iktidarında (2009-2015), 2009 yılında olağanüstü hâl kararnamesiyle yürürlüğe konan sosyal programlar ve Mauricio Macri iktidarında (2015-2019) ve Javier Milei (2023- devam ediyor) iktidarında çıkarılmış olan, deregölasyonları ve bütçe ve vergiler hariç olmak üzere liberalleşme çerçevesi içerisinde yapılan mali düzenlemeleri içeren kararnameler Arjantin siyasi ve mali hayatını önemli ölçüde etkilemiştir.⁶⁵⁰

1.2.4. Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejiminin Tarihsel Arka Planı

1.2.4.1. Osmanlı İmparatorluğu Klasik Döneminde Mali ve Siyasal Organizasyon

Osmanlı İmparatorluğu kuruluşu ve işleyişi itibariyle bit Türk-İslam medeniyeti örneğidir. İslam Hukuku ve Türk devlet geleneğinden aldığı kuruluş, teşkilatlanma ve idare modellerini harmanlayarak kendine özgü bir sentez oluşturmuştur. Kaynak bölüşümünün koşullarını Osmanlı klasik döneminde belirleyen koşullar siyasi rejim, mali hukuk, sosyal sınıflardır. Tanzimat Fermanıyla birlikte gelen modernleşmeye kendi dinamikleriyle ayrı bir başlıkta irdelenmeyi hak etmektedir.

⁶⁵⁰ 1994 Anayasa Reformu ile Alberto Fernández’in görev süresinin (2019-2023) sonu arasında geçen 29 yılda, yılda 30 adet olmak üzere 880 adet DNU çıkarılmıştır. 2023 yılında göreve gelen Javier Milei, iktidarının ilk 100 gününde 15 kararname çıkarmıştır. Bkz. **Una herramienta nada excepcional: los presidentes que más DNU dictaron y la singular coincidencia entre Fernández y Milei**, <https://www.lanacion.com.ar/politica/una-herramienta-nada-excepcional-los-presidentes-que-mas-dnu-dictaron-y-la-singular-coincidencia-nid22032024/> (s.e.t. 28.11.2024)

1.2.4.1.1. Osmanlı İmparatorluğu'nun Klasik Döneminde Siyasi Rejim

Osmanlı İmparatorluğu, bir mutlak monarşi olarak kurulmuştur. Devlet Başkanı, padişahdır. Padişahın Osmanlı İmparatorluğu'ndaki konumu, Halife yahut Emir-ül Müminin'in İslam hukukundaki konumuyla aynıdır.⁶⁵¹ İslam hukukunu uygulamak bakımından Hz. Peygamberin temsilciliği anlamına gelen bu konum, âm üzerinde velayet hakkı verir.⁶⁵² Şer'i hükümleri uygulama ödevini konumu işgal eden kişiye yükler ve güncel siyasal rejimlerde yürütme organına denk gelir.⁶⁵³ Çeşitli kaynaklarda gösterilen hadislerle göre görevlerini 4 ana başlık halinde ortaya koymak mümkündür: Cihad (*sefere çıkma, ordunun eğitimi ve silahlandırılmasını kapsar*), Cuma (*mesârifini beytûlmâlden karşılayarak ibadethane temin etmek*), Fey (*İslam Hukuku'na göre toplanması meşru ve/veya zorunlu olan vergileri toplamak*) ve Hüküm (*adaleti tesis etmek*).⁶⁵⁴ Bu görevlerin tümünün mali boyutları bulunmaktadır ve bir bütün halinde uygulanırlar. Zira, halife İslam hukukuna göre hukuk ve maslahata uygun hareket eder.⁶⁵⁵ Buradaki hukuk İslam hukukuna, yani şer'i hükümlere, maslahat ise amme menfaatine karşılık gelir. Osmanlı padişahları açısından da bu durum geçerlidir. Padişah tüm görev ve yetkilerini bu sınırlar içerisinde yerine getirir. Aksi halde meşruiyetini kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalır. Nitekim, Osmanlı tarihinde isyan ve hal' vakaları yaşanmış olup bu vakaların sebebi olarak padişahın ifade edilen sınırlara uymadığı yahut görevlerini yerine getirmediği yönünde oluşan kanaat gösterilmiştir.

Padişahın yetki sınırlılığı yasama yürütme ve yargı yetkileri bakımından kendini göstermiştir. Padişah yasama yetkisini, şer'i hükümlerin açık olduğu hususlarda kullanamaz.⁶⁵⁶ Yürütme yetkisinin kullanımında şûra prensibinin padişaha eşlik etmesinin bir sınırlılık haline işaret ettiği değerlendirilmektedir.⁶⁵⁷ Yargı gücünü de elinde bulunduran padişah, kadılara bu yetkiyi kendisini temsilen kullanır.⁶⁵⁸ Kadı bir yandan bu anlamda padişahı temsil ederken, diğer yandan da, şer'i hukukun halk adına idareye karşı ileri

⁶⁵¹ **Ekinci, Ekrem Buğra** (2021), Osmanlı Hukuku: Adalet ve Mülk, 7. Baskı, İstanbul, Arı Yayınları, s.230.

⁶⁵² **Ekinci**, s.213, 219.

⁶⁵³ **Cin, Halil/Akgündüz, Ahmet** (1989), Türk Hukuk Tarihi-Kamu Hukuku, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları, s.168.

⁶⁵⁴ **Ekinci**, s.222-223.

⁶⁵⁵ **Ekinci**, s.224.

⁶⁵⁶ **Cin Halil / Akyılmaz, Gül** (2016), Türk Hukuk Tarihi, 8. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, s.91; **Aydın, Akif** (2015), Türk Hukuk Tarihi, 13. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, s.120. **Ekinci**, s.224; **Cin/Akgündüz**, s.186.

⁶⁵⁷ **Cin / Akgündüz**, s.187, **Ekinci**, s.225-226; **Aydın**, s. 121-122; **Cin / Akyılmaz**, s.91-92.

⁶⁵⁸ **Ortaylı, İlber** (1994), Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı, Ankara, Turhan Kitabevi, s.5.

sürülebilirliği mevzuu bahis olduğunda bir şeriat görevlisi olarak halkı temsil eder.⁶⁵⁹ Kadının ayrıca idari yetkileri de bulunur. Toprak rejiminin ve vergi düzenlemelerinin icrasında kadının rolü merkezi niteliktedir.

Tanzimat ile değişen yönetim mantığında padişahın yetkileri adım adım kısıtlanmış, şura mekanizması, istişari nitelikte ve bağlayıcılıktan yoksun olmaktan çıkmıştır. Bunun yerine kanun teklifleri hazırlayan, iç tüzüğü bulunan, bağlayıcı kararlar verme yetkisine sahip Meclis-i Valâ'yı Ahkâm'ı Adliyye, Şura-yı Devlet kurumları gelmiş ve nihayet meşrutiyetin ilanıyla birlikte Meclis-i Mebusan ismiyle ayı bir yasama organı oluşmuştur.

1.2.4.1.2. Osmanlı İmparatorluğu'nun Klasik Döneminde Sosyal Sınıflar

Osmanlı İmparatorluğu'nda toplum, temel olarak iki kısma ayrılmış vaziyettedir: askerî sınıf ve reaya.⁶⁶⁰ Kelimenin çağrıştırdığının aksine, askerî sınıf yalnızca askerlerden oluşmaz. Askerlerle birlikte tüm yönetici kadroyu kapsar. Padişah ve ailesi, sadrazam, divan üyeleri, kadılar, tımarlı sipahiler bu sınıfın mensubudurlar. Askerî sınıf vergiden muaftır.⁶⁶¹ Bundan başka da birçok ayrıcalıkla donatılan askerî sınıfın saltanatın devamlılığını kesintiye uğratacak güce ulaşmaması için askerî sınıf mensuplarının mallarına müsadere uygulama tedbiri uygulanagelmıştır.⁶⁶² Vergi muafiyeti, kategorik olarak askerî sınıfa tanımlanmışsa da tek muafiyet koşulu askerî sınıfa mensup olmak değildir. Tanzimat'a kadar, devlete yaptıkları bir hizmet karşılığı reayadan kişilerin de vergiden muaf olması mümkündür. Bu anlamda vergi muafiyetine sahip olanlar muaf ve müselleme reaya olarak ikiye ayrılırlar⁶⁶³. Bunun yanında Hz. Peygamber soyundan gelen kimseler (sülale-i tâhire) ile Rumeli'ye Anadolu'dan gelip devlet tarafından yerleştirilmiş, Rumeli fatihlerinin torunları olan kimseler (Evlad-ı Fatihan) bazı vergilerden muaf tutulmuşlardır.⁶⁶⁴ Fakat reaya için vergiden muaf olmak istisna, askerî sınıf için kuraldır.

Reaya sınıfı, yönetilenleri ifade eder. Vergi verirler ve çiftçilik, tüccarlık, esnafılık gibi işlerle meşguldürler. Şeriata göre müslim ve gayrimüslim olmak üzere iki farklı

⁶⁵⁹ Ortaylı, s.5.

⁶⁶⁰ Ekinci, s.312.

⁶⁶¹ İncalcık, s. 105.

⁶⁶² Sayar, Ahmet Güner (2013), Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması, 5. Basım, İstanbul, Ötüken Yayınları s.83.

⁶⁶³ İncalcık, s. 105.

⁶⁶⁴ Ekinci, s.314.

kategoride hukuka muhataptırlar.⁶⁶⁵ Bu durum, islam hukukundaki zımmî-gayrimüslim ayrımı⁶⁶⁶ doğrultusunda uygulanmıştır. Karşılıklı bir tanımayı içeren zımmet antlaşması üzere, can ve mal güvenlikleri korunarak⁶⁶⁷ Osmanlı mülkünde yaşamalarına müsaade edilen gayrimüslimler, vergi, askerlik gibi konularda ayrı hukuki rejimlere tabi olmuşlardır.

Tebaanın sınıfsal ayrımının bir hukuki belgeyle tanınması 14. yüzyıl sonlarına doğru Kanun-ı Osmani ile olmuştur.⁶⁶⁸ Fatih'in bu kanunnamesinin, merkez-taşra arasında uygulanan hukukî rejime belirlilik kazandırmasına bağlı olarak ortaya çıkan önemi, o zamana kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşanan merkez-taşra çekişmesinin mekezi yönetim lehine çözülmesidir.⁶⁶⁹ Genel olarak Fatih Kanunnamelerinin ana karakteri müdahaleci olmaları, her türlü idari ve ekonomik faaliyeti ayrıntılarıyla hüküm altına alma gayretidir.⁶⁷⁰ Bu şekilde merkezî yönetim, taşradaki sosyo-ekonomik ilişkilere hakim olmuş ve siyasal istikrarı sağlamıştır. Zira kanunnamelerle düzenlenen konulara bakıldığında, yerel güçlerin halka ağır mali ve bedensel yükler yükleyerek onları devletin hakimiyetiyle yarışır şekilde hakimiyet altına almalarına mani olmak üzere kurulu bir düzeni sağlama çabası görülür.⁶⁷¹ Fatih Kanunnamelerine yansıyan bu müdahaleci tutum, 19. yüzyıla kadar değişimler geçirerek de olsa devam etmiştir.

Osmanlı tipi iktisadi müdahalecilik, sosyal sınıfların informal biçimde sosyo-ekonomik değişkenlere göre ayrılması önünde bir engel olmuştur. Bu engeller, siyasetin sosyo-ekonomik sınıflar etrafında şekillenmesini önleyen ve siyasi hakimiyetin el değiştirmesini önleyen sebeplerle paralellik gösterir. Öncelikle, rekabeti, ekonomik katmanlaşmayı ve çatışmayı önleyen, dayanışmaya ve toplumu mali güç açısından eşitlemeye yönelik mali politika izlenmiş⁶⁷², gelenekçilik (tradisyonalizm) ilkesinin bir göstergesi olarak askerî sınıf-reaya ayrımı dışında bir ayrımın, yeni ayrıcalıklı sınıfların oluşmasına engel olunmuştur.⁶⁷³ Bu anlayışın somutlaştığı mali politika araçlarından birisi narh koymadır.⁶⁷⁴ Devletin satılacak ürünlere tavan fiyat belirlemesi anlamına gelen bu

⁶⁶⁵ İnalçık, s. 105.

⁶⁶⁶ Bkz. Cin / Akyılmaz, s.93; Ekinci, s.314.

⁶⁶⁷ Cin / Akyılmaz, s.94; Ekinci, s.314.

⁶⁶⁸ İnalçık, s. 105.

⁶⁶⁹ Pamuk (2021), s.9.

⁶⁷⁰ Pamuk (2021), s.9.

⁶⁷¹ Bkz. İnalçık, s. 115 vd.

⁶⁷² Genç Mehmet (2019), Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi, 16. Basım, İstanbul, Ötüken Yayınları, s.67.

⁶⁷³ Genç, s.44.

⁶⁷⁴ Genç, s.47.

uygulama, fiyatın piyasada belirlenmesine engel olmuş, rekabet mekanizmasının işlemlerini önlemiş ve nihayet güç temerküzü yaratacak bir sermaye oluşumuna engel olmuştur. Bu sonucun arkasında, devletin ekonomiye yaklaşım tarzı bulunmaktadır. Ekonomiden birincil beklenti iâşedir. Bu da Osmanlı iktisadını provizyonist yapar. GÜdülen amaç, tüketicinin tüketim malını bol ve ucuz bulmasıdır.⁶⁷⁵ Bu sebeple fiyat dahil olmak üzere, üretim ve tüketicinin hiçbir aşaması, kendi haline bırakılmamıştır.⁶⁷⁶ Narh sistemi de bu genel kontrol anlayışının bir parçasıdır.⁶⁷⁷ 17. yüzyılın ikinci yarısı ve 18. yüzyılda narh uygulamasına muhalefetin geliştiği görülmüş, fakat ayanlar eliyle de olsa narh sürdürülmüştür.⁶⁷⁸ Narhtan vazgeçilmesi ve fiyatın piyasa koşullarına bırakılması 19. yüzyılın ilk yarısına rastlamaktadır.⁶⁷⁹

Osmanlı İmparatorluğu'nun sahiplendiği, sosyal sınıfların oluşumu üzerindeki kontrolünü en açık şekilde gösteren iktisadi ilkelerden biri fiskalizmdir. Fiskalizm, devlet organizasyonunun gücünü maksimize etmeye odaklanır. Bu uğurda hazineye olabildiğince çok kaynağı toplar ve çok kısıtlı harcama yapar.⁶⁸⁰ Devlet organizasyonunun gücünü, devlet görevlilerinin gücü gösterir. Bu sebeple askerî sınıfa çok geniş mali imkanlar tanınır. Ancak yönetim organizasyonunda yer alan bu kişiler görevden ayrıldıklarında, görevdeyken istifade ettikleri zenginliğin ancak onda biri, hatta yüzde biri ile yaşamlarını sürdürmeye mecbur olurlar.⁶⁸¹

Toprak varlığının kural olarak mülkiyetin devlete ait olduğu miri arazilerden oluşmasıysa⁶⁸² toprak zenginliği temelli güç temerküzünün oluşmasının önlenmesi gayreti olarak okunmaya müsait bir toprak Rejimi'ne işaret etmektedir. Miri arazi rejimi istisnasız ve tüm Osmanlı toprağında aynı oranda ve eşzamanlı uygulanamamış olsa da temayül hep miri arazinin genişletilmesine ve özel mülkiyetin azaltılmasına dönük olmuştur.⁶⁸³ Kaynak dağılımını eşitlikçi bir temelde muhafaza etmek ve kaynak bölüşümünde denkliliği sağlamak üzerine kurulu miri arazi rejiminde 17. ve 18. yüzyıllarda kırılmalar olmuş, ayan sınıfı ve özel kişiler hakimiyetinde büyük çiftlikler oluşmuşsa da, bu durum devlet politikasına mugayir olarak gerçekleşmiş, fakat merkezi gücün zayıflamasından ötürü engel olunamayan

⁶⁷⁵ Genç, s.41.

⁶⁷⁶ Sayar, s.77.

⁶⁷⁷ Sayar, s.77.

⁶⁷⁸ Sayar, s.81.

⁶⁷⁹ Sayar, s.82.

⁶⁸⁰ Genç, s.46.

⁶⁸¹ Genç, s.66.

⁶⁸² Sayar, s.84.

⁶⁸³ Cin / Akyılmaz, s.506-510.

fiilî durumlar olarak vuku bulmuştur.⁶⁸⁴ Bu sürecin sonu 19. yüzyılda tanzimat fermanıyla özel mülkiyetin tanınması olmuştur.

1.2.4.1.3. Osmanlı İmparatorluğu’nun Klasik Döneminde Mali Hukuk

Osmanlı Maliyesinin yapısı ve mali hukukun tatbik biçimlerinin tarihsel olarak incelenmesi, toprak rejiminin seyriyle birlikte kaynak bölüşümü ve siyasi yetki bölüşümü arasındaki ilişkiyi net biçimde ortaya koyan iki değişken olarak gözükmektedir. Mali hukuku, hazinenin tabi olduğu rejim ve disiplin, vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsili rejimi, toprak- ordu-mali rejim ilişkisi başlıkları altında incelemek mümkündür.

1.2.4.1.3.1. Klasik Dönemde Osmanlı Hazinesi’nin Tâbi olduğu Rejim ve Disiplin

Osmanlı Hazinesi klasik dönemden itibaren Hazine-i Hâssa ve Hazine-i Âmire olmak üzere iki kısma ayrılmıştır.⁶⁸⁵ Bunun yanında sonradan savaş masraflarını karşılamak amacıyla bir ihtiyat hazinesi olarak kurulan bir de Enderun Hazinesi bulunmaktadır.⁶⁸⁶ Hazine-i Hâssa padişahın hususî hazinesidir, hanedanın giderleri buradan karşılanır.⁶⁸⁷ İslam hukukundaki beytülmâlin tam karşılığı olan Hazine-i Âmire’de ise vergiler ve devlet görevlileri tarafından toplanan diğer gelirler bulunur.⁶⁸⁸

Osmanlı Hazinesi’nin disiplini bütçe yöntemi ile sağlanmamıştır. Her ne kadar bütçe ismi, Osmanlı devlet işleyişinin bir parçası olarak tutulan bilançolar kastedilerek zaman zaman kullanılmışsa⁶⁸⁹ da bu tür kullanımlarda bahsedilen belgeler, genel mali durumu ortaya koyan kayıt ve belgeler olarak bir değer taşımakta olup, bütçe olarak nitelendirilemez.⁶⁹⁰ Zira bütçeler, siyasal iktidarı kamu harcamaları konusunda sınırlayan belgelerdir ve kuvvetler ayrılığının bulunduğu siyasal rejimlerde bir fren denge aracı olarak işlem görür. Ne var ki, Osmanlı İmparatorluğu’nda mali disiplinin bütçe ile sağlanmamış

⁶⁸⁴ Genç (2019), s.67.

⁶⁸⁵ Ekinci, s.287-288.

⁶⁸⁶ Ekinci, s.287-288.

⁶⁸⁷ Ekinci, s.287-288.

⁶⁸⁸ Ekinci, s.287-288.

⁶⁸⁹ Cezar, Yavuz (1986), Osmanlı Maliyesi’nde Bunalım ve Değişim Dönemi, İstanbul, Alan Yayıncılık, s.20-21, Ayrıca bkz. Tabakoğlu, Ahmet (1985), Gerileme Döneminde Osmanlı Maliyesi, Dergâh Yayınları; Cin/Akgündüz, s.311.

⁶⁹⁰ Ekinci, s.289.

olması, bir disiplin bulunmadığı anlamına gelmez. Özellikle gelir toplama bakımından Osmanlı mali bürokrasisinin aktif çalışma düzeni ve teşkilatlanmanın gücüyle gelirlerin toplanmasında kayda ve belgeye dayalı, etkin bir mali disiplin oluşturulduğu söylenebilir.⁶⁹¹ Mali disiplinden yerel düzeyde sapmaların giderilmesi için merkeze şikâyet kanalının açık tutulması ve Adaletnameler vasıtasıyla ve kadılar marifetiyle düzeltici adaletin mali alanda uygulanması mali disiplini destekleyen bir unsur olarak ortaya çıkmıştır.⁶⁹²

1.2.4.1.3.2. Klasik Dönemde Toprak Rejimi, Vergi Rejimi, Maliye Politikası ve Askeri-İdari Rejim Arasındaki İlişki

Osmanlı Klasik devrinde gelir toplamada uygulanan disiplinin aynı ölçüde harcamada uygulanmadığı görülmektedir. Bununla birlikte devletin harcama yapmadaki sorumluluğu, Osmanlı Devleti'nde adaleti sağlamanın genel düsturu olarak görülen “Adalet Dairesi” nin gösterdiği temel prensipler ışığında değerlendirilebilir. Adalet dairesi,

“Adl’dir mûcib-i salâh-ı cihan, cihân bir bağdır dîvarı devlet, devletin nâzımı şeriattır, Şer’iat’a hâris olamaz, illâ melik, Melik zapt eyleyemez illâ leşker, Leşkeri Cem’ eyleyemez illâ mal, malı cem’ eyleyen reayadır, reâyayı kul ider padişah-ı âleme adl”

biçiminde bir döngüyü ifade eder. Buna göre hükümdarsız devlet, askersiz hükümdar olmaz. Asker de malsız olmaz. Malı bir araya getiren ise reayadır. Tımar sistemiyle reayanın toprak temelli olarak kendi yerel askerî birliğini finanse eden küçük idari birimler şekilde teşkilatlandırıldığı göz önüne alındığında, kaynakların toplanıp harcanmasında disiplinin, kural olarak yerel düzeyde toplanan gelirin öncelikle yerel düzeyde harcanması, kalanın merkeze aktarılması biçiminde somutlaşmasının⁶⁹³ arkasında adalet dairesi mantığının bulunduğu sonucuna ulaşmak olasıdır.

Osmanlı İmparatorluğu’nda vergilerin tarhı, gelirlerin edinilmesi ve harcanmasındaki prensibe uygun bir şekilde yerel düzeyde tutulan kayıt ve belgelere dayandırılmıştır. Bu ihtiyaç, Devletin askerî gücünün mali düzenine, onun da Osmanlı

⁶⁹¹ **Darling, Linda** (1996), *Revenue-Raising and Legitimacy*, Leiden, E. F. Brill. (Çeviren: Tonguç, Adnan (2019), *Gelir Artışı ve Kanuna Uygunluk*, İstanbul, Alfa Yayınları) s. 39-110.

⁶⁹² Bkz. **İnalçık, Halil** (2020), *Osmanlı’da Devlet, Hukuk ve Adalet*, 12. Baskı, İstanbul, Kronik Yayınları, s. 63-170.

⁶⁹³ **Ekinci**, s.273, 289.

toprağının geneline yaygın miri arazi üzerinde tarımsal faaliyet yapan reayaya dayanmasından ileri gelmiştir.⁶⁹⁴ Tarımsal ve askerî faaliyetin birbirine bağlı şekilde üzerinde gerçekleştiği miri arazi, çıplak mülkiyeti devlete ait olan, işletilmek üzere, müddetsiz olarak köylüye bir bedel karşılığı, devletin memurları eliyle bırakılan tarla, çayır, yaylak, kışlak, koru ve buna benzer topraklardır.⁶⁹⁵ Reaya lehine, hak sahibi öldüğünde mirasçılara geçebilen geniş bir tasarruf yetkisi tanınmış olan bu toprakların önemli özelliği, tarıma elverişli olmalarıdır.⁶⁹⁶ Fethedilmiş arazilerin Devlet'e maledilmesi, fetih esnasında alınan toprağın müslüman tebaaya mı, gayrimüslim tebaaya mı ait olduğu bilinmemesi, mülk araziden olan toprağın malikinin mirasçısız olarak ölmesi ve vasiyet de bırakmamış olması halinde Hazine'ye intikali, maliki meçhul ve kime ait olduğu bilinmeyen mülk arazinin zamanaşımı sonucunda devletçe iktisabı, verimsiz haldeyken Devlet tarafından ihya edilmiş olan tarım arazisinin Devlet'e geçmesi usullerinden biriyle miri arazi sınıfına dahil olan araziler, tahsisleri reayadan kimselere yapılarak kaydedilirler.⁶⁹⁷

Toprağa ve üzerinde faaliyet gösterenlere dair tutulan kayıt sistemine tahrir sistemi adı verilmektedir. Bu sistemde bir toprak fethedildiğinde oraya emin sıfatıyla tahrirle görevli memur atanır.⁶⁹⁸ Yerel ahali emine başvurarak hanesinin nüfus ve mal durumunu bildirir.⁶⁹⁹ Emin kendisi ve ona yardımcı olan yerel eşraf, kadı, hükümet yetkilileri eliyle nüfus ve mal durumu hakkında araştırma yapar.⁷⁰⁰ Mal ve nüfus konusunda hane temelli sayımlar yapılır ve konularına göre ayrılmış defterlere gerekli kayıtlar yapılır.⁷⁰¹ Söz konusu defterler onay için merkeze gönderilir. Padişahın mührü vurulduktan sonra defter-i hakani ve ilgili diğer defterlere dayanılarak tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri yapılır.⁷⁰² Tahrir gerekli hallerde yinelenen bir işlemdir.⁷⁰³ Bu yenileme reayanın talebiyle yahut yerel idari görevlilerin

⁶⁹⁴ **Özdeğer, Mehtap** (2003), Osmanlı İmparatorluğu'nda Mîrî Arazi Rejimi ve Tahrir Geleneği, Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 3, S. 5, ss. 1-13, s.5.

⁶⁹⁵ **Cin, Halil**, (1987), Miri Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü, 2. Baskı, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları, s.43.

⁶⁹⁶ **Cin**, s.44.

⁶⁹⁷ **Cin**, s.53-54.

⁶⁹⁸ **Darling**, s. 50. Diğer tahrir sebepleri yeni bir padişahın tahta çıkması, önceki tahririn muhteviyatını oluşturan maddi durumda esaslı değişiklik ve reformların gerçekleştirilmesi olmuştur.

⁶⁹⁹ **Darling**, s. 51.

⁷⁰⁰ **Darling**, s. 51.

⁷⁰¹ **Darling**, 52-53.

⁷⁰² **Darling**, s.53.

⁷⁰³ **Cin / Akyılmaz**, s.514.

inisiyatifiyle olabilir.⁷⁰⁴ 17. yüzyıla kadar on yılda bir yinelenmesi teamül haline gelen tahrirler buradan sonra oldukça azalmıştır.⁷⁰⁵

Vergilerin tahsilinde yetkili olanlar yerel görevlilerdir. Klasik dönemde bunlar tımarlı sipahiler olmuşlardır. Bir muhitte tımarlı sipahi olmak, orada toprak mülkiyeti hakkı da doğurmaz, zira toprağın mülkiyeti devlete aittir.⁷⁰⁶ Burada söz konusu olan, devlet arazisinin gelirinin savaşa katılan sipahiye özgülenmesidir.⁷⁰⁷ Tımarlı sipahi görevli olduğu muhitte asker yetiştirmek ve sefer zamanı geldiğinde bu askerleri kumanda ederek sefere eşmek mecburiyetindedir. Devletin silahlı kuvvetleri tımarlı sipahilerin yetiştirdiği askerlerden oluşmaktadır. Tımarlı sipahinin toprak üzerinde mülkiyet hakkı bulunmamaktadır. Sipahinin toprak üzerinde sahip olduğu hak intifa hakkı niteliğinde olup, toprağın çıplak mülkiyeti devlete aittir.⁷⁰⁸ Toprak üzerinde yaşayan köylüyle arasında kira ilişkisi vardır.⁷⁰⁹ Köylüler işleyecekleri toprakları tımarlı sipahilerden kiralarlar ve karşılığında raiyyet rüsumu verirler.⁷¹⁰ Sipahiyle Devlet arasında sipahiye toprak bırakılması yoluyla kurulan ilişki, sipahiye devraldığı toprak üzerinde yaşayan reayanın devlete vereceği vergileri toplama yetkisi verirken, o topraklar üzerindeki tarımsal faaliyet, sürdürme ve asker yetiştirme yükümlülüğü yükler.⁷¹¹

Sancakbeyi ve beylerbeyine bağlı olarak çalışan⁷¹² sipahinin çiftçiden topladığı vergiler Fatih Sultan Mehmed devrine kadar aynı niteliktedir.⁷¹³ Ek olarak çiftçinin angarya yükümlülüğü de bulunmaktadır.⁷¹⁴ Fatih Sultan Mehmed'in yürürlüğe kazandırdığı Kanun-ı Osmanî ile birlikte bunlar nakdî yükümlülöklere çevrilmiştir.⁷¹⁵ Tımarlı sipahi topladığı vergilerin bir kısmını (3000 akçe civarı, dirliğin bulunduğu yere bağlı olarak farklılık gösterir⁷¹⁶) kılıç hakkı olarak, toprağın işlenmesinde sarfettiği kendi gayretiyle artış gösteren semereyi de terakki olarak kendisi almıştır.⁷¹⁷ Kalan kısım ordu giderleri için harcanmış ve

⁷⁰⁴ Darling, s. 51.

⁷⁰⁵ Darling, s.55.

⁷⁰⁶ Ekinci, s.499; Cin / Akylmaz, s.513. Osmanlı Devleti'nde uygulanan tımar sistemindeki tımarlı sipahilik ile Avrupa tipi feodalizmdaki senyörlük müesseselerinin bir karşılaştırması için bkz. Fendoğlu, Hasan Tahsin (2012), Anayasal Derinlik, Ankara, Yetkin Yayınevi, s.449.

⁷⁰⁷ Fendoğlu (2012), Anayasal Derinlik, s.771; Cin, s.57.

⁷⁰⁸ Fendoğlu (2012), Anayasal Derinlik, s.772.

⁷⁰⁹ Fendoğlu (2012), Anayasal Derinlik, s.772.

⁷¹⁰ Ekinci, s.313.

⁷¹¹ Cin, s.66.

⁷¹² Ekinci, s. 273.

⁷¹³ İncik, s.105-106.

⁷¹⁴ İncik, s.105-106.

⁷¹⁵ İncik, s.106.

⁷¹⁶ Cin / Akylmaz, s.514.

⁷¹⁷ Ekinci, s. 499.

geriye kalan bir kısım olursa o da beylerbeyi tarafından merkeze yollanmıştır. Beylerbeyi görev yerinde askerin yetiştirilmesinden, toprağın işlenmesinden ve asayişin sağlanmasıyla vergilerin toplanmasından sorumludur.⁷¹⁸ Bununla birlikte yerel halk ile beylerbeyi arasında bir temsil ilişkisi olmadığı gibi⁷¹⁹, beylerbeyinin görev yerinde merkezden bağışık bir yargı yetkisi bulunmamaktadır.⁷²⁰ Beylerbeyinin yetkilendirildiği her bir idari birimde kadılar bulunur.⁷²¹ Bu kadılar merkezle yerel arasındaki idari bağı muhafaza eder, uyuşmazlıkları padişah adına çözer. Ne sipahiler ne de beylerbeyleri dikey bir siyasi yetki bölüşümünün bir tarafı değil, adeta birer devlet memurudurlar. Bir diğer deyişle vergi toplama yetkisini bu küçük idari birimlerde ne temsil yetkisi ne de bir çeşit immünite izlemiştir. Sipahi vergiyi toplar, harcar, beylerbeyi sipahinin eylemlerini denetler ve düzenler, gelir ve giderleri yönetir, fakat bağımsız yahut özerk bir siyasi otoritesi yoktur.⁷²² Taşra idaresi Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet sisteminden ibaret olmadığı gibi, tek bir eyalet modeli de yoktur. İdari birimler özelliklerine göre farklı rejimlere tabi olmuştur. Hatta “hükûmet” adı verilen kimi eyaletlerde tımar usulü uygulanmamıştır.⁷²³

Tımar sisteminin ve askeri güçle arasındaki sıkı bağı kurgulanışında bazı varsayımların temel alındığı ifade edilmektedir. Bunlar, savaşların sürekli başarılı olacağı, savaş nakden finanse etmeye gerek olmayacağı, toprağın sürekli genişleyeceği ve savaşların her zaman kazanç getireceği varsayımlarıdır.⁷²⁴ Fakat 18. yüzyıl itibariyle savaşlar uzayıp, nakdi finansman ihtiyacı ortaya çıkınca, bir de savaş yenilgiyle sonuçlanıp savaş tazminatı, toprak kaybı gibi sonuçlarla karşılaşılınca, tımar sistemi merkezindeki kurgu çökmüştür.⁷²⁵ Ordunun ağırlık merkezi maaşlı askerler, yani yeniçeri olmuştur. Toprak ve üzerinde yaşayanlar artık salt vergi yükümlüsü olmak bakımından bir kaynak vazifesi görmüştür. Askerin giderlerini ve maaşını karşılamak için nakdi kaynağa duyulan ihtiyacın fazlalığı vergi yükünü çok sayıdaki çiftçi ve nispeten çok daha az sayıdaki tüccar, esnaf reayanın üzerine bırakmıştır. Daha önce olağanüstü durumlarda alınan vergi türleri sürekli hale getirilmiş (avarız)⁷²⁶, yeni vergi türleri ihdas edilmiştir. Bir tür zorunlu borç verme müessesesi olan imdadiyyeler ilan edilmiş, reayadan zengin olanlar devlete senet karşılığı

⁷¹⁸ Ekinci, s. 274.

⁷¹⁹ Ekinci, s. 273.

⁷²⁰ Ekinci, s. 275.

⁷²¹ Ekinci, s. 275.

⁷²² Ekinci, s. 275.

⁷²³ Ekinci, s. 275.

⁷²⁴ Cezar (1986), s. 30-31.

⁷²⁵ Cezar (1986), s.32.

⁷²⁶ Darling, s.117, 125.

borç vermekle mükellef olmuştur.⁷²⁷ Fakat bu borçların geri ödemesinin gerçekleştiğine ilişkin bir belgeye rastlanmadığı bildirilmektedir.⁷²⁸

16. yüzyıldan itibaren verginin toplanma rejiminde bazı değişiklikler gözlenmiştir. Zira bu dönemde devletin yapısal açığı ciddi boyutlara ulaşmış olup, nakdî gelir ihtiyacı artmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak, para ekonomisine uyum sağlamak ve vergilerle hizmetleri karşılıklı eşleşir hale getirmek amacıyla hayata geçirilen diğer tedbirlerle beraber⁷²⁹ vergi toplama metodunda da iltizam adı verilen sisteme önem verilmiştir.⁷³⁰ Bir süre, vergi toplama yetkisinin bedel karşılığı özel kişilere tevdi biçiminde işleyen iltizam sistemi tımar sistemiyle birlikte uygulanmıştır.⁷³¹ 16. yüzyılda iki sistemin ağırlıkları yarı yarıyadır.⁷³² 17. yüzyılda mali krizin ağırlaşmasıyla iltizam sistemi, malikâne sistemine evrilmiştir.⁷³³ Toprak nakdî ve yıllık birer gelir toplamı olarak değeri biçilen mukataalara bölünmüş ve merkezce belirlenen bir bedel (muaccele) karşılığında kişilere müzayede sonucu tevdi edilmiştir.⁷³⁴ Söz konusu bedeller gitgide artırılmış, böylece malikâne sahiplerinin zengin kimselerden olmaları ve toprak üzerindeki idare kabiliyetlerinin yüksek olması amaçlanırken, vergi toplama yetkisinin devrinin bir tür iç borçlanma mekanizması gibi işlemesi sağlanmıştır.⁷³⁵ Bu sisteme göre bedel mukataa tevdi alınırken ödenmekte, mukataa sahibi topladığı vergiyi önceden ödediği bu bedeli telafi etmek ve kâr etmek üzere kendisi için toplamaktadır. Sisteme asker yetiştirme yükümlülüğü dahil olmadığı ve artık merkezi ordu esas olduğu için vergi toplama yetkisinin bu sistemle devrinin malikâne sahibi

⁷²⁷ **Cezar, Yavuz** (1984), Osmanlı Maliyesi'nde XII. Yüzyıl'ın İkinci Yarısındaki İmdadiyye Uygulamaları, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 2, ss. 69-102.

⁷²⁸ **Cezar** (1984), s.91.

⁷²⁹ Ordunun ihtiyaçlarının karşılanmasında toprağa dayalı sistemin çökmesi ve nakde duyulan ihtiyacın boyutu, siyasi idareyi akçenin gümüş ayarıyla oynanmak suretiyle gelir elde etme yönteminin (tağşiş) olağanlaşması ve sık sık yapılan tecdid-i sikkeyle hazineye ek gelir sağlanmasına yöneltmiştir. Bunun yanında pay senetlerinin çıkarılması yoluyla iç borçlanmayı yaygınlaştırmak ve kâğıt paraya geçmek de mali durumun düzeltilmesi için başvuru olan tedbirler arasındadır. Bkz. **Pamuk, Şevket** (2021), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi*, 3. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s.37, 125-141, 181-197; **Genç**, 184-194; **Cezar**, s.79-88; **Sayar**, s.71. 18. Yüzyılda bu tür tedbirlerin ölçüsünün kaçırılarak maliye için başlı başına sorun teşkil ettiği ve savaşların maliye üzerindeki etkilerinin ağırlığını katladığı hakkında bkz. **Cezar**, s.32; **Pamuk** (2021), s.189-190.

⁷³⁰ **Genç, Mehmet** (2019), "Osmanlı Maliyesinde Malikâne Sistemi": Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi, 16. Basım, İstanbul, Ötüken Yayınları, s.95-143, s.100; **Pamuk, Şevket** (2007), *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s.135.

⁷³¹ **Genç**, s.98; **Cezar**, s.42.

⁷³² **Genç**, s.98.

⁷³³ **Genç**, s.100.

⁷³⁴ **Genç**, s.97.

⁷³⁵ **Genç**, s.98.

açısından bir kamu görevi olmaktan uzaklaştığı söylenebilir.⁷³⁶ İltizam sahiplerinin serbest girişimciler olmaları ve hedeflerinin devlet hizmeti sunmak değil kâr etmek olması bu durumu güçlendirmiştir.⁷³⁷ Mukataa üzerindeki hakkın malikâne sistemiyle birlikte üzerinde tasarruf edilebilir hale gelmesi de devletle malikâne sahibi arasındaki ilişkinin niteliğindeki değişimin göstergelerindendir.⁷³⁸ Malikâneyi müzayedede en yüksek bedeli vermesi sonucu elde eden kişiye bir Berat verilir, bu Berat, ilgili olduğu sahada her nev’iden mali hakla birlikte bazı idari ve asayişe ilişkin hakları içerir. Sözü geçen beratlarda kadı hariç hiçbir devlet memurunun malikaneye müdahale etmeyeceği açıkça belirtilir.⁷³⁹ Malikane sistemiyle birlikte vergi toplama usulüne esas metot toprak rejimini özel mülkiyet-hür teşebbüs modeline yaklaştırmış fakat siyasi özerklik modeline yaklaştırmamıştır. Zira yargı yetkisi hala kadılar aracılığıyla merkezdedir. Keza malikâne sahibi olmakla bir kişinin vergi ve harç yükümlülüğünden kurtulması mümkün değildir. Daha önceden devlete temin etmekte olduğu vergiyi devam ettirmeyenin, bir diğer deyişle hazineye “mal” gönderme yükümlülüğünü ihlâl edenlerin elinden malikânesi alınır.⁷⁴⁰ Vergi toplamada Kanunların belirlediği sınırlara uymayan ve reayayı koruma sorumluluğunu yerine getirmeyen malikâne sahibini bekleyen sonuç da aynıdır.⁷⁴¹

Mukataa üzerindeki hakların gittikçe genişlemesi ve devletin mukataa sahibi üzerindeki yaptırım gücünün azalması, muaccele bedellerinin artması neticesinde ancak İstanbul’da sarraflıkla uğraşan küçük bir zümrenin malikâne alabilmesi ve bunların başında durmak yerine malikanesinde mültezimleri çalıştırması⁷⁴² ve bu mültezimlerin istismarcı tutumu, 18. yüzyıl ve devamında Osmanlı İmparatorluğu’nda siyasi otoriteyi padişahla bölüşme talebini gündeme getiren Âyanlık müessesesini doğurmuştur.⁷⁴³ Malikânelerin kayd-ı hayat şartıyla verilmesini müteakip, malikâne sahipleri öldüğüne malikânenin devlet varlığına geri dönmesi gerekirken bunun sağlanamaması, böylece devletin vergi gelirlerinde kayıp yaşaması malikâneler üzerindeki kontrolde zayıflamanın bir alameti olarak kabul edilebilir.⁷⁴⁴ Merkezi otorite zayıfladıkça malikane sahiplerinin toprak üzerindeki

⁷³⁶ Askerî ağırlığın merkezde olması, maaş yükünün de merkezde olmasına sebep olmuştur. Maaşlı çalışan çok sayıdaki askere maaş verme zorunluluğunu nakdileşme, nakdileşmeyi de merkezileşme izlemiştir. Bkz. **Cezar**, s.68-69.

⁷³⁷ **Genç**, s.98.

⁷³⁸ **Genç**, s.104.

⁷³⁹ **Genç**, s.103.

⁷⁴⁰ **Genç**, s.104.

⁷⁴¹ **Genç**, s.105.

⁷⁴² **Pamuk** (2007), s.137.

⁷⁴³ **Genç**, s.109; **Ekinci**, s.278.

⁷⁴⁴ **Pamuk** (2007), s.138.

hakimiyeti siyasi nitelik kazanmaya başlamıştır. Bu süreç, sened-i ittifaka giden yolu açmıştır. Toprak üzerinde padişaktan ve devlet hazinesinden başka kimsenin mülkiyet hakkı bulunmamasını ifade eden mirî arazi sisteminden kayd-ı hayat şartıyla verilen malikânelere ve tanzimatla tanınan özel mülkiyete kadar toprak üzerindeki haklarda özel kişiler lehine adım adım bir genişleme gözlenmiştir.⁷⁴⁵ Ayanlığın gelişimine kadar toprak hakimiyetiyle siyasi otorite bölüşümü arasında bir doğrudan ilişki gözlenmemiştir. Fakat zengin kesimin toprak üzerinde adım adım gelişen hakimiyeti son kertede bir siyasi talebe dönüşmüştür.

Özel mülkiyetin tanınmasını toprağın yeniden dağıtımını takip etmeyince bu yeni hukuki durum, ayanlar ile halk arasındaki sınıfsal ayrışmanın ve ilkinin ikincisi üzerindeki fiili siyasal hakimiyetin tescillenmesi sonucunu doğurmuştur.

1.2.4.2. Tanzimat Fermanı'nın Getirdikleri ve Sonrası

Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra siyasal, sosyal ve ekonomik alanda, Tanzimat Fermanı'nın (1839) ve buradaki irade gereğince kurulan tanzimat kurumlarının önderliğinde değişimler gerçekleşmiştir. Bu değişim ve yenilenme süreci Tanzimat Devri olarak adlandırılmaktadır. Bu değişim ve yenilenmelerin ardında iç dinamikler, dış dünyadaki değişim ve gelişmeler, hatta dış baskıların bulunduğu yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır. Sebepleri çeşitli olmakta birlikte tanzimatın Osmanlı İmparatorluğu'na etkisi, modernleşmenin başlaması olmuştur.

Esasen ifade edilen modernleşmenin başlangıcı, III. Selim reformlarına tarihlenmektedir. Ancak bu dönemde bir yönetim paradigması değişiminin olmaması, Osmanlı İmparatorluğu'nda daha önce yapılmak istenmiş birçok değişim gibi birkaç kurum ve konu üzerinde yoğunlaşması ve kısmî kalması, bu dönemi esaslı bir yenileşme devrinin başlangıcı değil, o devrin hazırlayıcısı kimliğine büründürmüştür. Tanzimat'ın başlangıcı, devletteki çözülmenin kabulüyle birlikte yönetimde esaslı değişiklik iradesinin ortaya konmasıyla.⁷⁴⁶ Tanzimat'ı ayıran yönetim paradigması değişikliği, padişahın tekelinde birleşen yasama, yürütme, yargı yetkilerinin farklı kurum ve organlara dağılmasından ve tebaanın eşitliğinin ilke olarak benimsenmesi, hukuk güvenliğinin sağlanması ve mali güce göre vergi ilkesi üzerinde yükselir.⁷⁴⁷

⁷⁴⁵ Sayar, s.85-86.

⁷⁴⁶ Ekinci, s.541.

⁷⁴⁷ Cin / Akyılmaz, s.541-542.

Modernleşme çerçevesinde değişen, siyasi kurumlar, kurallar ve yönetim pratiğidir. Bu değişimlerden çok önemlileri maliye ve siyasal kurumsallaşma alanlarında, bu alanların karşılıklı etkileşimlerinden beklenen yeni çıktılar sadedinde gerçekleşmiştir. Nitekim Tanzimat Fermanı'nın ilk uygulamaları vergi ve askeriye alanında başlamıştır.⁷⁴⁸ Tanzimat Fermanı'nın temeliyse maliyenin ıslahatına dayanmaktadır.⁷⁴⁹ Hazinesinin tekleştirilmesi ve verginin tahsili konusunda hazineyle tebaa arasındaki tüm vasıtaların, dolayısıyla da iltizamın kaldırılması vergi sisteminin⁷⁵⁰ ve buna bağlı olarak devlet teşkilatının yeniden tasarımı⁷⁵¹ anlamına gelmiştir. Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla beraber tımar sisteminin kaldırılmış olduğu kabul edilmekte olup, burada doğan boşluğun telafi edilmesi için 1858 tarihli Arazi Kanunnamesinin yürürlüğe konduğu değerlendirilmektedir.⁷⁵²

Önceden defterdar yönetimi altında teşkilatlanan ve zamanın ihtiyaçlarına göre yeniden organize olan merkez maliye teşkilatı⁷⁵³ ve 16. yüzyıldan itibaren geliştirilen taşra maliye teşkilatı⁷⁵⁴ bulunmaktayken ve bunun yanında yerel hazinelerin yönetimini üstlenen beylerbeylikleri tımarların mali düzenini organize ederken, defterdarlık yerine Maliye Nezareti mali işleyişin ana merkezi olmuş, iltizam kalkmış ve bunun yerine merkezî idareyle doğrudan bağlantıyı kuracak muhassıllık meclisleri görevlendirilmiştir.⁷⁵⁵ Merkez-taşra bağlantısı için muhassıllardan beklenen atandıkları yerlerde ne kadar vergi toplanabileceğini araştırmaları, vergi tutarlarını yeniden belirlemeleri, aynî yükümlülükleri nakdileştirmeleridir.⁷⁵⁶ Bu süreçte iltizam, mukataa, malikane, tımar gibi kavramlar tarihe karışmıştır.⁷⁵⁷

Osmanlı İmparatorluğu'nda vergi toplama görevini üstlenmiş mali görevliler, bu göreve paralel olarak merkezden yargılama harici idari yetkiler almışlarsa da siyasi otorite devralmamışlardır. Fakat, tımar sisteminin bozulması ve merkezî otoritenin zayıflaması neticesinde Tanzimat Devri'ne girerken mültezimler büyük çiftlikler üzerinde Ayanlıklar

⁷⁴⁸ **Çadırcı, Musa** (2020), “Tanzimatın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler”: İncelik, Halil / Seyitdanlıoğlu Mehmet (Editörler), Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, 9. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, ss.197-209, s.199.

⁷⁴⁹ **İncelik, Halil** (2020), “Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”: İncelik, Halil / Seyitdanlıoğlu Mehmet (Editörler) Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, 9. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, ss.169-196, s.175.

⁷⁵⁰ **Cin / Akgündüz**, s.321.

⁷⁵¹ **Şener, Abdüllatif** (2021), Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Hukuku, İstanbul, Alfa Yayınları, s.29-66.

⁷⁵² **Fendoğlu** (2012), Anayasal Derinlik, s.774.

⁷⁵³ **Darling**, s.76-78.

⁷⁵⁴ **Darling**, s. 79-82.

⁷⁵⁵ **Cezar**, s.282.

⁷⁵⁶ **Cezar**, s.282.

⁷⁵⁷ **Cezar**, s.283.

kurmuş ve siyasi bir ağırlık merkezi oluşturmuş haldedirler. Ayanlıkların oluşmasının ardındaki sebepleri İnalçık, miri arazinin padişahlar tarafından temlik, mukataaların tapu ile satılması, Mirî toprakların mülk olarak satılması, miri toprakların şahıslar tarafından zaptı biçiminde saymaktadır.⁷⁵⁸ Bu sayılan vakalar toprak mülkiyetinin devlet yedinden çıkıp özel mülkiyete *de jure* olmasa da *de facto* olarak geçmesini ifade etmektedir. Tanzimatın bu şemaya getirisi, *de facto* olan özel mülkiyeti *de jure* tanımak olmuş ve bunun sonucu olarak toprağı daha önce fiilen ele geçirmiş olan kişilerin toprak üzerindeki hakimiyeti tescillenmiştir.⁷⁵⁹

Tanzimatın kaynak yönetimi mantığı böylece, bir taraftan maliyeyi merkezileştirerek tebaanın mali durumunu ve dolayısıyla politik konumunu eşitlemeye ve merkeze bağlı hale getirmeye yönelmişken öte taraftan toprak ve üzerinde yaşayan, çalışan halk üzerinde fiili güç haline gelmiş yerel ağırlık merkezi konumundaki kişileri, onlara toprak mülkiyeti tanıyarak güçlendirmek biçiminde çelişkileri yüklenmiştir. Keza, mültezimler tarafından reaya aşırı mali yük ve angarya yükü yüklenip onların suistimal eden mültezim cenahını ortadan kaldırmak iltizam sistemini kaldırmakta bir amaçken, Barkan’a göre muhassılların gönderilmiş olduğu yerlerde bir taraftan iltizam uygulaması sürmüştür ve sonradan yine iltizam sistemine dönmüştür.⁷⁶⁰ Şener’e göreyse Osmanlı toprağı, farklı mali rejimlerin uygulandığı bir manzume olarak varlığını sürdürmüştür. Konya, Aydın, Sivas, Ankara gibi yerlerde tanzimatın getirdiğı mali sistem uygulanmış, merkeze uzak eyaletlerde eski düzen devam ettirilmiştir.⁷⁶¹ Tanzimat’ın uygulandığı alan zaman içinde genişlemişse de hiçbir zaman tüm Osmanlı toprağına yayılmamıştır.⁷⁶²

Reaya, yerel otorite ve merkezi otorite arasındaki ilişkilenme biçimini göstermesi açısından, İnalçık’ın incelediğı Vidin örneğı dikkate değerdir. Bu örnekte, Tanzimat sonrası köylülerin angaryaya isyan ettiği görülmekte fakat isyanın yatıştırılması için yapılan görüşmelerde ağaların toprak üzerindeki hakimiyetlerine müdahale edilmediğı fakat reayanın durumunun eskiye göre iyileştirilmesi sağlanarak meselenin nihayete erdirildiğı

⁷⁵⁸ **İnalçık, Halil** (2020), “Tanzimat Nedir?”: Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, İnalçık, Halil / Seyitdanlıoğlu, Mehmet (Editörler), Ankara, Phoenix Yayınevi, ss.29-57, s.39-41.

⁷⁵⁹ **İnalçık**, “Tanzimat Nedir?”, s.40, 44. **Ortaylı, İlber** (2019), 17. Yüzyıl Sonlarında Orta Anadolu Vilayetlerinin Toplumsal-Ekonomik Durumu Üzerine: Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler: II, 6. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, ss.11-18.

⁷⁶⁰ **Barkan, Ömer Lütfi** (1940), “Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi”: Tanzimat I, İstanbul, Maarif Vekaleti, s.351.

⁷⁶¹ **Şener**, s.26-27.

⁷⁶² **Şener**, s.27.

anlaşılmaktadır.⁷⁶³ Reaya lehine toprak rejimini yeniden inşa etmek ise merkezî yönetim için bir seçenek dahi değildir.⁷⁶⁴

İltizam sisteminin kalkmasının yanında vergi muafiyetlerinin kalkması da Tanzimat’a karşı muhalefete kaynak konulardan biri olmuştur. Fakat Tanzimat’a kadar uygulanagelen vergi muafiyetleri, muaf olan lehine uygulanan siyasi bir yetki bölüşümünün ne nedeni ne de sonucudur.⁷⁶⁵ Tebaanın kanun önünde eşitliğinin tesisinin ve maliyenin merkezileşmesinin bir aracı olarak Tanzimat’ta yerini almıştır. Bu anlamda modern anayasal ilkelere giden yolda önemli bir aşama olarak kabul edilebilecek bu adım, yöneten ile yönetilen arasında geçişkenliğe yahut iktidarın eskiden olduğundan daha çok sınırlandırılmasına sebep olmamıştır. Bunu, Tanzimatın ana programına uygun olarak, merkezileşme, hukuk reformu ve kanun önünde eşitlik çerçevesi içerisinde kalan bir atılım olarak görmek gerekir. Benzer şekilde, her ne kadar devlet giderlerinin tahdit ve tebyini tanzimat fermanında yer alan bir unsur olsa da⁷⁶⁶, modern anayasal sistemlerde görülen bütçe tipi mali disiplin de Tanzimat’la uygulamaya konmamıştır. Yalnızca, gelir-gider tahminleri rehberliğinde oluşturulan mali planlar hazırlanıp Tanzimat’ın uygulanmasında merkez niteliğinde bir kurum olan Meclis-i Valâ’ya sunulmuştur.⁷⁶⁷

Tanzimatın kaynakların elde edilmesi ve dağıtılmasının yönetimi konusunda getirdiği bir yenilik olan muhassıllar ve muhassıllık meclislerinin çalışma biçimleri reaya devlet ilişkilerinde vergi hususunun tuttuğu yeri ifade etmede bir kaynak niteliğindedir. Muhassıllar atandıkları yerlerde birer meclis kurmakla yükümlü kılınmışlardır.⁷⁶⁸ Meclisin nasıl kurulacağı ve işleyeceği hususlar muhassılın iradesine bırakılmamış, Tanzimat’ın gayesi olan merkezileşmenin bir yansıması olarak başlarda kendilerine tevdi edilen talimatnamelerle belirlenmiş, daha sonra “Meclislerin âzaları ve Reis-i Meclis’in Suret-i İntihablarına Dair Nizamname” ile düzenlenmiştir.⁷⁶⁹ Mecliste seçilen üyeler ve tabii üyeler bulunmaktadır.⁷⁷⁰ Bu bir karar organıdır ve kararlar çoğunluk ile alınır.⁷⁷¹ Kararlarda müzakere esastır fakat karar alındıktan sonra meclis dışında, mecliste alınmış bulunan karara

⁷⁶³ İnalçık, “Tanzimat Nedir?”, s.53.

⁷⁶⁴ İnalçık, “Tanzimat Nedir?”, s.53.

⁷⁶⁵ Reayaya tanınan çeşitli vergi muafiyet biçimleri ve sebepler hakkında bkz. **Darling**, s.118-121. Askerî sınıfa tanınan muafiyetlerin amacı ve niteliği hakkında yukarıdaki açıklamalara atıf vermekle yetiniyoruz.

⁷⁶⁶ Şener, s.69.

⁷⁶⁷ Şener, s.71.

⁷⁶⁸ Şener, s.50.

⁷⁶⁹ Şener, s.51.

⁷⁷⁰ Şener, s.51.

⁷⁷¹ Şener, s.53.

muhalif beyanlar cezalandırılmaktadır.⁷⁷² Bu veriler bakıldığında meclis, demokratik bir karar organı olduğu izlenimini vermektedir. Zira Sartori'nin demokratik karar alma türlerinden biri olarak gördüğü grup kararlarına, bireylerin yüz yüze ve karşılıklı etkileşimle karar alma sürecine anlamlı bir şekilde katıldıkları somut bir grupta alınan kararlarla çalışan bu meclis, uymaktadır.⁷⁷³ Ancak Şener'e göre bu karar organının tesis edilmesindeki amaç halkı yönetime katmak değil, devletin yükümlülüklerini halkla bölüşmektir.⁷⁷⁴ Bu savın doğruluğunun ispatında görevleriyle birlikte muhassıllara tevdi edilen talimatnamenin, "başta vergi tahrir ve tevzii olmak üzere memleket işlerinin meclislerde müzakere edileceği" anlamına gelen ikinci bendi kullanılmıştır.⁷⁷⁵ Meclisin görev tanımından, yeni vergi rejiminin uygulanmasında kolaylık sağlama, rejimi bizzat işletme ve sorunları çözmeye odaklı olarak merkezin işini kolaylaştırmaya adanmış bir organ olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.⁷⁷⁶ Bu meclise, uygulanacak vergi rejiminin içeriğine müdahale hakkı tanınmamıştır. Öyle görünmektedir ki, bir karar organının siyasi yetki bölüşüp bölüşmediğini ve kaynak bölüşümünde söz sahibi olup olmadığını ölçmek için alınan yahut alınması mümkün olan kararların niteliğinin de araştırılması gerekmektedir.

Tanzimat Fermanı çerçevesinde adli, mali, idari alanlarda yapılan reformların arka planında Osmanlı maliyesi üzerinde bir yük oluşturan kapitülasyonların da ele alınması lüzumu ortaya çıkmaktadır. Kapitülasyonlar, Osmanlı Devleti ile barış içerisinde yaşamaya dair taahhüde karşılık Padişah'ın tek taraflı iradesiyle, Osmanlı Devleti'nden ticari ayrıcalık talep eden yabancı ülke hükümdarlarına verilen ve barışın çiğnenmesi halinde bozulacağı önceden kabul edilen ahitnamelerdir.⁷⁷⁷ 16., 17. ve 18. yüzyıllarda kapitülasyon tanınan yabancı ülkeler sırasıyla Fransa ve İngiltere, Hollanda Cumhuriyeti, Habsburg İmparatorluğu, İsviçre, Sicilyateyn Memleketi (iki Sicilya Krallığı), Toskana, Danimarka, Prusya, Rusya ve İspanya'dır.⁷⁷⁸ Verilen kapitülasyonlar içerikleri itibariyle dini, idari, kişisel, iktisadi veya adli konularda verildikleri ülkeye ayrıcalıklar sağlayabilen taahhütler

⁷⁷² Şener, s.53.

⁷⁷³ Sartori, s.232.

⁷⁷⁴ Şener, s.54.

⁷⁷⁵ Şener, s.54.

⁷⁷⁶ Şener, s.54.

⁷⁷⁷ Van den Boogert, Maurits (2002), The Capitulations and the Ottoman Legal System Qadis, Consuls and Beratlis in the 18th Century, Leiden, Koninklijke Brill Nv (Çeviren: Tuncer, Ali Coşkun (2014), Kapitülasyonlar ve Hukuk Sistemi: 18. yüzyılda kadılar, konsololar ve beratlılar, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları), s.7.

⁷⁷⁸ Nebioğlu, Osman (1941), Die Auswirkungen der Kapitulation auf die türkische Wirtschaft (Probleme der Weltwirtschaft), Leipzig, Verlag von Gustav Fischer (Yayına Hazırlayan: Varlık, Bülent (1989), Bir İmparatorluğun Çöküşü ve Kapitülasyonlar, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları), s. 15; Van den Boogert, s.7-8.

olmuşlardır.⁷⁷⁹ Bunların arasında konumuz bakımından önem arz eden kapitülasyon türü iktisadi nitelikteki kapitülasyonlardır. Klasik Osmanlı ekonomisinin ana prensiplerinden iâşe ilkesinin bir sonucu, ihracatın zorlaştırılıp, ithalatın kolaylaştırılmasıdır. Zira bu ilkeye göre aslolan, tüketicinin ihtiyaçlarının karşılanabilmesidir. Kapitülasyonlar da bu mantığın bir sonucu olarak yabancı tacirlere Osmanlı ülkesinde yapacakları ticari faaliyetlerde ayrıcalıklar tanımıştır.⁷⁸⁰ Bu ayrıcalığın içeriğini serbest dolaşım ve ticaret, limanları kullanma ve koloniler oluşturma yanında Osmanlı Devleti'nin topladığı, gayrimenkul vergileri ile *ad valorem* (belirli bir yüzde öngörülerek alınan vergiler) hariç tüm vergilerden yabancı tacirlerin muaf tutulması oluşturmaktadır.⁷⁸¹ Gümrük vergisi muafiyeti ayrıca, konsolosluklar ile dini kuruluşlara da uygulanmıştır.⁷⁸² Etkileri Osmanlı iktisadi hayatının farklı dönemlerinde farklı ağırlıkta görülse de iktisadi kapitülasyonların her dönem, Osmanlı Devleti'nin kaynaklarında eksilmeye neden olmuştur. 18.yüzyıldan itibaren kapitülasyonlar, Osmanlı iktisadi bunalımı üzerinde tetikleyici etki yapmış, gümrük vergisi ve ticari faaliyetten aldığı diğer vergiler üzerinde karar alma kabiliyetini olumsuz etkilemiştir.⁷⁸³ Lehine tanınan ülkelere suistimal edilen kapitülasyonlar, Osmanlı Devleti'ni ekonomisini ve egemen devlet olma vasfını güçlü bir şekilde ayakta tutamayan, hem politik hem de ekonomik olarak yabancı devletlerce sömürülen bir konuma getirmiştir.⁷⁸⁴

Kaynak bölüşümünün bir ciheti de sosyal amaçlı transfer harcamalarının niteliğidir. Tanzimat öncesinde vakıfların üstlendiği sosyal yardımlar Tanzimat ile birlikte hazinelerin birleştirilmesinin sonucunda merkezden dağıtılmaya başlanmıştır.⁷⁸⁵ Bu dağıtım, “Muhtacın Maaşı” adı verilen aylık bir ödeme kanalıyla ve merkeze bağlı yerel yönetimlere nizamnamelerle yoksulları koruma görevi verilmesi üzerinden gerçekleştirilmiştir.⁷⁸⁶ Bu tür

⁷⁷⁹ **Esad, Mahmud** (1928), *Du régime des capitulations Ottomanes : leur caractère juridique d'après l'histoire et les textes*, İstanbul, Fratelli Halim Kırtasiyecilik (Çeviren: Öylek, Ahmet (2008), *Osmanlı Kapitülasyonları Rejimi Üzerine: Tarih ve Metinlerin Işığında Kapitülasyonların Hukuki Özellikleri*, Ankara, Türk Hukuk Kurumu Yayınları), s.31-36; **Apaydın, Bahadır** (2017), *Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesi*, 3. Baskı, Ankara, Adalet Yayınları, s.53-72.

⁷⁸⁰ **Apaydın**, s.63.

⁷⁸¹ **Apaydın**, s.63.

⁷⁸² **Reşâd, Ali / İskender, Macar** (1909), *Kapitülasyonlar*, İstanbul, Kanaat Yayınevi (Sadeleştiren ve Yayına Hazırlayan: Yılmaz, Faruk (2024), *Kapitülasyonlar: Kanuniden Lozana*, Ankara, Dorlion Yayınevi), s.335-352.

⁷⁸³ **Apaydın**, s.65.

⁷⁸⁴ **Fraşerli, Mehdî** (1909), *İmtiyazat-ı Ecnebiyyenin Tatbikat-ı Hazırası*, Matba'a-i Cemil, Samsun (Yayına Hazırlayan: Tızlak, Fahrettin (2008), *Osmanlı Devleti'nde Kapitülasyonların Uygulanışı*, Isparta, Fakülte Kitabevi), s.XVIII-XX;

⁷⁸⁵ **Özbek, Nadir** (2020), “Osmanlı İmparatorluğu’nda Mali Yardım Uygulamaları”: İncalcık, Halil / Seyitdanlıoğlu Mehmet (Editörler), *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, 9. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s.575-601), s.583.

⁷⁸⁶ **Özbek**, s.583.

bürokratik bir yardım biçimi, Padişahın şahsen gerçekleştirdiği atıyye-i seniyye ve sadaka-i seniyye örneklerinden ayrılmakta olup, devlet-birey arasında dağıtımın seküler ve kurumsal olması açısından önemli bir değişiklik olarak görülmektedir.⁷⁸⁷ Padişah merkezli yardım biçimlerinin de devam ettiği bir ortamda, özellikle 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren belediye teşkilatı ve yerel yönetimler eliyle bir sosyal sistem kurma çabası başlamıştır.⁷⁸⁸ II. Meşrutiyet döneminde yardımları kurumsallaştırma ve Kanunlarla belirliliğini sağlama atılımları hız kazanacaktır.⁷⁸⁹ Bu bir bakıma, reaya üzerinde kurulan meşru hakimiyetin paylaşımının somutlaşmış bir görünümü olarak okunabilir. Zira Osmanlı klasik geleneğinde reayanın koruyucusu Padişah'tır. Reaya ile Padişah arasında patrimonyal bir ilişki vardır. Padişahın kullarının ondan bağımsız bir koruma mekanizması gerçekleştirmesi ve bu mekanizmanın irade-i seniyyenin ötesinde, Kanunlarla çalıştırılması klasik yaklaşımın dışında bir vakadır. Tanzimat'ın devlet-birey ilişkilerini modernleştirmeye yönelik attığı bu tip adımları sonrasında meşrutiyet rejiminin gelişi ve anayasallaşma takip edecek, her alanda, yönetilenin kimliği “Padişahın koruması altındaki reaya” dan “hukukten korunan birey” e doğru değişecektir.

Kaynakların nasıl kullanıldığını ve kaynak kullanımını etkileyen koşulları incelerken son olarak, Osmanlı tarihinde kendine yer bulan rüşvet sorununun Osmanlı mali düzeniyle olan ilişkisini sorgulamak gerektiği kanaatindeyiz. Öyle ki rüşvet, Osmanlı Devleti'nde kamu görevlisi sayılan bir kimsenin, vazifesini kanuna aykırı şekilde bir menfaat karşılığında yapması ya da yapmama fiiline karşılık gelen bir suç olarak ele alınmış, İslam Hukuku'nun doğrudan ceza tayin etmemesi sebebiyle tazir niteliğinde olan bu suçun cezasını belirleme yetkisinin hükümdara ve onun vekili sıfatıyla kadıya ait olduğu kabul edilmiştir.⁷⁹⁰ Bu durum, rüşvet alan bir memurun çok ağır şekilde cezalandırılmasını, örneğin idam edilmesini de cezasız kalmasını da prensipte mümkün hale getirmiştir.⁷⁹¹ Burada belirleyici olan kadının içtihadı olmaktadır. Rüşvet suçundan dolayı ceza alabilecekler rüşveti alan, veren, rüşvete aracılık eden ve rüşvet hakkında yalancı tanıklık eden olabilir. Osmanlı Devleti'nde rüşvetin hâkim olduğu alanlar arasında, kamu hizmetlerine atama, mali işler,

⁷⁸⁷ Özbek, s.585,590-593.

⁷⁸⁸ Özbek, s.591-593.

⁷⁸⁹ Özbek, s.595-598.

⁷⁹⁰ Mumcu, Ahmet (2005), Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devleti'nde Rüşvet -Özellikle Yargıda Rüşvet-, 3. Baskı, İstanbul, İnkılap Yayınları, s.217-218; Kılınç, Ahmet, Osmanlı Ceza Hukukunda Rüşvet Suçu, IV. Uluslararası Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Kongresi, 17 - 18 Mayıs 2024, Konya, Türkiye, ss.446-449, (Özet Bildiri).

⁷⁹¹ Mumcu, s.219.

bayındırlık işleri, sağlık işleri, askeri işler, ayaklanmalar ve eşkıyalık, zulümden kurtulma motivasyonu ile yöneticilere verilen rüşvet, tımar işleri, azınlık dini kurumlarında rüşvet, adalet hizmetleri sayılmaktadır.⁷⁹² Tımar ve diğer mali işlerde rüşvetin hakim olması Devlet'in kaynak edinme faaliyetini emanet ettiği sipahi, beylerbeyi, kadı, asker gibi görevlilerin rüşvet alarak fiili vergi muafiyetleri oluşturması gibi durumlar neticesinde sekteye uğratmaya müsaittir.⁷⁹³

Rüşvetle mücadelede cezaların yanında farklı dönemlerde çeşitli önleyici tedbirler de uygulanmaya çalışılmıştır. 16. ve 17. yüzyıllarda Osmanlı toplumunun ileri gelenlerince devletin kötüye gidişinin düzeltilmesi için yöneticilere tavsiyelerde bulunmak üzere hazırlanan nasihatnamelerde rüşvet sorununa sık sık yer verildiği görülmektedir.⁷⁹⁴ Şikayetler üzerine mahalli memurlar yahut merkezden gönderilen görevliler yoluyla yapılan teftişler, yolsuzluklar hakkında casuslar yoluyla Padişah'a yapılan raporlamalar, sık sık çıkarılan fermanlar ve hükümler bu tedbirler arasındadır.⁷⁹⁵ Tanzimat Dönemi'nde bu soruna, dönemin devlet reformu mantığının bir sonucu olarak 1840 tarihli Ceza Kanunnamesi'nde yer verilmesiyle çözüm getirilmeye çalışılmıştır.⁷⁹⁶ Rüşvetin yasaklanmasının sebebinin, tüm Devlet hizmetlilerine maaş bağlanmış olması biçiminde açıklandığı kanunname, memur olsun yahut olmasın rüşvet alan her devlet hizmetlisinin tekrar istihdam edilmemek üzere görevlerinden ihraçları ve üç yıl süreyle kürek cezasına mahkum edilmeleri hükme bağlanmıştır.⁷⁹⁷ Rüşvet olarak verilen şeyler ise kanunnameye göre müsadere edilecektir. 1849 yılında tüm memurlara rüşvet almayacaklarına dair yemin etme zorunluluğu getirilmiş, başta Padişah olmak üzere tüm yüksek yöneticiler, memurlar ve taşradaki devlet görevlileri Kur'an-ı Kerim'e el basarak yemin etmişlerdir.⁷⁹⁸ 1855 yılında Fransız mevzuatından örnek alınarak hazırlanan Nizamname'de önceki kanuni düzenlemelerden farklı olarak, Devlet'in mali menfaatini rüşvet yoluyla zedeleme halleri rüşvet suçunun nitelikli hali olarak görülmüş ve daha ağır cezaya tabi tutulmuşlardır.⁷⁹⁹ Fakat bu Nizamname'de rüşvet yalnızca kamu hizmetlilerinin işleyebileceği bir suç olarak değil, herhangi bir kimsenin de işleyebileceği bir suç olarak, geniş anlamıyla kabul

⁷⁹² Mumcu, s. 86-217.

⁷⁹³ Osmanlı tarihinde işlenmiş rüşvet suçları ve verilen cezalarla ilgili somut örnekler için bkz. Mumcu, s. 217-244.

⁷⁹⁴ Mumcu, s.256-260.

⁷⁹⁵ Mumcu, s.261-262.

⁷⁹⁶ Mumcu, s.278.

⁷⁹⁷ Mumcu, s.279.

⁷⁹⁸ Mumcu, s.280.

⁷⁹⁹ Mumcu, s.283.

edilmiştir. Daha sonra 1858’de, rüşvet suçuna bir fasılın hasredildiği yeni Ceza Kanunnamesi yürürlüğe girmiş, Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar rüşvet suçu, önceki Nizamname’deki hükümlerin yalnız cezaları yeniden düzenlenmek suretiyle aynen alındığı bu Kanunname’nin hükümlerine göre cezalandırılmıştır.⁸⁰⁰

1.2.4.3. Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi’ne Kaynaklık Eden Tarihsel Arka Plan

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunda benimsenen ekonomik strateji, devlet kapitalizmi üzerine kuruludur. Bu strateji, Kurtuluş Savaşı yıllarından itibaren başlamıştır. Kurtuluş Savaşı’na liderlik eden askeri-bürokrat kadro, Osmanlı İmparatorluğu’nda ticaretin ve sermayenin önem kazandığı son dönemlerin ekonomi politiği içerisinde, bir yandan da Fransız Devrimi’nin “hürriyet, müsavat, uhuvvet” çerçevesini benimseyerek toplumsallaşmış kişilerden müteşekkildir.⁸⁰¹ Savaş süresinde zenginlerden, tüccarlardan, Kürt aşiret reislerinden, toprak sahiplerinden, tarikat liderlerinden destek istendiği zamanlar olmuştur.⁸⁰² Bunların arasından Kurtuluş mücadelesinin yanında yer alanlar bulunduğu gibi işgalcilerle işbirliği yapanlar da olmuştur.⁸⁰³ Kurtuluş Savaşı’nın sosyal zemininde yukarıda sayılan unsurların yanında, geniş köylü yığınlarının bulunduğu, siyasal ağırlık oluşturacak bir ölçeğe sahip bir işçi sınıfının ise bulunmadığı ifade edilmektedir.⁸⁰⁴ Ayrıca, Türkiye Cumhuriyeti’ni kuran, ona hamilik eden ve bu yeni devletin Anayasal geleneğini oluşturan zümrenin, burjuvazi değil, bürokrasi olduğuna dikkat çekilmektedir.⁸⁰⁵

Kurtuluş Savaşı geride bırakılırken, 1921 Anayasası ilan edilmiş ve bu Anayasada 1923 yılında yapılan değişiklikle Cumhuriyet ilan edilmiştir. 1924’te ilan edilen Anayasa’da Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılmış olan Kanun-ı Esasî’ye yapılan tüm atıflar kaldırılarak yeni kurulan Devletin çerçevesi belirlenmiştir. 1924 Anayasası’nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti, milliyetçi, halkçı, devletçi, lâik ve inkılâpçı olarak nitelenmiştir. Bu niteliklerin içinden kaynakların yönetimine temel olabilecek ilke olarak halkçılık öne çıkmaktadır. Fakat bu halkçılık ilkesinin taşıdığı anlamı irdelemek için genç

⁸⁰⁰ Mumcu, s.264.

⁸⁰¹ Tezel, Yahya S. (2020), Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), 2. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s.161.

⁸⁰² Tezel, s.162.

⁸⁰³ Tezel, s.162.

⁸⁰⁴ Tezel, s.163.

⁸⁰⁵ Keyder, Çağlar (2011), Türkiye’de Devlet ve Sınıflar, 11. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, s.9.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasında ortaya konan ideolojik çerçevenin ve bu çerçeve için belirlenen uygulama şemasının izinin sürülmesi gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu babası ve ilk Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk, 15 Ocak 1923'te geniş çaplı bir yurt gezisine çıkmıştır. Türkiye'nin önemli sermaye merkezlerine ağırlık verdiği gezisinde Atatürk, konuşmalarında önemli bir kısmı Türkiye'de kurulacak siyasal mekanizmanın, herhangi bir sınıfın menfaatini diğerlerinden üstün tutmayacağı, tutarlı bir şekilde bütün sınıfların yararına çalışacağı konusunu açıklamaya ayırmıştır.⁸⁰⁶ Örneğin 1923 yılının Şubat ayında Balıkesir'de yaptığı bir konuşmada,

“Büyük arazi sahipleri himaye edilecek insanlardır. Sonra sanat sahipleriyle küçük tüccaran gelir, onları himaye etmek zorundayız. (...) Memleketimizde birçok milyonların yetişmesine çalışacağız”

sözlerini sarfetmiştir.⁸⁰⁷ Aynı gezi esnasında Atatürk, Adana'daki büyük arazi sahiplerini kurmakta olduğu Cumhuriyet Halk Fırkası'na davet etmiş, Tarsus'taki büyük arazi sahiplerine onların menfaatlerini gözeteceğine dair söz vermiştir.⁸⁰⁸ Benzer şekilde 1922 yılında bir Sovyet Büyükelçisi ile yaptığı konuşmada Atatürk, *“Türkiye’de işçi sınıfı yok çünkü gelişmiş bir sanayi yok. Bizim burjuvamızı ise henüz bir burjuva sınıfı haline getirmek gerekiyor. (...) Benim amacım, Anadolu tacirine yardım etmek, zenginleşmesini sağlamaktır”* ifadelerini kullanmıştır.⁸⁰⁹

Toprak sahipleri ve sermayedarlara ülkenin kuruluşunda özel önem atfedilmesi, 1924 Anayasası'nda Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri arasında sayılan halkçılık ilkesine halel getirecek bir mesele olarak görülmemiştir. Zira kurucu kadrolar nezdinde sınıflar arası ilişkilerin çatışmacı olduğu yönünde bir kabul bulunmamaktadır. Ülkenin refahının sağlanmasıyla sermayedar ve toprak sahiplerinin güçlenmesi birbirine koşut süreçler olarak görülmüştür. Bunda, Kurtuluş Savaşı'nın temelinde yatan milli mücadele duygudaşlığının yarattığı mutlak dayanışma varsayımının ve kurucu kadroları yetiştirmiş bulunan İttihat ve Terakki hareketinin dayanışmacı perspektifinin etkili olduğu ifade edilmektedir.⁸¹⁰ Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren gittikçe güçlenen bu tür varsayımlar Atatürk'ün 1931 yılında dile getirdiği ve 1935 yılında, 1936 yılında parti il başkanlıkları ile valiliklerin

⁸⁰⁶ Tezel, s.164.

⁸⁰⁷ Tezel, s.165.

⁸⁰⁸ Tezel, s.165.

⁸⁰⁹ Tezel, s.175.

⁸¹⁰ Tezel, s.170.

birleştirilmesi sonucu parti devleti pratiğinin yaşandığı döneme kaynaklık eden Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) programına giren toplum tanımında kendini göstermiştir. Bahsi geçen tanım,

“Türkiye Cumhuriyeti halkını ayrı ayrı sınıflardan mürekkep değil ve fakat ferdî ve içtimaî hayat içinde iş bölümü itibariyle muhtelif mesai erbabına ayrılmış bir camia telakki etmek esas prensiplerimizdendir. Çiftçiler, küçük sanat erbabı ve esnaf, amele ve işçi, serbest meslek erbabı, sanayi erbabı, tüccarlar ve memurlar, Türk Camiasını teşkil eden başlıca çalışma zümreleridir”

biçimindedir.⁸¹¹

Devletin, kendi insan unsurunun sosyal yapısına yönelik bu bakışı, benimsediği temsili cumhuriyet içerisinde belirlenen siyasi makamlar vasıtasıyla tanınan siyasi söz sahipliğinde de kendini göstermiştir. Siyasi makamlarda hâkim sınıf her zaman, askeri-bürokrat kurucu kadrodan ve periferinden ibaret olan memurlar olmuş, bunlara nispeten daha düşük oranlarda da olsa avukatlar, doktorlar, çiftçiler ve tüccarlar eşlik etmiştir.⁸¹² Cumhuriyet Halk Partisi’nin yerel örgütündeyse “eşraf” olarak tarif edilen yerel zenginler hâkim olmuştur.⁸¹³ Bunların kurucu askeri-bürokrat kadroyla kaynaşıp birleştiği görülmüş, öyle ki bu birleşmenin daha sonra zengin zümre arasına katılanlarla partiyle daha önceden bir bütünleşme ilişkisine giren eşraf arasında siyasi etki ağırlığı bakımından derin bir ayrışmaya sebep olduğu, bu ayrışmanın 1946 yılında, geniş arazi sahipliği arka planına sahip 4 CHP milletvekilinin istifa ederek Demokrat Parti’yi kurması sonucunu doğurduğu değerlendirilmektedir.⁸¹⁴

1950 yılında Demokrat Partinin seçimleri kazanıp iktidar partisi olması, burjuvazinin kendi partisinin, otoriter ve devletçi bir ideolojik çerçeveye devleti kuran ve yöneten iradeye karşı zaferi olarak görülmüştür.⁸¹⁵ Fakat bu gelişmeye giden yolda, devletin iki dünya savaşı arasında yürüttüğü maliye politikasının birer parçası olarak yürürlüğe koyduğu vergilerin, bir yandan devletin silahlanmasını finanse ederken bir yandan da fiyat kontrolünün sağlanması, toplumsal katmanlara biçim verilmesi gibi hedeflerle izlenen politikaların

⁸¹¹ Tezel, s.170.

⁸¹² Frey, Frederick W (1965), The Turkish Political Elite, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press, s.141, 181.

⁸¹³ Tezel, s.169.

⁸¹⁴ Tezel, s.169.

⁸¹⁵ Keyder, s.9.

etkileri olmuştur. Bu vergiler örnek kabilinden, 1. Dünya Savaşı sırasında yürürlüğe konan ve aşırı kazançları önlemek amacı taşıyan, milli mücadele döneminde de toplanmasına devam edilen "Harp Kazançları Vergisi", yine milli mücadele döneminde yayınlanan "Tekalif-i Milliye Emirleri" aracılığıyla ordunun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla alınan aynı ve maddi katkılar, cumhuriyet döneminde 1930-1938 arasında 1929 Dünya ekonomik buhranının etkileriyle başa çıkmak için yürürlüğe konan "Milli İktisadiyatı Koruma Vergisi", 1932-1938 yılları arasında bütçe açığını kapatmaya amacına hizmet etmek üzere yürürlüğe konan "Muvazene Vergisi", 1935-1938 yılları arasında silahlanma bakımından özel önem arz eden hava kuvvetlerini güçlendirmek maksadıyla yürürlüğe konan "Hava Kuvvetleri'ne Yardım Vergisi" olarak sayılabilir.⁸¹⁶ 2. Dünya Savaşı ile birlikte ortaya çıkan, vurgunculuk, karaborsacılık, yoğun askere alımlar sebebiyle üretimin düşmesi gibi sorunlarla mücadele için yürürlüğe konan "Milli Korunma Kanunu" ile ekonomiye doğrudan ve yoğun devlet müdahalesini çeşitli veçhelerden düzenlenmiş, savaş ortamının getirisi olan sorunlarla mücadelede bir tedbirler manzumesi olarak uygulanmıştır.⁸¹⁷ Uygulandığı beş yıl boyunca kanunun dört kez değişikliğe tabi tutulduğu fakat savaş koşullarından faydalanarak aşırı kazanç elde edenlerle mücadelenin yine de arzu edilen ölçüde başarılamadığı ifade edilmektedir.⁸¹⁸

1942 yılında, savaş ekonomisi uygulamaları içinde üzerinde en yoğun tartışmaların yapıldığı "Varlık Vergisi" yürürlüğe girmiştir. Tıpkın "Milli Korunma Kanunu" tedbirleri gibi, aşırı kazançların önüne geçme hedefiyle uygulanmaya başlanmıştır. Aşırı kazançların vergilendirilmesi olgusunun, daha önce vurgunculuk ve karaborsacılık olarak ifade edilmiş olan kazanç sağlama stratejilerinin yanında genel olarak, tüm kazanç elde etme faaliyetlerinin üzerine gölge düşürdüğü ve üretimin gücünü kırdığı eleştirileri yapılmaktadır.⁸¹⁹ Hatta daha da ileri giden eleştiriler, kazanç elde etme konusunda nispeten daha iyi durumda olanların, bir diğer deyişle zenginlerin, çoğunlukla gayrimüslimlerden oluştuğu, Varlık Vergisi uygulamalarının gayrimüslimlerin en yoğun olarak yaşadığı İstanbul'da yoğunlaştığı⁸²⁰ ve bu verginin bir çeşit "sermayenin Türkleştirilmesi" politikasının uygulaması olduğunu dillendirmektedir.⁸²¹

⁸¹⁶ **Güçlü, Muhammed** (2019), İkinci Dünya Savaşı Uygulamalarından Varlık Vergisi: Kanunun Çıkarılması, Uygulanması ve Sonuçları, İstanbul, Kitabevi Yayınları, s.2-9.

⁸¹⁷ **Güçlü**, s.9.

⁸¹⁸ **Güçlü**, s.12.

⁸¹⁹ **Keyder**, s.145.

⁸²⁰ **Keyder**, s.144-145.

⁸²¹ **Aktar, Ayhan** (2021), Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları, İstanbul, Aras Yayıncılık, s.351-422; **Ökte, Faik** (1951), Varlık Vergisi Faciası, İstanbul, Nebioğlu Yayınevi.

Demokrat Parti'nin seçimleri kazanmasına giden süreçte Milli Koruma Kanunu ve Varlık Vergisi uygulamalarından sonra son itici güç olduğu değerlendirilen ve 1945'te çıkarılan "Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu", yoksul köylüleri toprak sahibi yapma atılımı olarak ortaya çıkmış, 1945-1950 arasında bu kanun kapsamında 33.000 aileye devlete ait topraklar dağıtılmıştır. Burjuvaziyi bütünüyle karşısına almak istemeyen hükümet, reformun devamı için özel mülkiyete tabi topraklara el koyma yoluna gitmemiştir.⁸²² Yapılan toprak dağıtımı, burjuvazi etrafında yoğunlaşan muhalefetin gücünü kırmaya yetmemiş, ayrıca yapılan toprak reformunun ölçeği büyütülemediği, bu reform bir anlamda yarım kalmıştır. Reformu, yeni göreve gelen iktidar, kendi perspektifiyle devam ettirmiş, tarım ürünlerinin üretimi ve ihracatını artırmak maksadıyla yaptığı atılım kapsamında köylünün toprak sahipliği oranını artırmıştır.⁸²³

1950'de seçimlerden galip çıkan Demokrat Parti iktidarı siyasetini, devletin o güne kadar güttüğü güçlü devletçilik ilkesi uygulamalarına karşı "ekonomik özgürlük" savunusu ve laiklik ilkesi uygulamalarına karşı "din özgürlüğü" savunusu üzerinde yoğunlaşmıştır.⁸²⁴ Temsil ettiği sınıf burjuvazidir ve Türkiye'nin yönünü kuruluş normlarıyla koşut bir şekilde yükselen devlet kapitalizminden, 2. Dünya Savaşı'ndan galip çıkmış serbest pazar kapitalizmine doğru çevirmek politikası izlemiştir.⁸²⁵ Ekonominin üzerinde devlet müdahalesi olmaksızın işlemesi istenmiş, bu sebeple kalkınma planları yapılmaktan kaçınılmıştır.⁸²⁶ Bu politikanın neticesinde iktisadi büyüme 1954 yılına gelene kadar hızlı bir şekilde devam etmiş, fakat 1954 yılında bu rüzgâr tersine dönmüştür.⁸²⁷ Büyümenin devamının sağlanması amacıyla birlikte ortaya çıkan kredi ihtiyacı, Türkiye-ABD yakınlaşmasını beraberinde getirmiş, ayrıca ekonomik göstergelerin bozulması sebebiyle ortaya çıkan, ekonomiyi kurtarma ihtiyacına cevaben devletçi politikalara dönüş gözlemlenmiştir.⁸²⁸

1960 yılına kadar devam eden Demokrat Parti iktidarı, bir askerî darbeyle son bulmuştur. Devlet idaresine el konduktan kısa bir süre sonra, 1961 yılında askerî idare altında bir anayasa yapılmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu anayasa, içerdiği birçok kurumsal yeniliğin yanında, kamusal hayatı ve devletin iktisadi çerçevesini yeniden belirleyen bir

⁸²² Keyder, s.156.

⁸²³ Keyder, s.164.

⁸²⁴ Keyder, s.147.

⁸²⁵ Keyder, s.156.

⁸²⁶ Takım, Abdullah (2011), Türkiye'de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları, Maliye Dergisi, S.160, ss.154-176, s.3.

⁸²⁷ Keyder, s.166.

⁸²⁸ Keyder, s.166-168.

niteliğe sahiptir. Zira bu anayasayla Türk Anayasa tarihinde ilk kez Anayasa’da sosyal devlet ilkesi yer almış, Anayasa’nın üçüncü bölümü tamamen “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler”e ayrılmıştır. Bununla birlikte Devlet, Anayasa’nın 53. maddesinde, devletin sosyal ve ekonomik hakları yerine getirme yükümlülüğünün Devletin mali imkanlarıyla sınırlı olduğu kuralına yer vermiştir. 1960 yılında kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) hakkında Anayasa’ya hüküm konmuş, bu kurumun görevleri, Kanun ile düzenleneceği belirtilen devlet planlarının hazırlanması uygulanması ve değiştirilmesi ile bütünlüğünün korunması esaslarını yürütmek olarak belirlenmiştir. Başbakanlığa bağlı olarak çalışacağı belirlenen DPT’nin ülkenin kalkınmasında iktisadi imkanların nerede, ne zaman ve nasıl kullanılacağı hakkında araştırmalar yapacağı ve her beş yıl için kalkınma planları hazırlayacağı düzenlenmiştir.⁸²⁹

Türkiye, 1963-1970 arası dönemde kalkınma planlarıyla ve içe dönük politikalarla ekonomisini yönetmiş, ancak 1970’li yıllarda yaşanan ilk petrol şokundan itibaren IMF ve Dünya Bankası’nın önerdiği neoliberal Yapısal Uyum Politikaları’nı uygulayan ülkeler arasında yer almıştır.⁸³⁰ Bu politikalara ekonomi üzerindeki düzenleyici ve denetleyici kuralların azaltılması, özelleştirmenin hızlandırılması, vergi sisteminin basitleştirilmesi gibi tedbirler bulunmaktadır.⁸³¹ Fakat ekonominin derinleşen sorunları çözülememiş, 1979’da yapılan devalüasyona rağmen dış borçların ödenmesinde yaşanan güçlük giderilememiştir.⁸³²

1980’li yıllarda Türkiye, dış borçların ödenmesi ve ekonominin yeniden istikrara kavuşması için IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri doğrultusunda ve gerçekleşen hükümet darbesi sonrası Başbakan seçilen Turgut Özal önderliğinde 24 Ocak Kararları olarak bilinen bir ekonomi programını uygulamaya koymuştur.⁸³³ Bu programda da devletin götüğü fonksiyonların azaltılması, kamu sektörünün küçültülmesi ve özelleştirmelerin hızlandırılması başat gündem maddelerini oluşturmaktadır.⁸³⁴ 1982 yılında, Türkiye Cumhuriyeti’nin halihazırda yürürlükte olan son Anayasası yürürlüğe konmuş, bu anayasada sosyal devlet ilkesi değişmez maddelerdeki yerini korumuş, sosyal ve ekonomik haklar varlığını sürdürmüştür. Anayasa’nın 166. maddesinde Planlama,

⁸²⁹ **Yılmaz, Faruk** (2012), Türk Anayasa Tarihi (1908-2010), İstanbul, İZ Yayıncılık, s.150-151.

⁸³⁰ **Takım, Abdullah** (2019), Cumhuriyetin 100. Yılına Giderken Türkiye’de Hükümetler ve Ekonomi Politikaları (1923-2019), Bursa, Ekin Yayınları, s.208.

⁸³¹ **Takım**, s.208.

⁸³² **Takım**, s.209.

⁸³³ **Takım**, s.209.

⁸³⁴ **Takım**, s.211.

Ekonomik ve Sosyal Konsey düzenlenmiş, 167. maddesinde piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi hususlarına yer verilmiştir. Tüketicinin, esnaf ve sanatkarların korunması ve kooperatifçiliğin geliştirilmesi devletin yükümlülükleri arasında sayılmıştır.

1993 yılında liberalleşme politikalarının taşıyıcı ismi haline gelen Turgut Özal, Cumhurbaşkanlığı görevini yürütürken hayatını kaybetmiş olsa da 1980 yılından bu yana liberalleşme politikaları, Türkiye ekonomisinde hâkim rolünü korumuştur. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz, tıpkı 1980 yılında olduğu gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan kredi sözleşmeleri ve yine bu kuruluşların tavsiyesiyle oluşturulan ekonomi programlarıyla, vergilerin artırılması, kamu harcamalarının azaltılması ve özelleştirmelerle aşmaya çalışılmıştır.⁸³⁵ 2001 yılında Türkiye, yeniden ağır bir ekonomik krizle yüz yüze gelmiş, 2002’de hükümetin değişmesi ve yeni iktidara gelen ve günümüzde hala iktidardaki konumunu kaybetmeyen Adalet ve Kalkınma Partisi’nin tek başına iktidara gelmesiyle krizin etkileri hafiflemeye başlamıştır. Yeni dönemde Türkiye, bir ekonomik büyüme sürecine girmiştir.⁸³⁶ Yeni bir ekonomi programı yürürlüğe koymayan hükümet, önceki programları uygulayarak krizin etkilerini geride bırakmıştır. Büyüme devam etmesine karşın cari işlemler açığının büyük olması dış borç ihtiyacının baki kalmasına sebep olmuştur.⁸³⁷ Dış borcun finansman yöntemi hakkında verilen kararlar hem kamu gelirlerinin hem de kamu harcamalarının yönetimi üzerinde etkili olmuştur. Genel itibarıyla Türkiye ekonomisine ve kamu kaynaklarının oluşumu ile harcanmasına yön veren istikamet, liberal ve dışa açık, serbest piyasaya dayalı ekonomi olmaya devam etmiş, bir yandan Anayasanın ve Kanunların gereği olan sosyal politikalar uygulanmaya ve kamu hizmetleri verilmeye devam edilmiştir.

⁸³⁵ **Takım**, s.228, 242-243,

⁸³⁶ **Takım**, s.379-380.

⁸³⁷ **Takım**, s.380.

2. ARJANTİN HUKUKUNDA KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMININ VE DENETİMİNİN ANAYASAL REJİMİ

2.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu

Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi nin ne olduğu ortaya çıkarılmak istendiğinde sorulması gereken ilk soru, kamu kaynaklarının hangi devlet organlarınca nasıl elde edildiği sorusu olmalıdır. Devletlerin kabul görmüş kamu kaynağı edinme yöntemleri olan vergilendirme, borçlanma ve para basma yöntemleri Arjantin Cumhuriyeti’nde de kullanılmaktadır.⁸³⁸ Söz konusu yöntemler, siyasal sisteminin çizdiği yetki haritası çerçevesinde işletilmek suretiyle kullanılarak kamu gelirleri oluşturulmakta, toplanan gelirler yıllık olarak bütçelendirilmekte, böylece harcanabilir hale gelmektedir. Bu bölümde, Arjantin Cumhuriyeti’nin genel siyasal sistemi ile bu siyasal sistemde kamu kaynaklarının oluşumunun konumlanması Arjantin Cumhuriyeti Mevzuatı ve konuyla ilgili verilmiş yargı kararları üzerinden incelenecektir.

2.1.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Siyasal Sistem

2.1.1.1. Genel Olarak Siyasal Sistem ve Kamu Kaynaklarının Oluşumu

Arjantin Cumhuriyeti Başkanlık Sistemi ile yönetilen bir devlettir. Başkanlık Sistemi’nin Arjantin Cumhuriyeti’nde uygulanan biçimi, “hiper başkanlık”⁸³⁹ olarak sınıflandırılan, Başkan’ın yetkilerinin oldukça öne çıktığı bir anayasal çerçeveye sahiptir. Başkan’ın Ulusun en yüksek şefi, hükümetin başı ve idarenin siyasi sorumlusu olması, Kanunların yapımında, yürürlüğe konmasında ve yürürlükten kaldırılmasında Kongreyle

⁸³⁸ Vergilendirme, borçlanma ve para basma yoluyla elde edilen gelirler hakkındaki hükümet kuruluşları ve hükümet dışı kuruluşların raporları için bkz. <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudacion> (s.e.t. 05/11/2024). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/destino_de_los_impuestos_al_30-06-2024.pdf, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/destino_de_los_impuestos_al_31-03-2021.pdf, <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/datos-mensuales-de-la-deuda/informes> (s.e.t. 05/12/2024), <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/BoletinEstadistico/boldat202410.pdf> (s.e.t. 05/12/2024) <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/BoletinEstadistico/boldat202001.pdf> (s.e.t. 05/12/2024)

⁸³⁹ **Amaya, Jorge Alexander** (2023), Hiperpresidencialismo, sistema de gobierno y crisis en Argentina ¿Un laberinto sin salida?, DPCE online, C.57, S.1, ss. 815-832; s. 816-818; **Poinsot, Flavia** (2022), El Hiperpresidencialismo Argentino: Un diagnóstico, análisis cuantitativo y posibles soluciones, Revista de Instituciones, Ideas y Mercados. S.74, ss.39-63.

birlikte görev alması, kanun teklif etme, Kanunları kısmen ve tamamen veto etme, yasaları kısmen yürürlüğe koyma, olağan ve olağanüstü kararname ile Kanunların uygulanmasını gösteren yönetmelikler çıkarma, genel ve özel af yetkisi kullanma, hükümet Başkanı'nı, bakanları, konsolosluk görevlilerini ve atamaları Federal Anayasa'da düzenlenmeyen görevlileri tek başına atama ve görevden alma, Kongre oturumlarını açma, açılış mesajı verme, Kongre'de olağanüstü oturum tertip etme ve olağan toplantıları erteleme, uluslararası ilişkileri yönetme, uluslararası anlaşmaları imzalama ve bu anlaşmalardan çekilme, Arjantin ordusunun başkomutanı olma, Kongre tatildeyse olağanüstü hâl ilan etme ve bir eyalete ya da Buenos Aires Otonom Şehri'ne federal anayasal düzene uymadığı gerekçesiyle federal müdahale ilan etme yetkilerine ve iki dönem peş peşe olmamak kaydıyla limitsiz yeniden seçilme imkânına sahip olması, Arjantin Anayasası'nda tasarlanan Başkanlık sisteminin hiper başkanlık biçiminde adlandırılmasına neden olmaktadır.⁸⁴⁰ Arjantin Anayasası'nın kuvvetler ayrılığına dayandığında şüphe bulunmamakla beraber, Anayasası'nın güçlü bir yürütme organı yaratmış olduğu kabul edilmekte, bu durumun gerekçesi olarak kendi içinde merkezcilik ve ademi merkezci güçleri dengeleme üzerine kurulu bir Federal bir Cumhuriyet olan Arjantin'in siyasi birliğinin korunması için bütünleştirici bir unsur olarak güçlü bir Başkan figürüne ihtiyaç bulunması gösterilmektedir.⁸⁴¹

Arjantin Cumhuriyeti'nin siyasal sistemini karakterize eden bir diğer unsuru uyguladığı federalizm modelidir. Ulusal Devlet, eyaletler ve belediyelerden oluşan idarî yapısıyla bir bütün teşkil eden Arjantin Cumhuriyeti'nde merkezci güçler, eyaletleri egemen güce bağlayan ve devletin birliğinin sürekliliğini sağlayan kurallar ve düzeni, adem-i merkezci güçler ise özerkliği sağlayan, bu kapsamda eyaletlerin karar alma, uygulama ve yargı yetkilerini muhafaza eden düzen ve kuralları temsil etmektedir.⁸⁴² Her eyaletin kendi anayasasına, Kanunlarına ve kendi yargı teşkilatına sahip olması ve yasama ve yürütme organlarının seçimle işbaşına gelmesi adem-i merkezi güçleri, Federal Anayasa'ya ve onun kurduğu insan hakları, gümrük ve vergi birliği, temsili cumhuriyete dayanan hükümet şekline uyma zorunluluğu ise merkezci güçleri temsil etmektedir. Kuruluşu itibarıyla Arjantin Cumhuriyeti federalizmi, “federatif birlik” yahut “üniter federalizm” olarak nitelendirilmiştir.⁸⁴³ Üniter Federalizm, İspanyolca için temel başvuru kaynağı olarak kabul

⁸⁴⁰ Amaya, 817-818.

⁸⁴¹ Campos, Germán José Bidart (1966), La Constitución Argentina, Buenos Aires, Lerner, s.62-63.

⁸⁴² Bazán, Víctor (2013), El sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Yıl 13, ss.235-278, 239.

⁸⁴³ Alberdi, s.120-160; Pérez Gouilhau, Dardo (1970), Significado Histórico Político del Federalismo Argentino: Anuario de Estudios Americanos, Cilt XXVII, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, ss.623-639.

edilen ve İspanya devletine ait bir kuruluş olan Real Academia Española'nın (RAE) panhispanik hukuk ispanyolcası sözlüğünde Arjantin'e ait bir anayasa terimi olarak belirtilmek suretiyle, "Resmî olarak federalizmin hükümet şekli olarak benimsendiği fakat pratikte kaynakların merkezden dağıtıldığı ve bunun da siyasi özerkliğin özgürce uygulanmasına engel olduğu sistem" olarak tanımlanmıştır.⁸⁴⁴ Zira Arjantin'de inşa edilen federalizm hiçbir zaman saf federalizm olmamış, güçlü üniter etkilenimlerle bezenmiş bir anayasal çerçeve içinde uygulanmıştır.⁸⁴⁵ Alberdi'nin "*Bases y puntos(...)*" eserinde üniter federasyon (*federación unitaria*) ya da federatif birlik (*unidad federativa*) olarak işaret ettiği bu sistem, her eyaletin özgürlüğünü ve tüm ulusun önceliklerini uzlaştıran, bir diğer deyişle, Arjantin'in yönetimindeki problematiğin iki önemli aktörü olan ve parçayla bütünü, birelle geneli, özgürlükle bütünlüğü, yerelcilikle Arjantin Cumhuriyetine aidiyeti temsil eden eyaletler ve Devlet arasındaki barışı sağlamaya yönelmiştir.⁸⁴⁶ Alberdi'nin 1810'da Arjantin'in bağımsızlığını kazandığında sağlanmış olan konsensüsün üniterizmi ve federalizmi uzlaştırmak yönünde olduğunu 1840'larda yaptığı bir konuşmada da dile getirdiği görülmektedir.⁸⁴⁷ Bu uzlaştırma iki rejim arasında bir dengeye dayanmaktadır ve üniterizme daha yakın olduğu değerlendirilmektedir.⁸⁴⁸ Fakat Arjantin'deki üniterizm anlayışı, Fransız Devrimi'nin getirisi olarak Avrupa'da geçerli olan feodal yerel güçlere karşı tavizsiz üniter birlik fikriyle değil, Amerikan Devrimi'ne dayanan adem-i merkezî devlet yapısıyla kaynaşmış biçimdedir.⁸⁴⁹

Özetle, Arjantin'in anayasal siyasal sisteminin ana niteliklerini, hükümet şekli itibariye temsili cumhuriyet, devlet şekli itibariyle federal devlet olarak saymak mümkündür. Hükümet sistemi itibariyle ise Başkan'ın oldukça güçlü olduğu bir Başkanlık sistemi benimsenmiş durumdadır. Bu genel siyasal sistem içerisinde kamu kaynaklarının oluşumunu iki yönden ele almak mümkündür. Bunlardan biri vergi toplama, borçlanma ve para basma

⁸⁴⁴ <https://dpej.rae.es/lema/federalismo-unitario> (s.e.t.13.04.2025).

⁸⁴⁵ **Peréz Gouillhou, Dardo** (1977), "Poder Constituyente y Constitución Histórica Argentina": El Régimen Constitucional Argentino. Ed. IDEARIUM, ss.55-87, s. 80,82.

⁸⁴⁶ **Alberdi, Juan Bautista** (2017), Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, XVII ve XXIV. bölümler; **Haro, Ricardo** (2014), "Una perspectiva del pensamiento federalista alberdiano": El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión? / coord. por Joan Oliver Araujo, María Ballester Cardell, Vicente Juan Calafell Ferrá, Alberto Oehling de los Reyes, ss. 723-734, s.725.

⁸⁴⁷ **Cruz, Francisco** (editör) (1900) Escritos Póstumos de J. B. Alberdi - Miscelanea - Propaganda Revolucionaria, XIII. Cilt, Baskı: Juan Bautista Alberdi, Buenos Aires, s.80.

⁸⁴⁸ **Peréz Gouillhou, Dardo** (1984), El Pensamiento Conservador de Alberdi y la Constitución de 1853, Buenos Aires Edit. Depalma, s. 116 -117.

⁸⁴⁹ **Cruz, s.81.**

yoluyla gelirlerin elde edilmesi, diğer elde edilen gelirlerin bütçe yapımı vasıtasıyla harcanabilir hale getirilmesidir.

2.1.1.2. Gelirlerin Elde Edilmesinde Anayasal Yetki Dağılımı

Gelir elde etme yöntemlerini hayata geçiren devlet teşkilatı yasama, yürütme ve yargı organları içerisinde yer almakta olup, teşkilata ilişkin düzenlemeler Anayasa, organik kanun⁸⁵⁰, kanun ve kararnamelerde düzenlenmektedir.

Federal Anayasa'nın oluşturduğu teşkilat yapısına bakıldığında Arjantin Anayasası'nın ikinci bölümünü teşkil eden “*Ulusun Otoriteleri*”, “*Federal Hükümet*” ve “*Eyalet Hükümetleri (Federe Hükümetler)*” olmak üzere iki alt başlığa ayrılarak düzenlenmekte olduğu görülmektedir.⁸⁵¹ “*Federal Hükümet*” başlığı altında, yasama, yürütme ve yargı organlarının teşkilatlanmaları ve yetkileri açıklanmakta, “*Eyalet Hükümetleri*” başlığı altında ise bir alt başlığa yer verilmeksizin federal müdahaleden bağımsız şekilde kendi kurumlarını yönetme ve kendi yöneticilerini seçme hakkı, Federal Anayasa'nın 123. maddesinde kendi anayasalarına sahip olma hakkı dolayısıyla federe devletlere tanınmıştır. Federal Anayasa'nın 5. maddesinin bu imkâna çizdiği sınırlar, eyalet yönetimlerinin temsili cumhuriyet olarak ve Federal Anayasa'nın ilkeleri, güvenceleri ve deklarasyonları doğrultusunda faaliyet göstermek durumunda olduğu; adalet hizmetlerini, belediye hizmetlerini ve ilköğretimi sağlaması gerektiği şeklindedir. Bu çerçevede eyaletlerin kurumsal, siyasi, idari, ekonomik ve finansal idarelerini düzenleme ve kapsamını belirleme yetkilerinin bulunduğu ifade edilmiştir. Bu da eyaletlerin teşkilatlanma ve kamu makamlarının idari, siyasi, ekonomik ve finansal yetkilerini, kendi anayasaları çerçevesinde tayin etme imkânı vermektedir. Federal Anayasa'nın 126. ve 127. maddesindeyse eyalet yönetimlerinin yapamayacağı işler sayılmıştır. 128. maddeye göre eyalet teşkilatının unsurları olan yöneticiler aynı zamanda federal yönetim teşkilatının da birer parçasıdır. Bu hususta Buenos Aires Otonom Şehri'nin özerkliği ve ayrı konumu ayrı bir maddede

⁸⁵⁰ Kamu maliyesinin yönetiminde teşkilatlanmanın kendisi ve devletin organlarına mali karar alma yetkisinin bölüşümüne kaynaklık eden hukuk metinlerinde Federal Anayasa'dan sonra ikinci sırayı organik Kanunlar alır. Organik Kanunlar, hakkında birçok kanun çıkarılan konularının her birini kategorik olarak ele alıp organize eden kanuna verilen addır. Bu Kanunlar, normlar hiyerarşisinde diğer Kanunların üzerinde yer almaz, ancak onlara uyacakları bir genel çerçeve verir. Mali İdare Kanunu ve Mali Sorumluluğun Federal Rejimi Kanunu, Arjantin'de Mali konularda alınacak kararları Anayasaya uygun şekilde tanzim eden organik Kanunlardır. Bunlardan Mali İdare Kanunu, mali idarenin çalışma biçimini, teşkilatını ve uyması gereken kuralları düzenler. Kanunun 2. maddesinde yer aldığı şekliyle mali idare, bütçe, kamu borçlanması, hazine ve denetim konularını kapsar. Bu konulardan her biri Mali İdare Kanunu'nun bir bölümünü oluşturmaktadır.

⁸⁵¹ Arjantin Anayasası'nda hükümet (*el gobierno*) sözcüğü “yürütme” veya “idare” anlamında değil, yasama, yürütme ve yargı erklerinin oluşturduğu devlet otoritesine karşılık gelecek şekilde kullanılmaktadır.

vurgulanmış, bu özerkliğin ayrı bir Kanun ile güvence altına alınacağı düzenlenmiştir. Merkezi ve yerel düzeyde teşkilatlanma Arjantin’de, devletin üstlendiği faaliyetlere göre nicelik ve niteliğini kazanmaktadır. Federal Anayasa, Eyalet Anayasaları, Kanunlar ve kararnameler bu durumu açığa çıkarmaktadır.

Federal Anayasa düzeyinde ilk olarak merkezi yönetim teşkilatının ana hatlarıyla yasama, yürütme ve yargı teşkilatı şeklinde ayrıldığı gözlemlenmektedir. Ulusal Anayasa’nın ikinci bölümünün ilk ayrımının başlığı Yasama Erki’dir (*El Poder Legislativo*). Arjantin Cumhuriyeti’nde yasama erkine karşılık gelen organ Kongre’dir.

2.1.1.2.1. Kongre

Federal Anayasa’nın 44. maddesinde yasama kuvvetinin, iki kamaradan oluşan bir kongre olduğu ifade edilmektedir. Bu iki kamara Temsilciler Meclisi ve Senato’dur. Temsilciler Meclisi’nde ve Senato’da her eyaletten kaç temsilcinin yer alacağı ve seçilenlerin görev süreleri ile taşımaları gereken nitelikler Federal Anayasa’da açıkça belirlenmiştir. Senatonun başkanlığını Başkan Yardımcısı üstlenir. Temsilciler Meclisi tarafından itham edilenleri yargılama yetkisine sahip olan Senato’da yargılanacak olan kişi Başkan olduğunda Senato’ya Arjantin Yüksek Mahkemesi Başkanı başkanlık eder.

Her iki kamaranın bünyesinde Başkanlık ve komisyonlar bulunur. Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’ne (*Reglamento de la Cámara de Diputados*)⁸⁵² göre, Temsilciler Meclisi Bünyesinde Başkanlık, Sekreterlikler, Bloklar⁸⁵³ ve Komisyonlar yer alır. Komisyonlar daimî ve geçici komisyonlar olmak üzere ikiye ayrılır. Senato İçtüzüğü’ne (*Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación*) göre⁸⁵⁴ Senato’da da Temsilciler Meclisi’nde olduğu gibi Başkanlık, Sekreterlikler, Bloklar ve geçici ve daimî Komisyonlar bulunur.

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün 39. maddesinin 11. fıkrasında Temsilciler Meclisi Başkanı’nın görev ve yetkileri arasında bu kamaranın harcamalarından ve kamara bünyesinden ödenen maaşlardan oluşan bütçeleri meclisin onayına sunma görevi sayılmıştır.

⁸⁵² Burada “reglamento” sözcüğü, Kongre’nin kamaralarına dair iç düzenleme niteliğinde olduğu için içtüzük olarak çevrilmiştir. Terim her zaman içtüzük anlamına gelmez. Arjantin hukukunda “reglamento”, idari işleyişe dair kurallardan oluşan hukuki metinlere verilen genel addır. Bkz. "Reglamento". Yazar: Editöryel ekip, Arjantin, Enciclopedia Humanidades, <https://humanidades.com/reglamento/>. Son düzenleme: 23 Ocak 2023, (s.e.t.), 17.01.2024, Kaynak: <https://humanidades.com/reglamento/#ixzz8P4FHu8rD>

⁸⁵³ Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün 55. maddesine göre Bloklar, en az üç milletvekilinin politik aidiyetlerine dayalı olarak kurabildikleri gruplardır. Bu gruplar, İçtüzüğün 57. maddesine göre, bütçeleri Temsilciler Meclisi’nin bütçesinden karşılanmak üzere personel istihdam ederler. Temsilciler meclisi İçtüzüğü için bkz. <https://www.congreso.gob.ar/reglamentoDiputados.php> (s.e.t. 13/04/2025).

⁸⁵⁴ Bkz. Senato İçtüzüğü, <https://www.senado.gob.ar/reglamento/>, (s/e/t. 13.04.2025).

Bu bütçeler hakkında başkana teklifte bulunma yetkisi aynı İçtüzüğü'nün 45. maddesinin 8. fıkrasında sekreterliklere verilmiştir. Meclisin tüm personeli meclis bütçesinde belirlenir. İçtüzüğü'nün 57. maddesinde blokların personelinin, 211. maddesinde sekreterlik personellerinin Temsilciler Meclisi bütçesinde belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Senato İçtüzüğü'nde (*Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación*), tıpkı Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nde olduğu gibi meclis bütçesi, gelir ve giderlerle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre, Senato'nun ve sekreterliğin maaş ve giderlerinden oluşan bütçeleri Senatonun onayına sunacak olan Senato Başkanı'dır. Bu bütçeleri düzenleyip Başkan'a sunan ise İçtüzüğü'nün 48. maddesine göre İdari Sekreterlik'tir.

24.156 sayılı Mali İdare Kanunu'nda ⁸⁵⁵ belirtildiği üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe taslakları Ulusal Bütçe Ofisi'ne (*Oficina Nacional de Presupuesto*) gönderilir. Federal ve federe yasama organları da içtüzüklerinde belirlenmiş en yetkili organlar eliyle bu taslakları nihai olarak, Ulusal Bütçe Ofisi'ne göndermekle yükümlüdür. Mali İdare Kanunu'nun 25. maddesine göre Ulusal Bütçe Ofisi, bu taslaklara dayanarak ve gerekiyorsa üzerlerinde değişiklikler yaparak yıllık bütçe taslağını oluştururlar.

Yasamanın teşkilat yapısının gelir sağlama yöntemleri bir yana, kamu giderlerinde harcanmak için gelir elde etme hususunda Federal Anayasa'nın Kongre'ye görev tanımladığı görülmektedir. Bu yetkilerin neler olduğu konusundaki ilk belirleme Federal Anayasa'nın 4. maddesinde yapılmaktadır. Madde metninde öncelikle Federal Devlet'in ulusal hazineden ulusun giderlerini karşılayacağı ifade edilmekte, ardından ulusal hazinenin nelerden oluştuğu tek tek sayılmaktadır. Bunlar ithalat ve ihracat vergileri, kamu mülkiyetindeki arazilerinin satışından elde edilen gelirler, posta hizmetinden elde edilen gelirler, adil ve ölçülü olmak kaydıyla Kongre tarafından, halktan alınmak üzere belirlenmiş (vergi, resim ve harçlardan oluşan) katkılar, yine Kongre tarafından kamu yararına girişimler için yahut ulusal acil durumlar sebebiyle kararlaştırılan kredi operasyonları ve borç sözleşmeleridir.

Arjantin'in bir liman devleti olarak kurulmasına ve ana gelir kaynağının ticaret gelirleri olmasına uygun bir şekilde, Federal Anayasa'nın yasama organının yetkilerini sıralayan 75. maddesinin ilk fıkrasında, gümrük meselesine dair yasa yapmak ve ithalat-ihracat konusunda kuralları belirlemek yer almaktadır. 4. fıkra federal yasama organının ulusa kredi sağlamak için sözleşme akdetme yetkisinin, 4. maddeyi destekler şekilde tekraren ifade edildiği görülmektedir. Kamu borçları konusundaki yetkilendirmenin son

⁸⁵⁵ Bu kanunun Türk hukukundaki muadili, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'dur

ayağı olan iç ve dış borçların geri ödemelerinin düzenlenmesi de 7. fıkra da Ulusal Kongre'nin görevleri arasında sayılmıştır. Federal Anayasa'da borçlanma konusunda yasama organına tanınmış yetki alanının korunması için Mali İdare Kanunu'nun 60. maddesinde borçlanmalarla ilgili bütçede yer alması gereken unsurlar sayılarak belirtilmiş, bütçede yer almayan borçlanma işlemleri için de muhakkak özel bir kanun çıkarılması gerekliliği ortaya konmuştur. Uluslararası kuruluşlarla akdedilen sözleşmeler bu zorunluluktan istisna edilmiştir. Aynı maddenin 13. fıkrasında yabancı devletlerle ve eyaletler arasında yapılan ticaretin kurallara bağlanması yine Kongre'ye verilen bir yetki olarak karşımıza çıkar.

Ulusal mülkiyet altındaki toprakların kullanımını ve yabancılaştırılmak suretiyle satışını mümkün hale getirmek, diğer bankalarla birlikte, para basma yetkisine sahip bir federal banka kurmak, her yıl bütçeyi belirlemek, olağan harcamaları karşılayamayacak durumda olan eyaletlere kaynak transferi yapmak, ülkenin refahını sağlamak, sosyal adaletle birlikte insani gelişim için gerekli ekonomik ilerlemeyi sağlamak, 75. maddede gelir elde etme hususunda Anayasa'da Kongre'ye verilen diğer yetkililerdir.⁸⁵⁶

Yürütme erkinin teşkilatlanması kapsamında Arjantin mevzuatının incelenmesi, gelir elde etme yöntemlerinin devlet teşkilatlanması yönüyle anayasal düzene nasıl şekil verdiğini anlamada ikinci adım olacaktır. Teşkilatlanmanın yürütme ayağına mevzuat dahilinde gelir sağlama bakımından yapılan atıfları, hem teşkilata bu konuyla ilgili görev tanımlanıp tanımlanmadığı hem de yürütmenin kendisinin teşkilatlanmadan kaynaklanan ihtiyaçların giderimi için nasıl gelir sağladığı soruları rehberliğinde incelemek gerekir. Tüm bu incelemeleri, yürütme organının parçaları olan başkanlık ile kabine başkanı ve bakanlıklar nezdinde ayrı ayrı yapmak faydalı olacaktır.

2.1.1.2.2. Başkanlık

Başkanlık (*Presidencia de la Nación*), görevi Federal Anayasa'nın 87. maddesinde, "yürütme işlevini gerçekleştirmek", 99. maddesinin 1. fıkrasında ülkenin genel idaresinden sorumlu olmak şeklinde belirlenmiştir. Bakanları ve Kabine Başkanı'nı Başkan atar ve

⁸⁵⁶ **Cao, Horacio / Abal Medina Juan Manuel** (2012), *Manual de la Nueva Administración Pública: Nación, Provincias y Municipios*, Buenos Aires, Ariel, s.101.

görevden alır. Böylece kamu kaynaklarının toplanması ve harcanması dahil olmak üzere, bürokrasinin tüm tasarrufları Başkan'ın kontrolü ve denetimi altında gerçekleşir.⁸⁵⁷

Başkan'ın ve Federal Anayasa'nın 88. maddesinde sayılan durumlar ortaya çıktığında Başkan yerine ülkeyi yönetmekle görevli olacak Başkan Yardımcısı'nın maaşlarının devlet hazinesinden ödeneceği, Federal Anayasa'nın 92. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Federal Anayasa'nın 99. maddesinin 2. fıkrasına göre Başkan, Kanunların ruhunu değiştirmemeye dikkat ederek onların uygulanmaları için ihtiyaç duyulan talimatları ve yönetmelikleri yayınlar. Ayrıca Federal Anayasa'nın 99. maddesinin 3. fıkrasına göre kanun yapmanın mümkün olmadığı durumlarda olağanüstü hâl kararnameleleri yayınlatabilir. Bu kararnameleler cezai ve vergisel konulara, seçimlere ve siyasi partilere ilişkin olamaz.

Başkanlığın bünyesinde birçok alt kuruluş bulunur. Bu kurumların iş ve işlemleri kendi teşkilatları eliyle yürütülür ve gelirleri bütçe ödenekleri ile bu kurumlara yapılan sürekli tahsisler ve mallardan oluşur.

2.1.1.2.3. Kabine Başkanı ve Bakanlıklar

Arjantin'de yürütme organının iki kolundan bir diğeri Kabine Başkanlığı'dır.⁸⁵⁸ Bakanlar ve Kabine Başkanı'ndan müteşekkil bu makamın görev ve yetkileri Federal Anayasa'nın 100. ve 107. maddeleri arasında, Bakanlıklar Kanunu'nda⁸⁵⁹ ve konuyla ilgili çıkarılmış başkanlık kararnamelerinde (*decreto*) düzenlenmiştir. Kabine Başkanı, kamu idaresinin başı olarak tanımlanır ve bakanlar, başkanlık görevlileri, hakimler, üst düzey yetkililer ve diplomatlar dahil olmak üzere Başkan tarafından belirlenenler dışında idarenin çalışanlarını belirler, Kabine toplantılarını koordine eder ve toplar, ancak yalnızca Başkan'ın yokluğunda toplantılara başkanlık eder.⁸⁶⁰ Bu yönüyle işlevleri daha idari ve operasyonel

⁸⁵⁷ **Bonvecchi, Alejandro / Zelaznik, Javier** (2012), "Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina": Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional, Jorge Lanzaro (ed.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, ss. 63-102, s.65; **Gordillo, Agustín** (2017), Tratado de derecho administrativo y obras selectas - 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, s. XII-26-27.

⁸⁵⁸ **Gordillo, s. XII-27-28; Jefatura de Gabinete de Ministros** (2023), Jefatura de Gabinete de Ministros: una historia institucional en perspectiva , 1. Baskı, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸⁵⁹ Bkz. Bakanlıklar Kanunu, <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/norma.htm>, (s.e.t. 13/04/2025)

⁸⁶⁰ **Novaro, Marcos** (2000). La Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control, Revista Política y Gestión, S. 1, ss.81-108.

olmakla beraber Başkan ile Kongre arasında bir politik iletişim kanalı kurma bağlamında Kongre ile ilişkilerini sürdürür.

Kamu kaynaklarının kullanımı konusuyla ilgili olarak Federal Anayasa'nın 99. maddesinin 10. fıkrasıyla Kabine Başkanı'na, gelirlerin toplanması ve harcanmasıyla ilgili konularda, genel olarak kanuna ve özel olarak bütçe Kanunu'na uygun şekilde yürüttüğü işlerde denetim ve gözetim yetkisi vermektedir. Kabine Başkanı bu konudaki yetkilerini Ekonomi Bakanlığı Maliye Sekreterliği ile paylaşmaktadır.⁸⁶¹ Yine de bütçe taslağının onay için Kongre'ye sunulmasından itibaren onu savunacak ve yıllık programı Kongre'ye açıklayıp bütçenin onaylanmasını sağlamakla görevli olan bizzat Kabine Başkanı'dır.⁸⁶² Federal Anayasa'nın 100. maddesinin 7. fıkrasında yürütme organının, devletin gelirlerini toplama yükümlülüğünün bulunduğu açıkça ifade edilmiştir. Federal Anayasa'nın verdiği bu yetkinin Bakanlıklar Kanunu'nda çeşitli konular bakımından somutlaştırıldığı görülmektedir.⁸⁶³

Bakanlar ve Kabine Başkanı'nın görev ve yetkileri, Bakanlıklar Kanunu'nda ve bu kanunda değişiklik yapan 2023/8 sayılı Ulusal Acil Durum Kararnamesi'nde belirlenmiş durumdadır. Güncel olarak bakanlıklar; Beşerî Sermaye Bakanlığı, Dış İlişkiler, Uluslararası Ticaret ve Kültür Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Deregülasyon ve Devletin Dönüşümü Bakanlığı olmak üzere dokuz adettir. Bu bakanlıklardan her biri, üstlendikleri hizmetlerin

⁸⁶¹ Coutinho, María Eugenia (2023), De “fusible” a ministro coordinador Apuntes sobre el derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete: Jefatura de Gabinete de Ministros: una historia institucional en perspectiva, Jefatura de Gabinete de Ministros, ss.55-83.

⁸⁶² Baron, María (editör) (2003), Formación y Sanción de Leyes en el Poder Legislativo, CIPPEC, Buenos Aires, s.54. Bununla birlikte 2025 yılı bütçesini Kongre'ye sunan ve sunuş konuşmasını yapan bizzat Başkan Milei olmuştur. Bkz. **El Presidente Javier Milei presentó el Presupuesto 2025 en el Congreso de la Nación**, La Nación, 15.09.2024, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-javier-milei-presento-el-presupuesto-2025-en-el-congreso-de-la-nacion>, (s.e.t. 02/02/2025)

⁸⁶³ Bakanlıklar Kanunu'nun 16. maddesinin 10. fıkrasında devletin gelirlerini toplama yükümlülüğü tekrar edilmiş, bunun yanında 16. maddenin 11. fıkrasında giderlerde olduğu gibi gelirler bakımından da bütçenin yürütümünün genel gidişatı ile düzenlenişine iştirak etme yetkisi Kabine Başkanı'na verilmiştir. Burada verilen yetkiyi 20. fıkra da verilen, bütçede verilen ödeneklere uygun şekilde gelirin ulusal ölçekte paylaşılması ile yürütümü yetkisiyle beraber ele almak gerekmektedir. Kanunun aynı maddesinin 17. fıkrasında uluslararası, iki taraflı ve tek taraflı kalkınma kuruluşlarının finansmanında önceliklerin belirlenmesine iştirak etmek ve 18. fıkrasında ulusal devlet, eyaletler ve Buenos Aires arasında mali ilişkileri koordine etmek Kabine Başkanı'nın yetkileri arasında sayılmıştır. 21. fıkra da, faaliyetleriyle devlete gelir sağlayan, hukuki niteliği ve isimlendirmesi ne olursa olsun tüm devlet şirketlerinin eylem planlarına, özerk malvarlıklarına ve adem-i merkezi örgütlenmelerine, hesaplarına ve özel fonlarına, aynı şekilde müdahale, tasfiye, kapatma, özelleştirme, birleşme, tasfiye veya merkezileştirme işlemlerine müdahale etmek Kabine Başkanı'na yetki olarak tanımlanmıştır.

karşılanması ve kurum giderleriyle çalışanlarının maaşlarının ödenmesi için bütçe ödeneği alır.

Gelirlerin elde edilmesi konusunda Kabine Başkanı'nın geniş yetkileri yanında tek tek Bakanlıklara da yetkiler tanındığı görülmektedir.⁸⁶⁴ Fakat kamu kaynaklarının kullanımının düzenlenmesinde en çok yetkiye ve göreve sahip olan Ekonomi Bakanlığı'nın yetkilerinin çerçevesi Bakanlıklar Kanunu'nun 20. maddesinde, *“ekonomi-politikle, vergilerle, bütçeyle ve üretimin geliştirilmesiyle, kamu maliyesinin yönetimiyle, sanayi, tarım, hayvancılık ve balıkçılıkla, ekonomik, finansal ve mali ilişkilerle ilgili olan ve eyaletler ve Buenos Aires'i ilgilendiren tüm konularda; enerji, madencilik ve ticaret le ilgili ulusal politikanın teklif edilmesi ve uygulanmasında Başkan'a ve Kabinet Başkanı'na yardımcı olmak”* biçiminde belirlenmiştir. Bu çerçeve içinde özel olarak belirtilen yetkiler arasından, vergi ve gümrük rejiminin düzenlenmesi, uygulanması ve denetimini üstlenmek, özelleştirilen, kapanan veya herhangi bir sebeple faaliyet göstermeyi bırakan kamu kuruluşlarının malları ile hak ve yükümlülüklerinin yönetimi ile paraya çevrilmesiyle ve kamu sektörünün malvarlığının normalizasyonunu, para ve menkul kıymetler, mali kağıtlar ve benzeri değerlerin üretimini, kamu idaresinin sorumluluğunda olan tüm kamu borçlarının tüm normatif yönlerini ve uzun, orta ve kısa vade için makroekonomik planların yapılmasıyla ve kaynakların ulusal politikaya uygun olarak eyaletlerin ihtiyaçlarına yönlendirilmesini üstlenmek, ekonomi politikalarını sonuca ulaştırmak, ülkenin ekonomik gelişimini sağlamak, sektörlerin, alanların ve zincirlerin büyümesinde üretken politikaların

⁸⁶⁴ İçişleri Bakanlığı, Bakanlıklar Kanunu'nun 17. maddesinin 34. fıkrasına göre uluslararası düzenli ve düzensiz yolcu uçuşları için belirlenen vergi gelirlerinin toplanması, tutulması ve denetlenmesine katılma yetkisine sahiptir. 18. maddenin 20. fıkrasına göreysen Dış İlişkiler, Uluslararası Ticaret ve İşbirliği Bakanlığı'nın yetkileri arasında, Arjantin'in dış politika zaviyesinden ilişkilerini sürdürdüğü ülkelerle uluslararası kuruluşlar üzerinden, uluslararası, eyalet seviyesinde veya eyalet altı seviyede taraflı veya çok taraflı olarak gerçekleştirdiği ticari ve ekonomik anlaşmaların akdedilmesini üstlenmek bulunmaktadır. Aynı bakanlığa ayrıca genel olarak uluslararası ekonomik ve ticari kuruluşlarla ilişkilerle ilgilenme yetkisi takip eden fıkrada tanınmıştır. Bakanlıklar Kanunu'nun 19. maddesinin 4. fıkrasına göre Silahlı Kuvvetlerin bütçesinin düzenlenmesi, bütçeden kaynaklanan ödeneklerin organize edilmesi ve dağıtılmasını üstlenmek Savunma Bakanlığı'nın görevidir. 23. maddenin 7. fıkrasında Beşerî Sermaye Bakanlığı'na, eyaletlere ve Buenos Aires'e eğitim konusunda mali ve teknik destek sağlayarak federal eğitim sisteminin işlerliğinin sağlanmasıyla ilgilenme görevi verilmiştir. Takip eden fıkrada aynı bakanlık, eğitim hakkını tehlikeye atan bir acil durumun varlığında böyle bir durumun ortaya çıktığı yerlere destek sağlamak amacıyla duruma müdahale etmekle yükümlü kılınmıştır. 23. maddenin 12. fıkrasına göre Beşerî Sermaye Bakanlığı, eğitimin ulusun amaçlarına uygun şekilde gelişmesinde adalet ve kalitenin sağlanmasıyla ve yetki alanına giren tüm konularda mali ve teknik iş birliğinin uluslararası düzeyde koordine edilmesi ve yönetilmesiyle yetkili kılınmıştır. Takip eden fıkrada bakanlığın, ulusal üniversitelerin iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi için fonların yaratılması ve bu fonların işletilmesiyle ilgilenme görevi bulunduğu ifade edilmiştir. 23. maddenin 23. fıkrasında kültürel etkinliklerin finansman politikalarının özel sektörle ve sivil toplumla birlikte planlanması görevi Beşerî Sermaye Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bunun gibi, kültür varlığının artırılmasıyla ilgili politikaların yönetilmesi (md. 23/24), küçük işletmelerin desteklenmesiyle ilgili kaynakların temini (md. 23/51) görevleri de Beşerî Sermaye Bakanlığı'na verilen gelir elde etme fonksiyonu üstlenmeye yönelik yetkililerdir.

takip edilmesini sağlamak, amaçları doğrultusunda ve üretim birimleriyle bağlantılı olarak, çalışma ve vergilendirme politikalarına katılmak, Ulusal Hazine'nin finansmanı için gerekenlerin düzenlenmesi ve takibini üstlenmek, kamu kredileri ve kamu borçlarını üstlenmek, ulusal resmi finansal varlıklarla ilgili eylemleri gözetim altında tutmak ve koordine etmek, Devlet'in sahip olduğu şirket paylarıyla Kabine Başkanı'nın talimatlarına uygun şekilde ilgilenmek, devletin gelir elde etme yöntemleri bakımından Ekonomi Bakanlığı'na verdiği, gelir elde etme fonksiyonu üstlenmeye yönelik yetkiler olarak öne çıkmaktadır.

Yürütme organına Anayasada tanınan gelir elde etme yetkileri yanında Mali İdare Kanunu'nda ⁸⁶⁵ belirtilen yetkileri de ele almak gerekir. Kanun, 6. maddesinde federal yürütme organını mali idareyi ilgilendiren sistemlerin koordinasyonundan sorumlu organ olarak nitelemiştir. Mali İdare Kanunu'nda yürütme organına Bütçenin hazırlanması konusunda inceleyeceğimiz geniş yetkilerinin yanında borçlanma konusunda da önemli yetkiler tanındığı söylenebilir. Her ne kadar yasama organına borçlanma konusunda Federal Anayasa'nın 4. maddesiyle 75. maddesinin 4. fıkrasında açık ve münhasır bir yetki tanınmış olsa da bu hükümler, federal yasama organından başka hiçbir organın borçlanma işlemlerinde herhangi bir rol oynayamayacağı anlamını taşımamaktadır. Yürütme organı uluslararası finans kuruluşları ve yabancı ülkelerle borçlanma sözleşmeleri yapmaya Mali İdare Kanunu'nun 60. maddesinin son fıkrası uyarınca yetkilidir. Bu fıkra yürütme organı, 60. maddenin ilk fıkrasında belirtilen *“ulusal idare bütçe Kanunu'nda ya da özel bir kanunda yer almayan hiçbir kredi operasyonunu gerçekleştiremez”* kuralından istisna edilmiştir. Aynı kanunun 62. maddesine göre kamu kurumlarının yaptığı borçlanma sözleşmelerinin karakteristik özellikleri ve şartları konusunda Kanun ile düzenlenmemiş hususları düzenlemeye mali idarenin koordinatörü yetkilidir. Federal yasama organı, 1993 yılında çıkardığı Mali İdare Kanunu'nun 65. maddesinde yürütme organına, kamu borçlanmasının ve kamu kurumlarının borçlanmaları sırasında bütçe Kanunu'na ya da özel bir kanuna dayanarak verdikleri kefaletlerin tutarlarında, şartlarında ve/veya faizlerinde bir iyileştirme içerdiği ölçüde yeniden düzenleme yapabilme yetkisi vermiştir. Bu yeniden düzenleme, borçların konsolidasyonu, dönüştürülmesi veya yeniden müzakere edilmesi şeklinde olabilecektir. Fakat ulusal yürütme organının yaptığı bu düzenlemeler Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 7. fıkrasında yer alan *“Yasama organı iç ve dış borçların*

⁸⁶⁵ Bkz. Mali İdare Kanunu (Ley de Administración Financiera), <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>, (s.e.t. 13/04/2025).

ödenmesini düzenler” kuralı çerçevesinde Ulusal Kongre’nin onayına tabiidir. Ayrıca Mali İdare Kanunu’nun 59. maddesinde kamu sektörü organlarının kamu kredisi operasyonları yapabilmesi için önceden izin alacakları organın mali idare sistemleri koordinatörü olduğu ifade edilmiştir. Bu koordinatör organı, Mali İdare Kanunu’nun 6. maddesinde belirtildiği üzere Ulusal Yürütme Organı kurar veya belirler. Güncel sistem itibarıyla bu koordinasyon, bütçe taslağını hazırlamakla sorumlu Ulusal Bütçe Ofisi ve bu kurumun Başkanı olan Ekonomi Bakanı ile bütçe taslağını Başkana ve nihayetinde Kongre’ye sunmakla görevli olan Kabine Başkanı’nın birlikte gerçekleştirdiği bir fonksiyon niteliğindedir. Fakat bütçenin hazırlanmasındaki ağırlıklı rolü nedeniyle Ekonomi Bakanı’nın ve kurumsal olarak Ekonomi Bakanlığı’nın ağırlığının birincil nitelikte olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Mali İdare Kanunu’nun 5. maddesi, mali idarenin parçalarını oluşturan bütçe, kamu kredisi, hazine ve hesap verebilirlik kısımlarının her birinin birer başat organı bulunması gerektiğini ve bu organların Yürütme Erki tarafından belirleneceğini ifade etmiştir.⁸⁶⁶ Ekonomi Bakanlığı ve Kabine Başkanlığını bu denli merkeze oturtan durumun, bütçenin maliyenin amiral gemisi niteliğinden kaynaklandığı söylenebilir. Bunların mali sistemde oluşturduğu ağırlığın dengelenmesi fonksiyonunu, hesap verebilirliği sağlayan, Mali İdare Kanunu’nun 116. maddesine göre Ulusal Kongre’ye bağlı çalışan ve ona mali konularda destek sağlayan, ayrıca Ulusal İdarenin dış denetimini yapan Ulusal Hesap Denetimi Kurumu (*Auditoría General de la Nación*) ile Başkan’a bağlı çalışan ve yürütmenin iç denetimini üstlenen Ulusal Denetim Kurumu (*Sindicatura General de la Nación*) görmektedir.⁸⁶⁷

Ulusal Denetim Kurumu (*Sindicatura General de la Nación*), kanunun 96. maddesinde federal yürütme organının iç denetim kurumu olarak tanımlanmıştır.⁸⁶⁸ Tıpkı Ulusal Hesap Denetimi Kurumu gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve fonksiyonel özerkliğe sahip bu kurumun, Başkan’a bağlı olduğu hususu 97. maddede belirtilmiştir. 98. maddede yetki alanı merkezi ve yerel idarelerle kamu şirketleri ve şirket gruplarının organizasyonel yapıları, çalışma düzenleri ve yönergelerini denetlemek olarak açıklanmış, 99. maddede mallarının federal devlet tarafından kendisine tahsis edilenler ve herhangi bir hukuki gerekçeyle kendisine aktarılanlardan ibaret olduğu bildirilmiştir.

⁸⁶⁶ Cao / Abal Medina, s.102.

⁸⁶⁷ Cao, /Abal Medina, s.102.

⁸⁶⁸ Vique, Francisco Jose (2016), El sistema de control interno y externo del sector público nacional: El control de la actividad estatal, Asociación de Docentes de Facultad de Derecho (Editör), Buenos Aires, ss.681-693, s 681.

Yürütme erkinde görev alanlar Federal Anayasa'nın 107. maddesine göre kendileri için kanunen belirlenen bir maaş almaktadırlar. Bu maaşın sözü geçen kişilerin lehine veya aleyhine olacak şekilde artırılması ve azaltılması mümkün değildir. Tüm bakanlıkların gelir-gider tahminlerinden oluşan bütçe taslakları, yıllık bütçede dikkate alınmak üzere Mali İdare Kanunu'nun 25. maddesine göre Ulusal Bütçe Ofisi'ne gönderilir. Yürütmenin gelir ve giderlerinin düzenlenmesinde mevzuat bakımından dikkati çeken husus, bütçenin hazırlanması bakımından en geniş yetkilerin tanındığı Ekonomi Bakanlığı'nın, kendi bütçe taslağını, kendi onayından geçirerek yıllık bütçe oluşturuyor oluşudur. Bütçeyi hazırlamakla görevli olan Ulusal Bütçe Ofisi, Ekonomi Bakanlığı'na bağlıdır ve ofisin başkanı Ekonomi Bakanı'nın kendisidir. Ofis, yıllık bütçeyi hazırlarken tüm kamu kurum ve kuruluşları gibi Ekonomi Bakanlığı'ndan da yıllık bütçe taslağını alacak, Mali İdare Kanunu'nun 25. maddesine göre inceleyip gerekirse üzerinde değişiklikler yaparak yıllık bütçeyi hazırlayacaktır.

2.1.1.2.4. Yargı

Yargı erkinin Arjantin anayasal düzeninde ulusal kamu gelirlerinin elde edilmesiyle ilgili genel bir yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Güttüğü yargı fonksiyonu sebebiyle elde ettiği gelirler ise 23.583 sayılı Ulusun Yargı Erki Kanunu'nda (UYEK) düzenlemiştir. Adı geçen kanunun ilk maddesinde, ülkenin en üst yargı makamı olan Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin, yargı organının kaynaklarını ve harcamalarını içeren bütçesini hazırlamakla yetkili olduğu ifade edilmiştir. Aynı maddede hazırlanan bu bütçenin, genel bütçeye dahil edilerek Kongre onayına sunulmak üzere Ulusal Yürütme Erki'ne gönderileceği belirtilmiştir. UYEK'in ikinci maddesinde, yargı organının masraflarının hem genel gelirlerden hem de yargı organının kendi kaynaklarından karşılanacağı ibaresi yer almaktadır. İkinci maddenin ikinci fıkrasıdaysa yargı organının genel gelirlerden alacağı payın, merkezî idarenin vergi ve vergi dışı kaynaklarının toplamının %3,5'ine eşit olacağı, bu toplama Yürütme Erki'nin Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin hazırladığı bütçeye göre yıllık olarak yapacağı katkının ekleneceği açıklanmaktadır.

2.1.1.2.5. Federal Devlet ve Eyaletler

Federal düzeyde yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi gelir-gider düzenleriyle gelir elde etme konusundaki yetkilerini mevzuat üzerinden inceledikten sonra

Federal Devlet ve Federe Devletler arasında gelirlerin dağılımı ve gelir elde etme hususundaki yetkilerin incelenmesi, Arjantin Cumhuriyeti Anayasası'nda yetkilerin bölüşümü açısından elmanın diğer yarısını incelemek anlamını taşıyacaktır. Ulusal erkleri incelerken merkeze aldığımız; ulusal yasama organının yetkilerini sıralayan Federal Anayasa'nın 75. maddesi, ulusal yürütme organının yetkilerini sıralayan Federal Anayasa'nın 99. maddesi ve devamı ile ulusal yargı organının yetkilerini sıralayan Federal Anayasa'nın 108. maddesi ve devamı, federal devlet ve federe devletler arasında kaynakların bölüşümü konusundaki yetki dağılımını anlamakta da yardımcı olacaktır. Federal devletin organlarının yetkilerini ortaya koyan bu maddeleri, açıkça federal devlete tanınmamış tüm yetkilerin federe devletlere ait olduğu kabulünü ortaya koyan Federal Anayasa'nın 121. maddesiyle birlikte ele almak gerekir. Bu kuralı akılda tutarak, yukarıda sayılan maddelere yöneldiğimizde öncelikle, federal yasama, yürütme ve yargı organına açıkça tanınmış yetkilerin federe devletlere tanınmadığını, ifade etmemiz gerekir. Bunun yanında, Mali İdare Kanunu'nun 25. maddesinin her bir federe devleti de kapsadığı, bir diğer deyişle her bir eyaletin kendi bütçe taslaklarını Federal Devlet'inkine benzer bir şablonla kendi anayasa ve yasalarında belirtildiği şekilde hazırlayıp Ulusal Bütçe Ofisi'ne sunmakla yükümlü oldukları görülmektedir. Zira Mali İdare Kanunu'nun amacı ilk maddesinde, ulusal kamu sektörünün mali yönetim ve kontrol sistemlerini kurmak ve düzenlemek olarak belirlenmiş, ikinci maddesinde de mali idare, kamu kaynaklarının elde edilmesini ve bunların Devlet amaçlarına ulaşmak için uygulanmasını mümkün kılan bir dizi sistem, organ, kural ve idari prosedür olarak açıklanmıştır. Bu iki maddedeki "ulusal kamu sektörü" ve "devletin amaçları" ibareleri, tek bir ulus ve devlete atıf yapmaktadır. O da Federal Arjantin Cumhuriyeti Devleti ve onun milletidir. Federe devletler (*eyaletler*) de ulusal kamu sektörünün birer parçası olan, "devlet" niteliğindeki kamu kuruluşlarıdır. Kanunun kapsamı 8. maddesinde açıklanırken, ilk fıkrada "ulusal idare" ibaresi yer almış, bu ibare de "merkezî idare ve yerel organizmalar" biçiminde açıklanmıştır. Federe devletler olarak eyaletler, ulusal idare içinde yerel birer organizma olarak görülmektedir.

Federal devlet ve eyaletler arasında kamu kaynaklarının edinilmesi konusunda gerçekleşecek yetki bölüşümüne esas olan bir diğer grup norm olarak, eyaletlerin anayasaları hakkında çizilmiş federal çerçeve gösterilebilir. Federal Anayasa'nın 5. maddesinde, "*Her eyalet kendisi için, temsili Cumhuriyet rejimi temelinde, Federal Anayasa'nın ilke, beyan ve güvencelerine uygun ve yargı idaresini, belediye rejimini ve ilköğretimi mutlaka temin eden bir Anayasa dikte eder. Bu şartlar altında Federal Devlet her eyaletin kurumlarının*

çalışmasını ve onlardan faydalanılmasını garanti altına alır” denilmektedir. 123.maddesindeyse “her eyalet, 5. maddeye uygun şekilde belediye özerkliğini sağlayan ve kurumsal, siyasi, idari, ekonomik ve mali bakımdan düzenleyen kendi anayasasını hazırlar” ifadesiyle eyaletlerin anayasalarının tabi olacağı sınırlar belirlenmiştir. Bu sınırlara uyumlu bir kaynak Bölüşümü Rejimi’nin tesisi devlet teşkilatlanmasını çevreleyen kurallar içinde temel bir bileşeni oluşturur.

2.1.1.2.6. Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi

Arjantin Anayasal sisteminin içinde, Federal Devlet ve Eyaletler arasında kamu kaynaklarının paylaşılması için kurulmuş bir Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi bulunmaktadır. Bu rejim, yekpare ve tüm kamu kaynaklarını kapsayan bir rejim değildir. Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 1. fıkrasında gümrük vergilerini ihdas etmenin Ulusal Kongre’ye ait olduğunun ifade edilmiş olması, Federal Anayasa’nın, açıkça Federal Devlete verilmiş yetkilerin eyaletler tarafından kullanılamayacağını düzenleyen 121. maddesi sebebiyle, eyaletlerin ve belediyelerin gümrük vergisi salamayacağı anlamını taşımaktadır. Gümrük vergileri bu sebeple, Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi’ne dahil değildir.⁸⁶⁹ Bu hüküm aynı zamanda, eyaletlerin birbirine gümrük vergisi uygulayamayacağı kuralının da temelini oluşturur. Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesinde dolaylı vergilerin hem Ulusal Kongre hem de eyaletler tarafından ihdas edilebileceği ifade edilmiş, ikinci cümlesinde doğrudan vergilerin ihdasının kural olarak eyaletlere ait olduğu, Ulusal Kongre’nin bu yetkiyi ancak geçici olarak, tüm eyaletlere eşit oranlı biçimde ve savunma, kamu güvenliği ve kamu menfaatinin gerektirdiği durumlarda kullanabileceği belirlenmiştir. Üçüncü cümledeyse doğrudan ve dolaylı vergilerin, haklarında özel bir rejim ihdas edilmediği müddetçe Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi’ne tabi oldukları hüküm altına alınmıştır.

Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 2. fıkrasının 3. bendine göre federal devlet, eyaletler ve özel olarak Buenos Aires Özerk Şehri arasında yapılacak dağıtım, eyaletlerin yerine getirdikleri fonksiyonlar, yetkileri ve verdikleri hizmetlere göre ve ölçülülük, denge, birlik ve eşitlik ilkeleri dikkate alınarak yapılır. Kaynak Bölüşümü Rejimi uygulanırken, kalkınma düzeyinde, fırsat eşitliğinde ve yaşam kalitesinde adil bir denge kurulması gerekliliği fıkranın son cümlesinde ayrıca belirtilmiştir. Takip eden bentte bu konu hakkında

⁸⁶⁹ **Bulit Goñi, Enrique G.** (1995), La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994, La Ley, S.1195-D, ss.977-998, s.991.

bir uzlaşma kanunu çıkarılacağını, bu kanunun her iki kamaranın üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ve ayrıca eyaletlerin yasama organlarınca da onaylanması gerektiği ifade edilmiştir. Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 2. fıkrasının 3. bendinde yer alan bu düzenlemelerde atıf yapılan uzlaşma kanunu güncel olarak, 23.548 sayılı Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu'dur.⁸⁷⁰ 75. maddesinin 2. fıkrasının 4. bendinde bu kanunun tek taraflı olarak değiştirilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Beşinci bentteyse kaynak bölüşümünün dayandığı kıstaslar olan fonksiyon, hizmet ve yetkilerde, kaynak dağıtımında gerekli değişiklikler yapılmaksızın bir değişikliğe gidilemeyeceği yönündeki sınırlama yer almıştır. Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 3. fıkrasında Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'ne tabi kaynakların oluşturulmasında veya kaynaklar için yapılan tahsislerde değişiklik yapılmasının ancak belirli süre için ve Kongre'nin iki kamarasının da üye tam sayısının salt çoğunluğuyla onayladığı bir Kanun ile gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir. Kaynakların eyaletlerle bölüşülmesi hakkında Federal Anayasa'da, onun işaret ettiği uzlaşma Kanunu'nda ve 23.548 sayılı Mali Kaynaklara Federal Katılım Kanunu'nda (Ley de Coparticipación Federal) yer alan, federal vergilerin federal devlet, eyaletler ve Buenos Aires Otonom Şehri arasında dikey ve yatay olarak yeniden dağıtımını sağlayan kuralların bütününe Arjantin Cumhuriyeti'nde kaynaklara Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Sistemi ismi verilmektedir.⁸⁷¹ Bu rejimin konusu olacak gelirler ancak "iç" gelirler, bir diğer deyişle gümrük gelirleri dışındaki doğrudan ve dolaylı vergilerdir.⁸⁷²

Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Sistemi, kendi içinde üç başlık altında incelenmektedir. Bunlar, genel sistem, özel sistemler ve ortak katılıma uygun kaynakların özel tahsisi sistemidir. Genel sistem, 23.548 sayılı Kanun'da ortak katılım için kural olarak belirlenen ve bizim de yukarıda açıklamış olduğumuz sistemi ifade eder. Özel sistemler, aynı kanunun 2. maddesinde belirtildiği üzere, özel Kanun ile belirlenmiş kaynak bölüşümü kurallarını yahut diğer eyaletlerin de onaylamasıyla yürürlüğe girmesi mümkün olan yeni

⁸⁷⁰ Ley de Coparticipación Federal, <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>, (13/04/2025).

⁸⁷¹ **Garat, Pablo María** (2008), El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina, Revista Latinoamericana de Derecho, Yıl:5. S.9-10, s.55-113, s.57; **Corti, Horacio** (2011), Derecho Constitucional Presupuestario, 2. Baskı, Buenos Aires, Abeledoperrot, s.124.

⁸⁷² **Vega, Juan Argentino / Diblasi, Juan Víctor / González O., Matías F.** (2016). Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. indicadores objetivos de reparto. LI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán, s.2.

bir uzlaşı Kanunu'nun belirlediği sistemi ifade eder.⁸⁷³ Özel tahsisler ise ortak katılıma uygun kaynakların Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 3. fıkrasına göre geçici süreyle, Ulusal Kongre'nin her iki kamarasının üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilecek bir kanuna dayanarak belirli programlara veya yatırımlara hasredilmesiyle gerçekleştirilmektedir.⁸⁷⁴

Eyaletlere Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Sistemi çerçevesinde merkezden aktarılacak pay, 23.548 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre Federal Vergi Komisyonu tarafından onaylandıktan sonra günlük, otomatik ve ücretsiz biçimde, bir kamu bankası olan Arjantin Ulusal Bankası (*Banco de la Nación Argentina*) tarafından, aynı kanunda her birinin alacağı paya ilişkin belirlenen oranlara göre eyaletlere transfer edilir.⁸⁷⁵ Aktarımın otomatik ve düzenli olması, bu kaynakların merkezden geliyor olsalar da eyaletlerin kendilerine ait kaynaklar olmalarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yapılacak aktarımlar koşula bağlanamaz ve tek taraflı değişikliklere tabi tutulamaz. Aksi Arjantin Anayasal düzeninin temelindeki federal özerklik kuralına aykırı düşecektir.⁸⁷⁶

Kaynakların aktarımını onaylayan Federal Vergi Komisyonu, 23.548 sayılı Kanuna göre, temsil ettiği birimde vergi konusunda uzmanlaşmış olduğu yönünde kanaat hasıl olan 25 temsilciden oluşur. Bunlardan biri Federal Devleti, yirmi üçü eyaletleri ve biri de Buenos Aires eyaleti içinde ayrı bir statüye sahip olan Buenos Aires Özerk Şehrini temsil eder. Kaynak aktarımının onaylanması için yapılan oylamada her bir temsilcinin bir oyu bulunmaktadır. Komisyonun yürütme komitesini dördü sürekli beşi dönüşümlü olmak üzere dokuz üye oluşturur. Sürekli üyeler, Federal Devlet'in temsilcisi ile Buenos Aires, Santa Fe ve Córdoba eyaleti temsilcileridir. 23.548 sayılı Kanun'un 10. maddesinin son fıkrasına göre Federal Vergi Komisyonu kendi bütçesini kendisi oluşturur. Kanun kapsamında kendisine kaynak dağıtımı yapılan tüm temsilciler, kaynaklardan aldıkları pay oranında bütçeye katkı yaparlar.

Ortaya çıkışı itibariye ana maksadı kamu kaynaklarının Federal devlet ve eyaletler arasında paylaşılması rejimini, kamu gelirleri konusunda milli birliği sağlayacak şekilde

⁸⁷³ **Vega / Diblasi / González**, s.2; **Agosto, Walter** (2017), *Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película*. Documento de Políticas Públicas/Análisis S.194. Buenos Aires: CIPPEC.

⁸⁷⁴ **Bulit Goñi**, s.91.

⁸⁷⁵ **Corti** (2011), s.131; **Bulit Goñi**, s. 94.

⁸⁷⁶ **Corti** (2011), s.131.

temin etmek⁸⁷⁷ olan 23.548 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, eyaletleri ilgilendiren ve kanunun amaçlarını yansıtan bir yasak hükmü bulunmaktadır. Bu maddeye göre eyaletlerin, ortak katılıma konu olan gelirlerin kaynağını teşkil eden merkezi vergilere benzer vergiler toplamaları yasaktır. Kanunun aynı maddesinde “benzer vergi” nin ne anlama geldiği açıklanmıştır. Buna göre federal devlet tarafından vergiye tabi tutulmuş bir malın ne kendisinden ne de o malın üretilmesi için gerekli hammaddelerden eyaletler tarafından vergi alınamaz. Fiilen verilmekte olan hizmetlerin karşılığı olarak alınan harçlar bakımından, kanunda sayılan istisnalar dışında bu yasağın geçerli olmadığı vurgulanmış, yasaktan istisna edilen hizmetlerden alınan harçların da oransal olarak federal devletin aldığından daha fazla olamayacakları belirlenmiştir. Bunların dışında özel olarak, şarap ve diğer alkollü içeceklerin vergilendirmelerinin eyaletlere göre farklılık gösterebileceği ve taşınmaz mülkiyeti, brüt gelirler, motorlu taşıtlardan alınan vergiler, damga vergileri, malların serbest dolaşımından alınan vergiler ile özel olarak 31/12/1984'e kadar geçerli olan vergiler ve harçlardan belediye ya da eyaletler için yapılacak olan ve 23.548 sayılı Kanuna uyumlu bir şekilde, ilgili vergiyi veya harcı kodifiye eden Kanun ile öngörülmüş bulunan yatırımlar ile kamu eserlerine tahsis edilmiş kaynakları etkileyenlerin benzer vergi salma yasağından istisna tutulacağı ifade edilmiştir.

Çifte vergilendirmeyi önlemek Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'nin amaçlarından biri olsa da tek amacı değildir. Daha önce ifade ettiğimiz üzere mali anlamda ulusal birliği tesis etmek bu rejimin diğer amacını oluşturur. Bu sebeple benzer vergi salma yasağından istisna edilen vergiler için tüm eyaletlerin yeknesak kurallar benimsemeleri zorunlu tutulmuştur. Her bir istisna kategorisi için eyaletlerce uyulması gereken kurallar, 23.548 sayılı Kanun'un 9. maddesinin b fıkrasının 2. bendinin birinci ve ikinci kısımlarında listelenmiştir.

Eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı organlarının gelirleri kendilerine yıllık genel bütçeden atanır. Atanacak miktarın belirlenmesinde, yasama organları bakımından eyalet yasama organlarının içtüzükleri, bütçe taslağını hazırlayıp Ulusal Bütçe Ofisi'ne göndermekle yetkili birimin hangisi olduğu konusunda başvurulacak olan hukuki metinlerdir. Örnek kabilinden Buenos Aires eyaletinin yasama teşkilatı, anayasası ve yasama erki içtüzükleri üzerinden incelediğinde Buenos Aires Temsilciler Meclisi'nin Bütçe

⁸⁷⁷ **Porto, Alberto** (1999), Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos, Departamento de Economía, Documento de Trabajo Nro. 17, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de la Plata, s. 2.

Kanunu ile belirlenmiş fonlarını idare etme yetkisinin Buenos Aires Temsilciler Meclisi Başkanı'na verildiği görülmektedir. Bu kapsamda tıpkı Federal Temsilciler Meclisi'nde olduğu gibi maaşlar ve giderlerden oluşan bütçenin detaylandırılması ve Temsilciler Meclisi'nin onayına sunulması yetkisi Temsilciler Meclisi Başkanı'na verilmiştir. İdari sekreterlik, Federal Temsilciler Meclisi'ne benzer şekilde Temsilciler Meclisi Başkanı'na maaşlar ve giderlerden oluşan bütçeyi teklif etmekle görevlendirilmiştir. Eyalet yürütme organı içerisindeki her bir bakanlık da bütçe taslağını hazırlayacak ve eyalet Kanunlarına göre teslimini gerçekleştirecektir. Eyalet yargı organları bakımından belirleyici olan birimler ise her bir eyalet için yargı organının bütçe taslağını hazırlayan, 23.858 sayılı Ulusal Yargı Erki Kanunu'nun 1. maddesine göre (UYEK) Eyalet Yüksek Mahkemeleri'dir.

Arjantin Cumhuriyeti'nde, federal devlet ve eyaletlerle birlikte devletin üç seviyesinden birini oluşturan belediyeler de vergi toplama imkanına sahiptir. Eyaletler yıllık bütçe taslaklarını hazırlarken bünyelerindeki belediyeler arasında adil kaynak bölüşümünü ve belediyelerin otonomilerini muhafaza edecek düzeyde kaynağa sahip olmaları hususunu gözetmekle yükümlüdür. Zira 23.548 sayılı Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu'nun 9/2(h) maddesine göre eyaletler bu Kanundan doğan gelirlerin kendi yetki alanındaki belediyelere dağıtımını için bir sistem kurmakla yükümlüdür. Aynı bentte ayrıca, aktarılabilecek kaynakların oranlarının objektif olarak belirlenmesi zorunluluğu ifade edilmiştir. Eyalet ve belediyeler arasındaki kaynaklar da Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü rejiminde objektif oran belirleme esasları temelinde Federal Anayasa'nın 75/2-3 maddesinde belirlenen adil, dayanışmacı, dengeli kalkınma düzeni, yaşam kalitesi ve fırsat eşitliğine uygun olarak paylaşılacaktır.⁸⁷⁸ Bu kriterler ölçülülük, mali adalet, dayanışma ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde açıklanmaktadır.⁸⁷⁹

Federal Anayasa'nın 75/2-3. maddesinden kaynaklanan ölçülülük, mali adalet, dayanışma ve eşitlik ilkeleri hem Federal Devlet ve eyaletler arasında hem de her bir eyalet içerisinde belediyelere yapılacak kaynak tahsislerinde ele alınmak durumundadır. Zira bu ilkeler tüm Devlet seviyelerini bağlayacak şekilde Anayasa'da yerlerini almış durumdadır. Böylece devletin mali düzeniyle devlet örgütlenmesi arasında bir paralellik ve karşılıklı güvence sistemi kurulmuş olmakta, bu iki sistemin birbirinin devamlılığını desteklemesi mümkün kılınmaktadır.

⁸⁷⁸ Corti, s.139.

⁸⁷⁹ Corti, s.140.

Kamu Kaynaklarının Bölüşümü Rejimi'nin ana ilkelerinden ölçülülük, her bir idari birime ihtiyacı olan kadar kaynak sağlanması anlamına gelmektedir. Bu hem Federal devletle eyaletler arasında gerçekleşen birincil dağıtım hem de eyaletlerin kendi içinde gerçekleşen ikincil dağıtım açısından geçerlidir. Arjantin Cumhuriyeti Devleti'nin giderleriyle herhangi bir eyaletin gideri birbirinin aynı olamayacağı gibi örneğin Buenos Aires Eyaleti'ne gereken kaynakla Formosa Eyaleti'ne gereken kaynak birbirine denk değildir.⁸⁸⁰ Bir diğer deyişle ölçülülük ilkesine göre kaynak dağılımının idari birimlerin gördükleri hizmet ve yerine getirdikleri fonksiyonla orantılı olması gerekmektedir. Bu gerekliliği Federal Anayasa'nın 75.maddesinin 2. fıkrasının 5. bendi de desteklemektedir. Bu bentte idari birimler arasında Kongre tarafından onaylanmış bir kaynak aktarımı olmadıkça yetki, hizmet ve fonksiyon aktarımının da olamayacağı ifade edilmektedir.⁸⁸¹

Kamu Kaynaklarının Bölüşümü Rejimi'nin bir diğer ilkesi olan mali adalet ilkesi, bir mali kararın insan haklarına saygılı olması şartıyla adil kabul edilmesini ifade eder. Bir kararın insan haklarına saygılı oluşun onun anayasal ifadesiyle makul (*razonable*) olduğunu gösterir. İnsan haklarının sağlanmasında genel bir kıstas olan makuliyet (*razonabilidad*), mali adalet bakımından alınan bir mali kararın insan haklarını yeterince tatmin etmesi ve ihlal etmemesi esaslarına göre değerlendirilir.⁸⁸²

Dayanışma ilkesi, Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'nin diğer ilkelerinden farklı olarak yalnızca bir ilke değil, aynı zamanda kendi başına bir değer olarak öne çıkmaktadır.⁸⁸³ Hayatın getirdikleri karşısında hiç kimsenin kaderine terk edilememesi anlamını taşıyan bu değer ve ilkenin hem bireyler arasında hem de federal düzeyde karşılığı bulunmaktadır.⁸⁸⁴ Dayanışma ilkesi hem bireyin hem de eyaletlerin kendi kararlarını almaları ve özerk olmalarını desteklerken bu kişilerin ve eyaletlerin yalnız olmasının karşısındadır.⁸⁸⁵ Dayanışma ilkesine göre kendini geçindirmekte yetersiz kalan eyaletlere yardım hem Federal devlet hem de diğer eyaletler bakımından anayasal bir yükümlülüktür. Federal Anayasa dayanışma ilkesini üç şekilde somutlaştırmıştır. Bunlar, Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'nin Kanun ile kurulması zorunluluğunun Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 2. fıkrasının 2. bendinde yer alması, aynı maddenin 9.

⁸⁸⁰ Corti, s.140.

⁸⁸¹ Corti, s.141.

⁸⁸² Corti, s.149.

⁸⁸³ Corti, s.143.

⁸⁸⁴ Corti, s.143.

⁸⁸⁵ Corti, s.143.

fıkrasında gelirleri yetersiz olan eyaletlere hazine yardımı sağlama yükümlülüğünün bulunması ve yine Anayasa'nın 75. maddesinin 18. ve 19. fıkralarında ülkenin dengeli büyümesini temin etmeye ve eyaletler arasında oluşan eşitsizliği gidermeye yönelik olarak konularına göre ayrıştırılmış politikalar izleme yükümlülüğünün Devlete yüklenmesidir.⁸⁸⁶

Son olarak eşitlik ilkesi, ölçülülük, mali adalet ve dayanışma ilkelerini tamamlayarak, kaynakların dağılımının ve kalkınmanın tüm yurttaki eşit bir şekilde başarılmasını, hayat kalitesi ve fırsat eşitliğini tüm ülke genelinde sağlanmasına elverişli şekilde düzenlenmesini buyurmaktadır.⁸⁸⁷ Buradaki eşitlik, kaynaklar bakımından tüm yurttaki mutlak sayısal bir eşitlik olarak anlaşılmamalıdır. Zira her eyalet kendi ihtiyacı doğrultusunda vergi toplama ve borçlanma yetkisini haiz olduğundan, bu yetkilerin kullanımı sonucu eyaletlerin topladıkları kaynak miktarı ve farklı harcama kalemleri etrafında bu kaynakları kullanma davranışları çeşitli olacaktır. O halde Kamu Kaynaklarının Bölüşümü Rejiminde eşitlik ilkesinden anlaşılması gereken, minimum düzeyde ortak kurallara tabi olma halidir. Buna göre bir kişi hangi eyalette yaşarsa yaşasın, tabi olacağı ortak kuralların varlığına karşı güven duyabilmelidir.⁸⁸⁸ Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 12. fıkrasında yer alan, Medeni, Ticari, Ceza, Madencilik ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Kanunlarının tüm eyaletlerde değişikliğe tabi tutulmaksızın uygulanmasının bir zorunluluk olduğu hükmü, bu Kanunların getirdiği kuralların uygulanması kapsamında gerekli mali ve hukuki tüm şartların da eşitlenmesini beraberinde getirmektedir.⁸⁸⁹ Vergi Kanunları ve yürütmenin borçlanma işlemleriyle eyaletlerce yaratılan farklılıklarla ilgili inisiyatiflerse ölçülülük, mali adalet ve dayanışma ilkeleri çerçevesinde değerlendirilerek alınacaktır.

Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'nin ne olduğu Anayasa ve ilgili kanun maddelerinden yola çıkılarak açıklandıktan sonra, bu rejimin ne olmadığına açıklanmasında da fayda görülmektedir. Bu rejim bir "dağıtım" rejimi değildir. Kaynaklar merkezden tek taraflı olarak dağıtılmaz, bölüşülür. Bu bölüşümde, eyaletler zaten kendilerinin olduğu önceden Anayasa ve 23.548 sayılı Kanun ile belirlenmiş olan kaynakları otomatik ve düzenli olarak alırlar. Belediyeler de eyaletlerin temin etmekle yükümlü oldukları bölüşüm rejimindeki paylarını aynı biçimde alırlar. Buradaki otomatizasyonun uzlaşma kanunuyla sağlanacağı, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 2. fıkrasının 2.

⁸⁸⁶ Corti, s.143-146.

⁸⁸⁷ Corti, s.150.

⁸⁸⁸ Corti, s.151.

⁸⁸⁹ Corti, s.151.

bendinde belirtilmiştir. Güncel uzlaşma kanunu olan 23.548 sayılı Kanun'un 3, 6 ve 9/2-h maddelerinde kaynakların otomatik ve düzenli bir şekilde yerlerine ulaştırılması güvence altına alınmıştır.

Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü ilkesi doğrultusunda edindikleri kaynakların yanında, eyaletlerin kredi operasyonları yürüterek kaynak edinmeleri de Federal Anayasa'nın 124. maddesinde mümkün kılınmıştır. Madde metnine göre eyaletlerin iç ve dış borçlanma yapmasına, açıkça federal devlete terkedilmiş yetkileri gasp etmediği, federal devletin dış borçlarını etkilemediği ve dış politikasına ters düşmediği müddetçe izin verilmiştir. Anayasa ve Kanunlarda eyaletlerin yapabileceği borçlanmaya bir miktar üst limiti getirilmemiştir. Ayrıca, hangi harcamaların borçla finanse edilip hangileri için bu yola başvurulamayacağı hususu konusunda da bir kural birliği bulunmamaktadır. Bu hususlar, eyaletlerin kendi anayasa ve Kanunlarında düzenlenmeye terk edilmiştir.⁸⁹⁰ Bununla birlikte Kanunlar düzeyinde, yabancı para cinsinden borçlanmaları dolaylı olarak sınırlama sonucunu doğuran toplam yabancı paranın Arjantin pesosu miktarına eşit olması kuralı, toplam yapısal açığa ve kamu harcamasına sınır getiren kurallar, farklı tarihlerde yürürlüğe konmuştur.⁸⁹¹ Bunlardan bir kısmı belli yıllara dair kısıtlamalar olarak kalmış olup, 2018'de 25.917 sayılı Kanun ile yürürlüğe konan ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde ve Buenos Aires Özerk Şehri'nde kamu harcamalarındaki yıllık nominal artış oranının ulusal tüketici fiyat endeksindeki artış oranını aşamayacağı hükmü, yıllık borç servisi harcamalarının belediyelere yapılan kaynak transferinin %15'ini aşamayacağı hükmü gibi borçlanma miktarını dolaylı olarak sınırlayan hükümler eyaletlerin borçlarını yönlendirmeye devam etmektedir.⁸⁹²

Vergi, resim ve harçlar ile iç ve dış borçlanmaya ek olarak Devlet, kaynak elde etmek amacıyla para basma yolunu da tercih edebilmektedir. Arjantin Cumhuriyeti'nde devletin para basma yetkisi mevzuu, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 6. fıkrasında Ulusal Kongre'ye para basma yetkisiyle donatılmış bir ulusal banka ve diğer bankaları kurma yetkisi verilmesiyle anayasal düzeyde çözümlenmiştir. Kurulmuş olan söz konusu banka Arjantin Cumhuriyeti Merkez Bankasıdır ve Arjantin Cumhuriyeti Merkez Bankası Organik Kanunu'na (*Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina*) göre faaliyet

⁸⁹⁰ **Agosto, Walter** (2015), *Cómo controlar el endeudamiento provincial*, CIPPEC, <https://www.cippec.org/publicacion/como-controlar-el-endeudamiento-provincial/>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁸⁹¹ **Bazza, Alcides / Mahieu, Magalí Mercedes** (2024), *Reestructuración de deuda provincial en Argentina. Regulación del crédito público y sostenibilidad de la deuda durante los periodos 1996-2002 y 2014-2021*, Cuadernos De Economía Crítica, C.10, S.19, ss. 89-126.

⁸⁹² **Bazza / Mahieu**, s.126.

gösterir. Yıllık bütçe taslağında para politikası için öngörülen program da yer alır. Bu programa aykırı davranıldığında Merkez Bankası Başkanı'nın Başkan'a bu durumu açıklama yükümlülüğü bulunmaktadır. Kamu kaynağı edinme yöntemi olarak para basma, Arjantin Cumhuriyeti'nde çoğu kez borçların finansmanı için kullanılan bir araç olmuştur.

2.1.1.3. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları

Yüksek Mahkeme, Federal ve federe yasama, yürütme ve yargı erki teşkilatlarının ulusal gelir elde etme fonksiyonu icra etmedeki yetki ve sorumlulukları ve kendi teşkilat yapılarının işleyişi için gerekli gelirleri elde ediş biçimleri hakkında önüne gelen davalarda incelemelerde bulunmuş ve kanunları iptal etme, bireysel başvuruları (*amparo*) inceleme ve karar bağlama ve ikinci derece yüksek mahkeme (süper temyiz mahkemesi) olarak sahip olduğu yetkiler dahilinde uyuşmazlıkları çözüme bağlamıştır. Arjantin'de kamu kaynaklarını oluştururken yasama ve yürütme organlarının kullandıkları yetkilerin sınırları söz konusu kararlarda tartışılmıştır.

Yüksek Mahkeme'nin konuyla ilgili kararlarını irdelemeye, gelir elde etmede kendisine görev atfedilmiş erkler olan yasama ve yürütmenin bu görevlerini ifa edişleri hakkındaki uyuşmazlıklar ve bu uyuşmazlıkların çözümü için yetkili mahkemelerce verilmiş kararları tespit ederek başlamak gerekir. Federal Anayasa'nın 4. maddesinde ülkenin mali kararları almaya yönelik ana organı olarak belirlenen Federal Yasama Organı'nın Federal Anayasa'nın 75. maddesinde sayılan yetkilerini kullanım biçiminin Federal Anayasa'ya uygunluğu hakkında Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararlar, adı geçen maddenin uygulama rejimi konusunda yol gösterici niteliktedir. Mahkeme kararlarına genel bir bakışla, Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarının Federal Anayasa'nın uygulanışı hakkında ortaya konan Anayasal ilkeler etrafında, anayasa ve kanun hükümlerini değerlendirdiği ifade edilebilir. Federal Yüksek Mahkeme'nin, federal yasama organının kamu kaynaklarının toplanması ve dağıtımına ilişkin olarak federal ve federe düzeyde aldığı kararlar hakkındaki içtihadında esas alınan ilkeler şöyle sıralanabilir:

- Münhasıran Kanun ile düzenleme (*reserva de la ley*) ilkesi
- Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü (*coparticipación federal*) ilkesi
- Siyasal ve Mali Özerklik ilkesi

Münhasıran Kanun ile düzenleme (*reserva de la ley*), diğer bir ismiyle kanunilik (*legalidad*) ilkesi etrafında gelişen içtihat, maliyenin anayasal kuruluşu bakımından temel öneme sahiptir. “Temsilsiz vergi olmaz” ilkesinden hareket eden bu ilke⁸⁹³, vergiyle başlayıp, Federal Anayasa 75. maddede alınması federal yasama organına hasredilmiş mali kararların tümü bakımından sonuç doğuran bir niteliğe yargı kararları sayesinde kavuşmuştur. Mahkeme’nin 2018 tarihli *Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. c./PEN s/sumarísimo* (Fallos: 341:1017) kararında⁸⁹⁴, hakimler Highton de Nolasco ve Rosatti’nin belirttikleri üzere, bu ilkenin gerekliliklerinin yerine getirilmiş olduğunun kabulü için, Kanunların yüksek bir kesinlik derecesine ve hukuk sükelerine, davranışlarını yönlendirebilmelerine yetecek ölçüde bir öngörülebilirlik sağlama kapasitesine sahip olmaları aranmaktadır. Bir mali kararın muhakkak federal yasama organı tarafından ve Kanun ile alınması gerekliliği hakkındaki Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarını, Federal Anayasa’nın 4. maddesini esas alarak⁸⁹⁵ şu şekilde sınıflandırmak mümkündür:

-Vergilendirme ile ilgili kararlar

-Borçlanma ile ilgili kararlar

Mahkeme’nin münhasıran Kanun ile düzenleme yahut kanunilik ilkesinin mali yükümlülüklerle ilişkili konulara uygulanacağı tespitini açıkça yaptığı kararı 1989 yılında verdiği *Fleishman Argentina Inc. (Fallos: 312:912)*⁸⁹⁶ olmuştur. Kararda açıkça “Mali yükümlülüklerle doğasının bir gereği olarak münhasıran Kanun ile düzenleme yahut kanunilik ilkesi uygulanır” ibaresi yer almaktadır. Buradaki “yahut” ibaresi birbirini ikame edici iki farklı ilkenin varlığına işaret etmez. Aksine, aynı ilke için iki isimlendirmenin de

⁸⁹³ Demokratik temsiliyeti kanunilik ilkesinin dayanağı olarak tespit eden Arjantin Yüksek Mahkemesi kararları: Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa (Fallos: 329:1554); AConsolidar SA - ART c/ Superintendencia Riesgos Trabajo - rsls. 39/98 y 25.806/98 s/ proceso de conocimiento (Fallos: 332:2872); Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 338:313); "Piantoni Hnos. SACIFI y A c/ Dirección General Impositiva si recurso directo de organismo externo (Fallos: 340:1884); Swiss Medical S.A. c/ EN - SSS s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 343:86); Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 346:1015); La Mortana S.A. v. Provincia de Buenos Aires (Fallos: 182: 411).

⁸⁹⁴<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁸⁹⁵ Federal Anayasa madde 4: “Federal Devlet, Ulusal Hazine’nin ithalat ve ihracat vergileri gelirlerinden, kamuya ait arazilerin satışından veya kiralanmasından elde edilen gelirlerden, Postane gelirlerinden, **Ulusal Kongre’nin nüfusa eşit ve orantılı olarak uyguladığı diğer katkılardan ve aynı Kongre’nin Ulusun acil durumları veya kamu yararına teşebbüsler için kararlaştırdığı kredi ve borç işlemlerinden oluşan fonlarla Ulusun masraflarını karşılar.**” Madde metnindeki “katkılar” (*contribuciones*) kelimesi Arjantin mali hukukunda vergi, resim ve harçları kapsayan şekilde kullanılmaktadır.

⁸⁹⁶<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

yapılabileceği anlamına gelir. Mahkeme 1998 yılında verdiği *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de c/ Estado Nacional s/ nulidad de decreto (Fallos: 321:1888)*⁸⁹⁷ kararında bu gerekliliğin sebebini Federal Anayasa'nın 4., 17. ve 75. maddeleriyle açıklamıştır. Atıf yapılan maddelerde sırasıyla, mali konularda başat yetkilinin yasama organı olduğu, mülkiyet hakkının tüm yurttaşlar için kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça sınırlanamayacağı ve federal yasama organının yetkileri açıklanmaktadır. Bu maddelere atıf verilerek münhasıran Kanun ile düzenleme yahut kanunilik ilkesinin açıklanıyor oluşu, ilkenin mahkeme nezdinde federal yasama organının anayasal yetki alanı içerisinde olan mali konuların, bu organdan sadır bir kanun olmadıkça kimseyi bir mali yükümlülük altında bırakamayacağı olduğu anlamına gelmektedir.⁸⁹⁸ Ayrıca, 2006 yılında verdiği *Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa (Fallos: 329:59)*⁸⁹⁹ kararında mahkeme, kanunilik ilkesinin, uygulanabilir olarak görülen eylemin tipikleştirilmesi amacına hizmet eden Kanunların varlığını gerektirdiğini ifade ederken, Kanunların vergisel yükümlülüklerin hukuki sebebi olarak kurucu işlev üstlenmelerinin aynı ilkenin bir başka gerekliliği olduğunu vurgulamıştır. Yine Arjantin Yüksek Mahkemesi tarafından verilmiş olan *Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa (Fallos: 329:1568)*⁹⁰⁰ kararında kanunilik ya da münhasıran Kanun ile belirleme ilkesinin özünün, vergi yükümlülüklerini düzenleyen Kanunların öngörülebilirliği olduğu ifade edilmiştir. Mahkeme'nin *Gutiérrez Manuel Arturo v. Provincia de San Juan (Fallos: 180:384)*⁹⁰¹ kararında kanunsuz vergi almanın haraç almak anlamına geldiği ve bunun da Federal Anayasa'nın 17. maddesinde yer alan mülkiyet hakkını ihlal ettiği tespiti yapılmıştır.⁹⁰² Kanuniliğin konusu olan “vergi” düzenlemesinin neleri kapsadığı; bir diğer deyişle vergiye ilişkin hangi belirlemelerin mutlaka Kanun ile yapılması gerektiği konusuna da Arjantin Yüksek Mahkemesi, kararlarında açıklık getirmiştir. Federe devlet tarafından,

⁸⁹⁷ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html> (s.e.t. 13/04/2025).

⁸⁹⁸ Aynı yönde bkz. *Eves Argentina S.A (Fallos:316:2329)*; *Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo (Fallos: 318:1154)*; *La Bellaca S.A.A.C.I.F. y M. C/ Estado Nacional S/ Repetición DGI (Fallos: 319:3400)*; *Kupchik, Luisa Spak de y Kupchik, Alberto Mario c/ B.C.R.A. y Estado Nacional (M.E.) s/ varios (Fallos: 321:366)*; *Unifund Soc. Gerente de Fondos Comunes de Inversión S.A. y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional - decreto 194/98 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 323:240)*; *Vicentín SAIC c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ Civil y Comercial – varios (Fallos: 346:441)*.

⁸⁹⁹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰¹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰² Aynı yönde bkz. *Destilerías, Bodegas y Viñedos el Globo Ltda. v. Provincia de San Juan (Fallos: 184:542)*; *Salvador Lopez Mansilla y otro v. Provincia de San Juan (Fallos: 186:521)*.

vergiye federal yasama organının belirlediği orandan farklı bir oran belirlenmesini verginin kanuniliği ilkesine aykırı gördüğü *Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Tucumán, Provincia de s/acción declarativa (Fallos: 329:1554)*⁹⁰³ kararı oranlar bakımından ilkenin anlamını ortaya koymuştur. Öte yandan, Mahkeme'nin ön ödemeli (*prepago*) hizmet veren sağlık kuruluşları için Sağlık Bakanlığı tarafından alınacağı Kanun ile belirlenen kayıt ücretinin miktarının belirlenmesinin aynı Kanun ile bir idari birim olan Sağlık Hizmetleri Müfettişliğinin kararına terkedilmesini verginin kanuniliği ilkesine aykırı gören *Swiss Medical S.A. c/ EN - SSS s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 343:86)*⁹⁰⁴ kararı, federal yasama organının vergi haricinde elde ettiği kamu kaynakları bakımından da kanunilik ilkesine tabi olması gerektiğini deklare etmiştir. Mahkemeye göre hem vergiler hem de diğer kamu alacaklarının belirlenmesinde federal yasama organı, alınacak miktarı ya da oranı net bir şekilde kendisi belirlemek durumundadır. Bu yetkisini bir idari birime bırakamayacağı gibi, federe devletlerin yasama organına da bırakamaz. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin verginin kanuniliği ilkesinin uygulama alanıyla ilgili en kapsamlı ve net belirlemeyi yapan kararının 2023'te verdiği *Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 346:1015)*⁹⁰⁵ kararı olduğu söylenebilir. Karara göre kanunilik ilkesi hem vergi, harç veya katkı paylarının yaratımını hem de vergiyi oluşturan temel unsurların, yani vergiyi doğuran olay, oran, verginin konusu ve vergi muafiyetlerinde yapılacak değişiklikleri kapsamaktadır. Buna ek olarak mahkeme aynı yıl verdiği *Vicentín SAIC c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ Civil y Comercial – varios (Fallos: 346:441)*⁹⁰⁶ kararında vergi matrahının kanun dışında bir araçla değiştirilmesinin de verginin kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil ettiğini ortaya koymuştur.

2.1.1.3.1. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin Münhasıran Kanun ile Düzenleme (Kanunilik) İlkesinin Uygulanışı İçin Belirlediği İlkeler

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin vergilendirme konusunda münhasıran Kanun ile düzenleme yahut kanunilik ilkesi ile ilgili verdiği kararları Benzetme (Analoji) Yasağı, Olağanüstü hâl (OHAL) Kararnameleri, Yasama Delegasyonu Yasağı, Kanunilik İlkesinin

⁹⁰³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰⁶ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

Muafiyetlere Uygulanması ve Harçlara Uygulanması olmak üzere beş konuda verdiği gözlemlenmiştir.

2.1.1.3.1.1. Benzetme (Analoji) Yasağı

Kanun ile salınmış verginin kapsamının ve unsurlarının yorum yoluyla genişlemesinin Federal Anayasaya aykırılığını ortaya koyan bu kuralla ilgili olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin vermiş olduğu birçok karar bulunmaktadır. Bu kararlar arasında *Fleishman Argentina Inc. (Fallos: 312:912)*⁹⁰⁷ kararının emsal niteliğinde olması sebebiyle önemi büyüktür. Kararda açıkça, vergilendirmeye ilişkin normların yorumlanmasında gerek yeni bir vergi salmak için yahut verginin kapsamını yasa koyucunun tarafından öngörüleni aşan bir şekilde genişletmek için analojinin kullanılmasının kabul edilemeyeceği belirtilmiştir.⁹⁰⁸ Karara konu olayda, bir tür içecek için belirlenmiş verginin, “serinletici içecek” olmak itibarıyla benzeri kabul edilen bir başka tür içeceğe de uygulanmak istenmesi söz konusu olmuş, Mahkeme yukarıdaki gerekçeyle verginin konusunda bu şekilde bir genişletme yapmanın mümkün olmadığına hükmetmiştir. *Prevención Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General Impositiva (Fallos: 331:831)*⁹⁰⁹ kararındaysa mahkeme, sosyal güvenlik ödemelerinin bir kısmı için Federal Gelir İdaresine tanınan, ödeme sırasında kesilen banka komisyonunun geri ödenmesi yerine mahsup edilmesi imkânının tüm sosyal güvenlik ödemelerini kapsayacak şekilde uygulanmasını analoji yasağına aykırılık sebebiyle verginin kanuniliği ilkesine aykırı görmüştür. Benzer şekilde, *Eves Argentina S.A (Fallos: 316:2329)* kararında mahkeme, ilgili kanunda sayılı hizmetleri verenler için belirlenmiş verginin, bu hizmetleri veren kuruluşlarla hizmeti almak isteyenler arasında aracılık faaliyeti yapanlara da uygulanmasını salık veren Başkanlık kararnamesini kanunilik ilkesine aykırı bulmuştur. *Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa (Fallos: 329:1568)* kararına konu uyuşmazlıktaysa bir şirketin, Eyaletin Mali Kanunu'nda (*Código Fiscal*) belirlenen genel vergi oranı yerine istisnâ vergi oranına tabi kılınması ve vergi matrahının belirlenmesinde şirket tiplerine göre belirlenmiş istisnâ uygulamalara dahil edilmesi için yapılmış bir genişletici yorum söz konusudur.

⁹⁰⁷ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁰⁸ Bu açıklamanın aynen yer aldığı diğer kararlar: *Eves Argentina S.A (Fallos: 316:2329)*; *Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa (Fallos: 329:1568)*; *Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 346:1015)*

⁹⁰⁹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

Eyalet idaresi, verdiği bir idari kararla, vergi oranı ve vergi matrahı konusunda istisnaya tabi tutulan şirket tiplerinden birine davacı şirketi yorum yoluyla benzetmiştir. Bu da şirketin, verginin iki unsuruna da genel hükümlere tabi rejim uygulansaydı ortaya çıkacak olandan daha yüksek bir vergi miktarıyla yükümlendirilmesine sebep olmuştur. Fakat Mahkeme, söz konusu idari kararın kanunilik ilkesine aykırılığını açıkça ortaya koymuştur. Zira vergi matrahı ve vergi oranı belirlemek ve vergi yükümlülerini verginin bu unsurlarına göre kategorize etmek için kanun düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır.⁹¹⁰

2.1.1.3.1.2. Olağanüstü Hâl (OHAL) Kararnameleri

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin Olağanüstü hâl (OHAL) Kararnameleriyle yapılan düzenlemeleri kanunilik ilkesine aykırı gördüğü kararlara verilebilecek ilk örnek, 1995 yılında verilmiş *Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo (Fallos: 318:1154)*⁹¹¹ kararıdır. Bu karar konu olayda çıkarılan OHAL kararnamesiyle filmlerin sinema salonlarında gösterimine yönelik bilet satışı için belirlenmiş vergi oranının, filmlerin videobantlarının satışına ve kiralanmasına da uygulanması salık verilmiştir. Mahkeme öncelikle, vergiyle ilgili konularda yasama organına tanınmış münhasır yetkiye, OHAL Kararnameleriyle istisna getirilemeyeceğini ortaya koymuştur. Ardından yasa koyucunun ilgili kanunu yaparken niyetinin OHAL Kararnamesinde yer alan şekilde bir uygulamayı kapsamadığını tespit etmiş ve karara konu kararnameyi Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Bir başka kararı olan *La Bellaca S.A.A.C.I.F. y M. c/ Estado Nacional s/ Repetición DGI. S.C. (Fallos: 319:3400)*⁹¹² kararına konu olan olayda çıkarılan OHAL kararnamesinin, Kanun ile belirlenmiş bir vergi oranını artırdığı görülmektedir. Mahkeme bu durumu değerlendirirken, yasama organının Federal Anayasa'da, vergiyle ilgili düzenlemelerde istisnasız bir şekilde tek yetkili olarak belirlenmiş olduğuna vurgu yapmıştır. Bunun yanında Federal Anayasa'nın 99/3-3. maddesinde yürütme organına tanınmış OHAL kararnamesi çıkarma yetkisine belirlenen sınırlar içerisinde vergiye ilişkin konuların da bulunduğu işaret etmiştir. *Kupchik, Luisa Spak de y Kupchik, Alberto Mario c/ B.C.R.A. y Estado (Fallos: 321:366)*⁹¹³ kararındaysa mahkeme bu kez 99/3-3'ün yanında

⁹¹⁰ Şirket tipi üzerinden aynı genişletici yorumu yaparak davacı şirketi istisna Rejimi'ne tabi tutan başka bir eyaletin idari kararının kanunilik ilkesine aykırılık sebebiyle Federal Anayasa'ya aykırılığının tespit edildiği Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararı için bkz. Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa (Fallos: 329:59).

⁹¹¹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹¹² <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹¹³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

Federal Anayasa'nın 99/3-2. maddesindeki "yürütme tarafından yasama işlemi niteliğinde düzenleyici işlemler yayınlamanın mutlak ve geri dönülmez biçimde (kesin) hükümsüzlük yaptırımıyla karşılanacağı" hükmüne atıf yapmıştır. Bir diğer deyişle, bu türden bir OHAL kararnamesi Kanun ile onaylansa bile, bu durum onu anayasaya uygun hale getirmeyecektir. Anayasaya aykırılığı tespit edilen OHAL kararnamesinde devlet bonosunun tahsiline yarayan "kupon"ların iptali durumunda kupon sahiplerinden, iptal anında ellerinde bulunmamasına rağmen kupona ekli menkul kıymetlerin artık değeri üzerinden vergi kesintisi yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Oysa konu hakkındaki kanun, olaya konu kategorideki kuponun iptali durumunda, iptal tarihinde elde bulunan menkul kıymetin değeri ve kupon tutarı üzerinden vergi kesintisi uygulanmasını öngörmektedir. Söz konusu kararname, sonradan bir Kanun ile onaylanmıştır. Ancak yukarıdaki gerekçeyle Arjantin Yüksek Mahkemesi, onaylayan kanunu da anayasaya aykırı bulmuştur. Yürütme organının olağanüstü hâl tedbirleri kapsamında, vergi borçlarının güncelleştirilmesinde enflasyon etkisine uyum sağlamak amacıyla çıkardığı başka bir OHAL kararnamesi hakkında verdiği *R.O. Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ D. G.I. (Estado Nacional) s/ repetición D.G.I. (Fallos: 321:270)*⁹¹⁴ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi, borçların tahsil edilmesi ve güncelleştirilmesi hakkında bir kanun bulunduğunu ifade etmiş ve bu kanunun rejiminden ayrılmak için yürütme organının olağanüstü hâl koşullarının gerekleri doğrultusunda sunduğu gerekçeleri yeterli görmemiştir. Mahkemeye göre yürütme organı karara konu kararname vasıtasıyla ödenecek vergi miktarını doğrudan etkileyen bir düzenleme yapmıştır. Bu durum, yasama organı tarafından yürütme organına, ödemelerin yeniden düzenlenmesi konusunda Kanun ile verdiği açık bir yetki olmadıkça Federal Anayasaya aykırıdır. *Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/amparo (Fallos: 325:2394)*⁹¹⁵ kararında Mahkeme'nin karşısına bu kez, OHAL kararnamesi yoluyla serbest eyaletlerdeki ticari faaliyetin tabi olduğu kanuni rejimin dışında bir düzenlemeye imza atılması hususu gelmiştir. Düzenlemede La Pampa serbest ticari eyaletinde yapılacak iş ve işlemler için birtakım vergi muafiyetleri yer almaktadır. Birden fazla kanuni düzenlemeye muhalefet eden bu kararname kanunilik ilkesine, dolayısıyla da Federal Anayasaya aykırı bulunmuştur.

⁹¹⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹¹⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

2.1.1.3.1.3. Yasama Delegasyonu Yasağı

Yasama delegasyonu, Federal Anayasa'nın 76. maddesinde açıkça düzenlenmiş bir yasak olarak karşımıza çıkmaktadır. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin, verginin kanuniliği ile yasama delegasyonu yasağını beraber ele aldığı kararları bulunmaktadır. Bu kararlar arasından *Selcro S.A. c/ Jefatura Gabinete Mos. deci. 55/00 (dto. 360/95 y 67/96) s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:4251)*⁹¹⁶ kararına, bütçe Kanunu'nda yer alan bir hüküm konu olmuştur. Bahsi geçen hüküm Kabine Başkanlığına, bütçe kanunun geçerli olduğu bir yıllık süre boyunca yasama tarafından herhangi bir sınır ya da genel politika çerçevesi belirlenmeksizin, hizmet bedeli miktarını belirleme ve artırma, ödeme rejimini belirleme yetkisi vermiştir. Mahkeme bu yetkilendirmeyi Federal Anayasaya aykırı bulmuştur. Kararın gerekçesi, Federal Anayasa'nın yasama delegasyonunu kural olarak yasaklamış olduğu, ancak Anayasada sayılı durumlarda ve kısıtlı süre için delegasyonun mümkün olduğu, bütçe Kanunu'nda yürütme lehine yapılan bu türden bir delegasyonun Federal Anayasa'nın izin verdiği istisnai hallerden birine dahil olmadığı, zira vergi hukukunun maddi yönlerinin bu haller içinde sayılamayacağı şeklindedir. *Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo (Fallos: 337:388)*⁹¹⁷ kararında ise Mahkeme, Ekonomi ve Altyapı Bakanlığı'nın, önceki aşamalarda Federal Anayasaya aykırı olduklarına hükmedilen iki kararını incelemiştir. Bu kararlarla Bakanlık, MERCOSUR'un⁹¹⁸ ortak nomenklatüründe yer alan tüketim mallarının ihracatında hedef ülkenin vergi yükümlüsü olarak belirlendiği %10 ve %5 oranlarında ihracat vergisi salmıştır. Kararın yürürlüğe girmesinden iki yıl sonra karar içeriğindeki verginin düzenlendiği bir kanun çıkarılmıştır. Mahkeme, Bakanlık kararının, ilgili yasal düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar geçen süre için geçersiz olduğunu belirtmiş ve kendisinden önceki Mahkeme'nin anayasaya aykırılık kararını onaylamıştır. Kararda kanunilik yahut münhasıran Kanun ile düzenleme ilkesinin yürütmenin eylemlerine çizdiği kesin çerçevenin içine yasama delegasyonu yasağının da dahil olduğu tespitinin yapılmış olması önemlidir. Bir diğer vurgulanan husus da yürütmenin vergi hakkında yapacağı düzenlemenin kapsamı ancak yasayla temel unsurları belirlenen verginin ayrıntılarından müteşekkil olabileceğidir. Buna göre yürütme,

⁹¹⁶ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹¹⁷ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹¹⁸ Güney Ortak Pazarı (MERCOSUR), başlangıçta Arjantin, Brezilya, Paraguay ve Uruguay tarafından kurulan ve daha sonra Venezuela ve Bolivya'nın da katıldığı bölgesel bir entegrasyon sürecidir. Ulusal ekonomilerin uluslararası pazara rekabetçi bir şekilde entegre edilmesiyle ticaret ve yatırım fırsatları yaratacak ortak bir alanın oluşturulması temel amacı etrafında örgütlenmiştir. Bkz. **MERCOSUR**, ¿Qué es el MERCOSUR?, <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>, (S.E.T.13/04/2025)

verginin ana unsurlarını belirleyen kararlar alamayacaktır. Aksi hem kanunilik hem de yasama delegasyonu yasağına aykırılık teşkil eder. Bir başka bütçe kanunu hükmü ile ilgili verdiği karar örneği olan *AConsolidar SA - ART c/ Superintendencia Riesgos Trabajo - rsls. 39/98 y 25.806/98 s/ proceso de conocimiento (Fallos: 332:2872)*⁹¹⁹ kararında Mahkeme, yetkililerin yerine getireceği danışmanlık ve denetim görevleri için yapılacak harcamaların finansman kaynağı olarak meslekî risk sigortası şirketleri ve risk sigortasını kendileri üstlenen işverenleri gösteren kanun hükmünü Federal Anayasaya aykırı bulmuştur. Aykırılığın sebebi olarak, her ne kadar alınacak verginin yükümlüsü Kanun ile belirlenmişse de miktarın tamamen, danışmanlık ve denetim görevi yapacak idareye bırakılmış olması gösterilmiştir. Gerçekten de ilgili bütçe kanunu hükmünde yapılacak katkının miktarının, gideri karşılanacak faaliyetleri yapan idarenin belirleyeceği bir bedelde olacağı ifade edilmektedir. Bu durum Mahkeme'nin yasama delegasyonu yasağına aykırılığı tespit etmesi için yeterli olmuştur. Benzer şekilde mahkeme, *Swiss Medical S.A. c/ EN - SSS s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 343:86)*⁹²⁰ kararında, Ön Ödemeli Tıp Kanunu'nun "Finansman" başlıklı 25. maddesini Federal Anayasaya aykırı bulmuştur. Bu kanun maddesinde ön ödemeli (*prepago*) tıp sisteminin finansman kaynağı olarak Sağlık Bakanlığı'nın belirleyeceği yıllık abonelik ücretleri gösterilmiştir. Abonelik ücretlerinin düzenlenmesi tamamen çıkarılacak yönetmeliğe terk edilmiştir. Mahkeme bu tür bir abonelik ücretinin vergi niteliğinde olduğuna hükmetmiş, ardından vergiyle ilgili konularda temel unsurların yasama tarafından Kanun ile belirlenmesi gerektiğini ve bunun yürütmeye devredilemez bir sorumluluk olduğunu kanunilik ve yasama delegasyonu yasağı üzerinden açıklamıştır.

2.1.1.3.1.4. İlkelerin Muafiyetlere Uygulanması

Vergi muafiyetleriyle ilgili olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi, kanunsuz muafiyet olamayacağını, bir diğer deyişle, muafiyet kapsamına giren durumların, muafiyetle ilgili olarak ihdas edilen kanun hükmü içerisinde mutlaka yer alması gerektiğini, yorum yoluyla muafiyet türetilmeyeceğini kararlarında deklare etmiştir.⁹²¹ *San Juan, Provincia de c/*

⁹¹⁹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²¹ Bu değerlendirmenin yer aldığı kararlar: *Multicambio S.A. (Fallos: 316:1115)*; *Cámara Argentina del Libro y otros c/ P.E.N. - dto. 616/01 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:3168)*; *Fundación Médica de Bahía Blanca c/ Fisco Nacional (D.G.I.) s/ impugnación acto administrativo (Fallos: 327: 3660)*; *Cascos Blaneoi el AFIP - resols. 278/00'y 286/00 s 1 proceso de conocimiento (Fallos: 338:453)*.

*A.F.I.P. s/ impugnación de deuda (Fallos: 331:1468)*⁹²² kararında Mahkeme, istisnaların kanunun sözünden, yasa koyucunun iradesi hakkında tereddüte yer bırakmayacak şekilde anlaşılması gerektiğini vurgulamış ve bu gerekliliğin kanunilik ilkesinden ileri geldiğinin altını çizmiştir. *Gas Natural Ban S.A. c/ Municipalidad de Campana (Pcia. de Buenos Aires) s/ acción meramente decltv. (Fallos: 326:2653)*⁹²³ kararındaysa istisnanın yalnızca yürütmenin kararnamesiyle belirlenmesini Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre yürütme organının vergilerde istisna yaratması mümkün olamayacağı gibi, yasama organının ortaya koyduğu istisnaları yorum yoluyla daraltması da mümkün olmayacaktır. *Austral Cielos del Sur S.A. (TF 16.545- I) c/ DGI (Fallos: 334:763)*⁹²⁴ kararında mahkeme, yasa koyucunun Katma Değer Vergisi Kanunuyla yarattığı istisna kategorisinin “yük ve insan taşıma faaliyeti” olup, bu kategoriye sipariş ve paket taşımanın da dahil olduğunun kabulünün gerektiğini, yürütmenin aksini ortaya koyan düzenlemenin, vergi istisnasının yalnızca Kanun ile belirlenebileceği kuralına, aykırı olduğunu ortaya koymuştur. Katma Değer Vergisi istisnalarıyla ilgili bir başka kararı olan *Cámara Argentina del Libro y otros c/ P.E.N. - dto. 616/01 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:3168)*⁹²⁵ kararında Mahkeme, istisna kategorisi olarak “kitaplar”ın belirlendiğini, yürütmenin düzenleyici işlemiyle kitaplar arasından çocuklar için basılan baskı, çizim ve oyama kitapları ile basılı müzik eserlerini çıkarmasının kanunilik ilkesine aykırılık teşkil ettiğini tespit etmiştir.

2.1.1.3.1.5. İlkelerin Harçlara Uygulanması

Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarında hizmet bedelleri (harçlar), bir kamu kurumunun verdiği belirli bir hizmetin geliştirilmesi amacıyla yasayla belirlenmiş durumlarda kişilerin belirli bir kamu kurumu etkinliğine referansla ödemekle yükümlü kılındıkları bir vergi türü olarak tanımlanmaktadır.⁹²⁶ Mahkemeye göre bu kamu alacağı da diğer vergi ve vergi benzerleri gibi kanunilik ilkesine uygun şekilde tipikleştirilmelidir. Kanundan başka bir araçla hizmet bedeli belirlendiğini tespit ettiği durumlarda Mahkeme, ilgili, yürütme organının ilgili karar yahut kararnamelerinin Federal Anayasaya aykırılığını

⁹²² <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²⁶ Berkley International A.R.T. S.A. c/ E.N. (M° E. y O.S.P.) - dto. 863/98 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 323:3770), <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

ilan etmiştir.⁹²⁷ Bu tespitini Mahkeme, kanunilik ilkesiyle ilgili kararlarında sıklıkla belirttiği, “anayasal ilkeler ve kurallar, yasama organı dışındaki herhangi bir hükümet organının vergi, resim ve harç koymasını yasaklamaktadır” içtihadına dayandırmaktadır.⁹²⁸ *Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda s/ acción meramente declarativa – medida cautelar*⁹²⁹ kararında doğalgaz sağlayıcısı davacı şirket mahkemeden, belediyenin kendisinden talep ettiği “Ticari ve Sınai Faaliyetlerle Hizmet Faaliyetleri Hakkında Belediye Hizmeti Bedeli”nin anayasaya aykırı olduğunu tespit etmesini talep etmiştir. Mahkeme bedelin ve gerekçesinin belirlenış biçimi hakkında, oldukça geniş bir tanımlama yapıldığını, öyle ki ortada ücretlendirilmiş bir hizmet yerine, alınmak istenen bedel için bir göstermelik mazeret bulunduğu değerlendirmesini yapmıştır. Bu durum mahkemeye göre, gelirlerin amaç dışı toplanması ve kullanımına sebep olabilecek nitelikte, kanunilik ilkesine aykırı bir serbestlik oluşturmakta olup, anayasaya aykırıdır.

2.1.1.3.2. Borçlanma ile İlgili Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları

Kamu kaynaklarının oluşumunda tek kaynağın vergiler olmadığı ve kamu kaynaklarının hatırı sayılır bir kısmının borçlanmadan elde edildiği dikkate alındığında, Yüksek Mahkeme’nin bu husustaki değerlendirmelerini dikkate almanın önemli olduğu anlaşılmaktadır. Borçlanma konusunda Arjantin Cumhuriyeti, Anayasa, organik Kanunlar, Kanunlar ve kararnamelerden oluşan karmaşık bir sistemi benimsemiştir. Bu sistemin işleyişıyle ilgi Arjantin Yüksek Mahkemesi kararları, bu işleyište anayasal ilkelerin korunmasına katkı sağlamış ve devlet maliyesinin Cumhuriyet rejiminin gerektirdiği kuvvetler ayrılığı prensiplerine uygunluğu garanti altına almaya çalışmıştır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin borçlanma işlemleriyle ilgili olarak verdiği ilk kararlarından biri *Brunicardi, Adriano C. V. Banco Central (Fallos: 319: 2886)*⁹³⁰ kararıdır.⁹³¹ Karara konu olayda Arjantin Merkez Bankasının verdiği dolar cinsinden bonoyu elde bulunduran alacaklı, söz konusu bononun ödenmemesi hususunu Mahkeme’nin önüne

⁹²⁷ Bkz. Aynı karar.

⁹²⁸ Selcro S.A. c/ Jefatura Gabinete Mos. deci. 55/00 (dto. 360/95 y 67/96) s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:4251); Kupchik, Luisa Spak de y Kupchik, Alberto Mario c/ B.C.R.A. y Estado (Fallos: 321:366) ve diğerleri, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹²⁹ <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-actora-causa-gasnor-sa-municipalidad-banda-accion-meramente-declarativa-medida-cautelar-fa21000218-2021-10-07/123456789-812-0001-2ots-eupmocsollaf?>, (s.e.t. 13/04/2025)

⁹³⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹³¹ Corti, s.639.

taşımıştır. Davacının iddiası, kur korumalı şekilde borç vermeyi sağlayan, merkez bankasının bu uygulaması, başlatıldığı 1982 yılında geçerli olan kanun ve kararnamelere uygunken, 1986 yılında bu bonoların karşılıklarının bonoların ihraç edildiği tarihindeki koşullar altında ödenmemesinin, Federal Anayasaya aykırılık oluşturduğu yönündedir. Mahkeme, söz konusu değişikliğin sebebinin ülkede yaşanan dolar rezervi sorunu ve bu tür bonoların aynı şekilde ödenmeye devam edilmesinin ulusal egemenliği tehdit edecek seviyede bir tehlike oluşturur hale gelmesi olduğunu dile getirmiştir. Söz konusu borç ilişkisinin kamusal niteliğinin unutulmaması gerektiğinden bahisle, yürütmenin ödeme koşullarında yaptığı tek taraflı değişikliğin anayasaya aykırı olmadığını dile getirmiştir. Davacı ayrıca, yapılan değişikliğin, borçlanma konusunda Federal Anayasa'nın tek yetkili olarak belirlediği Ulusal Kongre tarafından, kanuna uygun şekilde değil, yürütmenin kanuna aykırı iradesiyle yapıldığı, bu sebeple de ilgili kararnamenin, Federal Anayasaya aykırı bir düzenleme olduğunu iddia etmiştir. Mahkeme bu iddiaya cevap verirken oldukça geniş bir değerlendirme yapmıştır. Davaya konu bonoların ihracını mümkün kılan düzenlemenin kendisi *de facto* bir yürütme organının kararnamesidir. Davacının dayandığı kanun da aynı *de facto* yönetimin başka bir unsuru tarafından yapıldığından, düzenlemenin kaynağında kanun-kararname ayrımı yapmanın bir yararı yoktur. Kökeni hukuk dışı olan böyle bir düzenlemeye dayanarak bono alma hakkının hiç doğmadığını kabul etmek gerekecektir. Ayrıca Ulusal Kongre, söz konusu *de facto* yönetim ortadan kalktıktan sonra çıkardığı bir Kanun ile, bu yönetimin 1981, 1982, 1983 yıllarına ait harcama (kesin) hesaplarını reddettiğini beyan etmiştir. Böylece bu yönetimin mali idaresini, aldığı kararlarla birlikte geçersiz kılmıştır. Davaya konu olan dolar cinsinden ihraç edilen bonoların ödenmemesi kararı da bu kanuna uygun olarak alınmıştır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin borçlanmada kanunilik ilkesiyle ilgili içtihadında yer alan kararlardan biri de *Jorge César Amui Azize v. Provincia de Salta (Fallos: 315: 2300)*⁹³² karara konu olayda eyalete karşı dava açılmıştır. Davacı, eyalet idaresince çıkarılmış kararnameye uygun olarak ihraç edilen hamiline yazılı borç senedinden doğan 10.000 euro tutarındaki alacağının ödenmesi için mahkemeye başvurmuştur. Davacıya göre söz konusu borcun vadesinin ertelenmesi, eyalet mahkemesi kararlarının icrai kabiliyetlerinin ve eyalet mallarının haczedilebilirliğinin eyalet yürütme organı kararnamesiyle kısıtlanması mülkiyet hakkını ihlal etmenin yanında, “kanunun hukuki önceliği” (kanunilik/münhasıran Kanun ile düzenleme) ilkesinin gereklerini karşılamaması

⁹³² [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

sebebiyle Federal Anayasaya aykırıdır. Mahkeme, yaptığı değerlendirmede öncelikle, davacının Federal Anayasaya aykırılığını iddia ettiği 81/88 sayılı kararnamenin Kanun ile onaylanmış olduğuna dikkat çekmektedir. Ayrıca, önceki kararlarına atıf yaparak, olağanüstü hâllerde karşılıklı rızayla akdedilmiş sözleşmelerin ve mahkeme kararlarının icrasını askıya alan Kanunların, özlerini değiştirmemek kaydıyla anayasa normlarına uygun kabul edilmeleri gerektiğini vurgulamıştır.

Nihayet, borçlanma tahvilleri konusunda emsal niteliğindeki *Galli, Hugo Gabriel y otro c/ PEN – ley 25.561 - dtos. 1570/01 y 214/02 s/ amparo sobre ley 25.561 (Fallos: 328:690)*⁹³³ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi, çıkarılan devlet tahvilleri için belirlenen koşulların (vade, faiz oranı, ödeme tarihi vb.) keyfi olarak değiştirilmesinin Anayasanın 17. maddesinde belirtilen mülkiyet hakkına aykırı olduğu iddiasına cevaben, yapılan değişikliklerin keyfi olduğunun kabul edilemeyeceğini dile getirmiştir. Mahkeme'nin değerlendirmesine göre devlet tahvilleri aracılığıyla yapılan iç borçlanma, devletin tek taraflı işlemiyle gerçekleşmektedir. Burada tarafları eşit olan ve sözleşme akdedilirken belirlenen koşullarla bağlı iki eşit taraftan bahsedilemez. Kararda Mali İdare Kanunu'nun 65. maddesine atıfla, başka bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulmaksızın bu tür değişiklikleri yapmanın yürütme organının yetkisi kapsamına girdiği hususunda da bir şüphe olmadığı ifade edilmiştir. Bu değerlendirmeler ışığında devlet tahvili çıkarma yoluyla yapılan iç borçlanmanın koşullarında yürütme organının kararnamesiyle yapılan değişikliklerde Anayasa'ya aykırı bir husus bulunmamaktadır.⁹³⁴ Bu kararla ortaya çıkan ve uygulanacak hukukun Arjantin hukuku olduğu borçlanma senetleri için geçerli olan “Galli” doktrininin *Rabolini, Germán Adolfo c/ EN - M° Economía- resol 73/02 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 333:855)*⁹³⁵ kararıyla, uygulanacak hukukun yabancı ülke hukuku olduğu borçlanma senetlerine doğru genişletildiği görülmektedir.⁹³⁶ *Claren Corporation c/ E.N 517/518 CPCC exequátur s/ .varios (Fallos: 337: 133)*⁹³⁷ kararında savını güçlendirerek Mahkeme, borçlanma koşullarının yeniden yapılandırılabilirliğini kabul etmeyen bir yabancı borç

⁹³³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹³⁴ Olağanüstü hâl tedbirleri kapsamında borçlanma sözleşmelerinde yapılan değişiklikleri Galli kararına atıf yapılarak gerekçelendirilen ve Federal Anayasaya aykırılık iddialarını reddeden karar örneği olarak bkz. Salamone, Irene Esther c/ Formosa, Provincia de y Estado Nacional s/ acción de inconstitucionalidad; Osiad Salud (Obra Social para el Personal de la Industria Aceitera, Desmotadora y Afines) c/ Chaco, Provincia del s/Acción de Inconstitucionalidad (Fallos: 335:2505).

⁹³⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹³⁶ **Dalla Via, Alberto Ricardo** (2016), El tratamiento constitucional de la deuda externa, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Doctrina 2016, s.16, <https://www.ancmip.org.ar/user/files/DallaV%C3%ADa-D-16-2.pdf>, (s.e.t.23.05.2024).

⁹³⁷ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

verenin senedinin ülke içinde işlem görmesine müsaade edilmesinin “Galli” kararında belirtilen prensipler doğrultusunda kamu düzenine aykırı kabul edilmesi gerektiği sonucuna varmıştır.⁹³⁸

2.1.1.3.3. Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin Para Basımı ile İlgili Kararları

Arjantin Cumhuriyeti’nin anayasal yetki paylaşımı konusunda tarihsel olarak birliğin sağlanmasını temsil eden ve bu anlamda Arjantin federalizminin bir nevi simgesini teşkil eden para basma yetkisinin tekliği ve Ulusal Kongre’ye aidiyeti konusu hakkında verilmiş *Galletti, Aquiles v. Provincia de San Juan, 1926, Fallos (148:65)*⁹³⁹ kararında, para basılması ve dolaşımının sağlanmasının Federal Anayasa’da açıkça Ulusal Kongre’ye tanınmış bir yetki olduğunun altı çizilmiştir. Aynı kararda, eyaletlere para basma yetkisinin tanınmamış olmasının eyaletlerin özerkliğine hanel getirmedeği açıklanmıştır. Eyaletlerin kendi kalkınmaları için alacakları finansal inisiyatiflerin önünün açılması gerektiği fakat para basma konusunun bu kapsamda değerlendirilemeyeceği kararda belirtilmiştir. Gerekçe olarak, eyaletlerin para basmalarına müsaade edildiği takdirde ülkenin parasal rejiminin bütünlüğünün bozulacağı öngörüsü öne sürülmüştür.

2.1.1.4. Mali Yetkilerin Dikey Paylaşımı

Devletin kaynak edinme yolundaki finansal faaliyetleri, Arjantin mevzuatında yukarıda açıklandığı üzere hem yatay kuvvetler ayrılığı hem de dikey kuvvetler ayrılığı prensibine göre bölünmüştür. Bu bölümde, finansal yetkiler bakımından dikey kuvvetler ayrılığı ilkesi takip edilerek yapılan yetki bölüşümü hakkında verilmiş Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları incelenecektir. Bu konudaki mahkeme kararları kendi içinde, vergi toplamaya, borçlanmaya ve para basma yetkisine ilişkin olmak üzere kendi içinde bir konu dağılımına sahiptir.

2.1.1.4.1. Federal Devlet ve Eyaletler Arasındaki Yetki Paylaşımı

Zaman içinde eyaletlere parça parça verilen gelir elde etme yetkileriyle Arjantin’in kamu gelirleri sistemi karmaşılaşmış, bu durum Arjantin Yüksek Mahkemesi’ni 1927

⁹³⁸ Dalla Via, aynı yer.

⁹³⁹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

yılında verdiği *SA Simón Mataldi Ltda. v. Provincia de Buenos Aires (Fallos: 149:260)*⁹⁴⁰ kararında Anayasa reformu ve gelirlerin milli zeminde düzenlenmesi ihtiyacının varlığına ilişkin tespit yapmaya sevk etmiştir. Dile getirilen ihtiyaçlar doğrultusunda 1934 yılında “İç Vergilerin Birleştirilmesi Kanunu” çıkarılmış, 1973 yılında çıkarılan 20.221 sayılı Kanun ile bu kanunda yer alan yapı güçlendirilmiştir. Bu süreci 1988 yılında, bugün hala geçerli olan Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu’nun (*Ley de Coparticipación Federal*) çıkarılması izlemiştir. Ardından 1994 Anayasa reformuyla federal devlet ve eyaletler arasındaki yetki bölüşümü esaslarına son şekli verilmiştir.

Yasama etkinliklerindeki bu hareketliliğin yansımaları Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarına da yansımıştır. 2001 tarihli *El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa*⁹⁴¹ kararında Buenos Aires eyaletinin gerçekleştirdiği eyaletler arası taşıma hizmeti için belirlediği ücretler tartışma konusu olmuştur. Davacının iddiası alınan bu ücretin Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 12. fıkrasına, 20.221 sayılı Kanun ile getirilen mali rejime ve Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu’na aykırı olduğudur. Mahkeme kararında, öncelikle kamu menfaatini ilgilendiren böyle bir uyuşmazlığın, davacısı bir özel şirket olmasına karşın, yürüttüğü faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olması sebebiyle hukuk mahkemelerinin değil kendi yetkisinin sınırları içinde kaldığını, bir diğer deyişle uyuşmazlığın kamu hukukunu ilgilendirdiğini tespit etmiştir. Ardından 1994 Anayasa reformuyla şekillendirilmiş Federal Anayasa’nın 75. maddesinin Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu’nun koyduğu rejime önemli değişiklikler ekleyerek meseleye anayasal çerçeve kazandırdığını aktarmıştır. Eyaletler ve Federal Devlet arasındaki yetkileri düzenleyen hukuki metinlerin her zaman, iki taraf açısından kamu yararını ortak zeminde buluşturma amacı güttüğünü hatırlatan mahkeme, bu metinlerin hiçbir zaman eyaletleri baskılamak ve özerkliklerini ortadan kaldırmak için kullanılamayacağını ifade etmiştir.⁹⁴² Mahkeme, kaynak bölüşümünde eyaletlerin özerkliğinin önemini ön plana çıkardığı ve 2015 yılında vermiş olduğu *Santa Fe, Provincia de el Estado Nacional si acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos:*

⁹⁴⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁴¹ https://www.estudioca.com.ar/wp-content/uploads/2019/07/9982-El-C%C3%B3ndor-Empresa-de-Transportes-SA-c_Buenos-Aires-Provincia-de-s_acci%C3%B3n-declarativa.pdf, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁴² Aynı yönde bkz. Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa (Fallos: 322:1781), 19/08/1999; Bressani, Carlos H. y Otros c/ la Provincia de Mendoza, Inconstitucionalidad de leyes y devolución de dinero (Fallos: 178:9), 02/07/1937.

338:1389)⁹⁴³ kararında, Federal Anayasa'nın, kaynak bölüşümü için yapılmasını öngördüğü uzlaşma Kanunu'nun hem federal hem de federe yasama organları tarafından onaylanacağı ve tek taraflı olarak değiştirilemeyeceği yönündeki hükümlerini gerekçe göstererek anılan kanunun diğer Kanunlara karşı hiyerarşik üstünlüğü olduğunu ortaya koymuştur.

2012 yılında verdiği *Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/ Chubut, Provincia del y otro (Estado Nacional) y otros s/Accion Declarativa (Fallos: 335:996)*⁹⁴⁴ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi, eyaletin elektrik kullanımına uyguladığı katma değer vergisini, benzer vergi salma yasağı sebebiyle, Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu'na ve dolayısıyla anayasaya aykırı bulmuştur. Mahkeme bu tespitini eyaletin salmış olduğu verginin konusu teşkil eden elektrik kullanımının federal devlet tarafından da aynen vergilendirilmekte olmasına dayandırmış, benzer vergilendirme tespiti yaparken Mahkeme, verginin tüm unsurlarıyla bire bir aynı olmasını aramamıştır. Mahkeme'nin benzer vergi salma yasağının anlamı konusunda içtihadıyla yaptığı önemli bir genişletme 1986'da vermiş olduğu *Aerolíneas Argentinas c/Buenos Aires (Fallos: 308:2153)*⁹⁴⁵ kararıyla olmuştur. Bu karar, verginin ekonomik etkilerinin, Anayasal güvencelerle uyumlu olup olmadığının belirlenmesinde dikkate alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Karara konu olayda Buenos Aires eyaleti, eyaletler arası uçuşlar için davacı havaalanı şirketine vergi uygulamaktadır. Ne var ki uçak bileti fiyatları federal devlet tarafından belirlendiği için havaalanından alınan bu vergi fiyatlara yansıtılamamaktadır. Bu durum da şirketin kârlılığını etkilemektedir. Böylece doğrudan vergi olarak belirlenmiş bir eyalet vergisi, etkisi itibarıyla bir dolaylı vergi olan gelir vergisine dönüşmektedir. Davacı ulusal düzeyde zaten gelir vergisine tabi olduğundan ortaya, benzer vergi salma yasağına aykırı bir durum, bir diğer deyişle çifte vergilendirme sonucu çıkmaktadır. O halde vergi salma yetkisi bakımından federal devlet ve eyaletlerin yetkisini çifte vergilendirme yasağı çerçevesinde incelerken Mahkeme'nin, yalnızca vergiye ilişkin normatif kategoriler üzerinden değil, yorum yoluyla nitelikleri üzerinden de değerlendirme yaptığı sonucuna varılabilir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin verginin unsurları üzerinden yaptığı yorumlar aracılığıyla federal devlet ve eyaletler arasında Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'ne yaptığı içtihadı katkılara bir örnek de *Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.*

⁹⁴³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁴⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁴⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

*c/Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*⁹⁴⁶ kararıdır. Karara konu olayda şirketler arası bir sözleşme kurulması için teklif gönderilmiştir. Teklif metninde, teklifte yer alan banka hesabına bin Amerikan doları tutarında para yatırılması halinde teklifin kabul edilmiş sayılacağı ifade edilmiştir. Muhatap şirketten de teklifin kendilerine ulaştığına dair bir belge, yalnızca kimlik bildirmeye yarayan bir imzayla birlikte davacı şirkete ulaştırılmıştır. Bu durumdan haberdar olan davalı eyalet vergi idaresi, davacı şirketten damga vergisi talep etmiştir. Oysaki Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Kanunu'nun 9. maddesi gereği sözleşme içerikli bir belgeden bir eyalet tarafından damga vergisi alınabilmesi için o sözleşmenin taraflarının sözleşmenin kuruluşunu karşılıklı irade beyanıyla resmileştirmiş olmaları gereklidir. Olayda davacı tarafından yapılan teklifin kabul edildiğine ilişkin olarak muhatap şirketten sadır bir beyan bulunmamaktadır. Davalı eyalet gelir idaresi tarafından, burada yapılan vergiden kaçınma davranışı olduğu, ekonomik gerçeklik ilkesi gereği söz konusu olguların damga vergisi bakımından vergiyi doğuran olay olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmişse de mahkeme bu talebe olumlu yaklaşmamış, vergiye ilişkin kanuni düzenlemelerin kişilerin davranışlarına yön vermelerini sağlayacak düzeyde bir öngörülebilirlik sağlaması gerektiği cevabıyla yetinmiştir. Önceki kararında yaptığı genişletici yorumu bu kararında tercih etmemiştir.

Vergi toplama konusunda eyaletlerle federal devlet arasındaki yetki bölüşümünün çözümünde Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin belirlediği kıstaslar arasında, verginin konusunun talep eden eyalette bulunup bulunmadığı yahut vergiyi doğuran olayın vergiyi talep eden eyalette gerçekleşip gerçekleşmediği de bulunmaktadır. Mahkeme, birçok kararında bu kıstası uygulamış ve eyaletlerin kendi sınırları içerisinde doğan vergilere hakkı olduğu yönünde içtihadını geliştirmiştir.⁹⁴⁷

Benzer vergi salma yasağından istisna edilen vergiler için eyaletlerin kanuni düzenlemelerinde uyacakları belirtilen, 23.548 sayılı Kanun'un 9. maddesinin b fıkrasının birinci ve ikinci kısmındaki kriterler (tek tip yönergeler) üzerinden formüle edilen başvuruları Arjantin Yüksek Mahkemesi, 1998 yılında verdiği *GRAFA S.A. c. Fisco*

⁹⁴⁶ <http://biblioteca.camdp.org.ar/fallos/yac.pdf>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁴⁷ *Helicópteros Marinos S.A. c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa*, 08/06/2010; *Telefónica de Argentina S.A. c/ Provincia de Mendoza* (Fallos: 327:1729); “*Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de*”, 12/9/2023.

*Nacional -D.G.I.- s. repetición (Fallos: 321:358)*⁹⁴⁸ kararından beri açıkça kabul etmektedir.⁹⁴⁹

2.1.1.4.2. Eyaletler ile Belediyeler Arasındaki Yetki Paylaşımı

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü rejimi hakkında verdiği kararların bir kısmı, eyaletlerin belediyelerle arasında kurması Anayasal bir zorunluluk olan kaynak bölüşümü rejimini ilgilendirir. Bu kararlar genel olarak yerel yönetimlerin özerkliği, özel olarak da Federal Anayasa m.123'te belirtilen belediyelerin özerliği ilkesine dayanır. Mahkeme konuyla ilgili olarak 2014 yılında verdiği *Intendente Municipal Capital c/ s/amparo (Fallos: 337:1263)*⁹⁵⁰ kararında bu ilkenin anlamıyla ilgili olarak daha önce vermiş olduğu kararlara dayanmıştır. Önceki kararlarından alıntıyla Mahkeme, Federal Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan her eyaletin kendi anayasasını, belediyelerin siyasi, kurumsal ekonomik ve mali özerkliğini gözetecek biçimde oluşturması kuralını yorumlamış, Federal Anayasa'nın eyaletlerden beklentisinin sadece belediyeler kurmaları değil, aynı zamanda onları görevlerini yerine getirmek için gereken asgari yetkilerden mahrum bırakmamaları olduğunu ifade etmiştir. Şayet belediyeler kendilerini bu yönlerden yabancı bir otoritenin kararlarına tabi bulurlarsa -eyalet düzeyinde bile olsa- bu durum onların, çeşitli kısıtlamalar veya dayatmalar yoluyla, işlevsel örgütlenmelerinin temellerini parçalayabilecek biçimde, birtakım eylemlerini geliştirmelerini engelleyebilecektir.⁹⁵¹ Bu sebeple Mahkemeye göre, kendisinden önce dosyayı ele alan ve “*Federal Anayasa'nın belediyelerle ilgili kaynak bölüşümü sistemini organize etme görevini, salt politik bir yükümlülük olarak eyaletlere yüklediği*” gerekçesiyle, davalı eyalete atfedilen “*bir kaynak bölüşümü rejimi oluşturmama*” eyleminin yargılanabilir olmadığına yönelik karar veren Adalet Yüksek Mahkemesi'nin yaklaşımı hatalıdır. Davalı eyaletin kurucu iktidarı, kendi anayasasında bir kaynak bölüşümü sistemi kurulacağı güvencesine yer

⁹⁴⁸ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁴⁹ Mahkeme'nin tek tip yönergelere dayanan başvuruları açık veya örtülü olarak kabul ettiği kararlar için bkz. Brüt gelir vergisiyle ilgili olarak, *Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi LTDA c/ Provincia del Chaco s/ amparo*, (Fallos: 347:237), 19/03/24; *Indunor c/Chaco* (Fallos: 286:301, año 1973); damga vergisiyle ilgili olarak “*TGS c/Santa Cruz*” (Fallos: 327:1083), “*Shell c/Neuquén*” (Fallos: 327:1051); “*YPF c/Mendoza*” (Fallos: 330:4049); (“*Grafa*”; “*Alba*” y “*Banco Nación c/Córdoba*”, del 4/06/2013). Bkz. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁵⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁵¹ Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso - administrativo de plena jurisdicción (Fallos: 312:326), 01/01/1989; *Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes* (Fallos: 314:495), 04/06/1991. Bkz. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

vermiş fakat eyaletin kurulmuş iktidarı bu güvenceyi hayata geçirmemiştir. Bir diğer deyişle, Federal Devlet ve davalı eyalet arasında yapılmış kurucu anlaşmanın gereği yerine getirilmemiştir. Oysaki eyaletlerin, Federal Anayasa'nın ortaya koyduğu teşkilatlanma projesini hayata geçirmek için her türlü çabayı gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır. Mahkeme bu yükümlülüğün ihlali halinde federal müdahalenin mümkün olduğu savını, Arjantin Cumhuriyeti'nin güncel Federal Anayasası'nın dayandığı 1994 Kurucu Anayasa Konvansiyonu'nda⁹⁵² yer alan, Federal Anayasa'nın 5. maddesi ve 6. maddesinin öngördüğü güvenceler çerçevesinde oluşturulmamış bir eyalet teşkilatlanmasının varlığı halinde federal müdahalenin mümkün olduğu yönündeki karara dayandırmıştır. Mevzuata ilişkin açıklamalarda değinildiği üzere 5. madde eyalet anayasalarının öngördüğü kurumsal yapının taşınması zorunlu nitelikleri ihtiva etmektedir. 6. maddeyse, önceki maddeyi destekler şekilde, “*Federal devlet, cumhuriyetçi hükümet biçimini korumak için veya eyaletleri başka eyaletlerin istilalarından korumak için resmi yetkililerin talebi üzerine, eyaletlerin topraklarına müdahale edebilir*” hükmünü içermektedir. Kaynak bölüşümü rejimi Arjantin'in cumhuriyetçi hükümet biçiminin bir unsuru olarak görüldüğünden adı geçen *Intendente Municipal Capital c/ s/amparo (Fallos: 337:1263)*⁹⁵³ kararında Mahkeme, Federal Anayasa'nın 6. maddesinde federal devlete tanınmış olan müdahale hakkının, Anayasal güvence altına alınmış kaynak bölüşümünü rejimini güvence altına alma konusundaki anayasal akdini zedelemiş bir eyalete karşı cari olduğu değerlendirmesini yapmıştır.

Davalı eyaletin belediyelerle arasındaki kaynak bölüşümünün dayanak Kanunu'nda yer alan yıllık endekslerin güncellenmesi talebinin yerine getirilmemesinden doğan uyuşmazlığı konu edinen, 23/08/2018 tarihli *Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos*⁹⁵⁴ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi, Adalet Yüksek Mahkemesi'nin tutumunun yanlışlığına dikkat çekmeye devam etmiştir. Mahkeme Adalet Yüksek Mahkemesi'nin, görevinin eyaletlerdeki kurumlararası yetki çatışmalarını karara bağlamak olduğunu göz önünde bulundurarak yapması gerekenin, Anayasa'nın kendilerine verdiği sorumlulukları yerine getirmeyen eyaletlere karşı açılan davalara bakmak ve uyuşmazlıkları Federal Anayasa'nın hükümleri doğrultusunda çözmek olduğunu dile getirmiştir. Zira Kamu

⁹⁵² **Biblioteca del Congreso (2024)**, Reforma Constitucional Convención Constituyente de 1994, Dossier Legislativo, Argentina, <https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/Dossier-291-Reforma-Constitucional-de-1994-Convencion-Constituyente.pdf>, (s.e.t. 13.04.2025)

⁹⁵³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁵⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi mali konularda yetkilerin dikey koordinasyonunu temin etmektedir. Bu rejimin anayasal sınırlarının dışına çıkmaktan kaynaklanan her uyuşmazlık, yetkili mahkemeler tarafından çözüme ulaştırılmak zorundadır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi ayrıca 01/10/2019 tarihli *Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad -incidente de medida cautelar*⁹⁵⁵ kararında, Federal Devlet, eyaletler ve belediyelerin, ulusun ortak çıkarları gözetilerek oluşturulan kaynak bölüşümü sisteminin iyi niyetli birer parçası olmaları gerektiğini ortaya koymuştur. Mahkemeye göre sistemin unsurlarından herhangi birinin Federal Anayasa'nın öngördüğü çerçeve içinde varılan uzlaşmanın dışında kararlar alması, ulusun bütünlüğü ve ortak çıkarlarına karşı sahip oldukları kabul edilen iyi niyetin (*buena fe*) dışına çıkmaları anlamını taşıyacaktır.

2.1.1.5. Gelir Elde Etmeye Yetkili Organların Teşekkülü

Kamu kaynaklarını kontrol etmek, onları elde etme yöntemleri yanında, kamu harcamalarını da kontrol etmeyi içerir. Bu hususta karar alma mekanizması, bütçe odaklı bir sisteme dayalı olarak işlemektedir. Bütçenin hazırlanmasında yürütme, onaylanmasında yasama organı başat rol oynamaktadır. Bunun yanında daha önce ifade edildiği üzere Federal Anayasa'nın 123. maddesine göre Başkan'ın ve Eyalet Valilerinin dış borçlanma yoluyla kaynak elde etmek için anlaşma imzalamaları mümkündür. Para basma yetkisiyse Ulusal Kongre'nin yetkilendirmesiyle Merkez Bankasına aittir.

İfade edilen şemada kaynakların anayasal demokrasinin gereklerine uygun biçimde oluşması için gelirleri elde etmeye yetkili kamu görevlileri olan Ulusal Kongre ve Eyalet Kongrelerinde görev yapan milletvekilleri ile Başkan'ın ve Eyalet Valilerinin göreve gelişlerinin Anayasaya uygun şekilde gerçekleşmesi gerekmektedir. Saydığımız kamu görevlileri seçimle iş başına geldiklerinden, seçimlerin siyasi partilerin aday gösterme ve seçim kampanyası ve propaganda gibi tüm faaliyetleri dahil olmak üzere bütün unsurlarıyla birlikte Anayasanın 1. maddesindeki Cumhuriyet yönetim şekline, 16. maddesindeki eşitlik ve liyakat ilkelerine uygun olması gerekmektedir.

Arjantin'de seçim hukukunun konusunu, seçme ve seçilmeyi mümkün kılan ve bunlar için gerekli hukuki korumayı sağlayan kurallar oluşturmaktadır. Siyasi partilerin kuruluş ve işleyişine dair kurallar, seçim kampanyalarının ve genel olarak siyasi partilerin

⁹⁵⁵ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

finansmanını düzenleyen kurallar, seçim organizasyonu ve prosedürleriyle bir dizi tamamlayıcı nitelikteki kural ifade edilen kapsama dahildir.⁹⁵⁶

Seçimlere temel teşkil eden anayasal çerçeve temsili cumhuriyet, fikir ve ifade özgürlüğü ve eşitlik üzerine kuruludur. Bilhassa eşitlik mevzuu, konumuz açısından önem arz etmektedir. Daha önce ifade ettiğimiz gibi Arjantin Cumhuriyeti Anayasasında eşitlik konsepti hiçbir sınıfa, zümreye öncelik tanınmaması perspektifini kapsamaktadır. Bu anlamda seçimle işbaşına gelen kamu görevlilerinin belirli bir sınıf hakimiyeti içerisinde belirlenmesi anayasal düzene doğrudan aykırılık teşkil edecektir.

Federal Anayasa'nın 22. maddesi halkın seçtiği temsilciler ve anayasa ile kurulmuş otoriteler olmaksızın karar alamayacağını ve yönetemeyeceğini ifade etmekte, halkın iradesini temsil iddiasıyla ortaya çıkan bir silahlı kuvvet veya kişi topluluğunun isyan suçunu işlemiş sayılacağını ortaya koymaktadır. Benzer şekilde 36. maddede Federal Anayasa'nın hükmünün onu kesintiye uğratabilecek kurumsal düzene ve demokratik sisteme karşı zor kullanmaya dayalı eylemler karşısında dahi süreceği belirtilmiştir. Aynı maddede demokratik sisteme saldırı olarak kabul edilecek davranışlar arasında yolsuzluk da gösterilmiş olup bu tip suçların faili olan kişilerin kamu görevlerinden menedileceği hükme bağlanmış ve Ulusal Kongre'ye bir kamu etik kanunu çıkarma görevi yüklenmiştir. Ayrıca 33. maddede Federal Anayasa'da tanınan hakların kaynağı halk egemenliği ve cumhuriyet yönetim şekli olarak gösterilmiştir.

Temsili cumhuriyet hakkındaki genel koruma çerçevesine Federal Anayasa'nın 37. maddesi kanalıyla, siyasi hakların halk egemenliği ilkesine ve Kanunlara dayalı olarak garanti edileceği kuralı eklenmiştir. 38. maddede siyasi partiler demokratik sistemin temel kurumları olarak gösterilmiş, kuruluşları ve faaliyetleri, demokratik bir organizasyon ve işleyişe ve seçime dayalı kamu görevleri için aday göstermede rekabet esasına dayanmaları, azınlıkların temsilini ve kamusal bilgiye erişimi ve fikirlerin serbestçe yayılmasını garanti etmeleri şartıyla serbest bırakılmıştır. Devletin siyasi partilerin faaliyetlerinin ekonomik sürdürülebilirliğini ve yöneticilerinin eğitimini garanti edeceği de aynı maddede yer alan güvenceler arasındadır. 38. maddenin son fıkrasındaysa siyasi partilerin fonları ve mülklerinin kaynakları hakkındaki bilgileri kamuoyuna açmaları zorunlu tutulmuştur.

⁹⁵⁶ Dalla Via, Alberto Ricardo (2021), Derecho Electoral, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, s.16.

Federal Anayasa'nın "Ulusun Otoriteleri" başlıklı ikinci bölümünde, devlet erklerinde görev almanın koşulları hakkında kural yer almaktadır. 45. maddede Temsilciler Meclisi üyelerinin doğrudan ve basit çoğunluğa dayalı olan seçimle iş başına gelecekleri belirtilmiştir. 48. maddeye göre milletvekili seçilebilmek için gerekli şartlar 25 yaşını tamamlamış olmak, fiilen dört yıldır vatandaş olmak, seçildiği eyaletle doğal bir bağlantısı bulunmak ya da en az iki senedir o eyalete ikamet ediyor olmaktır. 50. maddeye göre Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi 4 yıldır ve bir sınıra tabi olmaksızın yeniden seçilebilirler. Fakat meclis üyeleri iki yılda bir yarı yarıya yenilenir. Yenilenme sebebiyle ayrılacak olan vekiller kura ile belirlenir. 54. maddeye göre Senato üyeleri de doğrudan ve toplu olarak halk tarafından her eyalet için üçer ve Buenos Aires Otonom Şehri için ayrıca üç senatör olmak üzere seçilirler. 55. maddeye göre senatör olmak için gerekenler, en az otuz yaşında olmak, en az 6 yıldır vatandaş olmak, yıllık en az 2000 Arjantin pesosu⁹⁵⁷ tutarında ya da bu tutar eşdeğerinde geliri olmak, seçildiği eyaletle doğal bir bağlantısı bulunmak ya da en az iki senedir o eyalete ikamet ediyor olmaktır. Senatörler altı yıl süreyle görev yaparlar ve süresiz olarak yeniden seçilme hakkına sahiptirler, ancak Senato her iki yılda bir seçim bölgelerinin üçte biri tarafından yenilenir.

89. maddeye göre Başkan ya da Başkan Yardımcısı seçilebilmek için Arjantin ülkesi içinde doğmuş ya da yerel bir vatandaşın yurt dışında doğmuş olan çocuğu olmak ve senatör seçilmek için gerekli koşulları taşıyor olmak gereklidir. Hem Başkan hem de Başkan Yardımcısının görev süresi dört yıldır ve bir defa yeniden seçilme hakları vardır. Bunun yanında 90. maddeye göre seçildikleri dönemi takip eden dönemde birbirlerinin görevleri için de seçilebilirler. Bir defa aynı göreve ya da birbirlerinin görevine yeniden seçildikten sonra her iki makama da üst üste tekrar seçilemezler. 94. maddeye göre Başkan ve Başkan Yardımcısı doğrudan halk tarafından seçilirler. Seçimler iki turlu olarak ve tüm ülke tek bir seçim bölgesi kabul edilerek yapılır.

Federal Anayasa'nın 122. maddesine göre eyaletler kendi kurumlarını kurar ve idare ederler. Yöneticilerini, kanun koyucularını ve diğer eyalet görevlilerini federal hükümetin müdahalesi olmaksızın seçerler.

⁹⁵⁷ Senatör seçilme koşulları arasında minimum yıllık gelir tutarı şartının bulunması kategorik olarak sosyal yapının üst katmanında bulunan kişiler lehine bir düzenleme gibi görülebilirse de Arjantin Cumhuriyetinin güncel şartlarında 2000 Arjantin pesosu ne yıllık ne de aylık gelir olarak düşünülebilecek bir tutardır. Bu dipnotun kaleme alındığı 26/07/2024 tarihinde 2000 Arjantin pesosu 2,15 USD değerindedir. Arjantin Pesosu/dolar paritesi için kaynak olarak bkz. <https://www.cronista.com/MercadosOnline/dolar.html>; <https://www.lanacion.com.ar/dolar-hoy/>; <https://dolarhoy.com/>, (s.e.t. 13/04/2025).

Seçim hukukunu düzenleyen birçok kanun da bulunmaktadır. Bunlara rnek olarak 19.945 sayılı Ulusal Seçim Kanunu, 23.298 sayılı Siyasi Partiler Hakkında Organik Kanun, 26.215 sayılı Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı Hakkında Kanun gösterilebilir.⁹⁵⁸ çalışmamız kapsamında tüm seçim mevzuatı içinden çalışma konumuzu aydınlatacak nitelikteki kurallardan yararlanmayı hedeflemekteyiz. Arjantin’deki tüm seçim sistemini ayrıntılarıyla incelemek bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır.

23.298 sayılı Siyasi Partiler Hakkında Organik Kanun, siyasi partilerin kuruluşu, organizasyonu, işleyişi gibi ereve konuları en genel şekilde düzenleyen kanundur. Bu kanunun 2. maddesinde siyasi partilerin hukuk düzleminde ne ifade ettiği açıklanmaktadır. Buna göre siyasi partiler, ulusal politikanın formüle edilmesi ve gerçekleştirilmesi için gerekli araçlardır. Bu yolda siyasi partilere düşen ve onların münhasır görevi olan, seçimle belirlenen kamu görevlerine gelecek kişilerin belirlenmesi için aday göstermektir. Görüldüğü üzere hukuk düzeninde ifade ettikleri anlam itibariyle Arjantin Cumhuriyeti için siyasi partiler, Federal Anayasa’da seçilerek belirlenmesi öngörülen kamu makamlarını doldurmak için vardırırlar. Kaynakları yönetme konusunda birincil rolü oynadığı anayasal düzende kabul edilen Ulusal Kongre ve ülkenin kaynaklarını toplama ve mali idaresini yönetme göreviyle donatılmış yürütme organının başı olan Başkan’ın belirlenmesinin seçime bağlı olması, kaynakları yönetmede seçimin ve kaynağı yönetecek makamları doldurmak için aday göstermekle yükümlü olan siyasi partilerin rolünü merkezi hale getirmektedir.

Siyasi partilerin ülkenin sosyal yapısıyla ilişkisi, kadrolarının nasıl çalıştığı ve yönetim mekanizmalarının nasıl işlediğiyle ilgilidir. Bir siyasi partiye egemen olan gelir ve insan kaynağı elde etme, harcama yapma ve gösterilecek adaylara karar verme süreçleri, sosyal yapının sunduğu imkân ve kaynaklardan faydalanma konusunda o siyasi partinin benimsediği yol ve yöntemi gösterir. O yüzdendir ki Federal Anayasa’nın 16. maddesiyle taahhüt ettiği eşitliğin ne kadar gerçekleştiği, siyasi partilere kaynak akışının şeffaflığı, kuruluş, işleyiş ve aday belirleme süreçlerinin demokratikliği ile ölçülür. Federal Anayasa’nın 38. maddesinde siyasi partilerin faaliyetlerinin serbest olması için belirlenen şartların neler olduğuna bakıldığında, Arjantin Cumhuriyeti anayasa koyucusunun perspektifinin de bu olduğu anlaşılmaktadır.

⁹⁵⁸ **Dalla Via** (2021), s.18. İlgili Kanunlara ulaşmak için bkz. <https://www.infoleg.gob.ar/>, (s.e.t. 13/04/2025).

23.298 sayılı Siyasi Partiler Hakkında Organik Kanunun 24. maddesine göre siyasi partilere üye olmaktan yasaklılar yürürlükteki kanun hükümleri gereğince seçmen kütüğünden çıkarılanlar, Ulusal silahlı kuvvetlerin alt ya da üst kademesinde görev yapıyor olanlar ya da emekli durumunda olanlardan göreve çağırılmış bulunanlar, üst yahut alt kademedeki ulusal güvenlik kuvvetleri personeli olanlar ya da emekli durumunda olanlardan göreve çağırılmış bulunanlar, Belediye Kolluk Mahkemeleri'nde (*Tribunales de faltas municipales*) veya eyalet mahkemelerinde ya da ulusal mahkemelerde yargıçlık görevi yapmakta olanlar ile sınırlıdır. Üyelerin kayıtları siyasi partilerce tutulur ve bireylerin üyelik durumları hakkında bilgi edinmeye her zaman hakları vardır. Kanun'un 29. maddesine göre seçimle doldurulacak kamu makamları için adayların belirlenmesi için açık, eş zamanlı ve zorunlu önseçim sistemi geçerlidir. Önseçim ulus topraklarının tamamında, aynı günde ve tüm siyasi partiler için uygulanır. Siyasi partiler, içtüzüklerinde öngörülmesi koşuluyla, parti üyesi olmayan kişileri de aday gösterebilirler. Seçimle doldurulan kamu makamları için aday gösterilemeyecekler Kanun'un 33. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre siyasi parti üyesi olamayacağı 29. maddede gösterilmiş olanlar, ulusal yargı organında, eyalet mahkemelerinde, Buenos Aires Otonom Şehri Mahkemelerinde ya da Belediye Kolluk Mahkemeleri'nde sürekli memur olanlar, kamu hizmetlerinin verilmesinde ya da kamu binalarının inşasında imtiyaz sahibi olan şirketlerin ve şans oyunu faaliyeti gerçekleştiren şirketlerin yöneticisi veya yetkilisi pozisyonunda bulunanlar, soykırım, insanlığa karşı suçlar veya savaş suçları, ciddi insan hakları ihlalleri oluşturan yasadışı baskı eylemleri, işkence, kişilerin zorla kaybedilmesi, çocuklara el konulması ve diğer ciddi insan hakları ihlalleri nedeniyle suçlanan veya 24 Mart 1976 ile 10 Aralık 1983 tarihleri arasında gerçekleşen eylemler nedeniyle Roma Statüsü tarafından Uluslararası Ceza Mahkemesi'nin yargı yetkisi dahilindeki suçlar olarak öngörülen kişiler, haklarında verilen mahkeme kararı uygulanabilir olmasa dahi kamu görevlerine aday gösterilemezler.

Federal Anayasa'nın kamu makamlarına aday olma kriterlerin ve 23.298 sayılı Siyasi Partiler Hakkında Organik Kanunun siyasi partilerin seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri için gösterecekleri adayların taşımaları gereken niteliklere ilişkin kriterleri incelendiğinde görünen odur ki, konan kriterler bir sosyal sınıfı devlet idaresinde öne çıkarmak yahut siyaset üretmekten menetmeye yönelik değildir. Silahlı kuvvetler, güvenlik güçleri, şans oyunu oynatanlar, hakimler, kanunda sayılı suçları işlemiş kişiler gibi belli grupların kamu makamlarına aday olmaları kanunen engellenmiştir fakat bu sayılan gruplar bir sosyal sınıfa işaret etmezler.

26.215 sayılı Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı Hakkında Kanun'da siyasi partilerin özel finansmanını düzenleyen kurallar içerisinde kamu makamlarına seçilme koşullarında olanın aksine, sosyal sınıflara atıf yapan bir gruptan yapıldığı göze çarpmaktadır. Kanunun özel finansmanda yasaklanan finansman kaynaklarının sayıldığı 15. maddesinde, diğer yasak kaynaklarla birlikte (h) fıkrasında işçi sendikaları, işveren kuruluşları ve meslek kuruluşlarından gelen bağışların siyasi partilerce kabul edilmesinin yasak olduğu belirtilmiştir. Anonim bağışın yasak olduğu (md.15/a) ve yapılan bağışların gerçek ya da tüzel kişi başına belirli bir üst sınırı aşılamayacağına (md.16) dair kurallarla birlikte ele alındığında finansman sisteminin, toplu olarak bir sosyal sınıfın ve/veya toplumun en üst sınıfına denk gelen süper zenginlerin (*súperricos*) devlet siyasetine, dolayısıyla kamu kaynaklarının idaresine hâkim olmasının önüne normatif bir set çektiği görülmektedir. Siyasi partilerin finansman kaynakları için belirlenen genel kurallar seçim kampanyalarının finansmanı için de geçerlidir. Seçim kampanyalarında gerçek ya da tüzel kişi başına yapılacak bağışın üst sınırı, kampanya için harcanmasına izin verilen miktarın %2'sini aşamaz (mükerrer 44.madde).

Kanunda özel finansmanın yanında, partilerin özel menfaatlerin güdümünde kalmasını önlemek amacıyla⁹⁵⁹ kamu finansmanı da düzenlenmiştir. 6. madde uyarınca Daimi Parti Fonunda (*Fondo Partidario Permanente*) her yıl genel bütçeden aktarılan destek, Ulusal Seçim Kanunu'nun ve Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı Hakkında Kanunun uygulanmasından kaynaklanan ceza ödemelerinden elde edilen para, kapatılan partilerin malvarlıkları, kamu finansmanının sağlanması amacıyla Federal Devlet lehine yapılan bağışlar ve miras bırakmalar, birleşme, ittifak kurma yahut konfederasyon oluşturma sebebiyle yapılan iadeler, söz konusu fona yapılan özel yardımlar ve Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı Hakkında Kanun veya Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığına, Daimi Parti Fonu ve seçim giderleri için tahsis edilen ödeneklerden öngörülen harcamalar yapıldıktan sonra arta kalanlar toplanır. 7. maddeye göre %20'si tüm partilere eşit olarak, %80'i oy oranlarına göre olmak üzere siyasi partilere yıllık olarak dağıtılır. Ayrıca 34. maddeye göre ulusal seçimlerin yapılacağı yıl için bütçe kanununda, seçim kampanyaları için olağanüstü katkı olarak dağıtılacak miktarı belirlenir. Belirlenen miktarın nasıl dağıtılacağı da aynı kanunda düzenlenmiştir.

Arjantin Cumhuriyeti'nde seçimle doldurulan kamu makamları için aday gösterme yetkisi münhasıran siyasi partilerin yetkisine bırakıldığından, kamu kaynaklarını kontrol

⁹⁵⁹ Dalla Via (2021), s.96.

edenlerin seçimi usulünde anayasal eşitlik kuralına uygun davranılıp davranılmadığı sorunu, yargı kararlarında siyasi partiler üzerinden tartışılmıştır. Siyasi partilerin aday gösterme ve önseçim süreçlerinden doğan uyuşmazlıklar yargısal tartışmanın merkezindeki konulardan biri olmuştur. Yargı organının önünde siyasi partilerle ilgili olarak tartışılan bir diğer konu da siyasi partilerin finansmanı meselesidir. Seçilmek üzere aday gösterileceklerin tümünü belirleyen siyasi partiler üzerinde finansman yoluyla hakimiyet kurulmasının önlenmesi konusunun farklı biçimlerde somutlaştığı kararlarıyla yargı organı, yukarıda açıklanan mevzuatın siyasi hayata uygulanışı konusunda yol gösterici rol oynamıştır.

Seçimlerde aday göstermede siyasi partilerin mutlak konumu hakkında, günümüze kadar verilmiş Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarında çokça atıf verilmiş olan 22/04/1987 tarihli *Recurso de hecho deducido por Antonio Jesús Ríos en la causa Ríos, Antonio Jesús s/ oficialización candidatura Diputado Nacional-Distrito Corrientes (Fallos: 310:819)*⁹⁶⁰ kararı dikkat çekmektedir. Karara konu olayda Corrientes eyaletinden Ulusal Temsilciler Meclisi milletvekili olmak için aday olan Antonio Jesús Ríos'un adaylık başvurusu, bir siyasi parti tarafından aday gösterilmediği gerekçesiyle reddedilmiştir. Bu sebeple Arjantin Yüksek Mahkemesine olağanüstü başvuruda bulunan başvurusunun adaylığının resmi olarak kabul edilmesi talebi öncelikle kabul edilebilirlik şartların bakımından incelenmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi kural olarak mahkeme, maddi olayın tespitine ilişkin başvuruları olağanüstü başvuru kapsamında kabul etmemektedir. Bu kuralı yalnızca anayasal düzeni koruma görevi gereği, Federal Anayasa'nın üstünlüğü ve öngördüğü temel ilkelere aykırılık durumlarında esnetmektedir. Arjantin Yüksek Mahkemesi Ríos'un başvurusunu da bu nev'iden görmüş, seçimlerin periyodik olarak tekrarlanıyor olmasının Federal Anayasa hükümlerinden kaynaklandığına ve bu hükümlerin temsili hükümet ve cumhuriyete ilişkin hükümlerle birlikte uygulandığına işaret ederek, bu anayasanın kurduğu düzen devam ettikçe seçimlerin olgusal ve normatif olarak ortadan kalkmasının hayal bile edilemeyeceğini dile getirmiştir. Anayasal düzenle seçimler arasında gördüğü güçlü bağ, Mahkeme'nin eldeki davayı federal öneme sahip bir konu olarak görüp incelemesine sebep olmuştur.

Arjantin Yüksek Mahkemesi kararda, seçimle belirlenen kamu görevlileri için aday göstermenin koşullara bağlanmasını seçme seçilme hakkının ihlali olarak görmediğini ifade etmiştir. Zira bu hak, bireyler eliyle kullanılmasına rağmen hedefi salt bireylere fayda sağlamak değildir. Bu haktan bireyin istifadesi, politik bir bütünün parçası olmak

⁹⁶⁰ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

sıfatıyladır. Kamu görevi yapmak için gönüllü olan bir bireyin bu politik bütünün tabi kılındığı kurallara uygun davranması ve seçilme iradesini öngörülen şart ve koşullara uygun şekilde ortaya koyması beklenir. Dolayısıyla Mahkeme, seçimle belirlenen kamu görevlileri için aday gösterme yetkisinin münhasıran siyasi partilere verilmesini, Federal Anayasa'nın "hiçbir anayasal ilke, güvence ve hakkın, bunların uygulanmasını düzenleyen Kanunlarla değiştirilemeyeceği" kuralını düzenleyen 28. maddesine aykırı bulmamıştır. Zira medeni, siyasi ve sosyal haklardan hiçbiri mutlak değildir. Kısıtlamalara ve sınırlamalara tabidirler.

Siyasi partileri kararda kurumsal olarak ele alan Mahkeme, onların devlete ait olmayan kamu kuruluşları olduklarını ifade etmiş, temsili demokrasinin gelişimi için gerekli olduklarını, bu fonksiyonlarını da parti üyeleriyle devlet organizasyonu arasında seçim üzerinden kurdukları hukuki bağ ve etki üzerinden yerine getirdiklerini tespit etmiştir. Devletle siyasi partiler arasındaki ilişki, sosyal gerilimleri siyasal katılım kanalıyla hukuk normlarına dönüştürmeleri sebebiyle çatışmalı bir iş birliği ilişkisi olarak görülmüştür. Üstlendikleri siyasi hayatın yönetimini sağlama rolleri sayesinde siyasi partilerin çerçeve statüleri "devletin yardımcı kuruluşları" olarak belirlenmiş, "temsili hükümet sistemi" ile "çok partili siyasal sistem" eş anlamda kabul edilmiştir. Mahkemeye göre bu nedenle seçimle belirlenen kamu görevlileri için aday gösterme konusunda siyasi partilere münhasır yetki tanınması anayasal olarak geçerlidir.

Kararda ifade edildiği üzere kamu makamlarında görev yapacakları aday gösterme münhasır yetkisi aracılığıyla siyasi partilerin belirliyor oluşu, temsili demokrasiyi zayıflatan bir unsur olarak görülmemekte, aksine bu sistemin gereği gibi işlemesi için bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bununla birlikte siyasi partilerin kuruluşu, işleyişi, parti içi demokrasiyi işletme biçimi onların demokratik hayatın vazgeçilmez unsuru olmaları yönündeki beklentiyi ne derece karşıladıklarını göstermektedir. Siyasi partilerle ilgili olarak ifade edilen göstergelerin sınındığı önemli Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarından biri 17/03/2009 tarihli *Partido Nuevo Triunfo/s/S/Reconocimiento-Distrito Capital Federal (Fallos: 332:433)*⁹⁶¹ kararıdır. Karara konu başvuru bir siyasi partinin kuruluşunun tanınması talebini içermektedir. Daha önce kendisinden bu konuda talepte bulunulmuş olan Ulusal Seçim Kamarası (*La Cámara Nacional Electoral*)⁹⁶², partinin öncelikle adını

⁹⁶¹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

⁹⁶² Ulusal Seçim Kamarası tüm Arjantin Cumhuriyeti sathında yargı yetkisine sahip olan bir seçim mahkemesidir. Bu mahkeme ülkenin yargı organının bir parçası olup, ülkemizde siyasi ve seçim mevzuatının uygulanmasında en yüksek makamdır. Seçim süreçlerinin örgütlenmesiyle ilgili her konuda kendisine önemli bir rol verilmiş olmasından kaynaklanan, özel ve benzersiz bir yapıya sahiptir. Herhangi bir adalet

Almanya’da kurulmuş olan nazi partisinin bire bir İspanyolca çevirisine karşılık gelen şekilde tescil ettirmeye çalıştığı, kuruluş için kamaraya teslim ettiği belgelerde yabancı düşmanlığı, nefret söylemi, ayrımcılık içeren ifadeler bulunduğu gerekçeleriyle anılan başvuruyu reddetmiştir. Temyiz mahkemesi gibi Arjantin Yüksek Mahkemesi de bu kararı onaylamış, bu vesileyle karar gerekçesinde siyasi partiler sisteminin eşitlik üzerine kurulu oluşu hakkında bazı tespitlerde bulunmuştur. Toplumun bir kesimini dışlayan ya da bir kesime karşı düşmanca amaçlar güden, bir kesim için ayrımcı ifadeler kullanan bir siyasi partinin demokratik sistemden elimine edilmesinin, Federal Anayasa’nın eşitliği düzenleyen 16. maddesinin yüklediği bir pozitif yükümlülük olduğunu ifade etmiştir. Mahkeme’nin bu içtihadını her türlü dışlama ve ayrımcılığa uygulamak mümkündür. Dolayısıyla buradan hareketle, herhangi bir sosyal sınıfın da siyasi sistemden benzer şekilde dışlanamayacağı ve bir sosyal sınıfa karşı düşmanca amaçlar güdülemeyeceği de söylenebilir. Zira sözü geçen 16. maddede yer alan kanun önünde eşitlik prensibi, ırk, cinsiyet, dil, din ayrımcılığı gibi sosyo-ekonomik durum temelli ayrımcılığı da yasaklamaktadır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin, Federal Anayasa’nın 16. maddesinin kamu görevlerine erişimde ayrımcılık temelli tüm kriterleri yasakladığı çıkarımını yaptığı kararlarından bir diğeri 13/07/2007 tarihli *Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados (Fallos: 330:3160)* kararıdır. Karara konu olayda seçilmiş bir milletvekilinin mazbatası Temsilciler meclisince onaylanmamış, askeri diktatörlük döneminde yapılan insan hakları ihlallerinde rol oynadığı gerekçesiyle milletvekilliği görevi için ahlaki yeterliliğinin bulunmadığına hükmedilmiştir. Mahkeme, Ulusal Kongre’nin her bir kamarasına Federal Anayasa’nın 64. maddesinde tanınan kamara üyeliğine onay verme yetkisinin, mazbatanın hukuka uygun şekilde verilmiş olduğunun ve otantikliğinin onaylanmasıyla sınırlı olduğunu değerlendirmiştir. Federal Anayasa’nın 16. maddesinde yasaklayıcı bir dille “kamu görevine kabul için liyakatten başka bir kıstas gözetilemeyeceği”nin belirtilmiş olmasının, herhangi bir devlet organına mantık yoluyla çıkarsayabileceği bir yetki alanı tanındığı anlamına gelmeyeceğinin altını çizmiş, hükmün amacının kamu görevine geliştirebilecek her türlü ayrımcılığın önüne geçmek olduğunu belirtmiştir. Liyakat kıstasının seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri için ancak seçmen tarafından değerlendirilebileceğini, kanun

Mahkemesi’nin yargı yetkisine ek olarak, seçim yönetimiyle ilgili diğer yetkilerin yanı sıra Ulusal Seçmen Kaydı üzerinde denetleyici ve düzenleyici yetkiye sahiptir. Ulusal Seçim Kamarası’nın kararları kesin olup, tüm ilk derece mahkemeleri ve ulusal seçim kurulları için bağlayıcıdır. Bkz. https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/competencia_cne.php, (s.e.t. 13/04/2025).

karşısında eşitlik kuralı gereğince seçmenin oyunu “düzeltilecek”, milletvekilliği görevine layık olanı belirlemede ondan üstün kabul edilebilecek bir gücün bulunmadığını da eklemiştir.

2.1.1.6. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Bütçe ve Siyasal Sistem

Bütçenin Arjantin Devleti’nin kurumsal yapısı içinde tarihsel önemi ve gelişimi günümüz Bütçe hukukuna ve Bütçenin anayasal ilke ve kurallarının oluşumuna kaynaklık etmiştir. Arjantin Cumhuriyeti 1810 yılında bağımsızlığını ilan ettikten sonra Fransız devrimi ve getirdiği ulus devlet modeli ile Amerikan devrimi ve getirdiği federalizme dayalı liberal Amerikan Anayasasından etkilenecek 1826 yılında yapılan ilk Anayasasından itibaren bütçeye yer vermiş ve onu denge-denetlemedeki merkez konumuna yerleştirmiştir.⁹⁶³ Arjantin’de ulusal birliğin tam olarak sağlanması için ulusu birleştirici bir hukuki zemine duyulan ihtiyaç sebebiyle yeni bir Anayasa yapma zorunluluğu ortaya çıkmış, bu ihtiyacı karşılamak üzere döneminin önemli bir Anayasa Hukukçusu olan Juan B. Alberdi tarafından bir Anayasa Taslağı hazırlanmıştır. Önceki Anayasanın ABD ve Fransa Anayasalarını kopyalanmasının bir hata olduğunu savunan Alberdi, Fransa Anayasası’nın ticaret özgürlüğünü tanımadığını, ABD Anayasası’nın ise tarifeler üzerinde sanayisini korumaya endeksli bir politika gütmesinden ötürü uluslararası ticarete sınırlar getirdiğini tespit etmiştir. Arjantin’in ise ne koruyacak fabrikaları ne de güçlü bir limanı vardır. Bu sebeple Arjantin’in uluslararası ticareti kısıtlayan değil, teşvik eden, daha liberal bir anayasaya ihtiyacı bulunmaktadır.⁹⁶⁴ Bu doğrultuda Alberdi tarafından hazırlanan Anayasa taslağı, teşebbüs hürriyetini temel alan ve özel mülkiyete saygıda ve rekabet kurallarında son derece hassas olan bir kapitalist sistemin gelişimini benimseyen, ticaret ve sanayi aktivitelerinde oldukça geniş bir özgürlük alanı sağlayan, ülkeye yerleşmek isteyen sermayedarlara teşvik, destek ve çeşitli olanaklar sağlayan, Devlete sanayi ve ticaretin gelişmesi için gerekli olan altyapının inşasını kolaylaştırma görevi yükleyen bir biçim

⁹⁶³ **Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica** (2015), “Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario”: Constitución de la Nación Argentina de 1826, Infojus, ss. 47-68; **Colantti, Carlos E.** (1983), La Constitución de 1826 como antecedente y fuente de Constitución Nacional, *Lecciones y Ensayos* (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires), S.46, C.04, ss.163-184.

⁹⁶⁴ **Alberdi** (2017), s.40; **Sarrafero, Mario D.** (2016), Alberdi, la Constitución y el régimen político de la Argentina, *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, C.88, S.2, ss. 26-48, s. 29.

almıştır.⁹⁶⁵ Devletin rolü kurulan kapitalist sistemin koordinatörlüğü olarak belirlenmiştir.⁹⁶⁶ Alberdi'nin taslağını temel alan Anayasa 1853 yılında kabul edilmiş olup, üzerinde 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 ve 1994 yıllarında yapılan değişikliklerinden sonra son halini almıştır.⁹⁶⁷ Bu reformlar arasından 1949 reformu, Devlete, ekonomik kalkınma sürecinde etkin bir rol tanımlamış, düzenleyici ve dağıtıcı fonksiyonu üzerinden sosyal haklar konusunda yükümlülükler belirlemiş, böylece Federal Anayasa'nın 1853'ten beri taşıdığı liberal karakterine bir sosyal anayasacılık dokunuşu yapmıştır.⁹⁶⁸ Bununla birlikte, Anayasa'nın 1853 yılındaki versiyonunda yer alan bütçeye ilişkin düzenlemeler ile Anayasa'nın dayandığı doktrin hakkındaki tartışmaların son kez yapıldığı ve değişim olarak Anayasa'ya yansıdığı 1994 yılındaki versiyonundaki düzenlemeler arasında bütçenin yürütme organı tarafından hazırlanması ve Kongre tarafından onaylanması bakımından bir fark bulunmamaktadır.⁹⁶⁹ Bununla birlikte daha önce en fazla üç yıla kadar olmak üzere birden fazla yılı kapsayan bütçe yapımı mümkün iken, 1994 Anayasa reformunda bütçenin yıllık olması ilkesi benimsenmiş, söz konusu imkân ortadan kaldırılmıştır.

Arjantin'de bütçeye ilişkin alınan kararların siyasal sistem açısından iki anlamı bulunmaktadır. Bunlar, temsili cumhuriyetin bir gereği olarak bütçe hakkının yasama organına ait olması sebebiyle yürütme organının faaliyetleri üzerinde bütçe üzerinden fren ve denge mekanizmalarının kurulması ile hükümetlerin yıllık faaliyetlerinin mali altyapılarıyla birlikte planlanmasıdır.⁹⁷⁰ Arjantin hukuk doktrini bakımından bütçe hukuku, *“varlığı demokratik ilkelerin gelişimine, halk egemenliğine ve bunları müteakip temsili hükümet sistemlerinin başarısına bağlı olan bir disiplin”* olarak anlam kazanmaktadır.⁹⁷¹ Arjantin Anayasa Hukuku için bütçe, *“Kongre'nin kanunıyla onaylanmış olan ve yıllık olarak idare tarafından yapılacak harcamaları ve idarenin kendi giderlerini karşılamak için toplaması mecburi olan kaynakları belirleyen bir hukuki enstrümandır”*.⁹⁷² Arjantin hukuk

⁹⁶⁵ **Rosatti, Horacio** (2015), “Proyecto constitucionalalberdiano: Descripción, apogeo y crisis”: Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, s.100.

⁹⁶⁶ **Rosatti**, s.104.

⁹⁶⁷ **Dalla Via, Alberto Ricardo** (2015), “Constitución Nacional de 1853”: Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Infojus, ss.123-133, s.125.

⁹⁶⁸ **Segovía, Juan Fernando** (2005), El peronismo y la constitución de 1949 en la crisis de legitimidad Argentina, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, S. 32, ss.1– 48, s.41

⁹⁶⁹ **Corti**, s.75.

⁹⁷⁰ **Corti**, s.36.

⁹⁷¹ **Atchabahián, Adolfo / Massier, Guillermo** (1985), Curso de contabilidad pública, 2. Baskı, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, s. 115; **Hirschmann, Pablo Gustavo** (2023), Una visión constitucional del presupuesto, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Yıl: 21, S:1, ss.69-101, s.70.

⁹⁷² **Badeni, Gregorio** (2006), Tratado de Derecho Constitucional, 2º, ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, C. II, s. 1546; **Hirschmann**, s.71.

doktrininden bir başka bakışla “Bir anayasal sistemde ancak bütçe tekniği varsa kuvvetler ayrılığının bulunduğundan söz edilebilir. Bu çerçevede bütçe yasama organının diğer devlet erklerini denetleyebilmesi için sahip olduğu bir kontrol mekanizmasıdır. Bu kontrol, yasama organının onayı olmaksızın devletin herhangi bir organının harcama gerektiren herhangi bir karar alamaması ile gerçekleşmektedir”.⁹⁷³

Bütçenin hazırlanmasında dikkate alınması gereken ilkeler temel olarak Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 2. fıkrasının 3. paragrafında belirlenmiştir. Bunlar ölçülülük, mali adalet, dayanışma ve eşitlik ilkeleridir.⁹⁷⁴ Bu ilkeler kamu kaynaklarının bütçelendirme yoluyla ülke genelinde, eyaletler arasında ve merkezî idare ile eyaletler arasında paylaştırılmasında uygulanmaktadır.⁹⁷⁵ Ölçülülük ilkesi mali kaynakların her bir siyasi birimin üzerine düşen hukukî fonksiyonu yerine getirebilmesi için gerekli olan kamu harcamalarıyla doğrudan bağlantı kurularak dağıtılmasını öngörmektedir.⁹⁷⁶ Dayanışma ilkesi devletin her bir seviyesin (federal devlet, eyaletler ve belediyeler) kendine yetecek kadar kaynağa sahip olmasını ve böylece siyasi ve mali özerkliği sağlamasının, kendini idare edebilmesinin sağlanmasını gerektirmektedir.⁹⁷⁷ Mali adalet ilkesiyse kamu kaynaklarının bütçelerde Federal Anayasa’nın, Anayasa tarafından korunan ilke hak ve güvencelerin onların uygulanması için çıkarılan kanunlar tarafından daraltılamayacağını öngören 28. maddesinin gereği olarak insan haklarını gerçekleştirmeye hizmet eden şekilde paylaştırılması kuralının temelini oluşturmaktadır. Diğer tüm kanunlar gibi bütçe kanunu marifetiyle de Anayasa’nın koruduğu ilke, hak ve güvenceler daraltılamayacaktır.⁹⁷⁸ Son olarak eşitlik ilkesi, dengeli ve adil bir kalkınmayı, herkes için hayat kalitesini ve fırsat eşitliğini sağlayacak şekilde bir kaynak paylaşımının bütçelerle gerçekleştirilmesi kaidesini içermektedir.⁹⁷⁹ Bütçeyi ilgilendiren diğer anayasal ilkeler bütçenin tekliği, evrenselliği, genelliği, özgülenmişliği ilkeleridir. Bütçenin tekliği devletin bir yıla ait gelirlerinin ve harcamalarının tek bir kanunda toplanması, birden fazla bütçenin olmaması anlamına gelir.⁹⁸⁰ Bütçenin evrenselliği hiçbir gelir ya da harcamanın belirli kesintiler doğrultusunda yahut gelirlerle harcamalar arasında mahsup yoluyla işleme tabi tutulmuş hallerini

⁹⁷³ Corti, s.37-38.

⁹⁷⁴ Corti, s. 139.

⁹⁷⁵ Corti, s. 139.

⁹⁷⁶ Corti, s. 140.

⁹⁷⁷ Corti, s. 142-143.

⁹⁷⁸ Corti, s. 149.

⁹⁷⁹ Corti, s. 150.

⁹⁸⁰ Corti, s. 187-188.

göstermek suretiyle bütçenin dışında bırakmaması, açık ve ayrıştırılmış halde her bir gelir ve gidere bütçede yer verilmesi gerekliliğini ortaya koyar. Bütçenin genelliği tüm gelirlerin ve tüm harcamaları kapsayan niteliğine⁹⁸¹, özgülenmişliğiye bütçenin kamu harcamaları için verdiği izinlerin jenerik ve basmakalıp olmaması gerekliliğine, kalitatif ve kantitatif olarak her bir gelirin hangi harcamaya veya harcamalara hasredildiğini açıklama zorunluluğuna işaret eder.⁹⁸²

Arjantin’de bütçe ile ilgili mevzuat, Federal Anayasa, organik Kanunlar ve bütçe kanunundan oluşmaktadır. Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 8. fıkrası, hükümetin genel programı ve kamu yatırım harcamaları planı temelinde yıllık bütçeleri belirleme ve yıl sonunda bütçenin uygulanma durumunu gösteren yatırım hesaplarını onaylama ve reddetme yetkisini Ulusal Kongre’ye vermektedir. Bütçenin nasıl yapılması gerektiği, bütçe sürecinin beş aşaması ve yatırım hesaplarının nasıl hazırlanması gerektiği ise bir organik kanun olan Mali İdare Kanunu’nda düzenlenmektedir.⁹⁸³ Bütçenin beş aşaması, bütçenin hazırlanması, onaylanması, yürütümü, değiştirilmesi ve denetimidir. Bütçenin hazırlanması aşaması, bütçe kanunu teklifinin hazırlanıp sunulmasını kapsar. Bir diğer deyişle bu süreç, hükümet programının bütçe kanunu taslağına dönüşmesi sürecidir. İşte bu beş aşamadan oluşan süreç Arjantin mevzuatında “Bütçe Sistemi”ni oluşturmaktadır. Bu adlandırmaya mevzuat içerisinde 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu’nun ikinci bölümünün başlığı olarak rastlanmaktadır. Bütçe Sistemi başlığı altında ilk olarak, bütçeye ilişkin genel hükümler, ardından da bütçe sürecinin beş aşamasında izlenecek adımlar ve yetkili organları içeren hükümler yer alır. Bu iki alt başlığı “Ulusal İdareye Dahil Olmayan Kamu Şirketleri, Güven Fonları ve Kamu Kurumlarının Bütçe Sistemleri” ve “Ulusal Kamu Sektörünün Konsolide Bütçesi” başlıkları izler. Bu yapısıyla 24.156 sayılı Kanun, her yıl onaylanıp onaylandığı yıl uygulanmak üzere yürürlüğe giren bütçe Kanunu’nun kendisine uygun olarak hazırlanması için yapılmış bir organik kanun olması hasebiyle, bütçe sistemine tam ve kapsayıcı bir çerçeve çizmiş olmaktadır.

Genel olarak bir kanunun hazırlanmasında uyulması gereken kuralların bir başka Kanun ile belirlenmesini ifade eden ilke “Üstün Kanun İlkesi (*Preferencia de la ley*)” olarak anılmaktadır.⁹⁸⁴ Bu ilke, organik Kanunların sıradan Kanunlarla ilişkisinin standartlarını

⁹⁸¹ Corti, s. 189.

⁹⁸² Corti, s. 213-216.

⁹⁸³ Corti, s.51-52.

⁹⁸⁴ Corti, s.423.

belirler. Sıradan Kanunlar düzenlediği konunun tabi olduğu kuralları ilk elden düzenlerken organik Kanunlar, aynı konu hakkındaki yetkilerin nasıl kullanılması gerektiğini Federal Anayasa'nın devlet organlarıyla ilgili olarak belirlediği sistem temelinde düzenler.⁹⁸⁵ Bütçe Kanunu'nun nasıl hazırlanacağına dair kuralların 24.156 sayılı Kanun'da yer alması sebebiyle bu kanunun bütçe üzerindeki belirleyiciliği, üstün kanun ilkesinin Arjantin hukukundaki tipik durumlarından birini oluşturmaktadır.⁹⁸⁶

24.156 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre *“Bütçe Kanunları, yürürlükte oldukları mali yıl için elde edilmiş olması planlanan tüm kaynakları ve yapılması planlanan tüm harcamaları içerir ve bunlar, aralarında herhangi bir mahsuplaşma yapılmaksızın, ayrı ayrı ve tam tutarlarıyla gösterilir. Bütçeler, cari hesaplarda ve sermaye hesaplarında o dönem için programlanan işlemlerin ekonomik ve mali sonuçlarının yanı sıra planlanan faaliyetler sonucunda ortaya çıkacak mal ve hizmet üretimini de gösterir”*. 13. maddede bütçelerin kaynakları gösteren kısımlarının mali yıl için her birinin tahmini tutarları da dahil olmak üzere çeşitli gelir kalemlerini ve diğer finansman kaynaklarını listelemesi gerekliliği ortaya konmuş, 14. maddede bütçelerin harcamaları gösteren kısımları oluşturulurken ulusal kamu sektörü kuruluşlarının politikalarına, eylem planlarına ve mal ve hizmet üretimine, harcamaların gerçekleştirilmesinin ekonomik ve mali etkisini ve bu harcamaların finansman kaynakları ile bağlantısını göstermeye en uygun düşen tekniklerin kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Mali İdare Kanunu'nun 15. maddesinde süresi bir yılı aşan yapım işleri ve mal ve hizmet alımlarının bütçelere nasıl yansıtacağı düzenlenmiş, bu tür yatırımlar hakkında bütçede yer alması gereken bilgilerin, bu işlere önceki yıllarda yatırılan kaynaklar, gelecekte yatırılacak kaynaklar ve toplam harcama tutarı ile ilgili kronolojik yürütüm programları olduğu ifade edilmiştir. Bu bilgileri içeren bir bütçenin onaylanıp yürürlüğe girmesinin, yürürlükteki ihale usullerine uygun olarak yapım işlerinin ihale edilmesi ve/veya mal ve hizmetlerin toplam tutarlarına kadar satın alınması için açık yetki anlamına geldiği vurgulanmıştır.

Bütçede yer alması gereken unsurlarla ilgili bu en genel çerçevenin ardından kanun, bütçe sisteminin organizasyonunu, bir diğer deyişle bütçe sürecindeki yetkilerin organlara dağılımını düzenlemiştir. Bu bölümün hemen başında yer alan 16. maddede kamu sektörünün bütçe sisteminin başat yürütücü organının Ulusal Bütçe Ofisi olduğu

⁹⁸⁵ Corti, s.423.

⁹⁸⁶ Corti, s.424.

belirlenmiştir. Takip eden 17. maddedeys e bu organın yetkileri sayılmıştır. Bu yetkilerden ilki, mali idare sistemlerini koordine eden organ tarafından geliştirilecek olan ulusal kamu sektörü mali politikasının bütçesel yönlerinin formülasyonuna katılmaktır. Bu yetki tanımında işaret edilen koordinatör organ, özel olarak Ulusal Bütçe Ofisi'nin de bünyesinde yer aldığı Ekonomi Bakanlığı ve Kabine Başkanlığı, genel olarak da yürütme organıdır. Ulusal kamu sektörü bütçelerinin hazırlanmasına yönelik kılavuz ilkelerin formüle edilmesi ve mali idare sistemlerinin koordinatör organına teklif edilmesi, ulusal idare bütçesinin formülasyonu, yürütülmesi, programlanması, değiştirilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin teknik normların yayınlanması, kamu şirketleri ve şirket topluluklarının bütçelerinin oluşturulması ve değerlendirilmesine yönelik teknik standartların yayınlanması, ulusal idareyi oluşturan organların bütçe ön taslaklarının incelenmesi ve gerekli görülen düzenlemelerin önerilmesi, bütçe kanunu taslağının hazırlanması ve içeriğinin gerekçelendirilmesi, ulusal idarenin bütçe uygulama programlarının onaylanması, 24.156 sayılı Kanun'a tabi olan tüm ulusal kamu sektörü kurumlarına bütçe konularında danışmanlık yapılması ve eyaletler ve belediyelerle uyumlu bir bütçe sistemi için temel kriterlerin belirlenmesi, ulusal idarenin bütçe uygulama süreçlerinin koordine edilmesi ve yönetmeliklere uygun olarak bütçe kanunu üzerinde yapılacak değişiklik ve düzenlemelere müdahil olunması, bütçenin uygulanmasının değerlendirilmesi, Ulusal Bütçe Ofisi'ne tanımlanan diğer yetkiler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel çerçeve ve başat yetkili organın açıklanmasından sonra Mali İdare Kanunu, bütçe Kanunu'nun içeriğinin sistematik tarifini yapmaya girişmiştir. Kanunun 19. maddesine göre bütçe kanunu, genel hükümler, merkezî idarenin kaynakları ve harcamaları ve yerel idarenin kaynakları ve harcamaları olmak üzere üç bölümden müteşekk il olmalıdır. 20. maddeye göre bütçe kanunlarındaki genel hükümler, her bir mali uygulamayı yönlendiren ve bu yönüyle 24.156 sayılı Kanunu da belirtilen genel hükümleri tamamlayıcı nitelikteki normlarla beraber, bir parçası oldukları bütçe Kanunu'nun onaylanması, yürütümü ve değiştirilmesiyle ilgili normlar içermelidir. Aynı maddede bütçe Kanunu'nun içermemesi gereken normlar da sayılmıştır. Buna göre bütçe Kanunları kalıcı nitelikte normlar içeremez, kanunlarda değişiklik yapamaz ve vergi ya da başka bir tür gelir tipi ihdas edemezler.

Kanun'un 21. maddesi bütçede yer alacak kaynak ve harcamaların içeriğini nelerin oluşturacağını da belirlemiştir. Bunlar merkezi hükümet adına kaynak toplamak üzere yetkilendirilmiş herhangi bir organ, daire veya kurumdan dönem içinde tahsil edilmesi

beklenen kaynaklar, Hazine'ye nakit girişı olarak bir karşılığı olsun ya da olmasın bağışlardan ve kamu kredi işlemlerinden sağlanan finansman ve ilgili bütçe Kanunu'nun geçerli olacağı mali yıldan önceki mali yılın kapanış tarihi için öngörölen bütçe fazlası olarak sayılmıştır. Kaynakların Federal Bölüşümü Rejimi'ne tabi kaynakların bütçeye dahil edilmeyeceği de açıkça ifade edilmiştir. Harcamalardan bütçeye dahil olacaklarsa aynı maddede tek bir kriterle ifade edilmiştir: Hazine'den nakit çıkışına neden olsun ya da olmasın, dönem içinde tahakkuk eden harcamalar yıl içi harcama olarak kabul edilecektir. 22. maddeye göre bütçede yer alacak yerel idarelerin kaynakları harcaması bölümünün içeriği 24.156 sayılı Kanun'un yönetmeliğiyle belirlenecektir.

24.156 sayılı Kanun'un 23. maddesinde, üç tür kaynak haricinde, bütçe Kanunu'nda gösterilen kaynakların belli harcamalara tahsis edilemeyeceği kuralı yer almaktadır. Bu kuraldan istisna edilen üç kaynak tipi kamusal kredi işlemlerinden elde edilen gelirler, belirli bir hedefe yönelik olarak ulusal devlet lehine yapılan bağış, miras bırakma veya vasiyetnamelerden gelenler ve belli bir hedefe yönelik harcanması hakkında özel kanun bulunan gelirlerdir.

Kanun'un ikinci bölümü bütçenin formölasyonu meselesine ayrılmıştır. Bu bölümde bütçe taslağının hazırlanma aşamaları hakkındaki kurallar, her bir aşamada yetkisi ve sorumluluğu bulunan makamlarla birlikte belirlenmektedir. İlk olarak 24. maddede ulusal yürütme organının, bütçe taslağının hazırlanmasıyla ilgili yıllık yönergeler yayınlayacağı ifade edilmektedir. Bu yasal görevlendirme, süreci yöneten organın yürütme organı olduğu hususunun altını çizmektedir. Ardından bütçe taslağı hazırlama sürecinde yapılacak olanın, ülkenin genel kalkınma politikaları ile ulusal plan ve politikalara uyumlu bir taslak inşa etmek maksadıyla makroekonomik değişkenlerin kısa vadeli projeksiyonunun uzmanlarca tayin edilmesi olduğuna dikkat çekilmektedir. Yürütme organı bu görevi yerine getirmek için, genel olarak bütçenin önceliklerini ve özel olarak planlanan yatırım programlarını içeren bir teklif sunacaktır. Böyle bir teklifi ortaya çıkarmak için kanuna göre yürütme organının parasal programı, bütçe teklifi hazırlanan yıl için uygulanması planlanan döviz bütçesini, aynı zamanda bir önceki yılın kesin hesap raporu ile cari yılın kamu sektörü konsolide bütçesini temel unsurlar olarak göz önünde bulundurması gerekir. Parasal program ve döviz bütçesi ulusal kongre tarafından, hazırlanacak bütçe taslağının analizine bir destek mahiyetinde raporlanır. Kanunun 25. maddesine göre Ulusal Bütçe Ofisi, yerinden yönetim unsurlarının kendileri için hazırladıkları bütçe ön taslaklarını dikkate alarak ve gerektiğinde üzerlerinde değişiklikler yaparak bütçe taslağını hazırlar. 25. maddenin

devamında bütçe taslağının içermesi zorunlu olan bilgiler listelenmiştir. Buna göre bir bütçe taslağında, elde edilme yöntemlerine göre sınıflanmış olarak merkezi yönetimin ve her bir yerel yönetimin mali kaynakları, hedeflerine ve bütçeye sağladıkları krediye göre sınıflandırılmış biçimde merkezi yönetimin ve her bir yerel yönetimin harcamaları, kaynağını oluşturacağı ve uygulanması öngörülen yatırım projeleriyle birlikte bütçe kredileri, merkezi yönetimin ve yerel yönetim organlarının her birinin cari hesap ekstreleri ve parasal malvarlıkları muhakkak bulunmalıdır. Ulusal Kongre'ye sunulması gerekli diğer bilgilerin neler olduğu hususunun yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Sayılan nitelikleri sağlayan bütçe taslakları, 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu'nun 26. maddesine göre, beklentiler, amaçlar ve metotla ilgili açıklayıcı bir mesajla birlikte, önceki mali yıl içinde ve 15 Eylül tarihinden önce Temsilciler Meclisine sunulur. 27. maddede, şayet yeni mali yıl başlangıcında bütçe taslağı onaylanmamış olursa, önceki mali yılın bütçesi, mali kaynaklar ve harcamalara ilişkin kanunda sayılı düzenlemeler yapılarak uygulanır.

Kanunun devamında harcamaların bütçenin öngördüğü disiplin içindeki rejimi, bütçe Kanunu'nda değişiklik yapma usulü, bütçenin uygulanışının değerlendirilmesi ve mali yılın kapanışı, ardından da kamu kurumlarının, güven fonlarının ve kamu şirketlerinin tabi olduğu özel hükümler ile kamu sektörünün konsolide bütçesine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu bölümler, ilgili olduğu bölümlerin altında, çalışmanın ilerleyen kısımlarında açıklanacaktır. Çalışmanın bu aşamasında, devletin her seviyesinde elde edilen gelirlerin elde edilme yöntemleriyle birlikte bütçede yer alma zorunluluğuna odaklanmak gerekecektir. Burada vergilerle kamu kredisi operasyonlarından, bir diğer deyişle borçlanma yöntemiyle elde edilen gelirler arasında, kaynağın belirli bir hedefe hasredilmesi açısından yaratılan normatif farklılık önem arz etmektedir. Vergilerin bir hedefe hasredilmesi özellikle ve açıkça yasaklanmışken borçlanmadan elde edilen gelirler için belli bir harcamaya hasretme zorunluluğunun bulunması dikkat çekicidir. Bu şemada gelir elde etme bakımından, elde edilme yöntemlerine göre ortaya konan bir bütçe hukuku politikasının bulunduğundan söz etmek mümkündür. Devletin döviz ve yerel para cinsinden tüm malvarlığının cari ekstrelerle birlikte bütçe taslaklarında bulunma zorunluluğu, gelirlerin malvarlığına güncel yansımaları göstermesi açısından önemlidir. Özellikle enflasyonun olduğu dönemlerde, bütçe açığını kapatmak için yıl içinde yapılacak harcamaların bütçeye yansıtılması kapsamında, sürece destek mahiyetinde izlenmesi gereken para politikası hakkında öngörülere de bütçe taslağında rastlamak mümkündür. Nitekim para basma yetkisine sahip bir banka kurmak

Anayasanın 75. maddesi uyarınca Ulusal Kongre'ye hasredilmiştir. Para basılmasına ilişkin karar alacak olan da Ulusal Kongreden alacağı yetkiyle Arjantin Merkez Bankası olacaktır. Yürütme organının para basılması hakkında karar verme yetkisi olmadığından bütçe taslağında bu konuda ancak, izlemek istediği politikanın tamamlayıcısı olarak gerekli bulduğu para politikası hakkında mesajlar bulunacaktır. Burada işaret edilen mesajın içeriği, organik Kanunlardan olan Mali Sorumluluk Kanunu'nun 6. maddesinde belirtilmiştir. Bütçe taslağına eklenerek Ulusal Kongre'ye tevdi edilecek mesajın içeriğinde Ulusal Kamu Sektörü Para Programı ve Döviz Bütçesi ile bağlantılı olarak, en az üç (3) yıllık bir bütçe öngörüsü bulunmak durumundadır.

Mali İdare Kanunu'nun bütçe süreci ile ilgili düzenlemeleri kapsamında gelirlerin toplanmasıyla ilgili olarak öngörüp tedbir aldığı bir durum, bütçenin uygulandığı dönemde bütçe taslağı hazırlanırken toplanması beklenen kaynak miktarından az kaynak edinilmesi yahut beklenenden fazla kaynak edinilmesi ihtimalleridir.⁹⁸⁷ Bu ihtimaller için kanunun 34. maddesinde ortaya koyduğu çözüm, her bir yerinden yönetim unsurunun kendi birimleri için durum değerlendirmesi yapmaları ve işleyişlerinin devamlılığı için gerekli mali koşulların tespit edilmesi ve karşılanması amacıyla Ulusal Bütçe Ofisi'nin yönetmelikleri ile tamamlayıcı norm ve usullerini takip ederek bir program hazırlamalarıdır. Yapılacak programların ulusal yürütme organınca şekle bağlı olarak birleştirilip ilan edilmesi ve ilan edildikleri dönemle sınırlı olarak geçerli olmaları öngörülmüştür. Konunun ayrıntılı olarak düzenlendiği 1361/1994 sayılı kararnamede, Ulusal Bütçe Ofisi'ne gönderilecek yıllık programlarda programın karakteristik özellikleri, içerdikleri kesin süreler, programda takip edilen metot, yıllık gelir-gider taahhüdünün yer alması gerektiği bildirilmektedir. Kararnameye göre Maliye Sekreterliği, finansman olasılıklarına göre bir taahhüt kotası (ödenek) hazırlayıp ilgili kurum ve kuruluşlara gönderecektir. Bu kotalar katı şekilde belirlenmeyecek, kaynak akışının durumuna göre yapılabilecek değişiklikleri mümkün kılacaktır. Fakat her halükârda bir yerinden yönetim kuruluşunun taahhüt kotası, somut durumda ulaşılabilir hazır toplamı aşamayacaktır. Mali İdare Kanunu'nun 33. maddesine göre bütçeden elde ettiği kaynağı tamamen harcamış olan kurum ve kuruluşlara ek kota tanınmayacaktır. Ayrıca verilen ödeneğin öngörülen amaç dışında kullanılması da aynı maddede net bir dille yasaklanmıştır.

Alınan tüm tedbirlere rağmen, dönem içinde beklenen kadar kaynak toplanamamasından ötürü yaşanan bir mali darboğazda, Arjantin anayasal düzeni içinde

⁹⁸⁷ Corti, s.294.

uygulanabilecek iki seçenek öne çıkmaktadır. Bunlardan biri bütçeyi onaylayan Ulusal Kongre'nin bütçe Kanunu'nda değişiklik yapmasıdır. Bir diğeri ise Mali İdare Kanunu'nun 37. maddesinde belirtilen sınırlara göre bütçe Kanunu'nun uygulanışı üzerinde ulusal yürütme organının değişiklikler yapmasıdır. Bütçe Kanunu'nda değişiklikler yapma gerekliliğinin ortaya çıkması ve somut bir değişiklik teklifinin ortaya konabilmesi, kabine Başkanı'nın her ay yasama organına bütçenin yürütümüyle ilgili bilgi verme yükümlülüğünün uygulanmasından ortaya çıkan bir sonuçtur. Zira, bir organik kanun olan 25.152 sayılı Mali Sorumluluk Kanunu'nun 7. maddesinde Ulusal Yürütme Organının Ulusal Kongre'ye düzenli bilgi verme yükümlülüğü, belli başlıklar altında sınıflandırılarak hüküm altına alınmıştır. Kabinet Başkanı ile Ekonomi Bakanının birlikte 6 ayda bir bilgi verme zorunluluğu bulunan konular, önceki yılın bütçesi ile kesin hesabı arasındaki uyum ve bütçe Kanunu'na uyma konusunda varılan sonuç ve "Harcama Kalitesinin Geliştirilmesi Programı" hakkında değerlendirmedir. Cari yılın bütçesinin uygulanışının gidişatı ve bütçe Kanunu'na uyma konusundaki güncel beklentiler konusundaysa Kabinet Başkanı 3 ayda bir Ulusal Kongreyi bilgilendirmek durumundadır. Bu bilgilendirmeler sonucunda ortaya çıkan kaynak yetersizliğinin giderilmesi için bütçe kanunu değişikliği yapmak mümkündür.

Yürütme organının Mali İdare Kanunu'nun 37. maddesinde öngörülen sınırlara göre değişiklik yapması hususu, Arjantin anayasal düzeni içinde esnetilmiş bir mali kaynakları ve harcamaları güncelleme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçenin öngördüğü toplam kaynağı etkileyecek değişiklikler münhasır olarak Ulusal Kongre'nin yetkisi dahilindedir. Fakat bütçenin içerdiği kaynak toplamı dahilinde yapılacak yeniden yapılandırmalar için yürütme organına yetki tanınmıştır. Bu yetkinin oransal sınırı 2018 yılı ve sonrası için bütçede öngörülen toplam kaynağın %5'i olarak belirlenmiştir. Fakat Mali İdare Kanunu'nun 39. maddesinde yürütme organına, olağanüstü hâllerde, gerekçesini belirtmek ve bu gerekçenin doğurduğu ihtiyacın neden cari bütçe toplamı içinden karşılanamadığını açıklamak kaydıyla ve nihayet Ulusal Kongre'nin izniyle bütçe dışı harcamaları olağanüstü hâl kararnamesiyle yapabilmesini mümkün kılmıştır.

Yöntemi sayılanlardan hangisi olursa olsun, bütçe kanunu üzerinde yapılacak yeniden yapılandırma ve değişiklikler hem elde edilen gelirler hem de harcamalar ve verilen ödenekler üzerindeki tasarrufları kapsar biçimde anlaşılmalıdır.

Kamu harcamaları ve kaynakları konusunda ana düzenleyici hukuk metni bütçe kanunu olsa da tek hukuk metni değildir. 24.156 sayılı Mali İdare Kanunun 38. maddesi, *"Genel bütçede öngörülmeven harcamalara yetki veren her kanun, bu harcamaların*

finansmanı için kullanılacak kaynakları belirtir” biçimindedir. Maddenin kaleme alınışından anlaşılmaktadır ki, bütçe kanunu dışındaki Kanunlarla da kamu harcamalarına karar verilebilmektedir. Ne var ki böyle bir kanunun yürürlük şartını sağlaması için uhdesinde yer verdiği kamu harcamasının kaynağını göstermiş olması gerekir. Bu türden bir harcamanın kaynağı, ya bütçede yer almasına karşın herhangi bir kuruma ödenek olarak tahsis edilmemiş bir kısım gelir kalemi olabilir yahut kamu harcamasını düzenlemiş olan kanun, harcamanın kaynağını teşkil etmek üzere vergisel bir düzenleme yapmış olması veya kamu kredisi işlemlerinden biriyle (iç borçlanma/dış borçlanma) elde edilmiş bir gelire atıf yapması gerekir.⁹⁸⁸ Bunların yanında, açığa yeterli miktar kaynak çıkartmak için harcamaların yeniden planlanması da gündeme gelebilir.⁹⁸⁹

Belirtmek gerekir ki, anayasal mali rejim bakımından Federal Anayasa’nın ve organik Kanunların koyduğu sınırlar içinde Ulusal Yürütme Organına tanınmış olan yetkileri kural olarak Kabine Başkanı ve Ekonomi Bakanı paylaşmaktadırlar. Zira Federal Anayasa’nın 100. maddesinin 7. fıkrasında tüm ulus için gelirleri toplama ve bütçe kanununu yürütme görevi Kabine Başkanı’na verilmiştir. Bu yetkilendirme, Mali İdare Kanunu’nda bütçe sisteminin başat kurumu olan Ulusal Bütçe Ofisi’nin Başkanı’nın Ekonomi Bakanı olduğu bu ofisin Ekonomi Bakanlığı bünyesinde kurulmuş bir organ olduğu, tüm bütçe taslağı hazırlama sürecinde ofisin başat rol oynadığı, Kabine Başkanı’nın ise bütçeyi Ulusal Kongre’ye gönderme ve tek başına ve yine ekonomi bakanıyla birlikte bütçenin işleyişi konusunda Ulusal Kongreyi bilgilendirme görevlerini yerine getirdiği normatif yapıyla birlikte ele alındığında iki kamu makamı arasındaki yetki paylaşımı kolayca görülebilmektedir. Başkan’ın buradaki rolünü, bu iki aktörü Başkanlığa bağlı olan Ulusal Denetim Kurumu (SIGEN) aracılığıyla denetlemek ve olağanüstü hâllerde olağanüstü hâl kararnamesiyle bütçe dışı harcamaya karar vermek oluşturmaktadır.

Bütçenin cari olduğu yılın sonunda hesaplar kapatılmakta ve bir kesin hesap raporu hazırlanmaktadır. Mali İdare Kanunu’nun 43. maddesine göre yürütme organı, cari yılın gelir ve giderleriyle ilgili bilgileri idari kurumlardan toplayarak raporu hazırlayacak olan Ulusal Hesap Denetimi Kurumuna gönderir. Devlet teşkilatı içinde Ekonomi Bakanlığı bünyesinde bulunan bu kurum, Mali İdare Kanunu’nun 95. maddesinde gösterilen içeriğe sahip raporunu hazırlar ve aynı kanunun 91/h maddesi uyarınca Ulusal Kongre’ye sunar.

⁹⁸⁸ Corti, s.290-291.

⁹⁸⁹ Corti, s. 291.

Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 8. fıkrasına göre Ulusal Kongre bu Kesin Hesap Raporu'nu onaylar yahut reddeder.

Devletin gelir elde etme yöntemlerinin bütçeyi ilgilendiren yönüyle ilgili Arjantin Yüksek Mahkemesi içtihadı, üstün kanun (*preferencia de ley*) ilkesi etrafında gelişmiştir. Zira bütün bir bütçe sisteminin kurallarını 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu belirlemektedir. Mahkeme'nin cevap vermeye çalıştığı sorular şunlardır:

-Mali konularda organlar arası yetki dağılımını ve anayasal bir kurum olan bütçenin düzenlenişini anayasayı tamamlayıcı biçimde belirleyen bir kanun, diğer Kanunlardan farklılık arz eder mi?

-Bir kanun olarak yürürlüğe konan bütçenin anayasaya uygun olduğunun kabulü için, anayasadan başka uyması gereken bir başka norm var mıdır? Bütçe kanunu Mali İdare Kanunu'na uygun yapılmak zorunda mıdır?

Mahkeme bu sorulara cevap vermek durumunda kalmıştır. Zira Mali İdare Kanunu'na uyma zorunluluğu ortadan kaldırıldığında bütçenin bağlı kalacağı kurallar, yürütme tarafından hazırlanması ve Ulusal Kongre tarafından onaylanmasından ibaret olacaktır. Gelir gider sisteminin bütçede yer alma biçimine ilişkin kurallardan hiçbirine uymak bütçe açısından bir geçerlilik koşulu olmayacak, herhangi birine uymamak anayasaya aykırılığına sebep olmayacaktır. Devletin tüm kurum ve kuruluşlarının gelirlerini temel olarak bütçeden aldıkları ödeneklerle karşıladıkları hesaba katıldığında bu soruya verilecek cevabın, anayasanın öngördüğü kurumsal düzenin işleyişinde hayati olduğu sonucuna varılabilir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin konuyla ilgili vermiş olduğu kararların⁹⁹⁰ tümünün vardığı sonuç, Mali İdare Kanunu'nun da içerisinde olduğu organik Kanunlarla sıradan Kanunlar arasında hiyerarşik olarak bir fark olmadığı, bu iki grup kanun arasında bir çatışma olduğunda Kanunlar ihtilafı kurallarının geçerli olacağı şeklinde olmuştur. Bütçe kanunu sözü geçen organik Kanunlar karşısında konu bakımından “özel” ve tarih bakımından “sonraki” kanun olacağından Kanunlar ihtilafından galip çıkacaktır. Yine bu kararlarda yasama organının onaylayacağı bütçe Kanunu'nun taşınması gereken nitelikleri başka bir kanunda belirterek kendini sınırlamasının bütçe Kanunu'nun anayasaya uygunluğu

⁹⁹⁰ Partido Comunista s/ acción de amparo, 26/04/1995, <https://ar.vlex.com/vid/39531294>, (s.e.t. 13/04/2025); Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo (20/09/2002), <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/finanzas-publicas-y-derecho-tributario/zofracor-c-estado-nacional-s-amparo/52456618>, (s.e.t. 13/04/2025)

açısından özel bir öneminin olmadığı, belirleyici olanın anayasaya uygunluk olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu kararların pratik sonucu bakımından en çok karşılaşılan sorun, Mali İdare Kanunu'nun 20. maddesinde yer alan, bütçe Kanunu'nda kalıcı bir düzenleme yapılamayacağı ve bütçe kanunuyla başka Kanunlarda değişiklik yapılamayacağı kuralının sistematik ihlali olmaktadır. Zira bu kural anayasada değil, yalnızca Mali İdare Kanunu'nda düzenlenmiştir. Mahkeme'nin yukarıda açıklanan yaklaşımı verili yönde geliştiği takdirde bütçe kanunu, her zaman diğer organik Kanunlarla olan çatışmalardan da herhangi bir iptal ya da anayasaya aykırılık yaptırımıyla karşılaşmadan çıkacağı benzemektedir.⁹⁹¹ Zira mahkeme organik Kanunlara aykırı düzenleme yapılması durumu anayasal düzeni yıpratıcı bir sorun olarak değil, alelade bir Kanunlar ihtilafı sorunu olarak görmektedir.

2.1.1.7. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda İnsan Haklarına Uygunluk

Devletin gelir elde etme yöntemlerinde insan hakları hukukuyla kendisine belirlenen sınıra uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Arjantin Anayasası'nın insan haklarıyla ilgili genel hükümleriyle beraber, devletin gelir elde etmesinin yöntemleri olan vergi toplama ve kredi operasyonlarının (iç ve dış borç) düzenlendiği hükümlerde gösterilen ilke ve esaslar, devletin mali faaliyetinin gelir elde etme kısmında uyacağı insan haklarının oluşturduğu sınırları göstermektedir. Bunların yanında Arjantin Cumhuriyeti Devleti'nin taraf olduğu insan hakları sözleşmeleri normları da anayasal rejimin bir değişkeni olmaktadır. Zira Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 22. fıkrası Arjantin'in taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerine Kanunlara karşı hiyerarşik üstünlük tanımakta, 23. fıkrasında federal yasama organına bu sözleşmelerde tanınan hakların tam olarak uygulanması için gerekli tedbirleri alma ve yasa yapma sorumluluğu yüklemektedir. Aynı fıkra da ayrıca, Ulusal Kongre'nin yetkileri arasında *“fırsat ve muamele eşitliğinin gerçek manada temini ve uluslararası sözleşmeler ile Federal Anayasa'da tanınan haklardan gerektiğinde faydalanılabilmesi için gerekli yasaları yapmak ve gerekli tedbirleri hayata geçirme”*nin de bulunduğu ifade edilmektedir. Son olarak çocukların kadınların, engellilerin ve yaşlıların eşitliğinin gerçek

⁹⁹¹ Güncel durumda sistematik ihlale uğrayan başka bir organik kanun hükmünün bulunduğundan söz edilmemekte, ancak kimi zaman bu kanunda belirtilen bütçe döngüsü akışında aksamalar yaşandığı ve bunun çözümünün politik düzlemde sağlandığı, bütçenin zamanında onaylanıp yürürlüğe girmemesi durumunda önceki yılın bütçesinin kanunun gerektirdiği şekilde uygulanmasına dönük hükümlerin varlığının sistematik işleyişin devamlılığını garanti ettiği, bu sebeple ve organik Kanunların yarattığı çözüm alternatifleri ve devleti finanse etme ihtiyacının çözüm konusunda istekliliği artırmasından ötürü bu işleyişin yargı kararlarına konu olmadığı değerlendirilmeleri alanın profesyonellerince yapılmaktadır.

manada sağlanması için gerekli yasaları çıkarma ve gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü özel olarak belirtilmek suretiyle Ulusal Kongre'ye yüklenmiştir. Federal Anayasa'nın 16. maddesinde herkesin kanun önünde eşit olduğu, kamu görevlerinin ve verginin temelinin eşitliğe dayandığı belirtilmekte, 28. maddesinde devlet faaliyetinin temel (anayasal) hakların olağan uygulanışını değiştirmemesi gerektiği kuralı düzenlenmektedir.

Federal Anayasa'nın 16. ve 28. maddeleri insan haklarının uygulanma rejimi hakkındaki çerçeveyi oluşturur nitelikte görülebilir. Fakat her iki maddede ortaya konan kuralların yorumlanmaya ihtiyacı vardır. Bu yorumu ve Federal Anayasa'da hakları ve güvenceleri düzenleyen maddelerin yorumunu yapacak olanlar, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 23. fıkrası gereği insan haklarının uygulanması için gerekli olan Kanunları yapacak olan Ulusal Kongre, yapılan Kanunların uygulanışını yönetmelik ve kararnamelerle tayin edecek Ulusal Yürütme Organı ve Federal Anayasa'nın 43. maddesinde kendisine devletin herhangi bir organının aktif ya da ihmali davranışıyla gerçekleştirdiği hak ihlallerini amparo davaları kapsamında inceleme yetkisi tanınan Yargı Organı'dır. Federal Anayasa'nın 43. maddesinde *“Herhangi bir özel ya da kamusal otoritenin, Federal Anayasa'dan, bir antlaşmadan veya bir kanundan kaynaklanan hak ve güvenceleri açık keyfilik veya hukuka aykırılıkla fiilen zedeleyen veya yakın bir zaman içinde zedeleyecek biçimde bu hak ve güvenceleri kısıtlayan, değiştiren veya tehdit eden herhangi bir eylem veya ihmaline karşı, yasa koyucunun öngördüğü daha uygun başka bir kanun yolu bulunmadığı takdirde, hızlı ve ivedi bir amparo davası açılabilir. Böyle bir durumda hâkim, zarar verici eylem veya ihmalin dayandığı normun Anayasaya aykırılığını ilan edebilir”* denmektedir. Bu maddeye göre amparo başvurusunun beş özelliği olduğu söylenebilir: hızlılık ve ivedilik, ikincillik, hak ihlali temelli olma, ihmali davranışlara karşı başvurulabilir olma, güncel ve yakın hak ihlallerini kapsama.⁹⁹² İfade edilen çerçevede incelenen amparo başvuruları hak ihlallerini tespit ederken bir yandan da anayasaya aykırılık kararları vererek negatif kanun koyucu rolünü ifa etmektedir.

Mali yükümlülükler söz konusu olduğunda mülkiyet hakkını koruma altına alan Federal Anayasa'nın 17. maddesinin bir referans madde olarak, bilhassa amparo başvuruları söz konusu olduğunda öne çıktığı görülmektedir. Madde metni “Mülkiyet dokunulmazdır ve hiç kimse kanuna dayanan bir hüküm bulunmadıkça, mülkiyetinden mahrum bırakılamaz. 4. maddede belirtilen vergileri ancak Ulusal Kongre ihdas edebilir. Kamu yararı nedeniyle

⁹⁹² **Maraniello, Patricio Alejandro** (2011), El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales, El amparo en Latinoamérica, Vol.5, No.27, Enero-Junio de 2011, ss.7-36.

yapılan kamulaştırmalar Kanun ile öngörülmeli ve bedeli peşinen ödenmelidir. Kanun veya kanuna dayanan bir hüküm olmadıkça hiç kimseden herhangi bir kişisel hizmet talep edilemez. Her yazar ya da mucit, kendisine Kanun ile tanınan süre boyunca eserinin, buluşunun ya da keşfinin münhasır sahibidir. Müsadere Arjantin Ceza Kanunu’nda n sonsuza kadar çıkarılmıştır. Hiçbir silahlı kuvvet herhangi bir talepte bulunamaz ya da yardım isteyemez” biçimindedir. Kamu kaynaklarının elde edilmesinde bu maddede belirtilen hususlardan herhangi birine aykırı olan bir düzenleme, *amparo* başvurusu yoluyla elimine edilebilecektir.

Bütçe kanununu yapmak, vergi ihdas etmek, kamu kredisi operasyonları kapsamında devlet tahvili çıkarmak yahut uluslararası kuruluşlardan borç almak, borçları yeniden yapılandırmak gibi, devletin gelir elde etmek için yaptığı işlemlerin tümü, Federal Anayasa’nın insan haklarına çizdiği çerçevenin içerisinde gerçekleştirilmek durumundadırlar. Bu çerçevenin dışına çıkan eylemler dava edildiklerinde yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre değerlendirilirler.

Devletin gelir elde etme yöntemlerinin insan hakları çerçevesine uygunluğunun ölçüldüğü yargı kararlarının iki gelir elde etme yöntemi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar vergi toplama ve kredi operasyonlarından gelir elde etmedir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin devletin faaliyetlerine, Federal Anayasa’nın öngördüğü yetki haritasıyla çizilen kurumsal çerçeveye ek olarak, insan haklarına uygunluk bakımından da bir çerçeve çizdiği görülmektedir. Mahkeme’nin tüm devlet faaliyetlerine karşı yapılan şikayetleri değerlendirirken benimsediği, Federal Anayasa’nın 28. maddesinin yorumu yoluyla ortaya çıkmış olan bir ilkesi vardır. Bu ilke makullük (*razonabilidad*) ilkesidir.⁹⁹³ Makullük ilkesi, devlet faaliyetinin Federal Anayasa’nın 28. maddesinin gereklerini yerine getirebilecek nitelikte olmaları, diğer bir deyişle temel hakların olağan işleyişinin sağlanması için yeterli birer vasıta olmaları gerekliliğini ifade eder.⁹⁹⁴ Vergilendirme faaliyeti ve kamu kredisi operasyonları da devletin gelir elde etmeye yarayan iki tür devlet faaliyeti olarak bu çerçeveye uygun şekilde yasal altyapıya kavuşturulmak, organize edilmek ve uygulanmak durumundadır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin *Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo* (Fallos: 332:1571)⁹⁹⁵ kararında vatandaşların vergi verme yükümlülüğü ve devletin vergi

⁹⁹³ Corti, s.738-739.

⁹⁹⁴ Corti, s.738.

⁹⁹⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

toplama yetkisi, Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Belgesi 26. maddeye dayandırılmış, Arjantin Cumhuriyeti Anayasasında yer alan bir kural olan uluslararası sözleşmelerin normlar hiyerarşisinde Kanunlara karşı üstünlüğüne işaret edilerek ilgili maddede yer alan, “herkesin Kanun ile konulan vergileri kamu hizmetlerinin devamlılığı için ödemekle yükümlü olduğu” hükmünün mutlak geçerliliği ortaya konmuştur. Bu mutlak geçerliliğin anayasal sınırları belirlenirken dikkate alınacak olanın vergi yükünün nesneler, kişiler ve kurumlar bakımından tahammül edilebilirlik eşiği olduğu ifade edilmiştir. Bu anlamda verginin önündeki doğal anayasal sınır olarak vergi mükellefinin mülkiyet haklarını aşırı derecede zedelememesi anlamında makul olmasını gerektiren anayasal ilkeler gösterilmiştir.⁹⁹⁶

Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarına göre yalnızca federal düzeyde değil, eyaletler düzeyindeki vergi ihdas eden Kanunlar da ancak ve ancak makullük bakımından, bir diğer deyişle Federal Anayasa’nın 16. ve 28. maddeleri dayanak alınarak denetlenebilir.⁹⁹⁷ Bu hem yasa koyucunun vergi toplamaya ilişkin kararının denetlenebilirliğinin kategorik sınırını hem de denetimin gerekçesi olabilecek kıstasların içeriksel sınırlılığını ifade eder. Bununla birlikte, aşağıdaki örneklerde görüleceği üzere Kanun ile düzenlenme (*reserva de la ley*) ilkesi, Mahkemeye yapılan başvuruların değerlendirilmesinde her zaman rehber olmuştur. Zira bir verginin makul olduğunun söylenebilmesi için aranan ilk şart, Kanun ile düzenlenmiş olmasıdır. Bu ilkenin yanında verginin müsadere edici nitelikte olmaması (*no confiscatoriedad*) ve ödeme gücünün dikkate alınması (*capacidad contributiva*) ilkeleri de eşitliğin gerçekleştirilmesinde yardımcı ilkeler olarak Mahkemece dikkate alınmıştır.

Mahkeme’nin 1991’de verdiği *Luis Lopez Lopez y otro c/ Santiago del Estero, Provincia de s/eximición de inversiones (Fallos: 314:1293)*⁹⁹⁸ kararına konu olayı, davalı eyalette taşınmazlar için ihdas edilmiş olan bir verginin, o bölgedeki toprakların üretime uygunluğu, dolayısıyla o bölgedeki bir taşınmazdan elde edilebilecek olan gelir miktarı gözetilmeden belirlenmiş olması sebebiyle mülkiyetin kaybına sebep olabilecek nitelikte olduğu iddiası yönünden incelemiştir. Başvurucunun talebi, verginin müsadere edici nitelikte olması sebebiyle kanunun öngördüğü yatırım yapma yükümlülüklerinden ve ek

⁹⁹⁶ Kathleen Frances Anne Syng s/testamentaria (Fallos: 235:883), 21/09/1956, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

⁹⁹⁷ S.A. Piccardo Cia. Ltda. s/dejar sin efecto la multa impositiva (Fallos: 230:304), 30.09.1953; Guzmán, Pedro T y otra s/solicita rectificación liquidación impuesto inmobiliario, (Fallos:235:411), 25.07.1956. Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

⁹⁹⁸ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t. 13/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t. 13/04/2025).)

vergi yükümlülüklerinden muaf tutulmaktadır. Başvuruya konu olan eyalet kanunundaki yatırım yapmama yükümlülüğüne uymamanın yaptırımı olarak belirlenen miktarın fazlalığı da başvuru tarafından bir ek vergi yükümlülüğü niteliğinde görülmüştür. Ayrıca başvuru, Mahkeme'nin vergi yükümlülüğü için özel kategori belirlemesini kamusal yükümlülüklerin eşitliği kuralına aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Mahkeme değerlendirmesinde, devletin ekonomik amaçlarına uygun tedbirler alma yetkisinin, anayasanın çizdiği sınırlar içinde değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Eyalet topraklarında üretimin artırılması ve ekonomiye katkı verir nitelikte bir üretim devamlılığının sağlanması, bu örnekte devletin ekonomik amacı olarak görülebilir. Bu amaç doğrultusunda taşınmaz maliklerine yüklenen, toprağa düzenli aralıklarla ve belirli miktarda yatırım yapma yükümlülüğü, bu yükümlülüğe uymama halinde öngörülen yaptırımlar ve ek yükümlülükler de belirlenen ekonomi politikasının bir parçasıdır. Bunun karşındaysa Anayasada düzenlenen mülkiyet hakkının korunması için belirlenen ilkeler ve yine Anayasada yer alan eşitlik kuralı vardır. Mahkeme mülkiyet hakkının kendi içinde, ortak ihtiyaçların giderilmesine katkıda bulunma yükümlülüğü barındırdığını ve mülkiyet hakkına müdahale teşkil edecek verginin hangisi olduğunun objektif şekilde belirlenemeyeceğini, yere ve zamana göre farklılık gösterebileceğini ifade etmiştir. Vergi yükümlülükleri arasında yaratılacak kategori farklılıklarının, bir ayrımcılığa yol açmadığı müddetçe eşitliğe aykırı görülemeyeceği kıstasını öne çıkarmış, olayda böyle bir ayrımcılığın izine rastlamadığını, yalnızca ekonomi politikasını belirleme yetkisi kapsamında bir vergileme yapıldığını değerlendirmiştir. Bahsi geçen toprakların üretime elverişli olduğuna yönelik karşı argümanları kararında dikkate almış, bunların karşısında başvuru temellendirmesini yetersiz görerek, toplumsal ödevlere vurguyla başvuruyu reddetmiştir.

Verginin makullük denetimine tabi tutulmasında önemli örneklerden biri olan *Drogueria del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, acción declarativa de certeza* (Fallos: 328:4542)⁹⁹⁹ kararında eşitlik kuralının yorumlanması kapsamında Mahkeme vergilerde eşitliği, benzer durumda olan yükümlülere benzer vergi rejiminin uygulanması gerekliliği ile açıklamıştır.¹⁰⁰⁰ Vergilendirme rejiminde yasama organının

⁹⁹⁹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 13/04/2025).

¹⁰⁰⁰ Aynı yönde bkz. Criminal c/ Olivar, Guillermo (Fallos: 16:118), 06/02/1875; Geddes Hnos. y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 95:327), 11/07/1902; Don César Iglesias Paz, por Don Alfredo R. Iglesias, entabla demanda contra la Provincia de Buenos Aires (Fallos: 105:273), 10/11/1906; Paz, Doctor Jose Clemente, su testamentaría, Recurso de hecho (Fallos: 117:22), 07/11/1922; Santoro, Cayetano c/ Frias, Estela (Fallos: 124:122), 05/04/1916; Burrueca Mansilla, Rodolfo, en la causa que se le sigue ante los Tribunales Militares de la Nación (Fallos: 126:280), 12/07/1917; Li Ip y Compañia c/la administración de impuestos

kategorik ayrımlara gitmesinin keyfi nitelikte ya da belirli kişilere ya da topluluklara düşmanlık motivasyonu ile yapılmadıkça eşitlik kuralına aykırı kabul edilemeyeceğini dile getirmiştir.¹⁰⁰¹ Mahkeme'ye göre vergi konusunda devlet eliyle bir atipiklik yaratıldığında, bu atipikliğin kapsamına giren tüm unsurlara aynı şekilde uygulanması eşitlik kuralının bir gereğidir. Bununla birlikte yasama organı, aralarında tesis edilen ayrım kriterinin makul olması yahut ekonomik veya sosyal bir amaca cevap vermesi şartıyla kazanç aralığı aynı olan yükümlüler için farklı vergi oranları öngörebilir.¹⁰⁰² Eşitlik kuralının anlam içeriğinde Arjantin Yüksek Mahkemesine göre aynı durumdakilere aynı muameleyi uygulamak kadar, farklı durumdakilere farklı muamele uygulamak da bulunmaktadır. Gerçekte farklı olan vergisel durumlar için aynı hukuki sonucu yahut yükümlülüğü uygulamak da eşitliğe aykırı olacaktır.¹⁰⁰³

s/pago de una multa (Fallos: 132:198), 26/11/1918; Etchevarne, Rafael c/ sucesión de Carlos, Salas. Caille, Eduardo (Fallos: 137:105), 1922; Unanue, Ignacio y otros c/ Municipalidad de la Capital s/ devolución de pesos (Fallos 138:313), 20/08/1923; Diaz Velez, Eugenio c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 151:359), 18/07/1928; Valdez Cora, Ramón. (Fallos: 182:355), 28/11/1938; Llambí Campbell, Paulino c/ Nación Argentina (Fallos: 199:268), 19/07/1944; Muñiz Barreto de Alzaga, Juana Magdalena y otros c/ Destefanis, Antonio (Fallos: 270:374), 10/05/1968; Parke Davis y Cía. de Argentina, S.A.I.C. (Fallos: 286:97), 24/03/1970; Ciqueaux de Galli, Beatriz Elena (Fallos: 300:1084), 10/10/1978. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi:

[https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025))

¹⁰⁰¹ Aynı yönde bkz. Hileret y Rodriguez c/ la Provincia de Tucumán s/inconstitucionalidad de la ley provincial de 14 de Junio de 1902 y devolución de dinero (Fallos: 98:20), 05/09/1903; Doña Rosa Melo de Cané, su testamentaria s/inconstitucionalidad de impuesto a las sucesiones en la provincia de Buenos Aires (Fallos: 115:111), 09/07/1911; Sánchez Viamonte, Julio en autos con Giustinian, Emilio (Fallos: 123:106), 22/09/1915; Rabinovich, Samuel en autos con Lembersky Moises (Fallos: 127:167), 28/02/1918; Destilería Franco Argentina c/ el gobierno de la nación s/ cobro de pesos (Fallos: 132:402), 1920; Caeiro, Pascual c/ Astengo, Enrique s/cobro de pesos (Fallos: 140:175), 25/11/1919; La Blanca, Cía. de Carnes Congeladas c/ Municipalidad de la Capital Federal (Fallos: 144:313), 02/10/1922; Drysdale Juan Hannah y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 149:417), 18/11/1927; Rizzoti, Raúl c/ Provincia de San Juan (Fallos: 150:419), 20/12/1927; Pacheco de Del Solar Dorrego Laura y otros (sus herederos) c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 156:219), 11/12/1929; Sardi, Carlos y otros c/ Prov. de Mendoza (Fallos: 171:79), 30/07/1931; Cía. Nac. de Tabacos S.A. c/ Prov. de Corrientes (Fallos: 175:199), 17/06/1936; Suárez, Mariano H. F. (Fallos: 176:339), 18/10/1935; Cruz, José c/ Prov. de Stgo. del Estero (Fallos: 179:98), 22/10/1937; Gutiérrez, Manuel Arturo c/ Prov. de San Juan (Fallos: 182:398), 07/12/1938; Mason de Gil, Malvina v/ Municip. de Santa Rosa (Fallos: 195:270), 03/07/1939; Antonio Ferre y Hnos. v. Prov. de Tucumán (Fallos: 196:337), 24/07/1941; Masotti de Busso, Ana y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 207:270), 07/04/1947; Botto Fiora Vda. de Benassi, Irma Angela, y otros c/ Unión Ferroviaria (Fallos: 236:168), 26/10/1956; Dingiandi, Antonio J. c/ Coy, Eleodoro (Fallos: 273:228), 07/04/1969; Baldini, Gabriela Javiera Rosario (Fallos: 295:455), 05/08/1976; Dardanelli de Cowper, Ana Inés Marta c/ Aerolíneas Argentinas (Fallos: 306:1560), 18/10/1984; Bozzano, Edgardo Omar c/ Estado Nacional - Estado Mayor General de la Armada, B 205 XXIV (Fallos: 318:1256), 13/06/1995. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025))

¹⁰⁰² Aynı yönde bkz. Unanue, Ignacio y otros c/ Municipalidad de la Capital s/ devolución de pesos (Fallos 138:313), 20/08/1923; Jewish Colonization Association c/ Provincia de Santa Fe s/devolución de dinero (Fallos: 147:402), 04/11/1926. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025))

¹⁰⁰³ Drysdale Juan Hannah y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 149:417), 18/11/1927; Laplacette de Gassiebayle, María y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 154:337), 13/09/1928; Herederos de Joaquín Comas. c/ Provincia de Corrientes (Fallos: 156:352), 30/09/1929; Mason de Gil, Malvina v/ Municip. de Santa

Mahkeme vergilerin değerlendirilmesiyle ilgili yetkisinin sınırlarını açıklarken, yasama organının bu husustaki yetkilerinin takdiri ve geniş olduğunu, bir verginin yerinde ya da adil olup olmadığı değerlendirmesini yapmanın Mahkeme'nin yetkisi dahilinde olmadığını ifade etmiştir.¹⁰⁰⁴ 2009'da verilmiş olan *Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo (Fallos: 332:1571)*¹⁰⁰⁵ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi bu tespiti tekrarlarken, vergi ihdas etme yetkisinin yasama erkinin elinde olduğunu, yargı erkinin görevinin devletin başka bir organınca kararlaştırılan ekonomi politikasının değerini yargılamak değil, bu ekonomi politikaları anayasayı ihlal ettiğinde onlara sınırlar koymak olduğunu dile getirmiştir. Bir kanun vasıtasıyla alınan ekonomik veya finansal bir kararın ülke için ne kadar etkili ya da tehlikeli olabileceği sorusuna cevap verecek olanın da Yüksek Mahkeme olmadığını Mahkeme bu kararında hatırlatmış ve vergi sisteminin iyiliğini değerlendirmenin yahut bir verginin diğerinden daha evla olduğuna kanaat etmenin de Mahkemeden beklenemeyeceğinin altını çizmiştir.¹⁰⁰⁶ Benzer şekilde bir verginin ekonomi bilimine uygun şekilde uygulanıp uygulanmadığı da Mahkeme'nin bu kararına göre yargı organının yetkisi kapsamındaki incelemeler arasında yer almamaktadır.¹⁰⁰⁷ Sonuç olarak, Ulusal Kongre anayasal ilkeleri ihlal etmemek kaydıyla, vergiye tabi nesneleri seçme ve bunlar hakkında yapılacak değerlemenin yöntemlerini belirleme, verginin toplanma amaçlarını ve miktarını tespit etme yetkisine sahiptir.¹⁰⁰⁸

Rosa (Fallos: 195:270), 03/07/1939; Zeballos de Aramayo, Elena y otros c/ Prov. de Córdoba (Fallos: 184:592), 01/01/1939; Gaviña, Mario B. y Hnos. c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 209:431), 04/12/1947; Pereyra Iraola de Rosa, María Teresa y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 210:322), 05/03/1948; Alegre, Argentino Victoriano, y otros (Fallos: 234:568), 03/05/1956. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025)

¹⁰⁰⁴ Aynı yönde bkz. Degó, Felix Antonio s./demanda de inconstitucionalidad, (Fallos: 242:73), 20/10/1958; S.A. Compañía Swift de la Plata c/ la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, (Fallos: 249:99), 10/11/1959; Indunor S.A.C.I.F.I. y F. c/ Chaco, Provincia de, s/repeticón (Fallos: 286:301), 13/09/1973.

Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025)

¹⁰⁰⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025)

¹⁰⁰⁶ Aynı yönde bkz. Banco Hipotecario Nacional c/ Garialde y Miqueo Angela s/expropiación (Fallos: 223:223), 31/07/1952; Horvath, Pablo c/ Fisco Nacional (D.G.I.) s/ ordinario (repeticón) (Fallos: 318:676), 04/05/1995; Bayer S.A. c/Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 340:1480), 31/10/2017; "Harriet y Donnelly S.A. c/Chaco, Provincia del s/acción declarativa de certeza, 31/10/2017.

Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025)

¹⁰⁰⁷ Aynı yönde bkz.

Compañía Swift de la Plata S. A. c/ la Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/repeticón de pago (Fallos: 249:99), 10/11/1959, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025)

¹⁰⁰⁸ Aynı yönde bkz. Luis Lopez Lopez y otro c/ Santiago del Estero, Provincia de s/eximición de inversiones (Fallos:314:1293), 15/10/1991, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025)

Vergiye tayin etmek konusunda yasa koyucunun politika belirleme ve uygulama serbestisini insan haklarını koruyan güvencelerle birlikte garanti altına almış olan Arjantin Yüksek Mahkemesi, vergiye tabi nesneler konusunda vergi rejimi bakımından farklılıklar oluştururken yasa koyucunun gözetebileceği mali olmayan amaçları da koruma altına almıştır. Sigara satışına uygulanacak özel vergiyi düzenleyen kanuna karşı yapılan *amparo* başvurularında Mahkeme, verginin konusu ve miktarı tayin edilirken sosyal amaçlarla özel düzenlemeler yapılabileceğini öngörmüş, bu durumun mali yükümlülüklerde eşitlik kuralına aykırı olmadığına hükmetmiştir.¹⁰⁰⁹

Federal Anayasa'daki eşitlik kuralını zaman içinde “aynı durumdakilere aynı, farklı durumdakilere farklı muamele” ekseninin ötesine doğru genişleten Arjantin Yüksek Mahkemesi, 26/03/2019 tarihinde verdiği *García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad*¹⁰¹⁰ kararında bu kuralın, devletin toplumsal eşitsizlikleri giderme ödevini de kapsadığı tespitini yapmıştır. Bu tespiti yaparken Mahkeme, 1994 Anayasa Reformunun sosyal haklara öncelik tanıyan sosyal anayasacılık anlayışının bir ürünü olduğuna vurgu yapmış, Anayasanın bu karakterinin bir sonucu olarak dezavantajlı gruplara “tersine (pozitif) ayrımcılık” yapılmasını öngören, hakların temininde devletin pozitif eylemini öne çıkaran tedbirleri içerdiğine, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 23. fıkrasına dayanarak işaret etmiştir. Kararda, insan hakları hakkında Arjantin'in taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin çizdiği çerçeve de ele alınarak kırılgan grupların korunması ve fırsat eşitliği ile muamele eşitliğinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınması, eşitliğin bir veçhesi olarak öne çıkarılmıştır. Devletin vergi ihdas etme ve toplama faaliyetinin devletin eşitliği sağlama yükümlülüğünü yerine getirmesi gereken alanlardan biri olduğunun ve vergi sisteminin devletin maliye politikasının bir parçası olduğu gerekçesiyle bu yükümlülükten kaçınılamayacağını altı çizilmiştir.

Mahkeme'ye göre eşitlik, yalnızca nicel hesaplamalarla ulaşılabilecek bir hedef değildir. Örneğin, emekli maaşı üzerinden aynı miktar vergi alınan iki emekli arasında,

¹⁰⁰⁹ Şikâyeteye konu olan 24.674 sayılı Kanunu'nun 15. maddesinde sigara satışından %70 oranında vergi alınacağı, bu verginin 20 adet sigara başına 28 Arjantin pesosundan az olamayacağı belirtilmiştir. Başvurucuların itirazı, başka bir ürün grubuna uygulanmayan minimum vergi eşiği uygulaması hakkındadır. Aynı şikâyetten kaynaklanmış olan ve Mahkeme'nin keyfi bir ayrımcılık bulunmadığı yönünde karar verdiği *amparo* başvuruları için bkz. *Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Bronway Technology S.A. c/ AFIP s/ inc.*

Apelación, 04.06.2024; *Tabacalera Sarandí S.A. c/ EN – AFIP–DGI s/ proceso de conocimiento* (Fallos: 344:1051), 13/05/2021; *Productiva Soc. Anón. Ind. Y Fin. s/ recursos de apelación- Impuesto Réditos y Emergencia* (Fallos: 289:508), 30/09/1974. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025))

¹⁰¹⁰ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025))

verginin etkisi kişisel kırılabilirlik durumu açısından birinde diğerinden daha ağır olabilir. Zira kırılabilirlik durumu bulunan emeklinin harcamaları diğerine göre daha fazla olduğundan sosyal durumu daha zayıf olacaktır. Bu değerlendirme kararda kaçınılmaz bir şekilde, ödeme gücü ilkesine bağlanmaktadır. Federal Anayasa'nın 16. ve 28. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinin bir sonucu olarak vergiler bakımından içtihadî bir anayasaya uygunluk kriteri olarak kabul edilen ve bu yönüyle vergilerin makullüğüne ilişkin denetimin bir parçası olan ödeme gücü ilkesi mahkemeye göre, kazanç miktarına göre belirlenmiş vergi oranına göre hesaplanan verginin yükümlüden alınmasıyla karşılanmış olmaz. Yükümlülerin kişisel durumlarında onları aynı vergi oranına göre vergi veren diğer yükümlülerden daha ağır etkileyecek nitelikler varsa bunların da yükümlünün ödeme gücünün belirlenmesinde dikkate alınması gerekir. Ancak yükümlülerin gelirlerinin yanında kişisel durumlarına dair tüm verilerin değerlendirilmesiyle ortaya çıkan ödeme gücüne göre vergi alınması halinde alınan verginin ödeme gücü ilkesi bakımından makul olduğu söylenebilecektir. Mahkeme ayrıca, teknolojinin gelişmesi dolayısıyla devletin kapasitesi arttıkça ödeme gücünün doğru tespiti açısından devletin önündeki imkanların arttığını, bunun da Mahkeme'nin değerlendirmesinde dikkate alınmasının bir zorunluluk olduğunu ortaya koymuştur. Teknoloji artık, herhangi bir mali yükümlünün ödeme gücü hakkında devletin bilgi edinmesini sağlayacak araçları temin etmektedir. Öyleyse devlete düşen bu imkanları kullanarak, örneğin söz konusu davaya konu olan emekli maaşı üzerinden alınacak gelir vergilerinde ödeme gücünü tespit etmek adına alt kategoriler oluşturmalı ve buna göre vergi oranlarını çeşitlendirmelidir. Mahkeme kararında bu gerekliliği Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 23. fıkrasıyla yasama organına yüklenen, eşitliğin herkes için, bilhassa da çocuklar, kadınlar, yaşlılar ve engelliler için gerçek manada sağlanması adına gerekli yasaları yapma ve gerekli önlemleri hayata geçirme görevi ile desteklemiştir.

Makullük denetimi, eşitliğin sağlanması ve ödeme gücü unsurlarıyla beraber müsadere edici olmama unsurunu da kapsamaktadır. Verginin müsadere edici niteliğiyle ilgili kıstası Arjantin Yüksek Mahkemesi 27/11/2018 tarihinde verdiği *Drogueria del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, acción declarativa de certeza* (Fallos: 328:4542)¹⁰¹¹ kararında şu şekilde belirlemiştir: “Ortada müsadere edici nitelikte bir verginin olduğundan söz edilebilmesi için, devletin ihdas ettiği vergi aracılığıyla bir

¹⁰¹¹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025)).

sermayenin ya da bir gelirin önemli bir kısmını sahibinin elinden alması gerekir”.¹⁰¹² Buna ek olarak kararda mahkeme, vergi miktarının mülkiyet hakkının sınırlarını aşıp aşmadığının kontrolünde “vergilendirilen malın değeriyle vergi oranı arasında mantıklı bir ilişki olması gerekir”¹⁰¹³ kıstasını öne çıkartmış, bu kıstasların uygulanmasında yükümlünün sunduğu kesin kanıtlar üzerinden değerlendirme yapılacağı hatırlatılmıştır.¹⁰¹⁴

Müşadere yasağı, Federal Anayasa’nın mülkiyet hakkını koruma altına alan 17. maddesinde açıkça yer almaktadır. Fakat bu yer alış, doğrudan vergilerle ilgili olarak kurgulanmamıştır. Madde metninde müşadere yasağının Arjantin ceza hukukundan sonsuza kadar çıkarıldığı ibaresi yer almaktadır. Arjantin Yüksek Mahkemesi eski kararlarında ceza hukukundaki müşadere yasağıyla devletin vergi toplama faaliyetinin birbirine karıştırılmaması gerektiği yorumunu yapmışsa da¹⁰¹⁵ daha sonra bu yasağı yorumlayarak vergilerin makullüğü denetiminin kapsamına dahil ettiği görülmektedir.¹⁰¹⁶

¹⁰¹² Aynı yönde bkz. Degó, Felix Antonio s./demanda de inconstitucionalidad, (Fallos: 242:73), 20/10/1958; Soficomar S.R.L. y Constitución Palace Hotel c/ Nación Argentina s/repetición (Fallos: 268:57), 14/07/1967. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰¹³ Aynı yönde bkz. Pereyra Iraola Martín v. Córdoba la Provincia, sobre sobre inconstitucionalidad del impuesto de contribución territorial (Fallos: 207:238), 28/03/1947; Gómez Alzaga, Martín Bosco c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ inconstitucionalidad (Fallos: 322:3255), 21/12/1999. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰¹⁴ Aynı yönde bkz. Buenos Aires, la Provincia v. Polledo Casimiro S.A. Comercial y Ganadera (Fallos: 220:1082), 03/08/1951; Guerrico Mercedes Josefina dey otros c/Buenos Aires, la Provincia s/ inconstitucionalidad del impuesto inmobiliario y al Latifundio (Fallos: 220: 1300), 06/09/1951; Giménez Fauvety y otros s/ demanda de inconstitucionalidad (Fallos: 239:157), 30/10/1957. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰¹⁵ Manuel Faramiñan c/ la municipalidad de la plata s/inconstitucionalidad de ordenanzas municipales. Recurso extraordinario, (Fallos:105:50), 23/08/1906, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰¹⁶ Estancias Argentinas El Hornero S.A. c/EN-AFIP-DGI-ley 24.073 s/proceso de conocimiento (Fallos: 335:1923), 02/10/2012; CSJN, Nota de Jurisprudencia, Principio de no confiscatoriedad en materia tributaria, <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/63/documento> (s.e.t.22.06.2024); Luis Lopez Lopez y otro c/ Santiago del Estero, Provincia de s/eximición de inversiones (Fallos: 314:1293), 15/10/1991; “Gómez Alzaga, Martín Bosco c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ inconstitucionalidad (Fallos: 322:3255), 21/12/1999; Droguería del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, acción declarativa de certeza (Fallos: 328:4542); Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo (Fallos: 332:1571), 03/07/2009; "Orbis Mertig San Luis SA c/ EN - AFIP - DGI p/ ordinario (Fallos: 341:581), 29/05/2018; "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Feler, Eduardo Jorge c/ Estado Nacional y otro s/ acción mere declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 343:720), 06/08/2020; Giorno SA c/ AFIP – DGI s/ varios (Fallos:344:1458), 24/07/2021; Recurso de hecho deducido por la AFIP - DGI en la causa Telefónica de Argentina SA y otro c/ EN – AFIP – DGI s/ Dirección General Impositiva (Fallos: 345:1184), 25/10/2022. Kararların yer aldığı Arjantin Yüksek Mahkemesi internet sitesi: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

Müşadere yasağının Arjantin Yüksek Mahkemesi içtihadında tartışılmasına sebep olan bir ekonomik olgu olarak enflasyon öne çıkmaktadır. Bu konunun Mahkeme gündemine getirildiği ilk zamanlarda verilen, 19/11/2004 tarihli *Santiago Dugan Trocello S.R.L. c/ Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Economía s/ amparo* (Fallos: 328: 2567)¹⁰¹⁷ kararında verginin enflasyona göre yeniden düzenlenmesi mekanizmasını yasaklayan kanun hükmü, söz konusu kuralın eşitlik kuralını ve başvurucunun mülkiyet hakkını ihlal etmiş olduğunun kesin olarak kanıtlanamaması sebebiyle anayasa aykırı bulunmamıştır. Fakat 2009 yılına gelindiğinde Mahkeme'nin aynı mekanizmanın başka bir somut olaya uygulanmasını, bahsi geçen somut olayda ödenecek efektif vergi oranının davacının elde ettiği gelirin önemli bir kısmını sahibinin elinden alacağı, dolayısıyla müşadere edici sonuç doğuracağı gerekçesiyle gerekli görmüştür. Verginin enflasyona göre yeniden ayarlanmasını sağlayan söz konusu mekanizmanın yasaklanmasını öngören hükmünse bu somut olayda uygulanamayacağına karar vermiştir.¹⁰¹⁸ Hangi durumda verginin müşadere edici sonuç doğuracağı tespitini Mahkeme, gelir vergisi bakımından verginin enflasyona göre ayarlanmış hali ile ayarlanmamış halini karşılaştırarak yapmaktadır.¹⁰¹⁹

Her vergi türü ve oranı hakkında Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin vergi oranlarını tartıştığı çeşitli kararları mevcuttur. Nihai olarak geline nokta, bir verginin konusu olan varlığın %33'üne ulaştığında müşadere edici olduğu konusunda bir içtihat kararlılığı oluşmuştur. 02/08/1948 tarihli *María Laura Pérez Guzmán de Viaña y Emilia Olmos Arredondo de Pérez Guzmán c/Provincia de Tucumán* (Fallos: 211:1033)¹⁰²⁰ kararına göre böyle bir durumda verginin Anayasaya aykırı olarak alınan kısmı vergilendirilen varlığın %33'ünden fazlasına karşılık gelen kısımdır.

*García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad*¹⁰²¹ kararında vergi ihdas eden Kanunların yargı organı tarafından denetlenmesinin kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı olmadığı konusunda yorum yapıldığı da görülmektedir. Mahkeme, monarşilerin hüküm sürdüğü dönemlerde vergi salma yetkisinin hükümdarın mutlak iktidarının bir parçası olduğunu, anayasal cumhuriyetlerdeyse vergilerin

¹⁰¹⁷ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰¹⁸ Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo (Fallos: 332:1571), 03/07/2009, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰¹⁹ Giorno SA c/ AFIP – DGI s/ varios (Fallos: 344:1458), 24/07/2021, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰²⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

¹⁰²¹ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.13/04/2025).

meşruluk kaynağının anayasalar olduğunu dile getirmiştir. Vergiler ödenmeden devletin devamlılığının sağlanamayacağı gerçeği sabit olmakla birlikte bu durum, vergilerin hiçbir sorgulamaya tabi tutulmadan uygulanacağı anlamına gelmeyecektir. Vergi ihdas etme ve toplama yetkisi anayasal düzenle uyumlu şekilde kullanılmak durumundadır. Hukuk düzeni vergi alanında hem vergi vereni hem de vergi toplayanı koruyan dengeli bir yapıya sahiptir. Bu denge içerisinde Arjantin Yüksek Mahkemesine düşen, Kanunların anayasaya aykırılığını ilan etme ve bu Kanunları etkisiz kılma, aynı zamanda hak ihlallerini tespit etme ve Federal Anayasa hükümlerinin uygulanabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması yönünde yasama organına çağrı yapma yetkilerini kullanmak olmuştur.

Vergilendirme konusundaki makullük incelemeleri Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin gündeminde geniş bir yer işgal etse de devletin gelir elde etmesiyle ilgili tek konu başlığı bu değildir. Devlet tahvilleri satın alarak devlete kredi sağlayanların mülkiyet hakkı ihlali ve makul olmayan uygulama itirazları da mahkeme önüne taşınmıştır. Örneğin, ekonomik olağanüstü hâl¹⁰²² döneminde uygulanan zorunlu borçlanma Rejimi'ne karşı, *Jorge César Amui Azize v. Provincia de Salta (Fallos: 315: 2300)*¹⁰²³ kararında kökten bir eleştiri getirilmiştir. Başvuruculara göre bu uygulama tüm vatandaşlara değil, yalnızca bir kısım vatandaşlara uygulandığından eşitlik kuralına aykırıdır. Mahkeme, olağanüstü hâlde gerekli olan tedbirlerin toplumun bir kesimine uygulanmasının, ayrımcılık yapıldığına ilişkin delil bulunmadığı sürece uygulanan bir tedbiri kendiliğinden Federal Anayasaya aykırı hale getirmeyeceğini belirterek yanıt vermiştir. Mahkeme ayrıca, borçlanma sözleşmesinin koşullarını idarenin tek tarafı olarak değiştirebiliyor olmasını anayasal eşitlik

¹⁰²² Anayasal yolların önlem almakta yetersiz kaldığı acil durumlar, zorunluluk hali (*estado de emergencia*) olarak görülmekte ve bu tür durumlar gerçekleştiğinde olağanüstü hâl rejiminin uygulanması gündeme gelebilmektedir. Arjantinli Anayasa Hukukçusu Bidart Campos zorunluluk hallerini üç adet olarak saymaktadır. Bunlar dış saldırı, iç karışıklık ve ekonomik krizdir. 1994 Anayasa reformuna kadar bu zorunluluk hallerinden ikisi olan dış saldırı ve Federal Anayasa'nın 6. maddesinde belirtilen eyaletlerin Federal Anayasa'ya aykırı davranışları hali dahil olmak üzere iç karışıklık halleri sebebiyle yürürlüğe konan olağanüstü hâl tipi olan *estado de sitio* Federal Anayasa'nın 23. maddesinde düzenlenmiş durumdadır. 1994 Anayasa Reformuyla buna iki tür olağanüstü hâl rejimi daha eklenmiştir. Bunlar yasama delegasyonuna olanak veren ve OHAL kararnamesi çıkarılmasını mümkün kılan iki farklı olağanüstü hâl rejimidir. Ekonomik olağanüstü hâl, bu iki tip olağanüstü hâl rejiminden biri kapsamında yürürlüğe konabilen ve 23.697 sayılı Ekonomik Zorunluluk Hali Kanunu'nun 1. maddesine göre milletin içinde bulunduğu ağır ekonomik ve sosyal şartların yarattığı kolektif tehlike durumunun üstesinden gelmek için devlete verilen kolluk yetkisi olarak tanımlanan rejimdir. Bkz. **Campos, Germán José** (1995), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Cilt I, Ediar, Buenos Aires, s. 301; **Dalla Via, Alberto Ricardo** (2002), *El problema de la naturaleza jurídica de la emergencia*, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Vol. 283, ss. 37-45, s.40; **Gelli, María Angélica** (2008), *Constitución de la Nación argentina*, Cilt I. Comentada y concordada, 4. baskı, La Ley, Buenos Aires; **Ylarri, Juan Santiago** (2016), *Emergencia económica (a la luz del caso argentino)*, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nisan-Eylül, ss.179-190, s.180.

¹⁰²³ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025)).

kuralıyla ilgili görmediğini net bir şekilde ifade etmiştir. Aynı başvuruda mülkiyet hakkı ihlali iddialarına Mahkeme'nin cevabı, “münhasıran Kanun ile düzenleme” ilkesi bahsinde açıklandığı üzere, uygulamanın Kanun ile onaylanmış bir olağanüstü hâl kararnamesi olduğu ve dayandığı kanunun da Federal Anayasaya aykırı olmadığı biçiminde olmuştur.

Bir gelir elde etme yöntemi olarak Arjantin'de 1985-1986 mali dönemi esas alınarak 1988-1989 yıllarında uygulanan ve büyük yatırımcıların Kanun ile belirlenen oranda geliri bir tasarruf hesabında tutmaları ve bunun karşılığında 60 aylık vadeyle %3 faiz elde etmeleriyle özetleyebileceğimiz “zorunlu tasarruf (*ahorro obligatorio*)” uygulaması, bir anlamda gelir vergisi, bir anlamda iç borçlanma benzeri bir uygulama olarak, mülkiyet hakkı ihlali iddiasıyla Arjantin Yüksek Mahkemesi önünde tartışılmıştır. 04/05/1995 tarihli *Horvath, Pablo c/ Fisco Nacional (D.G.I.) s/ ordinario (repetición) (Fallos: 318:676)*¹⁰²⁴ kararında bu sistemle ilgili yapılmış bir başvuru incelenmiştir. Başvurucu Ulusal Kongre'nin kamu borçlanması akdetmeye yetkili olduğunu fakat bunun borç verenin rızası dahilinde olması gerektiğini, oysaki başvuruya konu düzenlemenin muhatabı olan kişilerin bir miktar gelirini tasarruf hesabına yatırmakla zorunlu tutulduğunu, malikin özel mülkiyetinden faydalanmasını mali amaçlar için geçici olarak dahi olsa engelleyen bu uygulamanın müsadere anlamına geldiğini ve bu sebeple anayasal mülkiyet hakkına aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Bu uygulamanın bir çeşit vergi olarak alınması varsayımında başvurucuya göre yine Federal Anayasaya aykırılık bulunmaktadır. Zira elde edildiği dönem içinde zaten vergilendirilmiş olan gelirler bu uygulamayla belirlenen dönem içinde yeniden vergilendirilmiş olacaktır. Yükümlülüklerin birleşmesinden ortaya çıkan sonuç yine müsadere edici nitelikte olacak ve dolayısıyla anayasal mülkiyet hakkını ihlal edecektir. Zorunlu tasarruf karşılığı olarak belirlenen %3 faiz oranı da süregiden ağır enflasyon karşısında ayrıca müsadere edici sonuç doğurmaktadır. Mahkeme bu iddialara cevaben, yerleşik içtihadına atıfla bir gelir elde etme yönteminin, müsadere edici sonuç doğurduğunun ispatının, başvuranın doğrudan ve açıkça, devletin üzerinden gelir elde etmiş olduğu varlığın önemli bir kısmının malikinin elinden alınmış olduğunu ispatlamasıyla mümkün olduğunu dile getirmiştir. Yine önceki kararlarına atıf yaparak, ancak devletin üzerinden gelir ettiği malvarlığının %33'ünü aşan bir vergilendirmenin varlığı sarih biçimde ortaya konduğunda mülkiyet hakkı ihlalinin ve makul olmayan gelir elde etme yönteminin uygulandığından bahsetmenin mümkün olacağı tespitini yapmıştır. Değerlendirmesinde Mahkeme'nin, düzenlemenin borç niteliği ya da vergi niteliğine değil, sonuçlarına odaklandığı

¹⁰²⁴ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.13/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.13/04/2025)).

görülmektedir. Dolayısıyla ister kamu borcu, isterse vergi niteliğinde olsun, makullük incelemesi yaparken mahkeme, eğer belirlenen gelir elde etme yöntemi münhasıran Kanun ile belirleme ilkesine uygunsa, ikinci aşama olarak, özel mülkiyetten kamu mülkiyetine geçirilen malvarlığının yarattığı somut etki üzerinden ödeme gücü, müsadere edici olmama ve eşitlik testlerini uygulamaktadır.

Arjantin’de kamu kaynaklarının oluşumu konusunun insan haklarıyla ilişkisi mevzuatta ve yargı kararlarında, mülkiyet hakkına müdahalede Anayasa ve Kanunlara uygunluk konusuyla sınırlı olarak yer almıştır. Bununla birlikte kaynak oluşumu sırasında gün yüzüne çıkan insan hakları sorunlarının yalnızca mülkiyet hakkına müdahaleye çizilen yasal ve anayasal sınırlardan ibaret olmadığı, vergilerin kişi başına düşen milli gelire oranı, gelir eşitsizliğinden doğan sorunlar, şirketlerden alınan vergiler ve kişilerden alınan vergiler arasındaki denge, cinsiyet eşitliğini zedeleyen vergi politikaları, yalnızca kamu kaynaklarını harcarken değil, oluştururken de ortaya çıkan dağıtıcı adalet ihtiyacı gibi sorunlarının bulunduğuna ilişkin raporlar, hükümet dışı kuruluşlar ve insan hakları konusunda çalışmalar yürüten araştırmacılar tarafından yayınlanmaktadır. Çalışmamız kapsamında biz de bu raporlarda belirtilen sorunların Arjantin Cumhuriyeti mevzuatı ve konu hakkındaki yargı kararlarına yansıyan konu başlıklarıyla olan tutarlılığını değerlendirmek amacıyla söz konusu raporları incelemiş bulunmaktayız. Konu hakkında hazırlanmış raporlar vergilerin toplanması ve kamu borçlanması modellerinden dış borcun insan haklarıyla ilişkisi konularındadır. Para basma ve iç borç konularının insan haklarına etkisi konusunda bir raporlama faaliyetine rastlanmamıştır.

İncelemiş olduğumuz raporlardan ilki, OECD’nin hazırlamış olduğu “*Latin Amerika ve Karayiplerde Vergi İstatistikleri-2024*” raporudur.¹⁰²⁵ Raporda yapılan sırlamaya göre Arjantin’de toplanan vergilerin kişi başına düşen milli gelire oranı, %29.6 ile, dördüncü basamağa yerleşmektedir.¹⁰²⁶ Lider konumundaysa %34.0 oranıyla OECD ülkeleri bulunmaktadır. Rapordaki bir diğer veride Arjantin’de toplanan vergilerin kişi başına düşen milli gelire oranının diğer Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ortalamasına göre konumu gösterilmiştir. Söz konusu veriye göre 2003 yılına kadar Arjantin’de toplanan vergilerin kişi başına düşen milli gelire oranı diğer Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin ortalamasıyla yakın seyrederken, 2003 yılından itibaren aradaki fark açılmaya başlamıştır. Bu tarihten

¹⁰²⁵ **Latin Amerika ve Karayiplerde Vergi İstatistikleri** (2024) <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-argentina.pdf> (s.e.t. 06/12/2024)

¹⁰²⁶ İkinci sırada %33.3 ile Brezilya, üçüncü sırada %30.5 ile Barbados bulunmaktadır.

sonra 2022 yılına kadar Arjantin’de toplanan vergilerin kişi başına düşen milli gelire oranı diğer Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin ortalamasından her zaman daha büyük olmuştur. Aradaki fark yaklaşık %3 ile %10 arasında değişmiştir.

Raporun devamı 2022 yılında toplanan verginin kaynağına ilişkindir. Vergi kaynağındaki dağılım açısından Arjantin’in diğer Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ortalamasına göre açıkça farklılık arz eden vergi uygulaması şirketlerden alınan vergiler hakkındadır. Gerçek kişilerin gelirlerinden alınan vergilerde başa baş (%9) gözüken durum şirketlerden alınan vergilere gelindiğinde değişmektedir. Arjantin’de şirketlerden alınan vergiler toplam vergilere oranı %10’da kalırken diğer Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde bu oran ortalama %19 olmuştur. Arjantin ve OECD ülkeleri ortalaması şirketlerden alınan vergilerde birbirine eşit gözükmemektedir (%10). OECD ülkelerinde gerçek kişilerin gelirlerinden alınan vergiler Arjantin ve diğer Latin Amerika ve Karayip ülkelerinden çok daha yüksek, ortalama %24 olarak ölçülmüştür. Gerçek kişilerin gelirlerinden alınan vergilerde OECD ülkelerinin oransal olarak çok gerisinde kalan Arjantin’in, dolaylı vergiler olan katma değer vergisi ve mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler kategorisinde az bir farkla OECD ülkelerinin önüne geçtiği, fakat diğer Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin gerisinde kaldığı, “Diğer mal ve hizmetlerden alınan vergiler” kategorisinde %29 oranla hem Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ortalamasını (%18) hem de OECD ülkeleri ortalamasını (%11) yüksek bir farkla geride bıraktığı görülmektedir. Buna karşın sosyal güvenlik kesintilerinde Arjantin’in ve diğer Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin (sırasıyla %18 ve %17) OECD ülkeleri ortalamasından (%26) açık bir farkla geride kaldığı görülmektedir. Hem şirketlerden aldığı verginin oransal olarak düşük kalması, hem de dolaylı vergilerin oransal ağırlığı, anayasal mali güce göre vergi ilkesinin gereği gibi uygulanması üzerinde şüphe doğuran etmenler olarak öne çıkmaktadır. Bunların yanında, Arjantin’de mülkiyetten alınan vergilerin oranının (%10) hem diğer Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ortalamasını (%4) hem de OECD ülkeleri ortalamasını (%6) geride bıraktığı da gözlemlenmektedir. Fakat mülk sahiplerinden vergi alınması konusunda rapora yansıyan vergi gayretinin, mali adaleti sağlamada sözünü ettiğimiz endişeleri gidermeye yetecek ölçüde olumlu etki yaratmaya yeterli olup olmadığı ayrıca bir incelemeye muhtaçtır.

Vergilerin toplanmasının insan haklarına etkisi konusunda raporlama faaliyetlerine konu olmuş bir diğer konu cinsiyet adaletidir. Fernández hükümeti döneminde (2019-2023) Arjantin Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı Vergi Politikası Sekreterliği tarafından hazırlanan “Cinsiyet Perspektifinden Gelir Vergisi” raporu, giriş kısmında ifade ettiği üzere, kamu

politikalarının cinsiyet konusunda nötr olmadığı, toplumdaki cinsiyet eşitsizliklerinin bu politikalar tarafından derinleştirilebileceği yahut azaltılabileceği, vergi politikalarının da bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği ön kabulü üzerinden hazırlanmıştır.¹⁰²⁷ Raporda gelir vergisinde adaletin koşulları gözetilirken hem gelir durumunda cinsiyete dayalı eşitsizliklerin gözetilmesinin, hem de vergi yükümlüsü olmak bakımından her bir cinsiyetten olan bireylerin durumunun eşitlenmesi ve vergi idaresi karşısında bireysel temsilin güçlendirilmesi konularının dikkate alınması gerektiğinin altı çizilmiştir. Güncel durum itibarıyla kadınların gelir vergisi ödeme oranlarının yalnızca %30 olduğu, bunun sebebinin kadınların kayıtlı çalışanlar içindeki oranların erkeklere göre düşük olması olduğu raporda gösterilmiştir.¹⁰²⁸ Kadınlarla erkekler arasında kayıtlı çalışma bakımından erkekler lehine oluşan farkın, konu yüksek gelirli kayıtlı çalışanlara geldiğinde daha da derinleştiğine dikkat çekilmiştir.¹⁰²⁹ Cinsiyet adaletinin sağlanması için öncelikle verginin aile geliri üzerinden değil, kişi geliri üzerinden, her bir bireyin geliri ayrı bir şekilde hesaplanarak alınması gerektiğine vurgu yapılmış, bu durumun Arjantin’de yapılan yasalarla mümkün hale getirildiği vurgulanmıştır.¹⁰³⁰ Kadınların gelir durumunda yaşanan adaletsizliğin vergi toplarken giderilebilmesi için bireysel temsil kadar, ev içi emeğin de dikkate alınmasının da gerekli olduğu açıklanmış, ev içi hizmetlerin her 10 kadından 9’u tarafından üstlenildiği, bu hizmetlerin günlük ortalama 6,4 saatlik bir emeğe karşılık geldiği, bunun erkeklerin ev içi hizmetlere verdiği emeğin ortalamasından 3 kat fazla olduğu rapor edilmiştir. Burada oluşan dengesizliğin giderilmesi için kadınlar lehine vergi avantajları, teşvikler ve ev içi hizmetlerin lisanslanması politikalarıyla giderilmesi yönünde uygulamaların bulunduğu ve çeşitli ülkelerde uygulandığı ifade edilmiş, Fransa ve İsveç örneklerine vurgu yapılmıştır.¹⁰³¹

Arjantin’de faaliyet gösteren, Eşitlik ve Adalet için Sivil Topluluk (*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*) isimli organizasyonunun 2020 yılında hazırladığı “Progresif Bir Vergi Sistemine Doğru İlerlemek: Krizin Acil Hale Getirdiği Tarihsel Bir Borç” isimli rapor, Arjantin’in halihazırda yoksulluk seviyesi ve sosyal kapsayıcılığın düşüklüğüyle karakterize olmuş bir ülke konumundayken pandeminin etkisiyle eşitsizliklerin ve daha da derinleştiği tespitiyle başlamaktadır. Bu durum tespiti karşısında ihtiyaç duyulanan, vergi

¹⁰²⁷ **Ministerio de Economía Argentina**, Observatorio de Tributación y Género: Impuesto a las Ganancias con Perspectiva de Género, <https://justiciafiscal.net/una-mirada-de-la-tributacion-argentina-con-enfoque-de-genero/>, (s.e.t. 06/12/2024), s.1.

¹⁰²⁸ Aynı rapor, s.2-3.

¹⁰²⁹ Aynı rapor, s.3.

¹⁰³⁰ Aynı rapor, s.4.

¹⁰³¹ Aynı rapor, s.5.

sisteminin yeniden gözden geçirilmesi olduğu, Devletin Anayasasında güvence altına aldığı haklardan bireylerin istifade edebilmesi için dağıtıcı mali tedbirlerin mutlak suretle gerekli olduğu tespiti yapılmıştır. Bu yolda vergi politikası üzerinden alınabilecek mali tedbirler arasında doğrudan vergilerin toplam vergiler içindeki payının artırılması, vergi harcamalarının ve mali ayrıcalıkların yeniden değerlendirilmesi gösterilmiştir.¹⁰³²

2.2. Kamu Kaynaklarının Harcanması

2.2.1. Kamu Kaynaklarını Harcamaya Yetkili Organlar

Kamu kaynaklarının harcanmasına karar veren ve bu kararları uygulayan kamu görevlileri, seçilmiş olanlar ve atanmış olanlar olmak üzere iki farklı kümede değerlendirilebilir. Seçilmiş olan kamu görevlileri Başkan, Başkan Yardımcısı, Ulusal Kongre Milletvekilleri, Eyalet Valileri ve Belediye Başkanları ile Belediye Meclis Üyeleri olarak sayılabilir. Seçimler konusuna kamu kaynaklarının oluşumunda rol alan kamu görevlilerinin seçimi bahsinde geniş olarak yer vermiş bulunmaktayız. Kamu kaynaklarını toplamaya yetkili olan ve seçimle belirlenen kişi ve organlar kamu harcamalarına izin vermeye de yetkilidir. Hem tekrara düşmemek adına hem de kamu harcamalarında atanmış kamu görevlilerinin seçilmiş olanlardan daha çok yer alması ve bizzat kendilerinin de kamu harcaması bakımından önemli bir gider kalemini oluşturmuş olması sebebiyle bu bölümde, atanmış kamu görevlilerinin göreve gelişi ve çalışma prensipleri bakımından kamu kaynakları yönetimine etkisi incelenecektir.

Arjantin Cumhuriyeti'nde yasama, yürütme ve yargı organlarında görev alacak kamu görevlilerinin atamaları ayrı ayrı rejimlere tabi tutulmuştur. Yasama organına yapılacak atamalar 24.600 sayılı Kongre Personeli Statü ve Sınıflandırma Kanunu'nun¹⁰³³ 4. maddesiyle 7. maddesi arasında, yürütme organına yapılacak atamalar 25.164 sayılı Kamu Görevlerinin Düzenlenmesi Hakkında Ulusal Çerçeve Kanun'un¹⁰³⁴ 4. ve 5. maddelerinde, yargı organına yapılacak atamalar 1285/1958 sayılı Ulusal Yargı ve Organizasyonu

¹⁰³² **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia** (2020), Avanzar hacia un sistema tributario progresivo: una deuda histórica que la crisis volvió urgente, Yazarlar: Julieta Izcurdia/Malena Vivanco, https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/Avanzar-hacia-un-sistema-tributario-progresivo_-una-deuda-hist%C3%B3rica-que-la-cri-sis-volvi%C3%B3-urgente-1.pdf, (s.e.t. 06/12/2024).

¹⁰³³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹⁰³⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, (s.e.t. 14/04/2025).

hakkında kanun/kararnamenin¹⁰³⁵ 13. maddesiyle 15. maddesi arasında düzenlenmiştir.¹⁰³⁶ Farklı Kanunlara dağılmış halde bulunan bu düzenlemelerin tümünün temeli Federal Anayasa'nın 16. maddesinde yer alan, “kamu görevlerine gelişte liyakatten başka bir kıstas gözetilemez” ifadesine dayanmaktadır.

Sayılan organlar ve bu organların personelleri arasından, seçilmişler hariç tutulmak üzere kaynaklar üzerinde en etkili olanların mali idarenin merkez organı olan yürütme organı personelleriyle dava konusu olduğu durumlarda mali tasarruflar üzerinde bağlayıcı karar verme yetkileri bulunan yargıçlar olduğu ifade edilebilir. Yasama organı açısından kaynaklar üzerindeki hakimiyetin birincil ve en kuvvetli unsuru bütçeyi onaylayan Temsilciler Meclisi milletvekilleridir.

Yürütme organına yapılacak atamalar için Federal Anayasa'nın 16. maddesinin somutlaştırılması 25.164 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki üç kuralla ve 5. maddesindeki yasaklarla gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 25.188 sayılı Kamu Görevinde Etik Kanunu'nun¹⁰³⁷ 5. bölümünde yer alan bağdaşmazlık ve menfaat çatışması kuralları da atamalarda dikkate alınmaktadır.¹⁰³⁸

25.164 sayılı Kanun federal karakterli olup, kanunun ifadesiyle “federal devletin yürüttüğü toplum hizmeti” nde sürekli yahut geçici, ücretli veya *ad honorem*¹⁰³⁹ olmak üzere tüm seviyelerde çalışan kamu görevlilerini kapsamaktadır.¹⁰⁴⁰ Bu kamu görevlileri devletin merkezi ya da hizmet bakımından yerinden yönetim organlarında çalışanlar olarak sınıflandırılabilir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında çalışanlar, ister idari ve mali özerkliğe aynı anda sahip otarşik kuruluşlarda (*entes autárquicos*) ister malları, kaynakları ve kuruluşuyla devlet mülkü olan idari özerkliğe sahip kuruluşlarda (*entes públicos estatales*) çalışsınlar, atamaları aynı kanun kapsamında gerçekleşir. Sosyal

¹⁰³⁵ Kongre tarafından çıkarılan bir yetki yasasıyla önceden yetkilendirilerek Ulusal Yürütme organı tarafından çıkarılan, kanun niteliği, biçimi ve gücüne sahip kararname türüdür. Bkz. **Real Academia Española**, Panhispanik Hukuk İspanyolcası Sözlüğü, “Decreto ley”, <http://dpej.rae.es/lema/decreto-ley>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹⁰³⁶ **García Pullés, Fernando** (2010), Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional: Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobado por la ley 25.164 y reglamentación, comentados y anotados con remisión a los convenios colectivos de trabajo generales vigentes, 2. Baskı, Buenos Aires, AbeledoPerrot, s.60-62.

¹⁰³⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹⁰³⁸ **García Pullés**, s.93.

¹⁰³⁹ Tam olarak “onur” için biçiminde çevirilmesi uygun olan latince ibaredir. Genellikle iş ve meslek icrası için kullanılan bu ibare, bir ücret almaksızın, yalnızca onur için bir iş ya da mesleği icra etmek anlamını taşır. **Real Academia Española**, Panhispanik Tereddütler Sözlüğü, “ad honorem”, <http://dpej.rae.es/lema/decreto-ley>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹⁰⁴⁰ **García Pullés**, s. 83-84.

güvenlik kuruluşlarında, devlet şirketlerinde ya da şirket topluluklarında çalışanlar da 25.164 sayılı Kanuna göre görevlerine atanırlar. Eyaletlerin ve belediyelerin personel rejimleri ayrı ve Federal Anayasa'nın eşitlik hükmüne uymak koşuluyla kendilerine aittir.¹⁰⁴¹

25.164 sayılı Kanun'un 4.maddesinde yer alan ve kamu görevine girişte anayasal eşitliği somutlaştıran koşullar şöyledir: Arjantin vatandaşı olmak, kamu görevi üstlenmede eşitlik kuralı gözetilmek kaydıyla o görev için önceden belirlenmiş seçme rejimi vasıtasıyla belirlenen liyakat ve davranış kuralları kriterlerinden geçerek göreve kabul edilmiş olmak, psikofiziksel olarak göreve uygun olmak. Arjantin vatandaşı olma koşulundan Kabine Başkanı'nın gerekçeli kararıyla vazgeçilebileceği madde metninde açıkça ifade edilmiştir. Liyakatte görevin gerektirdiği beceri ve kabiliyet gözetilirken davranış kuralları kısmında etik kurallar öne çıkmaktadır. Kamu Görevinde Etik Kanunu etik kurallar kısmında rehber kabul edilmekte, kamu görevine girişte davranış kuralları kıstası uygulanırken Federal Anayasa'nın 19. maddesinde yer alan, "kişilerin kamu ahlakına ve 3. kişilere zarar vermeyen özel hayata dair davranışlarının yargıçların yetkilerinin dışında olduğu ve ancak Tanrı nezdinde yargılanabileceği" kuralı sınır kabul edilmektedir.¹⁰⁴²

25.164 sayılı Kanun'un 24. maddesinde göreve başladıktan sonra uyulması gereken yasaklar belirtilmiştir. Bu yasaklar arasında ırk, din, milliyet, görüş, cinsiyet veya başka herhangi bir kişisel veya sosyal durum veya koşul temelinde ayrımcılık içeren herhangi bir eylem veya ihmalde bulunmak ve devlet varlıklarını uygunsuz veya özel amaçlar için kullanmak da yer almaktadır. Bunların kamu görevi yürütülürken kamu kaynakları kullanılarak ayrıcalıklı bir sınıf, kişi ya da grup yaratılması ve bunların kamu işlerinde hâkim pozisyona taşınmasının sağlanmasına karşı tedbir niteliğinde düzenlemeler oldukları söylenebilir. Bağdaşmazlık kuralı olarak 25. maddede düzenlenen, kamu görevine atanmak için aksine bir düzenleyici işlemle ya da toplu iş sözleşmesi hükümleriyle izin verilmedikçe Ulusal Kamu İdaresinde ücretli bir görevde bulunmama ile ulusal, eyalet veya belediye düzeyinde aynı nitelikte başka bir görevde bulunmama şartıysa bir yandan kamu görevi yapan kişilerin yaptıkları görevdeki verimlilik düzeyini maksimuma çıkarmayı hedeflerken öte yandan kamu görevlerinin adil dağılımını ve bir grup veya zümrenin devlet idaresi üzerinde hakimiyet sağlamasının önlenmesini temin etmeye elverişli bir düzenleme olarak

¹⁰⁴¹ García Pullés, s. 83.

¹⁰⁴² García Pullés, s.100.

görülebilir. İşsizlik oranlarının yüksek olduğu dönemlerde bu hükmün, kamunun istihdam kaynaklarının adil dağılımını sağlama vazifesi gördüğü yorumu da yapılmaktadır.¹⁰⁴³

Yürütme organı içerisinde seçimle belirlenen unsurlar yalnızca Başkan ve Başkan Yardımcısı'dır. 1994 anayasa reformundan önce tüm kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisi Başkan'a aitken, reformla oluşturulan Kabine Başkanı statüsüne, bir tür "kamu idaresinin insan kaynakları şefi" olma rolü yüklenmiştir. Ne var ki atama ve görevden alma yetkisinin delegasyonu Arjantin Cumhuriyeti'nde sıkça karşılaşılan bir konudur. Fakat 491/2002 sayılı kararnamede de belirtildiği gibi her koşulda bu yetki yürütme organının içerisinde kalmaktadır.¹⁰⁴⁴

Yargıçların göreve atanmaları konusundaki düzenlemeler 13.998 sayılı Yargı Organı ve Organizasyonu Kanunu'nda ¹⁰⁴⁵ yer almaktadır. Kanunun 1. maddesine göre Ulusal Yargı Erki Arjantin Yüksek Mahkemesi, Federal Başkent Ulusal Mahkemeleri ile eyalet ve bölgelerde bulunan ulusal mahkemelerden oluşur. 2. maddeye göre bu mahkemelerde görev yapacak hakimler Senatonun onayıyla Başkan tarafından atanır. Arjantin Cumhuriyeti'nde yargıç ve başsavcı olabilmek için Arjantin vatandaşı olmak, ulusal bir üniversiteden mezun hukukçu olmak ve yargıçlık yapılacak Mahkeme'nin seviyesine göre değişen miktarlarda mesleki tecrübeye sahip olmak ve mahkeme seviyesine göre değişen yaş kriterini sağlamak gerekli ve yeterlidir.¹⁰⁴⁶ Ayrıca tıpkı yürütme organında çalışan tüm kamu görevlileri gibi yargıçların ve savcılarının atamaları da Kamu Görevinde Etik Kanunu'nda gösterilen bağdaşmazlık ve menfaat çatışması kurallarına uygun olmak zorundadır.

25.188 sayılı Kamu Görevinde Etik Kanunu'nda sayılan bağdaşmazlık ve menfaat çatışması kurallarında sınırlı sayı prensibi (*numerus clausus*) benimsenmiştir. Buna göre, kendisine verilecek kamu görevi devletin hizmet sağlayıcılarla ilişkisini temin etmeyi, sözleşmeye bağlamayı, yürütmeyi, kontrol etmeyi içermiyorsa Devleti'n tedarikçisi olanlara yahut devletin imtiyaz sahibi olanlara veya Devleti'n verdiği bir imtiyazı yönetenlere, Devlet tarafından düzenlenen faaliyetleri yürütenlere, yöneticilik, temsil etmek, sponsorluk, danışmanlık hizmeti vermek veya bu kişilere başka herhangi bir şekilde hizmet sunmak; bünyesinde kamu görevi üstlendiği kuruma bizzat veya üçüncü şahıslar aracılığıyla tedarikçi olmak kamu görevi üstlenmeye engeldir. Bu bağdaşmazlıklardan herhangi birinin

¹⁰⁴³ **García Pullés**, s.213.

¹⁰⁴⁴ **García Pullés**, s.98.

¹⁰⁴⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹⁰⁴⁶ Arjantin Yüksek Mahkemesi hâkimi ya da başsavcı (*procurador general*) olmak için 10 yıllık mesleki tecrübe ve 30 yaş (md.3), temyiz kamaralarında hâkim olmak için 6 yıl mesleki tecrübe ve 30 yaş (md.4), ilk derece mahkemesi hâkimi olmak için 4 yıllık mesleki tecrübe ve 25 yaş (md.5) şartını karşılamak gereklidir.

kapsamına giren kişiler göreve başlamadan önce bu tür faaliyetlerini sonlandırmalıdır. Görev süreleri boyunca, son 3 yıl içinde bağdaşmazlık konusu konular ve kişilerle ilgili konulara müdahil olmaktan kaçınmalıdırlar. Ayrıca kamu şirketlerinin veya kamu hizmetlerinin özelleştirmelerinin veya imtiyazlarının planlanmasında, geliştirilmesinde ve uygulanmasında karar verici bir role sahip olan devlet memurları, katıldıkları son ihaleyi takip eden 3 yıl boyunca bu şirketlerin veya hizmetlerin düzenleyici organlarında veya komisyonlarında görev almaktan menedilirler. Kanun'un 13., 14. ve 15. maddelerinde sayılan bu bağdaşmazlıklar, 16. madde uyarınca geneldir, üstlenilecek kamu görevine özgü bağdaşmazlık düzenlemelerine hâlel getirmeyecek şekilde, onlarla beraber uygulanırlar. Kanun'un 17. maddesinde bağdaşmazlık kuralıyla çatışan bir eylem ve ilişki içerisinde bulunan kamu görevlisinin yaptığı işlemlerin, iyi niyetli üçüncü kişilerin hakları saklı kalmak kaydıyla kesin hükümsüz olacakları belirtilmiştir. Yapılan işlem bir idari işlemse kesin hükümsüzlüğü 19.549 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun iradenin ifsadı ve yetkisizlik hallerini düzenleyen 14. maddesine dayanacaktır. Kanunun 17. maddesinin son fıkrasına göre bağdaşmazlık konusu ilişki, iş ve işlemin tarafı olan yüklenici firmalar ve imtiyaz sahipleri, bu tür eylemler nedeniyle Devlet'e verilen zarar ve ziyanın tazmininden müştereken ve müteselsilen sorumlu olurlar.

Atama yoluyla belirlenen kamu görevlilerinin işbaşına getirilmesi hakkında yargı organının, seçimle belirlenen kamu görevlilerinde olduğu gibi Federal Anayasa'nın 16. maddesindeki eşitlik kuralına dayanan bir içtihat geliştirdiği görülmektedir. 16/11/2004 tarihli *Hooft, Pedro Cornelio Federico c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 327:5118)* kararında Federal Anayasa'nın kamu görevlerine gelişte öngördüğü liyakat kuralının eyalet anayasaları, Kanunlar ve idarenin genel düzenleyici işlemleriyle belirlenen kıstaslar yoluyla somutlaştırılmakta olduğu belirtilmiş, önceki içtihadına dayanarak bu kıstasların teknik, fiziksel ve özellikle ahlaki yeterlilikten oluşan genel gereklilikler ve vatandaşlık gibi belirli görevler için aranan gereklilikler olarak ikiye ayrıldığını ifade etmiştir. Eyaletlerin Federal Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla, Federal Anayasa'da açıkça merkeze devredilmemiş yetkileri kullanarak memur ya da yargıç olma koşullarında farklı kıstaslar oluşturmalarının önünde bir engel olmadığını ortaya koymuştur. Mahkeme'ye göre bu şartlara, keyfi oldukları ya da anayasal hak ve güvenceleri ihlal ettikleri tartışmaya yer bırakmayacak biçimde ortaya konmadığı sürece, merkezi hükümet organları tarafından saygı gösterilmelidir. Kıstasların dayanaklarının tartışılabilir olduğuna kanaat edilse dahi bu durum değişmeyecektir.

Atama yoluyla göreve gelen kamu görevlilerinin Federal Anayasa'nın 16. maddesine göre, liyakatten başka bir koşul aranmaksızın göreve getirilmesi, kamu görevine istihdam Kanunlarının gereklerinin uygulanması ve Kamu Görevinde Etik Kanunu'nda yer alan bağdaşmazlık kurallarının tatbiki sonucunda elde edilmesine yönelinen faydanın, kamu kaynaklarını kullanmaya yetkili karar alıcıların, özel bir menfaate yahut menfaatlere hizmet etmesinin önüne geçmek ve kamu kaynaklarının menfaat odaklarına hasredilmesini önlemek olduğunu yukarıda tespit etmiştik. O halde mevzuatın ve yargı kararlarının konu hakkında bize sağladığı verileri desteklemek için hükümet raporlarında yahut hükümet dışı kuruluşların raporlarında, anayasal liyakat şartıyla çerçevelenmiş kamu kaynaklarını kullanmaya yetkili kişilere ilişkin hukukun uygulanmasının çıktılarının nasıl bir kamu görevlisi profili ortaya koyduğunu incelemek faydalı olacaktır.

İki sivil toplum kuruluşunun (ENES-Pisac) 2018 yılında ortaklaşa yayınladığı, “21. Yüzyılda Arjantin” raporunda Arjantin toplumunun sosyo-ekonomik durumu, çalışma biçimlerine göre sınıflandırılarak ortaya konmuştur. Sözü geçen raporda, sektörlerin ülkedeki ekonomik faaliyetteki ağırlıklarına ilişkin veriler de yer almıştır. Buna göre Arjantin ekonomisindeki en büyük pay %46,3 ile kayıt dışı çalışanlara aittir. İkinci sırada %33,6 ile özel sektörde kayıtlı çalışanlar, ardından %20,1 ile kamu sektörü gelmektedir.¹⁰⁴⁷ Aynı raporda, Arjantin eyaletlerinin gruplandırılmasıyla oluşturulan sekiz bölgenin tümünde, kamu sektörü çalışanlarının tüm maaşlı çalışanlara oranının yaklaşık %25 ile %36 arasında değiştiği gözlemlenmektedir. Kamu sektörünün, tüm çalışanların toplamına oranının %16 ile %30 arasında değiştiği görülmektedir.¹⁰⁴⁸ Bu görüntü, kamu sektörünün sosyo-ekonomik anlamda toplumun en üstünde ve en yüksek kazanca sahip dar bir çevreden oluştuğu olduğu sonucuna varmaktan bizi alıkoymaktadır. Zira bu oranlara bakıldığında kamu sektöründe çalışma, toplumun eyaletlerde 1/3'üne, tüm ulusta 1/5'ine yaygın bir pratik olarak gözükmemektedir. Ancak yine de kamu sektörünün içinde kamu kaynakları ve kamu görevleri dağıtılırken ayrıcalıklı bir sınıf oluşturulup oluşturulmadığını kavramak için bu veri yeterli değildir.

Arjantin Cumhuriyeti'nde liberalleşme dalgalarından birini temsil eden ve 2015-2019 yılları arasında Mauricio Macri'nin Başkanlık süresince yaşanan dönemde, “ekonomik ve siyasi elitler arasındaki eklemlenme süreci” ni, bu dönemde faaliyet göstermiş olan

¹⁰⁴⁷ **Piovani, Juan Ignacio /Salvia, Agustín (coor.)** (2018), La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual, encuesta nacional sobre la estructura social, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, s.127.

¹⁰⁴⁸ **Piovani /Salvia**, s.129.

“Üretim Bakanlığı kabinesini ve 2015-2019 yılları arasında bu portföy tarafından uygulanan politikaları analiz ederek” ele alan bir akademik çalışma, bu dönemde hükümetin ulusal düzeydeki yapılanmasının, *“kendine özgü bir sosyolojik profile sahip bir dizi bireyden oluşan bir yönetici elitin siyasi iktidarın en üst pozisyonlarına yükselişini, ekonomik değişkenlerin temel göreceli fiyatlarındaki güçlü değişikliklerin, birincil ihracat ürünleri üzerindeki stopajların aşamalı olarak kaldırılması veya azaltılmasının ve finans sektörünün serbestleştirilmesi ve açılmasının eşlik ettiği bir süreci”* temsil ettiği kanaatine varmıştır.¹⁰⁴⁹ Özel sektör kökenli Başkanların tüm bölgede iktidara gelişlerinin, özel sektörün siyasal idare üzerindeki hakimiyetinde genel bir yükselişin göstergesi olduğunun değerlendirildiği¹⁰⁵⁰ çalışmada, ekonomik elit, *“çeşitli faaliyet sektörlerini oluşturan ve eylemleri sermaye birikimi süreci üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olan büyük şirketlerin yöneticileri veya sahipleri kümesi”* olarak tanımlanmıştır. Aralık-Mart 2015 arası görev yapan birinci kabine kapsamında Bakanlığa atanan bakan dahil tüm bakanlık görevlilerinin önceki görevleri incelendiğinde, en çok yapılan birinci görevin uluslararası kuruluşlarda (Dünya Bankası, Amerikanarası Kalkınma Bankası, Avrupa Birliği) danışmanlık, ikinci görevin Ulusal Tarımsal Teknoloji Enstitüsü ve özel danışmanlık firmalarında (ulusal ve uluslararası) dış danışmanlık görevleri olduğu görülmüştür.¹⁰⁵¹ Benzer şekilde, iki yetkilinin Arjantin Metalurji Sanayicileri Derneği, Arjantin Sanayi Birliği ve Arjantin İnşaat Odası gibi işveren derneklerinde görev aldığı, diğerlerinin otomotiv, bankacılık ve sigorta, petrol, çelik ve IT gibi farklı sektörlerdeki şirketlerin CEO'ları ve Başkanları olarak öne çıktıkları görülmüştür.¹⁰⁵² Ayrıca Bakan Cabrera'nın bizzat kendisinin, ulusal çapta faaliyet gösteren üç gazetenin yöneticiliğini yaptığı bilgisi de çalışma kapsamında sunulan bilgiler arasındadır.¹⁰⁵³ Ayrıca, Üretim Bakanlığı'nda 2018 yılına kadar görev yapmış olan yetkililerden (sekreter ve alt sekreter) 16'sının geçmişte özel şirketlerde temsilci, ortak, CEO, Başkan ya da kurucu olarak yer almış olduğu görülmektedir. Bunlardan ikisinin, Girişimcilik ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Bakanı Mariano Mayer ve Ticari Sadakat Direktörü Nazar Anchorena Marcos Felipe Luis'in göreve geldikleri sırada, ilki tarım, emlak ve finans sektörlerinde, ikincisi ise ticaret sektöründe olmak üzere özel şirketlerde 10'dan

¹⁰⁴⁹ **Castellani, Ana G/ Dossi, Marina** (2021), Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso de Ministerio de Producción (2015-2019), Estudios Sociales del Estado, C.7, S.14, ss.72-107, s.74.

¹⁰⁵⁰ **Castellani / Dossi**, s.74.

¹⁰⁵¹ **Castellani / Dossi**, s.82.

¹⁰⁵² **Castellani / Dossi**, s.82.

¹⁰⁵³ **Castellani / Dossi**, s.82.

fazla iştirakleri olduğunun özellikle altı çizilmiştir.¹⁰⁵⁴ Benzer şekilde, Ticari Sadakat Direktörü Nazar Anchorena'nın, icari faaliyetlerle bağlantılı 11 yabancı şirketin temsilcisi olarak görev yapmış olduğu gösterilmiştir. Bu örneklerden hareketle, her ne kadar görev aldıkları sırada bir hisseye sahip olmamasına veya kamu görevini üstlenmeden hemen öncesine kadar çalıştığı firmaların üstlendikleri görevle doğrudan bağlantılı alanlarının yönetiminde yer almamalarına rağmen, kamu görevinin yürütülmesi açısından doğan bir tehlikeye işaret edilmiştir. Araştırmacılara göre, bu yoğunlukta özel sektör bağlantısı, lobicilik faaliyeti aracılığıyla kamu sektörü-özel sektör arasında yaratılan gözeneklilik sayesinde kamuda karar alma mekanizmalarının ele geçirilmesine kapı aralamaktadır.¹⁰⁵⁵

Kamu kaynaklarının toplanması ve harcanmasına karar verilmesi bakımından, ekonomik elitin, politik elit oluşturacak şekilde atamalar yoluyla kamuya transfer edilmesi, vergi muafiyetleri veya kolaylıkları, teşvikler yoluyla sermaye çevrelerinin desteklenmesi gibi konulardaki kararlarda kamu menfaati yerine özel menfaatin gözetilmesi gibi riskleri gündeme getirebilecektir.

2.2.2. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Sosyal güvenlik sisteminin bütünü, temel olarak Arjantin Cumhuriyeti Anayasası'nın mükerrer 14. maddesinin son fıkrasına dayanmaktadır. Bu fıkra hükmünün ilk cümlesi, Devlet'in kapsayıcı ve vazgeçilemez nitelikte bir sosyal güvenlik sisteminin önünü açacağı teminatını sağlamaktadır. İkinci cümlede Devlet'in özel olarak, finansal özerkliği olan merkezi ve yerel kuruluşların sorumluluğu altında gerçekleştirilecek zorunlu sosyal sigorta ile emeklilik ve ölüm aylığı, ailenin ve menfaatlerinin kapsamlı olarak korunması, ailelere ekonomik destek ve onurlu bir konutta barınma imkanının sağlanmasına dair düzenlemelerin Kanun ile gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Bu hükmü destekleyen nitelikte bir diğer Federal Anayasa maddesi olarak Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 23. fıkrasının ikinci bendinde düzenlenen, devletin korumadan muhtaç çocuklar için annenin hamileliğinden ilköğretimin sonuna kadar süreklilik arz edecek kapsayıcı ve özel bir sosyal güvenlik sistemi kurma yükümlülüğüne işaret edilebilir.

Federal Anayasa'nın mükerrer 14. maddesinde somutlaştırılan sosyal güvenlik koşullarının gerçekleştirilmesi yükümlülüğü aynı zamanda devletin taraf olduğu çok taraflı

¹⁰⁵⁴ Castellani / Dossi, s.86.

¹⁰⁵⁵ Castellani / Dossi, s.87.

ve iki taraflı uluslararası sözleşmelere dayanmaktadır. 1948 9. Uluslararası Amerikan Konferansı'nda kabul edilen İnsan Hakları ve Yükümlülüklerine İlişkin Amerikan Beyannamesi'nin (*Declaración Americana de los Derechos Humanos y Deberes del Hombre*)¹⁰⁵⁶ başlangıç kısmında, “*tüm insanlar onurları ve hakları bakımından eşit ve özgür doğarlara, doğaları gereği akıl ve vicdanla donatılmışlardır ve birbirlerine karşı kardeşçe davranmalıdırlar*” denilerek toplumsal dayanışma (*solidaridad*) ilkesinin tanımı ve içeriği ortaya konmuş olmaktadır. Aynı sözleşmenin birinci bölümünde tipik sosyal güvenlik biçimleri olan aile kurulmasına ve ailenin korunmasına hak tanınmasıyla ailenin toplumun temeli olarak görülmesi, kadının sosyal güvenliği ile hamilelik ve emzirme dönemlerinde özel olarak korunması hakkı, çocuğun korunma, bakım alma ve yardım görme hakkı tanınmaktadır. Sözleşmenin 11. maddesinde insanın sağlık hakkının sağlık tedbirleri ve beslenme, giyim, konut, tıbbi destek gibi sosyal tedbirlerle koruma altına alınacağı garantisi verilmiştir. 16. maddede açık bir şekilde üç tür sosyal riske karşı koruma yükümlülüğü taraf devletlere yüklenmiştir. Bunlar işsizlik, yaşlılık ve engellilik halleridir. Sözleşme içeriğindeki bu hakların tanınması iki koşulla çerçevelenmiştir. Bunlar, “*kamu kaynaklarının ve finanse eden toplumun kaynaklarının imkanları ölçüsü*” ile “*imkân ve şartlar dahilinde, sosyal güvenlik ve sosyal destekler konusunda Devlet ve toplumla iş birliği yapma*” koşullarıdır. Sözleşmedeki bu koşullar sosyal güvenliğin finansmanının sosyal güvenlik hakkı sahiplerine yüklenmiş bir sorumluluk olarak görüldüğünü göstermektedir.¹⁰⁵⁷

Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi'nin başlangıç kısmında insanın onuru ve değeri temel birer insan hakkı olarak değerlendirilmiş, “*Birleşmiş Milletler halklarının, Antlaşmada, insanın ana haklarına, insan şahsının haysiyet ve değerine, erkek ve kadınların eşitliğine olan imanlarını bir kere daha ilan etmiş olmalarına ve sosyal ilerlemeyi kolaylaştırmaya, daha geniş bir hürriyet içerisinde daha iyi hayat şartları kurmaya karar verdiklerini beyan etmiş bulunmalarına*” gayret etmeleri söz konusu beyannamenin ilanının amaçlarından biri olarak gösterilmiştir. Beyanname'nin 16. maddesinin 3. fıkrasında ailenin öneminden söz edilmiş, 22. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkı bulunduğu beyan edilmiş, bu hakla ilişkin açıklama ve güvencenin sınırları “*Her şahsın (...) haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik,*

¹⁰⁵⁶ **Organization of American States**, *Declaración Americana de los Derechos Humanos y Deberes del Hombre*, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>, (s.e.t.14.04.2025)

¹⁰⁵⁷ **García, Nadia G.** (2024), *Manual de la Seguridad Social*, güncelleştirilmiş ve genişletilmiş 2. basım, Buenos Aires, Thompson Reuters La Ley, s. 22-23.

sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası iş birliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır” ifadeleriyle somutlaştırılmıştır.

1969 yılında imzalanan, Arjantin Cumhuriyeti’nde 23.054 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren İnsan Hakları Amerikan Konvansiyonu, diğer bir adıyla Kosta Rika San José Paktı’nın (*Convención Americana sobre Derechos Humanos-Pacto San José de Costa Rica*) 1. maddesinde sözleşme hükümlerinin çerçevesini, demokratik kurumlar ve kişisel özgürlüklerle birlikte sosyal adaletin belirleyeceği garanti altına alınmıştır. Bu durum, sözleşmenin sosyal güvenliği, sosyal adalet içerisinde kişi güvenliğinin sağlanmasını temsil eden hermenötik bir prensip olarak kabul ettiği biçiminde yorumlanmaktadır.¹⁰⁵⁸ Arjantin Cumhuriyeti’nde 1986 yılında 23.313 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 2. maddesi, “(1) Bu Sözleşme’ye Taraf her Devlet, münferiden ve ekonomik ve teknik plan başta olmak üzere uluslararası yardım ve işbirliği yoluyla, mevcut kaynakların azamisini kullanarak, bilhassa yasal düzenleme suretiyle alınacak tedbirleri de içerecek şekilde her türlü uygun yöntem vasıtasıyla, bu Sözleşme’de tanınan hakların tam olarak kullanılmasını aşamalı olarak sağlamak amacıyla tedbirler almayı taahhüt eder. (2) Bu Sözleşme’ye Taraf Devletler, bu Sözleşme’de belirtilen hakların ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum ya da başka bir statü bakımından herhangi bir ayırım gözetilmeksizin uygulanmasını taahhüt ederler. (3) Gelişmekte olan ülkeler, insan haklarını ve kendi ulusal ekonomilerini dikkate alarak, bu Sözleşme’de tanınan ekonomik hakları hangi ölçüde yabancılara da vereceklerini belirleyebilirler.” biçiminde formüle edilmiştir. Bu maddeyle birlikte 4. maddede “Bu Sözleşme’ye Taraf Devletler, bu Sözleşme’ye uygun olarak Devletin sağladığı haklardan yararlanılmasında, Devletin, bu hakları ancak yasanın belirlediği ölçüde sınırlayabileceğini ve bu sınırlamayı da ancak bu hakların niteliği ile bağdaştığı ölçüde ve yalnızca demokratik bir toplumda genel refahın arttırılması amacı ile yapabileceğini kabul ederler” biçiminde yer alan sınırlama kuralı hem herhangi bir sosyal hakkın temininde hem de özel olarak sosyal güvenlik sistemlerinin kuruluş ve işleyişinde rehber kabul edilmektedir.¹⁰⁵⁹ Ayrıca 9. maddede açıkça ifade edildiği üzere “Bu Sözleşme’ye Taraf Devletler, herkesin sosyal sigorta da dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakkını tanırlar”. Ek olarak, “herkesin, yeterli beslenme, giyim ve konut da dahil olmak

¹⁰⁵⁸ García, s.24.

¹⁰⁵⁹ García, s.24.

üzere, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma ve yaşam koşullarını sürekli geliştirme hakkına sahip olduğu”na yönelik kabul beyanının da ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin sağlayacağı güvencelerin kapsamını belirlediği ifade edilmelidir. Buraya kadar sayılan sözleşmelerin tümünün Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 22. fıkrasına göre anayasal hiyerarşiye sahip olan uluslararası sözleşmelerden olduklarını ifade etmek gerekir. Bu sözleşmelerin yanında her iki kamaranın üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilecek başka uluslararası sözleşmelerin de Anayasal hiyerarşiye sahip olacağı Federal Anayasa’nın aynı maddesinde güvence altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen sözleşmelere ek olarak BM Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi ve BM Çocuk Hakları Sözleşmesi’nde kadınlar ve çocuklara özel olarak belirlenmiş sosyal güvenlik tedbir ve güvenceleriyle Güney Amer{ka Ortak Pazarı (MERCOSUR), Amerikanarası, İberamerikan uluslararası toplumlarınca akdedilen çok taraflı sözleşmeler ve Arjantin Cumhuriyetiyle diğer ülkeler arasında akdedilen ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri de devletin sosyal güvenliğe ilişkin yükümlülüklerinde belirleyici olan hukuki belgeler olmaktadır.

Federal Anayasa’nın ve uluslararası sözleşmelerin öncülüğünde Arjantin Cumhuriyeti’nde, dört ana sistemden oluşan bir sosyal güvenlik mekanizması inşa edilmiştir. Bunlar, Entegre Emeklilik Sistemi, İşsizlik Ödenekleri Sistemi, Aile Ödenekleri Sistemi, Sağlık Güvencesi Sistemi’dir. Her birinin amacı ve işleyişi birbirinden farklı olsa da bu dört sistem, üç ortak özellik etrafında birleşmektedir. Bunlar, Federal Anayasa ve Uluslararası sözleşmelerin çizdiği çerçevede bireylere sosyal güvenlik sağlama ve resmi olarak kurulmuş bir çalışma ilişkisine dayanmadır. Her bir sosyal güvenlik sistemi kendi mevzuatına göre işletilmekte fakat tümünün organizasyonu Sosyal Güvenlik Ulusal İdaresi tarafından gerçekleştirilmekte, uyuşmazlık halinde açılacak davalarda hasım bu idare olmaktadır.

Sosyal güvenliğin finansmanında, sosyal güvenlik ödemelerinin dayandığı mevzuata göre farklılıklar görülebilmektedir. 26.425 sayılı Entegre Emeklilik Sistemi Kanunu’na dayanan emeklilik ve ölüm aylıklarının finansmanı hak sahiplerinden sosyal dayanışmaya dayalı olarak yapılan kesintilerle sağlanmaktadır. İşsizlik ödeneklerinin dayanağı olan 25.371 sayılı Ulusal İnşaat Endüstrisi Rejimi Kapsamındaki Çalışanlar İçin Entegre İşsizlik Ödeneği Sistemi Kanunu¹⁰⁶⁰ ve 24.013 sayılı İş Kanunu’na¹⁰⁶¹ dayalı olarak yapılan

¹⁰⁶⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹⁰⁶¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24013-412/actualizacion>, (s.e.t. 14/04/2025).

ödemelerin finansmanı 24.013 sayılı İş Kanunu'nun 143. ile 145. maddeleri arasında düzenlenmiş olan Ulusal İstihdam Fonu (*Fondo Nacional de Empleo*) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. 145. maddeye göre geçici ve sürekli iş ilişkilerinin tarafı olan işverenlerden alınan zorunlu katkılar ve daha önce işsizlik ödeneğinden yararlanmış olup tekrar çalışma hayatına dönen kişilerin katkıları, Bütçe Kanunu ile her yıl tahsis edilecek ödenekler ile bu kanunun uygulanması için yapılan anlaşmalar uyarınca eyaletler ve uygun olduğu hallerde belediyelerden alınan kaynaklardan oluşan devlet yardımı ve bağış, fona herhangi bir sebeple gelen değerlerin yapılan yatırımlarla değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, 24.013 sayılı Kanun'un uygulanmasından kaynaklanan harçlar, faizler, güncellemeler ve para cezalarından elde edilen gelirler, önceki yıllardan kalan kullanılmamış bakiyeler ve aynı kanun hükümlerine göre istihdam ve mesleki eğitim yaratan programlara, eylemlere ve faaliyetlere tahsis edildikleri ölçüde uluslararası işbirliğinden gelen kaynaklar Ulusal İstihdam Fonunun finansman kaynaklarını oluşturmaktadır.

Çalışanların aile giderlerinin desteklenmesi amaçlı olarak verilen aile ödeneklerinin finansmanı, katkı ödemelerine dayalı olan ve olmayan ödeneklere göre farklılık arz etmektedir. Katkı ödemelerine dayalı olan ödenekler işveren katkıları ve diğer gelirlerle (cezalar, faizler ve ek yükümlülükler) sağlanmaktadır. Katkı ödemelerine dayalı olmayan aile ödenekleriye Aile Ödenekleri Rejimi Kanunu'nun göndermesiyle, 24.241 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre işverenlerin ve otonom çalışanların katkıları, Ekonomik Sürece Dahil Edilmeyen Kişisel Varlıklar Vergisinden¹⁰⁶² ve emeklilik sistemi ulusal Rejimi'ne veya aile ödenekleri Rejimi'ne özel olarak etkili diğer vergilerden elde edilen gelirler, yıllık bütçede "Ulusun Genel Gelirleri" başlığı altında elde edilmiş gelirler, cezalar, faizler ve ek yükümlülükler, yatırımlardan elde edilmiş gelirler, emeklilik sistemine yatırılacak diğer tüm kaynaklar ile finanse edilmektedir.

Arjantin sağlık sisteminin, ön ödemeli özel sağlık sistemi (*prepago*) ve sağlık merkezleriyle hastanelerde, işsiz olduğu ya da kayıt dışı çalıştığı sebebiyle sağlık güvencesi olmayanlara verilen kamu sağlık hizmetiyle beraber üçüncü bileşenini oluşturan ve resmi iş

¹⁰⁶² Ekonomik sürece dahil edilmeyen kişisel varlıklara ilişkin verginin konusu, temel olarak her yılın 31 Aralık tarihi itibarıyla gerçek kişiler tarafından sahip olunan veya henüz paylaştırılmamış terekede bulunan yurt içinde ve/veya yurt dışındaki varlıkları kapsamaktadır. Buradaki malvarlıkları yalnızca kişinin kendisine ait olan varlıkları değil, evlilik sebebiyle ortak mülkiyete tabi malları da kapsar. Bkz. **AFGi(1994)**, Dirección General Impositiva, Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico, Personas Físicas y Sucesiones Indivisas Determinación del Impuesto Anual Formulario Simplificado de Liquidación Período Fiscal

1994,chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblioteca.afip.gob.ar/search/query/adjunto.o.aspx?p=t:RAG%7Cn:3999%7Co:4%7Ca:1995%7Cd:RG-3999-95-DGI-Instructivo.pdf, (s.e.t. 14/04/2025)

sözleşmesi altında çalışanların aileleriyle birlikte sağlık hizmetlerinden faydalanmalarına imkân veren, sosyal güvenliğin bir parçası olan sağlık güvencesi sisteminin¹⁰⁶³ finansmanı, işçilerin ve işverenlerin katkılarıyla eyalet kaynakları ve bazı durumlarda ulusal kaynaklarla sağlanmaktadır.¹⁰⁶⁴ Sağlık güvencesine yapılan katkılar, 23.660 sayılı Sosyal Kurumlar Kanunu (*Ley de Obras Sociales*) çerçevesinde, sağlık hizmetinin verildiği devlet kurumlarının finanse edilmesi yoluyla gerçekleşmektedir. Adı geçen kanunun 16. maddesine göre resmi iş ilişkisi içinde bağlılık esasına göre hizmet sunan çalışanların ücretlerinin yüzde beşine (%5) denk gelen bir işveren katkısı ile resmi iş ilişkisi içinde bağlılık esasına göre hizmet veren işçiler tarafından ödenecek olan, ücretlerinin yüzde üçüne (%3) eşit katkı payı ve ayrıca Sağlık Hizmetleri Müfettişliğinin belirlediği şartlara tabi olarak, hak sahibiyle kan bağı olan ve ona bağımlı bulunan üstsoy veya altsoylarının hak sahibi olarak belirlenmesine izin vermiş olması sebebiyle sağlık güvencesine dahil edilen kişilerin her biri için yüzde bir buçuk (%1,5) oranında ek katkı payı sağlık güvencesi finansmanı amacıyla alınır.

Arjantin’de sağlık sistemini düzenleyen bir diğer kanun 23.661 sayılı Sağlık Sigortası Ulusal Sistemi Hakkında Kanundur (*Sistema Nacional del Seguro de Salud*). Kanunun “Uygulama Amacı” başlıklı ilk dört maddesinde Kanunun, hiçbir ekonomik, coğrafi, kültürel, sosyal ayırım gözetmeden tüm ülke sakinlerinin sağlık hakkından faydalanması amacıyla kapsayıcı bir sağlık sistemi kurmayı amaçladığı deklare edilmiştir. Kanun ile kurulan sağlık sigortası sisteminin amacının aynı zamanda, sağlığın korunmasını, desteklenmesini ve rehabilitasyonunu sağlayan, eşitlikçi, kapsayıcı ve insancıl sağlık hizmetlerinin sunumunu, dağıtıcı adalet esaslarına göre ve mümkün olan en yüksek kalitede sağlamak olduğu belirtilmiştir. Kanunun 5. ve 6. maddelerinden oluşan ve “Yararlanıcılar” başlığı altında düzenlenmiş ikinci bölümünde, kurulan sağlık sigortasının kapsamına sağlık sigortasından yararlanacakların 23.660 sayılı Sosyal Kurumlar Kanunu’nda yararlanıcı olarak gösterilenler, emeklilik sistemine kayıtlı otonom çalışanlar ve özel kanuni düzenlemeyle sisteme dahil edilmiş tarım üreticileri, eğer gerekli sisteme katılım anlaşmaları yapıldıysa eyaletlerin ve bu eyaletlere bağlı belediyelerin çalışanlarıdır.

Arjantin’de sosyal yardımlar konusunda devletin her bir seviyesinde çalışmalar yapılmaktadır. Ancak sosyal politikaların ana karar mekanizması her zaman merkezî devlet olmuştur. Devlet teşkilatında farklı dönemlerde çeşitli organizasyon şemaları altında işlemiş olan sosyal politikaların merkezi günümüzde Beşerî Sermaye Bakanlığı (*Ministerio de*

¹⁰⁶³ García, s.509.

¹⁰⁶⁴ García, s.511.

Capital Humano) bünyesinde, 86/2023 sayılı kararnameyle değişik 357/2002 sayılı kararnameyle kurulan Sosyal Politikalar Koordinasyonu Ulusal Konseyi (*Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*) olarak belirlenmiştir. Bu kurumun görevi 357/2002 sayılı kararnamenin 4. maddesinde, devlet yönetiminin iyileştirilmesi için, ulusal sosyal politikaların planlanması ve koordinasyonunu, bu politikaların aşamalarını birbirine eklemleyerek hareket tarzını biçimlendirme yoluyla, politikalara ayrılacak ödenekler hususunda en doğru adımları atarak temin etmektir. Organizasyon şemasında sekreterlik olarak yer alan bu kurumun koordinasyon görevinin detayları kararnamenin 8. maddesinde Konsey Başkanlığının yerine getirdiğı fonksiyonların listelenmesiyle açıklığa kavuşturulmuştur. Bu madde metnine göre Konsey Başkanlığı, Konseyin belirlediğı öncelikler doğrultusunda her bir kurum ve kuruluşun yaptığı sosyal amaçlı yıllık bütçe tekliflerine müdahale etmek, Ulusal Kamu İdaresinin yetkili alanları ile koordinasyon içinde, Federal Devlet'in sosyal politika ve programlarının stratejik planlamasının belirlenmesine katılmak, sosyal politikalarda öncelikle ele alınacak grupları ve konuları belirlemek, yürürlükteki sosyal programların denetimlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, sosyal programların finansmanı için uluslararası işbirliği adımları atmak, açlığa karşı koruma sağlayan programların uygulanması yoluyla özellikle hassas grupları desteklemeyi ve korumayı amaçlayan sosyal politikaların tasarımına, yönetimine ve değerlendirilmesine müdahale etmek gibi fonksiyonları icra eder. Kurum'un takip edeceği amaçlar takip eden maddede sıralanmıştır. Kararname'nin 9. maddesine göre Sosyal Politikalar Koordinasyonu Ulusal Konseyi, sosyal program, plan ve projeleri kapsayan sosyal politikaların belirlenmesinde dikkate alınmak üzere bu politikalarda öncelenecek grupları ve sorunları belirlemek ve sosyal politikaların öncelik sırasını, planlanmasını, yönetimini ve seçimini tayin etme, yürütülen plan, program ve projeler bakımından yürütme organının tüm birimleri arasında bütünlük ve koordinasyonu sağlama, Yıllık Bütçe Tasarısı'na sosyal politika, program, plan ve projelerin gerektirdiğı değişiklik ve düzenlemelerin eklenmesi gibi yeni müdahale imkanları yaratma, tüm nüfus için erişilebilir bir sağlıklı temel gıda sepeti oluşturmak ve bu sepeti geliştirme, ulusal seviyede gıda ve beslenme eğitimi planları tasarlama, gıda ve içme suyuna erişimi kolaylaştıracak stratejiler geliştirme ve teklifler sunma yollarıyla Kabine Başkanlığı'na, bakanlıklara, Başkanlık sekreterliklerine ve her seviyedeki kamu idarelerine teknik yardım sağlama amacını takip eder. Sosyal politikaların yürütümü, denetimi ve koordinasyonuyla ilgili takip edilmesi gereken diğerk amaçlar da kararnamenin devamında yer almış bulunmaktadır.

Bu noktada sosyal politikalar, planlar, programlar ve projelerde Konsey'in teknik destek sağlayacağı birimlerin devletin her seviyesindeki kamu idaresinden oluştuğuna dikkat çekmek gereklidir. Bütçe taslaklarını hazırlamaya ve ulusal ve uluslararası kredi operasyonlarını yürütmeye yetkili olan yürütme organı, sosyal politikaların da planlayıcısı durumundadır. Sosyal Politikalar Koordinasyonu Ulusal Konseyi'nin yerine getirdiği fonksiyonun en önemli yönleri ihtiyacın ve ihtiyaç sahiplerinin tespiti, politikaların öncelik sırasına göre belirlenmesi, kayıt ve bilgi sistemiyle programların adil biçimde işlemesi için gerekli takibin yapılmasını merkezi devlet, federe devletler ve belediyeler arasındaki uyumu sağlayarak yerine getirmek olarak öne çıkmaktadır. Sosyal programlar ulusal Kanunlara ve eyalet Kanunlarına dayalı olarak, yetkili kamu idarelerinden sadır olan kararlarla yürürlüğe girmektedir.

Sosyal yardımlar içerisinde, olağan sosyal güvenlik hukuku kapsamında yürürlüğe konanlar (Evrensel Çocuk Ödeneği, Hamile Ödeneği, Aile Ödenekleri) kurumsal olarak Sosyal Güvenlik Ulusal İdaresinin (*Administración Nacional de la Seguridad Social*) sorumluluğunda bulunmaktadır. Bu ödenekler, katkı ödemesine dayalı olarak yapılan ve katkı ödemesi alınmaksızın yapılan ödemeler olarak iki kategori altında hak sahiplerine yaptığı ödemeler kanalıyla sosyal koruma sağlamaktadır. Katkı ödemesi üzerine yapılan sosyal güvenlik ödemelerinde finansman, hak sahiplerinden alınan katkı ödemelerinden oluşurken katkı ödemesi alınmaksızın yapılan ödemelerde finansman Sosyal Güvenlik Ulusal İdaresine ayrılmış bütçe ödeneklerinden ve yürütülen programlar özelinde Kanun ile gösterilen kamu kaynaklarından sağlanmaktadır. Sosyal Güvenlik Ulusal idaresi ve onun yetkisindeki sosyal güvenlik sisteminin yalnızca emeklilik sisteminin değil, sosyal yardımların da yürütücüsü olan kurum haline getirilmesi çabasının, kurumun siyaseten tarafsız ve tüm Arjantin Cumhuriyeti topraklarına uzanan bir ağa sahip bürokratik niteliğinden kaynaklandığı dile getirilmektedir. Böylece, kurumun toplumun tüm unsurlarına ulaşma kabiliyetinden ötürü yardıma ihtiyaç duyulanların tespitinde etkinliğin sağlanması ve politikadan uzak tutum ve işleyiş pratiğinden ötürü kayırmacılığın (*clientalism*) önlenmesi sağlanmak istenmiştir.¹⁰⁶⁵

Arjantin Cumhuriyeti'nde sosyal yardımların incelenmesi kapsamında öncelikle, sosyal programlara kaynaklık eden mevzuatın irdelenmesinde örnek kabilinden, Arjantin Cumhuriyeti Devleti'nin sosyal yardım programları kartelası içerisindeki planlardan ve bu

¹⁰⁶⁵ **Acuña, Carlos H.** (editör) (2014), *El Estado en Acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, s.83.

planlar kapsamındaki programlardan birkaçını ele almak, sosyal yardımların dayandıkları normatif kökleri kavramakta yardımcı olacaktır. Bu programlardan ilki, Açlığa Karşı Arjantin (*Argentina Contra el Hambre*) Ulusal Planı dahilinde yürürlüğe konmuş olan Gıda Dağıtımı (*Prestación Alimentar*) programıdır.¹⁰⁶⁶ Açlığa Karşı Arjantin Ulusal Planı, 2020/8 sayılı kararla hayata geçirilmiştir.

Açlığa Karşı Arjantin Ulusal Planının amacı, 2020/8 sayılı kararın birinci maddesinde, Gıda ve Beslenme Güvenliği Ulusal Programı ile bu programları tamamlayan ve/veya nihai amacı gıda sorununa yanıt vermek olan diğer tüm programlar ve/veya kurumsal mekanizmalar tarafından yürütülen eylemlerin güçlendirilmesinden destek alarak, ekonomik ve sosyal açıdan en kırılgan kesimlere özel dikkat göstererek, tüm Arjantin nüfusu ve aileleri için gıda güvenliği ve egemenliğini garanti altına almak olarak belirlenmiştir. 2020/8 sayılı kararnamenin ekinde Planın bileşenleri belirtilmiştir. Bunlar Okul Kantinlerine Yiyecek Yardımı, Aşevlerine ve Toplum Kantinlerine Yiyecek Yardımı ve Beslenme Kartı'dır.

2020/8 sayılı karar metni içinde de atıf yapıldığı üzere, karar yayınlandığı sırada 27.519 sayılı Kanun ile, 31/12/2002 tarihinde 108/2002 sayılı kararnameyle ilan edilmiş olan Ulusal Gıda Acil Durumunun süresi 31/12/2022'ye kadar uzatılmıştır. Açlığa Karşı Arjantin Ulusal Planı da bu olağanüstü hâl kapsamındaki bir tedbir olarak hayata geçirilmiş, adı geçen kanun ve kararnameyle birlikte uygulanmak üzere yayınlanmıştır. Karar metninde, 27.519 sayılı Kanun'un, Ulusal Gıda ve Beslenme Programını düzenleyen 25.724 sayılı Kanuna dayanarak, Arjantin Cumhuriyeti nüfusunun gıda hakkını ve gıda ve beslenme güvenliğini kalıcı ve öncelikli olarak garanti altına almanın Federal Devlet'in sorumluluğu olduğunu ve yeterli gıdaya erişim insan hakkının bir devlet politikası olarak kabul edildiğini belirten 2. ve 3. maddelerine gönderme yapıldığı görülmektedir. Sözü geçen 25.724 sayılı Kanun'un 1. maddesindeyse bu Kanun ile yürürlüğe konan sosyal yardım programının, devletin tüm vatandaşlar için gıda hakkını garanti altına alma konusundaki devredilemez görevinden ileri geldiği ifade edilmektedir.

2020/8 sayılı kararda Açlığa Karşı Arjantin Ulusal Programının dayandığı anayasal kaynaklar da gösterilmiş, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 22. fıkrası aracılığıyla

¹⁰⁶⁶ Sosyal programlar kartelasının çıkarıldığı son yıl 2023 olup, Başkan A.A. Fernández yönetimi ve eski devlet organizasyon şemasına göre Sosyal Kalkınma Bakanlığı altında yürütülmüş programlardan oluşmaktadır. Sosyal programların güncel ve Başkan J. Milei dönemine ait bir şeması kamusal bilgilendirme vasıtalarıyla (hükümet kuruluşlarının raporları ve resmî gazete) bu çalışmanın yapıldığı tarihte henüz yayınlanmamıştır.

Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi gibi çeşitli uluslararası belgelere anayasal hiyerarşik üstünlük tanıdığı, bu uluslararası belgelerin hükümlerinin kaliteli gıda hakkının gereklerinin yerine getirilmesini devlet için bir öncelik haline getirdiği açıklanmıştır. Programın Sosyal Güvenlik Ulusal İdaresi tarafından yürütüleceği kararda ifade edilmiştir.

11/05/2021 tarihinde yayınlanan 131/2021 sayılı Sosyal Kalkınma Bakanlığı kararıyla, aynı bakanlık tarafından uygulanmak üzere yürürlüğe giren Sosyal Koruma Ulusal Planının (*Plan Nacional de Protección Social*) tabi olduğu rejim, Açlığa Karşı Arjantin Ulusal Programının aksine yalnızca ifade edilen kararla belirlenmiş görünmektedir. Kararda Planın amacının, sokakta yaşayan kişilere sosyal koruma sağlanması olduğu belirtilmekte, gerekçe olarak bu sorunun ulusal ölçekte acil tedbirler gerektirecek ağırlığa ulaştığı tespiti yapılmaktadır. Bu amaçla hem Planın kendisi hem de karar ekinde Planın uygulanışı için takip edilecek izlek yürürlüğe konulmuştur. Karar ekinde yer alan izlekte Planın bileşenlerinin, evsiz kişilere verilecek doğrudan ve geri ödemesiz sübvansiyonlarla, sivil toplum kuruluşlarının planın amaç ve hedeflerine ve biçimsel, teknik gereklerine uygun olarak hazırladıkları projelerin içerisinde seçilenlere sağlanacak sübvansiyonlar olduğu ifade edilmiştir.

Bir başka sosyal yardım programı olan Sosyal Acil Durumlar için Makine, Alet ve Malzeme Bankası Ulusal Programı (*Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social*), 131/2020 sayılı Sosyal Kalkınma Bakanlığı kararıyla yürürlüğe konmuştur. Programın yöneticisi aynı bakanlık olarak gösterilirken, hükümet kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları, kendilerine programın yürütülmesi için üzerlerine düşen yükümlülükleri yerine getirmek üzere aktarılan ödenekleri program kapsamında kullanacak olan program öznelere olarak belirlenmişlerdir. Üniversiteler, eğitim kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları da programın amaçlarını yerine getirmek için gerekli teknik desteği ve eğitim desteğini vermekle yükümlü kılınmıştır.

Programa kaynaklık eden kararda 108/2002 sayılı kararnameyle ilan edilen ve 27.519 sayılı Kanun ile süresi uzatılmış olan Ulusal Gıda Acil Durumu'na atıf yapılmış, 2020 yılında Acil Durumun kapsamının 260 sayılı kararnameyle COVID-19 hastalığını kapsayacak şekilde genişletildiği hatırlatılmıştır. Söz konusu kararla yürürlüğe giren Programın da bu kararnameye dayanılarak uygulanacak bir olağanüstü hâl tedbiri olduğu dile getirilmiş, COVID-19'un yarattığı ortamın Ulusal Devlet'in, yüksek sosyal ve ekonomik kırılganlık durumundaki insanların bakımını, girdi, araç ve/veya ekipman

sağlanması yoluyla güçlendirmesine, gerçek bir gelir kaynağı oluşturmalarına ve böylece sosyal acil durum bağlamının neden olduğu risk ve dışlanma faktörlerini azaltmasına olanak tanıyan uygun önlemleri alması gereğini ortaya çıkardığı ifade edilmiştir. Kararın giriş kısmında yer alan, devletin ödevine yönelik bu tespitin, Program'ın amacını deklare eden kısımda aynen tekrar edildiği görülmektedir. Kararda Federal Anayasa'ya ve uluslararası sözleşmelere yapılan atıfların, 2020/8 sayılı kararda Ulusal Gıda Acil durumu hakkında yapılan atıflara aynen yer verilmesi yoluyla yapıldığı görülmektedir. Bu durum bizi, Gıda Acil Durumu'nun, Sağlık Acil Durumu'nu içine alacak şekilde genişletilmiş olduğu dikkate alınarak, COVID-19 tedbirlerinin anayasal temelinin Açılığa Karşı Arjantin Ulusal Planı kapsamındaki program ve projelerle aynı görüldüğü sonucuna ulaştırmaktadır.

Sosyal yardımların Arjantin Cumhuriyeti Devleti'nin işleyişine ve sosyal devlet mantığına olağanüstü hâl kararnamesiyle eklenmesi, 2001-2002 kriziyle birlikte Arjantin ekonomisinin aldığı biçime ve onun hukuk yapma pratiğine yansımalarına dayanmaktadır. Bu krizin yaşandığı dönemde ve sonrasında kayıt dışı çalışma ve işsizliğin artmasıyla birlikte siyasi düzlemde sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla kayıtlı çalışan kişilere tanınan korumanın kayıt dışı çalışanlara, işsizlere, hamile ve/veya bakıma muhtaç çocuk sahibi olan ve çalışma hayatının dışında kalan kadınlara da sağlanması gereği tartışılmaya başlanmış, Ulusal Kongre'ye farklı siyasi partilerce halihazırdaki sosyal güvenlik sisteminin genişletilmesi ve yardım paketleriyle desteklenmesiyle ilgili teklifler içeren birçok kanun teklifi sunulmuştur. Fakat bu kanun tekliflerinin mecliste tartışılıp oylanarak yürürlüğe girmesi beklenmeden, 2002 yılında ilan edilmiş ve 2009'da halen devam eden olağanüstü hâl'e dayanılarak, Başkan tarafından bir olağanüstü hâl kararnamesi yayınlanmış, bu kararname kapsamında Evrensel Çocuk Ödeneği (*Asignación Universal por Hijo*) yürürlüğe konmuştur.¹⁰⁶⁷ Bu tercih, birkaç yönden Arjantin anayasal düzenine aykırı görülmektedir. Öncelikle, Arjantin Federal Anayasası 99. maddesinin 3. fıkrasında kanun niteliğinde kararname çıkarılmasını yasaklamıştır. 4. fıkra da Başkan tarafından olağanüstü hâl kararnamesi çıkarılmasını, olağanüstü hâllere özgü koşullar sebebiyle Federal Anayasa'nın Kanunların çıkarılması için belirlediği usullerin uygulanamaz hale gelmesi durumunda mümkün kılmıştır. Federal Anayasa'nın tarif ettiği imkânsızlık durumu Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarında iki ihtimal üzerinden somutlaştırılmaktadır. Bunlardan biri, bir konunun meclis tarafından ele alınmasının beklenmesinin olağanüstü hâl koşulları

¹⁰⁶⁷ Pautossi, Laura / Gamallo, Gustavo (2012), ¿Más Derechos, Menos Marginaciones?: Políticas Sociales y Bienestar en la Argentina, Buenos Aires, Editorial Biblos, s.138.

karşısında mümkün olmayacağı kadar hayati bir durum bulunmasıdır. Diğeriyse yaşanmakta olan bir savaş ya da doğal felaket nedeniyle milletvekillerinin Başkente gelmesini imkânsız olmasıdır.¹⁰⁶⁸ Söz konusu olağanüstü hâl kararnamesinde bu iki koşuldan herhangi birinin gerçekleştiğine dair bir sebebin ortaya çıktığı tespit edilmemiştir. Bir diğer Anayasaya aykırılık sebebi olarak, içeriği kamu harcaması hakkında karar vermek olan bir hukuki kararın muhakkak Ulusal Kongreden geçmesi ve kanun biçiminde alınması gerekliliği söylenebilir. Ne var ki söz konusu olağanüstü hâl kararnamesi hakkında bir anayasaya aykırılık kararı verilmemiş olup, 2002 yılında ilan edilmiş ve süresi ardı ardına gelen hükümetlerce uzatılarak günümüze kadar gelmiş olan olağanüstü hâl çerçevesinde yürürlükte bulunmaktadır. Bir üçüncü anayasaya aykırılık sebebi olarak Federal Anayasa'nın 16. maddesindeki eşitlik kuralı gösterilmektedir. 24.714 sayılı Kanuna dayalı olarak, kayıtlı çalışan ebeveynlerin çocukları için katkı yapılmaksızın yapılan sosyal güvenlik ödemeleri kapsamında verilen Aile Ödeneğinden (*Asignaciones Familiares*) faydalananlarla kayıt dışı çalışan yahut işsiz ebeveynlerin çocukları için verilen Evrensel Çocuk Ödeneğinden faydalananlar arasında bir eşitsizlik durumu oluşmaktadır.¹⁰⁶⁹ Kanuna dayalı hak sahipliğinin karşısında, olağanüstü hâl kararnamesine dayanan geçici tedbirden faydalanan statüsü, daha zayıf bir korumayı beraberinde getirmektedir. Farklı muamelenin ayrımcılık anlamına gelmemesi için gerekli olan haklı bir sebebin varlığının tanınmasını imkânsız kılan, kural koyucunun kendisi olmaktadır. Çocukların insan haklarının korunmasında ebeveynlerinin çalışma durumlarına göre ayırma gitme yönündeki kural koyma pratiğinin eşitliğe aykırı oluşu, atıf yapılan kanun ve uluslararası sözleşmeler aracılığıyla kural koyucunun kendisi tarafından ortaya konmuştur.

Evrensel Çocuk Ödeneği'nin hukuki dayanağı olan olağanüstü hâl kararnamesinde, yürürlüğe konan programın hukuki dayanakları arasında 26.061 sayılı Kanun gösterilmiştir. Söz konusu kanunun amacı 1. maddesinde, ulusal hukuk sisteminde ve Arjantin Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde tanınan hakların tam, etkili ve kalıcı bir şekilde kullanılmasını ve bunlardan yararlanılmasını garanti altına almak amacıyla Arjantin Cumhuriyeti topraklarındaki çocukların ve ergenlerin haklarının kapsamlı bir şekilde korunması olarak ifade edilmektedir. Kanunun kararnamede atıf yapılan 3. maddesi, koruduğu kişilerin yüksek menfaatlerini, kendilerine tanınan ve aralarında iyi bir yaşam kalitesi, eğitim ve sosyal güvenliklikten yararlanma hakkının da bulunduğu hak ve

¹⁰⁶⁸ **Pautossi / Gamallo**, s.138. Sözü geçen Arjantin Yüksek Mahkemesi kararı: Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional-Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo

¹⁰⁶⁹ **Pautossi / Gamallo**, s.140.

güvencelerin azami, bütüncül ve eş zamanlı olarak karşılanması yükümlülüğünü devlete yüklemektedir. Kararnamede ayrıca, 26.061 sayılı Kanun'un devlet kurumlarının, çocukların ve ergenlerin topluma kazandırılması için, onların durumlarını ve bakımlarından sorumlu kişilerin durumlarını dikkate alan politika ve programlar oluşturmalarını öngören 26. maddesine de atıf yapılmıştır.

Devletin, olağan dönem/olağanüstü dönem ayrımı olmaksızın kanundan kaynaklanan bir yükümlülüğünü yerine getirmesi, her ne kadar süresinin uzunluğu itibarıyla olağan rejime eklenmiş gibi görünse de nihayetinde, olağanüstü hâle dayanan bir geçici tedbir olarak yürürlüğe konması, yukarıdaki sakıncalarla birlikte, olağanüstü hâlin bitişinin tespit edilmesi halinde yardımdan yararlananların statüsünün ne olacağı konusunda da bir belirsizlik yaratmaktadır. Esasen sosyal yardımların devlet aklı ve pratiğinde, tüm Latin Amerika ülkelerinde olduğu gibi Arjantin'de de sosyal güvenlik korumasının genişletilmesinin sonucu olarak kabul edilmesine çalışılmaktadır. Zira hak sahipliği statüsü, sürekli, vazgeçilmez, devredilmez bir isteme yetkisini beraberinde getirmekte, bu yetki ancak Kanun ile sınırlanabilmektedir. Ne var ki günümüzde olağanüstü hâl Rejimi'ne dayalı sosyal yardımlar mantığı, güncelliğini korumaktadır. Evrensel Çocuk Ödeneğinin yürürlüğe girmesinden bir buçuk yıl sonra, 446/11 sayılı kararnameyle Hamile Ödeneği (*Asignación Embarazada*), bu programdan türetilmiş ve sosyal korumanın kapsamını bir adım daha genişleten bir program olarak yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe girdikten sonra yapılan değişikliklerle programın kapsamı, ev hizmetinde çalışanların çocuklarını ve tarım sektörü geçici işçi olarak çalışanların çocuklarını içine alacak şekilde genişletilmiştir.¹⁰⁷⁰

Evrensel Çocuk Ödeneği ve Hamile Ödeneğiyle aynı yıl, 3182 sayılı Sosyal Kalkınma Bakanlığı kararıyla Çalışma ve Sosyal Gelir Programı (*Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja*) yürürlüğe girmiştir. Programın amacı yerel altyapıyı güçlendirme amaçlı gerçekleştirilecek küçük ve orta ölçekli inşaat faaliyetleri kapsamında istihdam yaratma, eğitim ve iş birliğini teşvik etme olarak ortaya çıkmıştır.¹⁰⁷¹ Program bütçesinin %70'i program kapsamında istihdam edilen kişilerin maaş ödemeleri için, %30'u ise tamamlanması hedeflenen inşaat faaliyetleri için gerekli ihtiyaçların karşılanmasına

¹⁰⁷⁰ **Arcidiacono, Pilar** (2017), "Asignaciones institucionales y margen de acción de las burocracias en la "seguridad social no contributiva": un recorrido por la Asignación Universal por Hijo": Arcidiacono, Pilar / Zibecchi, Carla (Coor.), La Trama de las Políticas Sociales: Estado, Haberes y Territorio, Buenos Aires, Editorial Biblos, ss.111-141, s.112.

¹⁰⁷¹ **Acuña**, s.88.

ayrılmıştır.¹⁰⁷² Programdan faydalanmak için konulan şartlar, herhangi bir sosyal plan ve programdan parasal yardım almıyor olmak ve sosyoekonomik olarak kırılgan durumda olan bir haneye mensup olmak, programın uygulanması için belirlenen yerlerde ikamet ediyor olmak ve kendisi için belirlenen işyerinde haftada 40 saat çalışmak olarak belirlenmiştir.¹⁰⁷³

Sosyal güvenliğin sağlanmasında kamu kaynaklarının harcanmasına yönelik faaliyetlerin çerçevesini belirlemede Arjantin Yüksek Mahkemesine önemli bir görev düşmüştür. Öyle ki, devletin Sosyal güvenliği sağlamakla ilgili sorumluluğunun sınırlarını, Federal Anayasasının mükerrer 14. maddesinin yorumuyla, Arjantin Yüksek Mahkemesi netleştirmiştir. Federal Anayasa'nın mükerrer 14. maddesinde yer alan devletin kapsayıcı ve vazgeçilemez nitelikte bir sosyal güvenlik sisteminin önünü açacağı ifadesini Mahkeme 30/03/1982 tarihli *Mansilla, Manuel Antonio c/ Cía. Azucarera Juan M. Terán Ingenio Santa Bárbara (Fallos: 304:415)*¹⁰⁷⁴ kararında, maluliyet, yaşlılık, ölüm, aile bakım giderleri, analık, iş kazaları, meslek hastalıkları ve yaygın hastalıklar, işsizlik gibi sosyal durumların kapsamının münhasıran devletin sorumluluğunda olması ve Devlet tarafından finanse edilmesi gerektiği anlamına gelmediğini açıkça dile getirmiştir. Mahkeme, söz konusu ifadenin ancak Federal Anayasa'nın yasa koyucunun ulaşmasını gerekli gördüğü hedeflere atıfta bulunduğu yorumunu yapmıştır.

Federal Anayasa'nın sosyal güvenliğin tesis edilmesi için belirlediği sınırlar hakkındaki anayasal yorumu yaparken Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin benimsediği yaklaşım, sosyal güvenlik tedbirlerinin neler olacağı ve nasıl uygulanacakları konusundaki kuralları koyma yetkisinin Ulusal Kongre'ye ait olduğunun kabulü ve aksine yönelik düzenlemelerin Federal Anayasaya aykırılığının ilan edilmesi biçiminde olmuştur. Mahkeme bu yaklaşımını Konuyla ilgili olarak verdiği güncel kararlardan olan 18/12/2018 tarihli *Blanco, Lucio Orlando c/ANSES s/Reajustes varios (Fallos: 241:1924)*¹⁰⁷⁵ kararında Federal Anayasa'nın, "koşullara göre güncellenen emeklilik ve ölüm aylıkları (...) Kanun ile düzenlenir" hükmünü içeren mükerrer 14. maddesine dayandırmıştır. Mahkeme ayrıca Ulusal Kongre'nin kendisine münhasıran verilen bu anayasal yetkiyi, Federal Anayasa'nın başlangıç bölümünde yer alan "genel refahı iyileştirme" amacını gerçekleştirmek üzere, "sosyal güvenlik getirilerinin dağıtımını düzenleme" biçiminde kullanacağını da tespit etmiştir. Mükerrer 14. maddesindeki yetkinin Federal Anayasa'nın Ulusal Kongre'nin

¹⁰⁷² Acuña, s.89.

¹⁰⁷³ Acuña, s.89.

¹⁰⁷⁴ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹⁰⁷⁵ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

yetkilerini düzenleyen 75. maddesinin 19. fıkrasında yer alan, “insani kalkınmayı” ve “sosyal adaletle birlikte ekonomik gelişmeyi” sağlama görevlerinden ayrı değerlendirilemeyeceği yorumunu bu tespitine eklemiş bulunmaktadır. Federal Anayasa’daki aynı ifadenin işaret ettiği başka bir anayasal sınır olan koşullara göre güncellenme (*movilidad*) ilkesi Mahkeme’nin anayasal denetimin diğer bir ana dayanağı olmuştur. Koşullara göre güncellenme ilkesine uygun olarak yeniden düzenleme (*reajuste*) yapılmasına yönelik taleplerin hakkında, güncel kararlarında da yoğun olarak atıf yaptığı 11/08/2009 tarihli *Elliff, Alberto José c/ANSES s/reajustes varios (Fallos: 332:1914)*¹⁰⁷⁶ kararında koşullara göre güncelleme ilkesini somutlaştırmıştır. Karara göre emeklilik aylığının işçinin çalıştığı dönemde çalışmasının karşılığı olarak almakta olduğu ücretin yerini aldığı göz önünde bulundurularak¹⁰⁷⁷, o dönemde aldığı ücretin kendisine ve bakmakla yükümlü olduğu ailesine sağlamakta olduğu yaşam standartlarıyla makul bir orantılılık içerisinde olan miktarda bir emeklilik ödemesi alması sağlanmalıdır. Bu kriteri mahkeme aynı zamanda, aktif çalışma dönemi ve pasif emeklilik dönemine atıfla “aktiflik ve pasiflik arasında orantılılık kriteri” olarak isimlendirmektedir.¹⁰⁷⁸

Sosyal güvenlik kapsamında kişilere yapılan ödemelerin değişen koşullara göre güncellenmesi konusunda Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin tavrı işsizlik ödenekleri hususunda da benzer şekilde gelişmiştir. 25/04/2023 tarihinde vermiş olduğu *Patterer, Susana Alicia c/Estado Nacional s/Amparo (Fallos: 346:382)*¹⁰⁷⁹ kararında mahkeme, 24.013 sayılı İstihdam Kanunu’nun (*Ley de Empleo*) 4. bdüzenlenen işsizlik aylıklarının, aynı kanunun 135. maddesinde periyodik olarak belirlemekle yükümlü kılınan Ulusal İstihdam, Üretkenlik ve Asgari, Hayati ve ve Koşullara Göre Güncellenen Ücret Konseyi (*Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil*)¹⁰⁸⁰ tarafından güncellenmediğini tespit etmiştir. İdarenin bu ihmali davranışının başvuru almayla hak kazandığı işsizlik ödeneğini düşük ve adaletsiz hale getirdiğini ve böylece sosyal

¹⁰⁷⁶ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹⁰⁷⁷ Recurso de hecho deducido por el recurrente en la causa Berçatiz, Miguel Angel s/jubilación (Fallos: 289:430), 13/09/1974; Amoros, Mario Argentino s/ jubilación (Fallos: 292:447), 02/09/1975; Mazza, Próspero s/jubilación (Fallos: 293:26), 02/10/1975; Camarotta, Veder s//jubilación (Fallos: 294:83). Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹⁰⁷⁸ Kriterin aynen kullanıldığı diğer kararlar için bkz. Tavella, Esther Lucía Ballester Piterson de s/ jubilación (Fallos: 279:389), 31/05/1971; Estrada, Juan Manuel c/Municipalidad de Buenos Aires s/restitución de categoría (Fallos:300:84), 16/02/1978; Muñoz, Amalia Laura Ausonia Savoia de s/jubilación (Fallos: 305:2126), 05/12/1983; Sanchez María del Carmen c/ ANSES s/Reajustes varios, (Fallos: 328:1602), 17/05/2005. Bkz.

[https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹⁰⁷⁹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹⁰⁸⁰ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

koruma mekanizmasını bozduğunu, Federal Anayasaya ve uluslararası insan hakları hukukuna dayanan hakkını ihlal ettiğini dile getirmiştir. Mahkeme sayılan gerekçelerle, ücret güncellemesi içermeksizin yalnızca 2006 yılına ait en düşük ve en yüksek işsizlik ödenekleriyle bu ödeneklerin verileceği en az ve en fazla süreleri düzenleyen 267/2006 sayılı Başkanlık Kararnamesini Federal Anayasa'ya aykırı bulmuştur.

Aile ödenekleri, katkı ödemelerine dayanan sosyal güvenliğin bir başka unsuru olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarına konu olmuştur. Verilen kararlar arasından sosyal güvenlik rejiminde aile ödeneklerinin dağıtımı hakkında belirlenen kıstasların anayasaya uygunluğunun test edildiği 14/09/2000 tarihli *Adamini, Juan Carlos c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo (Fallos: 343:2409)*¹⁰⁸¹ kararı, ilerleyen tarihlerde verilen diğer kararlara öncülük etmesi açısından önem taşımaktadır. Kararda Mahkemece, 24.714 sayılı Aile Ödenekleri Rejimi Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan belli nitelikleri taşıyan işçilerin aile ödeneği alamayacağına dair hükmün ekonomik acil durum dikkate alındığında, sosyal güvenlik ödemeleriyle elde edilen kaynaktan, en dezavantajlı işçilerin en büyük oranda faydalanmasını sağlamaya yönelik bir sistem oluşturmayı hedeflediğinden Federal Anayasaya aykırı bir yönünün bulunmadığı değerlendirilmiştir. Bir diğer deyişle Mahkeme, kanunun işçiler arasında aile ödeneği almak bakımından yarattığı eşitsizliğin makul bir zemine oturması sebebiyle Federal Anayasaya uygun olduğu kararına varmıştır.

Aile ödenekleri konusunda öne çıkan tartışma konularından biri, ödeneklerin dağıtılmasında Federal Anayasa'nın 16. maddesinde yer alan kanun önünde eşitlik kuralının dikkate alınması gerekliliğidir. 29/10/2020 tarihli *Vázquez, Miriam c/ Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Santa Cruz s/ demanda contencioso administrativa (Fallos: 343:1447)*¹⁰⁸² kararında Santa Cruz eyaletinin aile ödeneği alma hakkı için ulusal düzeyde 24.714 sayılı Kanun ile belirlenen istisna rejiminden ayrılmak suretiyle ve bir eyalet kararnamesi kanalıyla, cinsiyet temelli ayrımcılık anlamına gelecek bir istisna rejimi oluşturması konusu tartışılmıştır. Söz konusu kararname, 24.714 sayılı Kanun'un aile ödeneği almaya engel olan nitelikler olarak belirlediği kişisel durumların baba için ortaya çıktığı hallerde dikkate alınmayacağını düzenlemektedir. Mahkeme, ulusal kanunun aile ödeneği almaya engel durumu bulunanlar içinden hangi niteliklere sahip olanların istisna olarak görüleceğinin de düzenlemiş bulunduğunu, bu anlamda "istisnanın istisnası"

¹⁰⁸¹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹⁰⁸² [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

niteliğini taşımakla kimlerin aile ödeneği alabileceğini belirlediğini dile getirmiştir. Bu kapsamda işaret edilen hükümler ışığında herhangi bir cinsiyet ayrımı bulunmadığını tespit eden mahkeme, cinsiyetler arasında belirlenen kural ve uygulama farklılıklarının devlet tarafından ancak makul bir gerekçe ortaya konarak yapılabileceğinin de altını çizmiştir. Böylece söz konusu eyalet kararnamesi hem sosyal güvenlik rejimi bakımından ulusal olarak belirlenmiş olan çerçevenin dışına çıkmış olmasından ötürü hem de Federal Anayasa'nın 16. maddesinde ve ilgili uluslararası sözleşmelerde ortaya konan kanun önünde eşitlik kuralına aykırı bir düzenleme olmasından ötürü anayasaya aykırı ilan edilmiş ve iptal edilmiştir.

Özgürlüğünden yoksun bulunan (mahkûm ve tutuklu), hamile olan veya 4 yaşından küçük çocuklarıyla kalmayı tercih eden kadınlar adına cezaevindeki çalışmaları kapsamında hak kazandıkları aile ödeneğinden faydalanma haklarıyla, Evrensel Çocuk Ödeneği ve Hamile Ödeneği taleplerinin reddedilmesi sebebiyle Habeas Corpus isimli kuruluş tarafından yapılan başvurudan hareketle 11/02/2020 tarihinde verilmiş olan *Recurso de hecho deducido por la Administración Nacional de la Seguridad Social en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus (Fallos: 343:15)*¹⁰⁸³ kararında, cezaevinde bulunmanın sosyal güvenlik korumasının kapsamının dışında bırakılmak için geçerli bir sebep olmadığı, cezaevinde bulunduğu sürece çalışanların aile ödeneği, çalışmayanlarınsa katkı ödemelerine dayanmayan sosyal güvenlik kapsamındaki Evrensel Çocuk Ödeneği ve Hamile Ödeneğinden faydalanmaları gerektiği ifade edilmiştir. Bu gerekliliğe üç dayanak gösterilmiştir. Bunlardan biri Federal Anayasa'nın mükerrer 14. maddesinde yer alan, sosyal güvenliğin kapsayıcı (*integral*) ve vazgeçilemez (*irrenunciable*) nitelikte olması zorunluluğudur. Diğeriyse BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin 9. maddesinde yer alan, taraf devletlerin herkesin sosyal güvenlik haklarını tanıma yükümlülüğüdür. Kararda söz konusu iki dayanağı oluşturan hükümlerin etkili bir koruma sağlayabilmesi için bir tamamlayıcı olarak Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 23. fıkrasının ikinci bendinde düzenlenen, devletin korumadan muhtaç çocuklar için annenin hamileliğinden ilköğretimin sonuna kadar süreklilik arz edecek kapsayıcı ve özel bir sosyal güvenlik sistemi kurma yükümlülüğüne işaret edilmiştir. Bu son dayanak, cezaevinde bulunan hamile ve dört yaşına kadar olan ve anneleriyle birlikte cezaevinde kalan çocuklar için hem çalışan hem de çalışmayan anneleri üzerinden sağlanması sosyal güvenlik sağlanması zorunluluğunun gerekçesini teşkil etmektedir.

¹⁰⁸³ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

Mahkeme 24.714 sayılı Aile Ödenekleri Kanunu'nda dava konusu ödeneklerden faydalanma konusunda cezaevinde bulunan kadınları hariç tutan bir düzenlemenin yer almadığını da vurgulayarak, şikâyet konusu uygulamanın kanuni dayanaktan yoksun olduğunu da ifade etmiş olmaktadır. Son olarak Federal Anayasa'nın 14 ve mükerrer 14. maddelerinde yer alan “her türlü çalışma” ifadesinin kapsamında cezaevi çalışmasının da bulunduğunu tespit ettikten sonra Mahkeme, söz konusu Federal Anayasa maddelerinde çalışmadan kaynaklı olarak tanınan, aile ödenekleri dahil tüm güvencelerin cezaevinde bulunan kadınlar için de geçerli olduğunda şüpheye yer olmadığını tespit etmiştir.

Sosyal güvenlik kapsamındaki Aile Ödeneğinden faydalanmada yapılacak istisnanın ancak Kanun ile ve Federal Anayasa'nın belirlediği kurallara uygun olarak yapılması gerekliliği hakkında verilen bir diğer Arjantin Yüksek Mahkemesi kararı olan 26/05/2010 tarihli *Sindicato Argentino de Docentes Particulares c/ Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad administrativa (Fallos:333:735)*¹⁰⁸⁴ kararında özel öğretmenleri genel programın dışında tutan 71/1999 sayılı Sosyal Güvenlik Sekreterliği Kararının ve Özel Eğitim Meslek Kurulu (*Consejo Gremial de Enseñanza Privada*) (CGEP) tarafından çıkarılan ve çalışanların haklarına zarar veren bir sistem kuran kuralların 24.714 sayılı Aile Ödenekleri Kanunu'nun 1., 2. ve 3. maddelerini ihlal ettiği ve Kurulun Kanun ile yetkilendirmediği bir idari karar almakla Federal Anayasaya aykırı hareket ettiği tespit edilmiştir.

Sağlık güvencesinin sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarına konu oluşundan kaynaklanan içtihatlar, ifade edilen parça-bütün ilişkisinin tespitinden başlayarak sistemin anayasal sosyal güvenlik hakkını karşılama kabiliyetine ilişkin tartışmaları kapsayacak şekilde genişlemektedir. 24/06/2021 tarihli *Superintendencia de Servicios de Salud c/ O. S. Pers. Dirección Industria Privada del Petróleo s/ cobro de aportes o contribuciones (Fallos: 344:1539)*¹⁰⁸⁵ kararında Mahkeme, “Sırasıyla 23.660 ve 23.661 sayılı Kanunlarla düzenlenmiş olan Sosyal Kurumlar Sistemi ve Ulusal Sağlık Sigortaları Sistemi, Devlet'in kapsayıcı ve vazgeçilemez sosyal güvenlik hakkının gereklerini yerine getirmesini öngördüğü ölçüde, Ulusal Anayasa'nın mükerrer 14 maddesindeki hak ve güvencelerin bir parçasıdır” tespitini yapmıştır. Aynı kararda Arjantin Yüksek Mahkemesi, bu yaklaşımın 26/08/2014 tarihli *O.S.PERS. de la Construcción c/ Est.*

¹⁰⁸⁴ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹⁰⁸⁵ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

Nac. -MO de Salud y ACC. SOC.-SUPERINT. SERVVo DE SALUD- s/ ejecución Ley 23.660 (Fallos: 337:966)¹⁰⁸⁶ kararında yer verilen “23.660 sayılı Kanun ile düzenlenen kamu yapıları rejiminin ve 23.661 sayılı Kanun ile düzenlenen Sağlık Sigortaları Ulusal Sisteminin Federal Anayasa’nın mükerrer 14 maddesinde yer alan, devletin kapsayıcı ve vazgeçilemez karaktere sahip sosyal güvenlik haklarından istifade edilmesinin önünü açma yükümlülüğünün beraberinde getirdiği hak ve yükümlülüklerin birer parçası oldukları” kabulüyle benimsendiğine işaret etmiştir. Mahkeme, atıf yaptığı kararındaki parça-bütün ilişkisine dair kabulün, sosyal güvenlik sistemine yapılan katkılara ve bu katkıların yeniden dağıtımına ilişkin geliştirilen bakış açısıyla birlikte benimsendiğini açıklamıştır. Bu bakış açısı, Mahkeme’nin kendi kararına yaptığı atıfla açıkladığı, sosyal güvenlikle ilgili davalarda Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin yorumunun bireylerin katı eşitlik temelinde birbirlerine yaptıkları karşılıklı katkıların düzenlenmesinin ötesine geçen bir zemine oturmaktadır. Sisteme yapılan katkılar Mahkeme’nin gözünde, sosyal adalet sistemine dahil olmak üzere belirli bir toplumun parçası olan kişilerin, o toplumun ortak faydasının gereklerinin sağlanabilmesi ve sürdürülebilmesi için katkı verme yükümlülüğü niteliğindedir. Dolayısıyla Mahkeme’ye göre katkıya dayalı sosyal güvenlik sistemi, devletin hakemlik ettiği kişiler arası bir karşılıklı yardım ilişkisi değil, toplumun ortak faydasını hedefleyen bir sosyal adalet mekanizmasıdır.¹⁰⁸⁷

Arjantin Yüksek Mahkemesi sözü geçen kararında sosyal kurumların, sosyal güvenlik kurumları olduğunu ve bu sıfatla devletin sosyal güvenlik sistemiyle ilgili taahhüt ettiği ilkeler olan dayanışma, kapsayıcılık ve vazgeçilmezliği ilkelerini sistemin bütünüyle birlikte sağlamakla yükümlü olduklarını tespit etmiştir. Bu yükümlülüğün etkin şekilde sağlanması için sağlık sigortası sisteminin üç katmanlı bir dayanışma düzenine dayandırıldığını, 23.661 sayılı Kanun’un taslağının sunuş mesajının (*mensaje de elevación*) ilgili bölümüne kararda yer vererek açıklamıştır:

“İlk olarak, Ulusal Sağlık Sigortasının bir temsilcisi olan her bir sosyal kurum, sağladığı güvence kapsamında sosyal sigortadan yararlananların grup dayanışmasına dayanır. Tüm sosyal kurumların katkılarından oluşan Yeniden Dağıtım Dayanışma Fonu (El Fondo Solidario de Redistribución),

¹⁰⁸⁶ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

¹⁰⁸⁷ Aynı yönde bkz. Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados c/ Marcos Seeber y otros. (Fallos: 306:838), 12/07/1984; Spota, Alberto Antonio. Profesor Dr. s/se haga lugar a su renuncia como beneficiario de L.O.M.A. (Fallos: 300:836), 25/07/1978; Nowinski, Elsa Alicia s/ inconstitucionalidad art. 16 de la ley 6982 (Fallos: 322:215), 23/02/1999.

Bkz. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

daha fazla kaynağa sahip olanların daha fazla katkıda bulunduğu, daha kapsayıcı ikinci bir dayanışma katmanını temsil etmektedir. Ayrıca, bu fonun kaynaklarının bir kısmı, kurumlar arasında sosyal güvenliği sağlamak bakımından oluşabilecek bir imkân dengesizliğinin önüne geçmek adına, tüm sosyal kurumlardan toplanan sosyal güvenlik katkılarının, her bir sosyal yapıya katkı yapan çalışanların ortalama maaşlarıyla ters orantılı olarak bu kurumlara yeniden dağıtılmaktadır. Son olarak, katkılar yoluyla sağlanan korumanın dışında kalmış olanların sosyal korunmasını sağlamak için Hazine tarafından yapılan katkılarla sosyal dayanışma sağlanmaktadır.”

Mahkeme, sosyal kurumların sağlık güvencesi sağlamakla ilgili kararlarını tek başına yahut iki taraflı sözleşmeler kanalıyla özerk bir biçimde alamayacağını, sağlık sigortası ve sağlık hizmetleriyle ilgili tüm ilişkilerinin sosyal güvenliğin kamusal rejimi çerçevesinde kurulması ve ilgili anayasa, kanun ve yönetmeliklerle yürütülmesi gerektiğini tespit etmiştir. Sağlık sigortasından yararlananlarla sağlık sigortası yapan sosyal kurumlar arasındaki ilişkinin de herhangi bir karşılıklı ilişkiden ibaret olmayıp, kamusal nitelik taşıdığını da ayrıca vurgulamıştır.

Sosyal Güvenlik Harcamalarından yönetilenlerin ne ölçüde yararlandığı ve yine yönetilenlerce sisteme ne ölçüde katkı yapıldığı konusuna ilişkin bilgiler, düzenli hükümet raporlarıyla Arjantin Devleti’nin internet sitesinde paylaşılmaktadır. Güncel durumu anlamaya yardımcı olması açısından biz, 2023 ve 2024 yıllarından seçtiğimiz iki rapor içeriğindeki bilgileri örnek mahiyetinde paylaşmayı uygun bulmaktayız.

Başkan Fernández hükümeti döneminde faaliyet göstermiş olan Çalışma, İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 2023 tarihli “Sosyal Güvenliğin Kapsama Alanı: Katkı Yapanlar ve Yararlananlar” raporunda, Ağustos 2023’te, Sosyal Güvenlik sistemine katkıda bulunanların toplam nüfusun %28,8’ini temsil ettiği aktarılmıştır. Sosyal Güvenlik Sistemi’nden yararlanan nüfus açısından, Aile Ödenekleri Sistemi’nden yararlananların toplam nüfusun %22,2’sini, Emeklilik Sistemi’nin ise %14,3’ünü oluşturduğu belirtilmiştir. Katkıya Tabi Olmayan Emeklilik Sistemi’nden yararlananların tüm nüfusa oranı %4,2, İşsizlik Sigortası alanların toplam nüfusun %0,1’i olarak ölçülmüştür. Oransal olarak açıklanan bu veriler kişi sayısı olarak da ayrıca açıklanmıştır. Buna göre, Sosyal Güvenlik Sistemine katkıda bulunanlar Ağustos 2023’te 13 milyon kişiye ulaşmıştır. Bir önceki yıla göre karşılaştırma yapıldığında bu sayıda 456.665 kişilik bir artış gerçekleştiği raporda ifade

edilmiştir. Buradaki artış temel olarak bağımlı çalışanlardaki artışla (357.157 kişi) açıklanmış fakat kendi hesabına çalışanlardaki 130.239 kişilik artışın da etkisinin olduğu tespit edilmektedir. Ev hizmetlerinde çalışanların ise 30.731 kişilik bir azalma gösterdiği de verilen bilgiler arasındadır.¹⁰⁸⁸

Başkan Milei döneminde Çalışma, İstihdam ve Sosyal Güvenlik birimleri Beşerî Sermaye Bakanlığı (*Ministerio de Capital Humano*) çatısı altına alınmış olup, raporlar bu bakanlığın gözetimi altında hazırlanmaya devam etmektedir. “Sosyal Güvenliğin Kapsama Alanı: Katkı Yapanlar ve Yararlananlar” raporunun Mayıs 2024’te yayınlanan son versiyonunda Sosyal Güvenlik Sistemine katkıda bulunanların toplam nüfusun %27,3’ünü temsil ettiği görülmektedir. Sistemden yararlanan nüfus açısından, rapora göre Aile Ödenekleri sistemi toplam nüfusun %21,5’ini, Emeklilik sistemi ise %14,7’sini oluşturmaktadır. Raporda, Katkı Ödemelerine Tabi Olmayan Emeklilik Sistemi’nden faydalananların toplam nüfusun %4,2’sini kapsadığı ve İşsizlik Sigortası alanların toplam nüfusun %0,2’sinden ibaret olduğu gösterilmektedir. Sosyal Güvenlik Sistemi’ne katkıda bulunanlar Mayıs 2024’te 12,3 milyon kişiye ulaşmıştır. Bir önceki yıla göre karşılaştırma yapıldığında 442.728 kişilik bir azalma görülmektedir. Bu azalma temel olarak 294.826 serbest meslek sahibi çalışanın azalmasıyla açıklanabilirse de, bu duruma bağlı çalışanlarda 105.761 kişilik eksilme olmasının da etkisi bulunmaktadır.¹⁰⁸⁹

“Eğitim İçin Arjantinliler” (*Argentinos Por La Educación*) isimli kuruluşun 2023 yılı bütçesini harcama kategorilerine göre incelediği raporunda¹⁰⁹⁰, 2023 yılında Sosyal Güvenlik harcamalarına tüm bütçedeki gelirlerin %42,99’unun ayrıldığı, 2024 bütçe taslağındaysa Sosyal Güvenliğe ayrılacak kaynağın bütçenin %46,20’sine çıkarıldığı ortaya konmuştur. Fakat 2024’te yıllık bütçe yapılamamış, önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek güncellenerek uygulanmıştır.

Ekonomik Durum ve Kamu Politikaları Gözlemevi (*Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas-OCEPP*) isimli, Arjantin’de Kapsamlı İnsani Kalkınma Vakfı’na (*Fundación para el Desarrollo Humano Integral*) bağlı olarak faaliyet gösteren hükümet dışı kuruluşun Almanya merkezli Friedrich Ebert Stiftung Vakfı ile birlikte

¹⁰⁸⁸ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_alcance_de_la_seguridad_social_n_12.pdf (s.e.t.09/12/2024)

¹⁰⁸⁹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_alcance_de_la_seguridad_social_n_15.pdf (s.e.t.09/12/2024)

¹⁰⁹⁰ <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/11/Presupuesto-2024-.pdf>, (s.e.t. 10/12/2024)

düzenlediği rapora¹⁰⁹¹ göre Arjantin’de sağlık hizmetine yapılan harcamaların %25’i doğrudan Devlet tarafından, %38’i sosyal güvenlik kuruluşları tarafından, %27’si hizmet alanların kendileri tarafından, %10’u ön ödemeli sağlık kuruluşları tarafından yapılmaktadır. Rapor dahilinde Arjantin’de sağlık hizmeti için yapılan kamu harcamalarının bu alanda kamunun ve özel kişi ve kuruluşların yaptığı toplam harcamalar karşısındaki durumunun 1970-2018 yılları arasındaki seyrini gösteren bir başka grafikten, son yarım yüzyılda toplam kamu harcamaları içerisinde kamu sektörünün ağırlığının arttığı, toplam harcamalarinsa 2009 yılından itibaren önemli bir sıçrama gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır. Raporda Sosyal Güvenlik Ulusal İdaresi’nin gelir kaynaklarının dağılımını gösteren bir başka grafik, 2014-2020 yılları ortalamasında Kurumun gelirlerinin en büyük payının her zaman katkı ödemelerinden geldiğini (%43), bunu Kurum mülklerinden elde edilen gelirin izlediği (%27), ardından devam eden harcamaları finanse etmek için toplanan arızî katkılar (%22) ve diğer gelirlerin (%8) geldiği görülmektedir.

Fundar Arjantin ve Araştırma ve Sosyal Hareket Merkezi Üniversite Enstitüsü’nün (*Instituto Universitario CIAS*) birlikte hazırladığı “Arjantin’de Sosyal Politikalar Haritası” raporunda sosyal güvenlik sisteminin yoksulluk seviyesiyle karşılıklı olarak değişimi gösterilmiştir.¹⁰⁹² Grafikte 2002 yılında yoksulluk seviyesinin %70 civarında ve sosyal yardımlara ayrılan bütçenin olduğu itibaren doğrudan ve acil sosyal yardıma, bir diğer deyişle, katkı ödemelerine dayanmayan sosyal güvenlik sistemine ayrılan kaynağın bütçeye oranı arttıkça yoksulluk seviyesinin azaldığı görülmektedir. 2010 yılında sosyal yardım harcamalarıyla yoksulluk seviyesinin %30 civarında eşitlendiği görülmekte, bu yıldan sonra yoksulluk seviyesi daha düşük bir hızla ve ara sıra yükselişlerle bölünerek de olsa azalmaya devam etmekte, bunun karşılığında bütçede sosyal yardımlara ayrılan pay 2014 yılına kadar yavaş bir artış izlemekte, sonrasında 2015 ve 2020 yıllarındaki büyük sıçramaların da etkisiyle artış hızını yükseltmektedir.

¹⁰⁹¹ OCEPP/Friedrich Ebert Stiftung (2022), LA Cobertura de Seguridad Social en la Economía Popular en la Argentina, Hazırlayanlar: Carlos Martinez, Andrés Cappa, Federico Blasco, https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usrfiles.com/ugd/54048a_f8fcd7b656d14c37a0f3571835102858.pdf, (s.e.t.14/12/2024).

¹⁰⁹² Fundar / Instituto Universitario CIAS (2024), Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023, <https://fund.ar/publicacion/mapa-politicas-sociales-2023/>, (s.e.t.14/12/2024).

2.2.3. Kamu Hizmetlerine Yapılan Harcamalar

Kamu hizmeti Arjantin Cumhuriyeti'nde, "kamu idaresi tarafından doğrudan veya dolaylı olarak, kolektif ihtiyaçların somut olarak karşılanması için gerçekleştirilen ve kolluk gücüyle güvence altına alınan herhangi bir eylem veya hizmet" olarak anlaşılmaktadır.¹⁰⁹³ Kamu hizmeti, ağırlıklı olarak özel sektör tarafından, Federal Devlet ve eyaletlerle şirketler arasındaki sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Bu sözleşmesel ilişkiler, Federal Anayasa'nın 42. maddesi hükmünün çizdiği sınırlar içerisinde işlemek durumundadır. Buna göre: *"Tüketiciler ve mal ve hizmet kullanıcıları, tüketici ilişkilerinde, sağlıklarının, güvenliklerinin ve ekonomik çıkarlarının korunması; yeterli ve doğru bilgilendirme; seçme özgürlüğü; adil ve onurlu muamele koşulları hakkına sahiptir. Yetkili makamlar, bu hakların korunmasını, tüketici eğitimini, her türlü piyasa bozulmasına karşı rekabetin savunulmasını, doğal ve yasal tekellerin kontrolünü, kamu hizmetlerinin kalite ve verimliliğinin kontrolünü ve tüketici ve kullanıcı derneklerinin kurulmasını sağlar. Mevzuat, anlaşmazlıkların önlenmesi ve çözümlenmesi için etkili usuller ve ulusal yargı yetkisi altındaki kamu hizmetleri için düzenleyici çerçeveler oluşturmalı ve tüketici ve kullanıcı dernekleri ile ilgili eyaletlerin kontrol organlarına gerekli katılımını sağlamalıdır."* Bir diğer deyişle vatandaşların, özel sektör tarafından verilen kamu hizmetlerinde, tüketici hukukundan doğan haklarından yararlanmaları servis sağlayıcılar tarafından temin edilmek durumundadır. Bunun yanında maddede açıkça, kamu hizmetlerinin anıldığı, bunların kalitesinden ve verimliliğinden yetkili makamların, yani kamu sektörünün sorumlu olarak gösterildiği görülmektedir.

İstisnai olarak eğitim ve sağlık hizmetleri, devlet tarafından kamu harcaması yapılarak sağlanmaktadır. Eğitim hizmeti Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 19. fıkrasının 3. bendine göre eşit ve ücretsiz olarak sağlamak Devlet'in devredilemez yükümlülüğüdür. Sağlık hizmetinde Devlet, Federal Anayasa'nın mükerrer 14. maddesinin zorunlu tuttuğu üzere, "Sosyal Güvenlik" kapsamında bir sağlık hizmeti sunmaktadır. İlgili başlık altında incelendiği üzere sağlık hizmetinde, çeşitlenmiş bir hizmet biçimi vardır. Dileyen vatandaşlar ön ödemeli sağlık sistemine kaydolabilmektedir. Böyle bir seçeneği değerlendiren vatandaşlar özel hastanelere ödemiş olduğu katkı ödemeleri karşılığında sağlık hizmeti almaktadırlar. Böyle bir tercihte bulunmayan vatandaşlarsa katkı ödemelerine dayanan sağlık güvencesi programı kapsamında, toplanan katkı ödemelerinin kamu

¹⁰⁹³ Bielsa, Rafael (1964), Derecho Administrativo, Cilt I. Buenos Aires, La Ley, s.463.

hastanelerine kaynak olarak aktarılması sayesinde bu hastanelerden sağlık hizmeti almaktadırlar. Katkı ödemesi yapamayacak vatandaşlara durumlarını belgelemek kaydıyla herhangi bir ödeme yapmaksızın kamu hastanelerinden sağlık hizmeti alabilmektedirler.

Kamu hizmetleri başlığı altında bizim cevabını aradığımız soru, kurulu anayasal düzen içerisinde ve devlet için belirlenmiş yükümlülükler ışığında kamu kaynaklarının harcanması rejiminde kamu hizmetlerinin oynadığı rolün hukuki çerçevesinin nasıl çizildiği sorusudur.

2.2.3.1. Kamu Hizmeti İçin Gerekli Devlet Teşkilatı

Kamu hizmetlerinin sağlanabilmesi için ilk koşul, buna elverişli devlet teşkilatının kurulmasıdır. Kamu hizmetleriyle ilişkili devlet teşkilatı öncelikle ulusal teşkilat ve eyalet teşkilatları olarak, daha sonra kamu hizmeti veren ve kamu hizmetini regüle eden teşkilat olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Kamu hizmeti vermekle yükümlü devlet teşkilatını eğitim teşkilatı ve sağlık teşkilatı olmak üzere iki başlıkta incelemek mümkündür. Eğitim politikalarının yürütümü, genel olarak Beşerî Sermaye Bakanlığı, özel olarak bu bakanlığın altında bulunan Sekreterlikler tarafından sağlanmaktadır. Başta Eğitim Sekreterliğinin olmak üzere Bakanlık bünyesinde eğitim işleriyle görevli birimler, Üniversite Politikaları Alt Sekreterliği, Federal Eğitim Konseyi Sekreterliği, Eğitim Politikaları ve Eğitimde İnovasyon Alt Sekreterliği, Eğitimin Geliştirilmesi ve Enformasyon Alt Sekreterliği, İdari İşler Sekreterliği, Teknolojik Eğitim Ulusal Enstitüsü, Öğretmen Formasyonu Ulusal Enstitüsüdür. Bakanlığın kuruluşu, görevleri ve düzenlenişi, diğer tüm Bakanlıklar gibi 8/2023 sayılı olağanüstü hâl kararnamesiyle değişik Bakanlıklar Kanunuyla düzenlenmiştir. Bakanlık kaynaklarını, her yıl bütçeden elde etmektedir. Bakanlık, 8/2023 sayılı olağanüstü hâl kararnamesinin mükerrer 23. maddesinin 5. fıkrasına göre *“Eyalet hükümetlerinin ve Buenos Aires Otonom Şehri hükümetinin eğitim kapasitelerinin, planlamalarının ve yönetimlerinin, eyalet hükümetlerinin kendi mevzuatlarından kaynaklanan işlevlerinin ve Milli Eğitim Kanunundan kaynaklanan işlevlerinin yerine getirilmesi için federal kriterlere uygun olarak güçlendirilmesi, ayrıca kapsayıcılık için programların formüle edilmesi, eğitim yörüngelerinin izlenmesi ve okullaşmanın genişletilmesinin yanı sıra çocuk ve ergen nüfusun eğitim konusundaki önceliklerinin ve sosyal ve kooperatif yönetim deneyimlerinin anlaşılması”* ile görevlidir. Takip eden fıkralarda Bakanlık, diğer tüm görevleriyle beraber kendi inisiyatifiyle veya

yükseköğretim kurumları ve diğer akademik merkezlerle işbirliği içinde araştırma, eğitimcilerin eğitimi ve eğitimde yenilik programlarının geliştirilmesi, eğitim sisteminin federal bir yaklaşımla ele alarak, eyaletlere ve Buenos Aires Otonom Şehrine teknik ve mali yardımla katkıda bulunulması ve Milli Eğitim Kanunu'nda belirlenen ilkeler çerçevesinde Federal Eğitim Konseyi'nde kararlaştırılan eğitim politikasının hedeflerinin tanımlanması, eğitim hakkının risk altında olduğu yerlerde olağanüstü yardım sağlamak için eğitimle ilgili acil durumlara müdahale edilmesi, yetki alanında uluslararası teknik ve mali işbirliğinin koordine edilmesi ve yönetilmesi ile eğitim alanında entegrasyonun yanı sıra tüm yurtda eğitimin geliştirilmesinde kalite ve eşitliğin teşvik edilmesi, üniversiteler konusunda genel politikaların oluşturulması, ulusal üniversitelerin iyileştirilmesi ve kurumsal olarak güçlendirilmesi için fonların oluşturulması ve işletilmesi, tüm bunlar yapılırken üniversitelerin Federal Anayasa'da yer alan özerklik durumlarına saygı gösterilmesi ile yükümlü kılınmıştır. Sayarak yer vermiş olduğumuz tüm görevlerin mali kaynak gerektirdiği açıktır. Her yıl bütçe hazırlık döneminde Beşerî Sermaye Bakanlığı'nın bütçesini hazırlarken, eğitim kamu hizmeti bakımından dikkate alacağı hususlar, Eğitim Sekreterliğinin ve diğer sekreterliklerin kurumsal giderleriyle birlikte 8/2023 sayılı kararnamede sayılı görevlerinin gerektirdiği giderler olacaktır.

Sağlık hizmetinin sunulmasını temin eden sağlık teşkilatı, 8/2023 sayılı kararnameye göre Sağlık Bakanlığı bünyesinde faaliyet göstermektedir. Sağlık Bakanlığı, 8/2023 sayılı kararnameye göre genel olarak halk sağlığıyla ve sağlıklı koşulların halk için temin edilmesiyle ilgili her konuda Başkana ve Hükümet Başkanı'na yardımcı olmakla yükümlüdür. Sağlık Bakanlığı'nın kamu harcaması gerektiren görevleri arasında, halkın sağlık mal ve hizmetlerine erişimini garanti altına alarak, sağlık sistemlerinde kaliteyi artırmayı ve hakkaniyeti sağlamayı amaçlayan yetki alanındaki plan, program ve projeleri yürütmek, temel sağlık hizmetlerine yönelik plan ve programları uygulamak, sağlık sektörünün genel planlamasını yapmak bulunmaktadır.

Kamu hizmetlerinden eğitim ve sağlıkta Devlet bizzat hizmet veren olarak teşkilatlanırken, diğer tüm kamu hizmetlerinde özel şirketler aktif rol oynamakta, devlet teşkilatı bu hizmetlerde regüle eden kurumla sınırlı olarak kurulmaktadır. Bu kurumlara örnek olarak Nükleer Düzenleyici Otorite (*Autoridad Regulatoria Nuclear*), Ulusal İletişim Komisyonu (*Comisión Nacional de Comunicaciones*), Ulusal Ulaşımın Düzenlenmesi Komisyonu (*Comisión Nacional de Regulación del Transporte*), Ulusal İletişim Kurumu (*Ente Nacional de Comunicaciones*), Ulusal Elektrik Düzenleme Kurumu (*Ente Nacional*

Regulador de la Electricidad), Ulusal Gaz Düzenleme Kurumu (*Ente Nacional Regulador del Gas*), Yol İmtiyazları Denetleme Kurulu (*Órgano de Control de Concesiones Viales*), Baraj Güvenliği Düzenleme Kurumu (*Organismo Regulador de Seguridad de Presas*), Ulusal Havalimanı Sisteminin Düzenleyici Organı (*Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos*), Sağlık Hizmetleri Müfettişliği (*Superintendencia de Servicios de Salud*) verilebilir. Bu kuruluşların her biri, ilgili kanun yahut kararnamelerde belirlenmiş görev tanımlarındaki faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ve kurumsal giderler için genel bütçeden pay alarak teşkilatlanmaktadırlar.¹⁰⁹⁴

2.2.3.2. Kamu Hizmetinin Bütçeyi İlgilendiren Yönü

Bütçenin yıllık olarak hazırlanması, onaya sunulması, kabulü ve üzerinde yapılacak değişikliklerin düzenlendiği 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu, kamu hizmetlerine yapılacak harcamalar ve ayrılacak ödenekler hakkında düzenlemeler içermektedir. Kanunu'nun 35. maddesinde devletin üç erkinin kendileri için, üstlenebilecekleri mali yükümlülüklerin sınırlarını belirleyecekleri, bu iş için kendi bünyelerinde çalışan devlet memurlarına yetki verebileceklerini düzenlemektedir. Kanunda açıkça düzenlenmemiş olan, ödeme yahut tediye emri verme yetkilerinin belirlenmesi yönetmelikle düzenlenmeye terkedilmiştir. 36. maddeye göre kamu hizmetleri ve diğer ödeme gereklilikleri için ödenek tayin etme yetkisi, mali idarenin koordinatörü olan Kabine Başkanı'dır. Fakat her halükârda 37. maddeye göre, bütçenin toplam tutarını ve planlanan borçlanma miktarını etkileyen kararlar ile istihbarat harcamalarına ilişkin gidere ilişkin kararlar Ulusal Kongre'nin yetkisi dahilindedir. Kabine Başkanı'nın bütçe kapsamında onaylanan toplam tutar üzerinde yeniden yapılandırmalara gitme yetkisi bulunmaktadır.

¹⁰⁹⁴ Örneğin Nükleer Düzenleyici Otorite, 24.804 sayılı Nükleer Aktivite Ulusal Kanunu (*Ley Nacional de la Actividad Nuclear*) ile, Ulusal Atom Enerjisi Komisyonu ile birlikte nükleer konulardaki politikayı belirleyecek ve araştırma ve geliştirme, düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirecek kuruluş olarak belirlenmiştir. Organizasyonel olarak Başkanlığa bağlı olarak çalışan Kurumun müdürlüğü Kanunun 22. maddesinin (d) fıkrasında, "Ulusal yürütme organı aracılığıyla Ulusun genel bütçesiyle birlikte onaylanması için Ulusun Saygıdeğer Kongresine sunulacak olan yıllık bütçeyi ve kaynakların hesaplanmasını formüle etmek" ile görevlendirilmiştir. Bir başka örnek olarak Ulusal İletişim Komisyonu, 1.185/90 sayılı kararnameyle Başkanlık bünyesindeki İletişim Sekreterliğine bağlı bir kuruluş olarak kurulmuştur. Aynı kararnamede kuruluşun görevi "Telekomünikasyon ve posta konularında, yürürlükteki yönetmelikler ve Ulusal Hükümet tarafından belirlenen politikalar uyarınca idari ve teknik düzenleme, kontrol, denetim ve doğrulama" olarak belirlenmiştir. Kararnamenin 15. maddesinin (a) fıkrasında kuruluşun müdürlüğüne, bağlı bulunduğu sekreterliğe sunulmak üzere yıllık olarak kaynakları, harcamaları ve yatırım hesaplarını kapsayan bir bütçe sunma görevi verilmiştir.

Federal Anayasa’da ve mali düzene ilişkin organik Kanunlarda, kamu hizmetine yapılacak harcamalarda bütçede esas alınacak oransal limitler veya kaidelere yer verilmemiştir. Bunun yerine, yukarıda açıklandığı üzere hizmetin kalitesi ve verimliliğinden devletin yetkili makamları sorumlu kılınmıştır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları, bütçeden aldıkları ödeneklerle Federal Anayasa’da, Eyalet Anayasalarında, Kongre Kanunlarında ve eyalet Kanunlarında kamu hizmetleri konusundan kendilerine tanımlanan görevleri yerine getirmektedir. Merkezî idareye bağlı olan kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili organları, 24.156 sayılı Kanun’un 25. maddesine göre bütçenin hazırlanması sürecinin koordinasyonu ile görevli olan Ulusal Bütçe Ofisi’ne kendi kurumlarına ait bütçe taslaklarını gönderirler. Ofis, gerekli düzenlemeleri yaparak bütçe taslağına son şeklini verir. “Gelir Elde Etme Yöntemleri” başlığı altında incelendiği üzere Ofis, Ekonomi Bakanlığı’nın bünyesinde faaliyet göstermektedir. Bütçe taslağını Kongre’ye sunmak ve bütçenin yürütümü hakkında Kongre’ye düzenli rapor vermek Ekonomi Bakanı’nın, gerekli gördüğünde bütçede onaylanan toplam tutar üzerinde yeniden yapılandırmaları gerçekleştirmek Kabine Başkanı’nın sorumluluğundadır. Bütçe taslağını Kabinetin uzlaşısı ve Başkan’ın onayı alındıktan sonra Ulusal Kongre’ye göndermek de Federal Anayasa’nın 100. maddesinin 6. fıkrasına göre Kabinet Başkanı’nın görevidir. Ayrıca 24.156 sayılı Kanun’un 46. ve 50. maddeleri arasında merkezî idareye dahil olmayan Kamu Şirketleri, Güven Fonları ve kendi kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumlarına ait bütçe taslaklarının Ulusal Yürütme Organı tarafından onaylanacağı, bu yetkinin Ekonomi Bakanı’na delege edilebileceği hükme bağlanmıştır. Eyaletlerin ve Belediyelerin bütçe taslaklarının da Kanunun 24. maddesinin (i) fıkrası gereği uyumlu bir bütçe için Ulusal Bütçe Ofisi’nin yayınladığı kriterler ışığında ve danışmanlığı eşliğinde hazırlanma yükümlülüğünün bulunduğu göz önüne alındığında, buradan Ulusal Yürütme Organı’nın rolü hakkında bir çıkarıma gitmek kaçınılmaz görünmektedir. Merkezî idare, eyalet ve belediye idareleri, kamu şirketleri, güven fonları ve kendi tüzel kişiliğine sahip kamu kurumları dahil olmak üzere bütün idare, bütçe taslağının ortaya çıkmasında Ulusal Yürütme Organı’nın kontrolü altında hareket etmektedir. Gerektiğinde yeniden düzenlemeler yapmak da dahil olmak üzere Ulusal Yürütme Organı’na tanınmış bu geniş kontrol ve yönlendirme kabiliyetinin, kamu hizmeti üzerinde önemli etkileri olmaktadır. Öyle ki, Federal Anayasa’nın devlete delege edilemez bir görev olarak yüklediği eğitim ve sunumunda devletin aktif yer aldığı sağlık hizmetlerine yapılacak harcamalarla birlikte regüle edici kurumların denetleme ve düzenleme faaliyetleri kapsamında yapacağı harcamalar, Ulusal Yürütme Organı’nca kararlaştırılmakta, organize edilmekte ve hesaplanmaktadır. Bir diğer deyişle, devletin anayasal yükümlülüklerini

“nasıl” ve “ne kadar maliyetle” gerçekleştirileceği hakkında kapsamlı ve detaylı planlama yapma, yaptığı bu planlamayı organize ve bütünsel bir şekilde bir araya getirerek Kongre’ye sunma yetkisi Ulusal Yürütme Organı’na aittir.

Federal Anayasa’nın 75. maddesinin 8. fıkrasına göre Ulusal Kongre kendisine gelen bütçe taslağını görüşüp karara bağlamakla yetkili organdır. Bunun yanında Kongre’nin, bütçeye etki edebilecek nitelikte Kanunlar çıkarmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Fakat böyle bir durumda, tıpkı -daha önce değindiğimiz üzere- Mali İdare Kanunu’nun 20. maddesinde yer alan, bütçe kanunuyla kalıcı düzenleme yapma yasağını sistematik olarak ihlal ettiği gibi Kongre, kendi yaptığı yasalarda öngördüğü bütçe kısıtlayıcı kurallara kendisinin uymaması mümkündür. Dolayısıyla kamu hizmetine yapılacak harcamalar konusunda koyacağı her sınırı, Ulusal Yürütme Organının hazırlayacağı bütçeyi onaylamak suretiyle bizzat Kongre’nin kendisinin aşabileceği değerlendirilebilir.

Kamu hizmetlerinin kararlaştırılması ve yürütümünde bütçe Kanunu’nun oynadığı rol hakkında yapılan yargısal denetime ilişkin olarak tespit ettiğimiz tek karar, bütçe kanunu üzerinde yapılan bir değişikliğin kamu hizmetinin gereklerinin yerine getirilmesinde yaratabileceği aksaklık sebebiyle istenen bir ihtiyati tedbir kararı hakkındadır. 48 sayılı Ulusal Mahkemelerin Görev ve Yetki alanına Dair Kanun’a göre ihtiyati tedbir kararları davaya bakan hâkime, gecikme halinde telafisi güç zararlar doğacak durumlar karşısında yargılama sonunu beklemeksizin tehlike altında olan sujeler hakkında koruyucu kararlar alma imkânı tanımaktadır. 15/06/2004 tarihli *Universidad Nacional del Litoral c/ Estado Nacional s/ sumario (Fallos: 327:2304)*¹⁰⁹⁵ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi ihtiyati tedbir (*medida cautelar*) kararlarının bu niteliğine atıf yaparak, başvuru kapsamında kendisinden istenen tedbir kararını almasını gerektirecek koşulların somut durumda bulunup bulunmadığını incelemiştir.

Karara konu olan tedbir istemi, 1999 yılı için çıkarılmış bütçe Kanunu’nda değişiklik yapılmasını öngören 1356/99 sayılı kararnamenin uygulamaya geçirilmesi halinde davacı kamu üniversitesinin ve tüm diğer kamu üniversitelerinin faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyeceği ve bütçelerini yönetmelerini imkânsız kılacağı, böylece telafisi güç zarara yol açacağı gerekçesiyle bu kararnamenin yürürlüğünün durdurulmasından ibarettir. Kararnamede kendisine karşı ihtiyati tedbir başvurusu yapılan madde, 1999 mali yılına ait bütçe ödenekleri için belirtilen bakiyeleri kullanılamaz hale getiren 4. maddedir. Başvurucu

¹⁰⁹⁵ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

üniversite başvurusunu üniversite özerkliği, eğitim hakkı, mülkiyet hakkı ve mali kaynakların yönlendirilmesi ilkesine dayandırmıştır.

Mahkeme değerlendirmesinde öncelikle, ilk derece mahkemesinde karara bağlanan, karara bağlandıktan sonra temyiz edilmiş olan ve nihayet temyiz mahkemesinin kararından sonra kendi önüne gelmiş olan tedbir talebinin, tarafların bireysel çıkarlarını aşması ve Devlet maliyesinin yönetimini ve özellikle de ulusal eğitim politikasını etkileme kabiliyeti dolayısıyla bir nihai karar gibi değerlendirilerek Yüksek Mahkeme tarafından incelenmesinin hukuka uygun olduğunu dile getirmiştir. Zira Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin önüne ikinci temyiz mahkemesi sıfatıyla yahut olağanüstü başvuru yoluyla götürülmeye matuf kararlar, 48 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre kural olarak ihtiyati tedbir gibi ara kararlar değil, nihai kararlardır. Bununla birlikte Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin kendisinin ihtiyati tedbir kararı almasının önünde bir engel bulunmamakta olup, halihazırda aldığı birçok ihtiyati tedbir kararı bulunmaktadır.¹⁰⁹⁶

Ne var ki Mahkeme, Medeni Usul ve Ticaret Kanunu'nun 230. maddesinde ihtiyati tedbir kararı almak için gerekli şartlar olarak belirtilen “korunmaya değer bir hakkın bulunması” ve korunmakta gecikmesi halinde bu hakkın “telafisi güç zararlarla” karşılaşabileceği hususlarının somut olayda kendini gösterdiğine dair yeterli ve ikna edici gerekçelerin ortaya konamadığı tespitini yapmıştır. Bu değerlendirmesini talep gerekçesinin dogmatik ve ihtiyati tedbir kararı almak için yetersiz olduğu kanaatine dayandırmıştır.

Mahkeme'nin talebe ve gerekçesine ilişkin değerlendirmelerinin yanında ortaya koyduğu bir başka husus, bütçeye ilişkin kararların devletin kamu hizmetinden doğan ödevleri bağlamında dava konusu edildiği tüm durumlar için dikkate alınabilecek niteliktedir. Mahkeme, yetkili makamların eylemlerine tanınması gereken geçerlilik karinesine dikkat çekerek, mevcut davaya konu olana benzer ihtiyati tedbirlerin uygunluğunu kabul etmek için kaçınılmaz bir gereklilik olarak, bunların verilmesini mümkün kılan koşulların değerlendirilmesinde özel bir dikkat ve özen gösterilmesi zorunluluğunu dile getirmiştir. Bu yaklaşımı destekler biçimde 25.064 sayılı Bütçe Kanunu hükümlerini değiştiren 1356/99 sayılı Kararname'nin Federal Anayasa'nın 31. maddesini ihlal edeceği iddiasının *bonis fumes juris*'i (görünüşte haklılık) desteklemek için yeterli olmadığına işaret etmiştir. İlgili üniversiteye aktarılmayan ödenekleri kullanılamaz ilan eden kararnamenin, 1999 mali yılı için tahsis edilen taahhüt kotalarına uyulmasını engelleyecek

¹⁰⁹⁶ Arjantin Yüksek Mahkemesi İçtihat Bilgi Notu: Önleyici tedbirler (*Medidas Cautelares*) <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/77/documento> (s.e.t. 29.09.2024)

bütçesel ve mali nedenlere dayandığını, bu durumun devletin mali idaresini düzenleyen kanun tarafından zaten öngörüldüğünü dile getirmiştir. Mahkeme'nin sözünü ettiği kanun hükmü, 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu'nun 34. maddesinden başkası değildir. Bu maddede tüm kurum ve kuruluşların yıllık bütçenin düzenli işlemesi ve beklentilerin eldeki kaynaklarla uyumlaştırılması için gerekli programlamayı, bütçe ve hazinenin başat organlarının çıkardığı yönetmelikleri ve tamamlayıcı düzenlemeleri dikkate alarak yapması zorunluluğu düzenlenmiştir. Yalnızca yasama organı, yargı organı ve Kamu Bakanlığı bu hükmün kapsamının dışında tutulmuş, bu organların tabi olacakları Kanunlar ve maddeleri sırasıyla gösterilmiştir.¹⁰⁹⁷

Gecikmesinde sakınca bulunan bir halin bulunup bulunmadığının tespiti konusunda Mahkeme, böyle bir riskin ortaya konulabilmesinin ancak salt kesinlik arz eden durumların varlığıyla mümkün olduğunu ve bunun için ilgili tüm verilerin değerlendirilmesi gerektiğini, dava konusu durumdaysa bunun mümkün olmadığını, böyle bir karar almanın davanın temeli hakkında önyargı oluşturmaya sebep olacağını değerlendirmiştir.

Eğitim ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere Arjantin'de Devlet, kamu hizmetleri için yaptığı harcamalara bütçesinde önemli bir yer ayırmaktadır. “Eğitim İçin Arjantinliler” (*Argentinos Por La Educación*) isimli kuruluşun 2023 yılı için öngörülen kapanış harcamalarının 9/10/2023 tarihi itibarıyla mevcut ödeneye göre dağılımını 2024 Bütçesi ile birlikte gösterdiği raporunda¹⁰⁹⁸, bütçedeki gelirlerin eğitim ve kültür için %6,94'ünün, ulaşım için %4,42'sinin, sağlık hizmeti için %3,60'ının ayrıldığı ortaya konmuştur. 2024 bütçe taslağında eğitim ve kültür için ayrılan kısmın %7,16'ya, sağlık için ayrılan kısmın %3,85'e yükseltildiği, Ulaşım için ayrılan kısmın %4,09'a düşürüldüğü görülmektedir. Fakat 2024 yılında yıllık bütçe yapılamamış, önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre uygulanmıştır.

Aynı kuruluşun Arjantin'in eğitimin finansmanı konusundaki 40 yıllık gelişimi hakkındaki raporunda¹⁰⁹⁹, son 42 yılda eğitim için yapılan kamu harcamalarında hem kişi başına düşen milli gelire oranla hem de tek başına sürekli bir yükselişte olduğu ifade

¹⁰⁹⁷ Yasama Organı 16.432 sayılı Kanun'un 16. maddesine, Yargı Organı 23.853 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci paragrafına ve Kamu Bakanlığı 24.946 sayılı Kanun'un 22. maddesine tabi olacaktır.

¹⁰⁹⁸ Eğitim İçin Arjantinliler Kuruluşunun 2023 yılı için öngörülen kapanış harcamalarının 9/10/2023 tarihi itibarıyla mevcut ödeneye göre dağılımını 2024 Bütçesi ile birlikte gösterdiği raporu <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/11/Presupuesto-2024-.pdf>, (s.e.t. 10/12/2024)

¹⁰⁹⁹ Eğitim İçin Arjantinliler Kuruluşu'nun Arjantin'in eğitimin finansmanı konusundaki 40 yıllık gelişimi hakkındaki raporu, <https://argentinosporlaeducacion.org/informe/evolucion-del-financiamiento-educativo/>, (s.e.t. 10/12/2024)

edilmiştir. Bu geniş zaman aralığında eyaletlerde eğitime yapılan harcamaların %292, merkezi devletin harcamalarının %30 oranında arttığı bilgisi verilmiştir. Günümüzde eğitim harcamalarının yükünün %78 oranında eyaletlerin üzerinde olduğu, 1980 yılı için bu oranın %55 olarak ölçüldüğü de verilen bilgiler arasındadır. Zaman içinde eğitim harcamalarının yükünün gittikçe daha çok eyaletler tarafından üstlenildiği rapordan anlaşılmaktadır. Ayrıca raporda, üniversitelere yapılan harcamalardaki artışın, anaokulu, ilkokul ve lise eğitime yapılan harcamalardan daha büyük bir artış gösterdiği tespit edilmiştir. Eğitim konusundaki kamu harcamalarında görülen hızlı artışın ve merkezi devletten eyaletlere doğru kayan harcama yükünün gerekçesi olarak eğitim mevzuatındaki değişikliklere işaret edilmiş, ilgili Kanunların yapıldığı dönemler ile harcama eğilimindeki değişikliklerin paralel ilerlediği tespiti yapılmıştır.

CIPPEC'in (*Center for the Implementation of Public Policies for Equity and Growth*) 2019 yılında yayınladığı "Arjantin'de Eğitimin finansmanı" konulu raporunda¹¹⁰⁰, ekonomik göstergelerin kademeli olarak düzeltilmesini içeren "Kademeli Mali Rejim"den 2018'de ayrılmanın eğitim bütçesi üzerinde etkili olduğu, 2005-2017 arası için konsolide edilmiş bütçe verilerinin, eğitim harcamalarının makroekonomik dalgalanmalardan korunmadığını gösterdiği ifade edilmektedir. Rapora göre ulusal eğitim harcamaları 2016-2018 yılları arasında kişi başına düşen milli gelirden bağımsız olarak %9 azalmıştır. 2015 ile 2016 arasındaysa eyalet harcamaları %8 azalmış, 2016 ile 2017 arasında aynı kalmış fakat tahminen eyalet eğitim bütçesinin %90'ını oluşturan öğretmen maaşlarındaki düşüş nedeniyle, 2018'de düşüş yaşamıştır. Raporda merkezi devletin eğitim harcamalarına ayırdığı kaynağın azalmasının, maaşların ödenmesi ve altyapı harcamalarının ötesinde, eyaletlerin kendi kaynaklarını kullanarak politikalarını hayata geçirmede küçük bir hareket alanına sahip olması nedeniyle kaygı verici olduğu değerlendirilmiştir.

2025 bütçesini hazırladığı "Bir Mali Düzenleme Değişkeni olarak Kamu Hizmetleri/Sosyal Hizmetler ve Sürdürülen Mali Ayrıcalıklar" raporunda¹¹⁰¹ bir hükümet dışı kuruluş olan ACIJ (*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*), şiddetli sosyal ve ekonomik kriz karşısında kamu hizmetleri ve sosyal hizmetlere bütçede ayrılan harcamalarda yapılan, bir önceki yılın bütçesinin yarattığı açığı kapatmaya yetmeyecek

¹¹⁰⁰ Arjantin'de Eğitimin Finansmanı Raporu, <https://www.cippec.org/publicacion/el-financiamiento-educativo-en-la-argentina-balance-y-desafios-de-cara-al-cambio-de-decada/>, (s.e.t. 10/12/2024)

¹¹⁰¹ Bir Mali Düzenleme Değişkeni olarak Kamu Hizmetleri/Sosyal Hizmetler ve Sürdürülen Mali Ayrıcalıklar Raporu, https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/10/Informe-ACIJ-Presupuesto2025.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general, (s.e.t.10/12/2024)

ölçüde az olduğunu tespit etmiştir. Kamu Hizmetleri/ Sosyal Hizmetlere ayrılan harcamaların %71,1 olduğu, bu oranın beklentinin %9 üzerinde yer aldığı görülse de 2023 bütçesindeki harcamalar kısmıyla karşılaştırıldığında bu alana ayrılan harcamaların %17 oranında azaldığı görülmektedir. 2024 uygulamasını, 2023 yılı bütçesinin yeniden değerlendirme oranına göre uygulanmasından ibaret olduğu için ayrı tutan rapor, 2025 yılı bütçesinin 2010 yılından beri kamu hizmetleri/sosyal hizmetler alanına en az harcama ayıran bütçe olduğunu bildirmektedir. Raporda 2023-2025 arasındaki reel negatif farkta kamu hizmetleri/sosyal hizmetler bakımından öne çıkan alanlar %57 ile İçme Suyu ve Kanalizasyon, %47 oranında Konut ve Şehircilik ve %40 ile Eğitim ve Kültür olmuştur. Bunları %44 ile bir sosyal yardım kalemi olan “İşe Dönüş ve Destekleme Programı”, %27 ile Bilim, Teknoloji ve İnovasyon, %10 ile sosyal güvenlik alanlardaki kesintiler takip etmektedir. Raporda kesintilerin yanında sağlık hizmetine ayrılan harcamalarda 2023 yılına göre %20 oranında öngörülen reel artış dikkat çekmektedir.

2.2.3.3. Kamu Hizmetlerine Yapılan Harcamalar ve İnsan Hakları

Kamu hizmetlerinin bizzat devlet tarafından sağlanması veya bu hizmetlerin özel şirketler tarafından sunulmasının kontrolü Federal Anayasa ve uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan insan haklarına ilişkin garantilerle ve bunların rehberliğinde kanun, kararname ve idari kararlarla inşa edilmiş mevzuatla desteklenmektedir. Fakat her bir temel hakkın gereklerinin yerine getirilmesinin bir kamu hizmeti ile eşleştiğini söylemek yanlış olacaktır. Federal Anayasa’nın 14. maddesinde sayılmış olan, “tüm yasal endüstrilerde çalışma ve üretim yapma, seyrüsefer ve ticaret yapma, yetkililere dilekçe verme, Arjantin topraklarına girme, Arjantin Cumhuriyeti sınırlarında kalma, Arjantin Cumhuriyeti topraklarından transit geçme ve ayrılma; önceden sansür olmaksızın fikirlerini basında yayınlama; mülklerini kullanma ve elden çıkarma; yararlı amaçlar için dernek kurma; dinin, özgürce ifade etme; öğretme ve öğrenme” haklarından yalnızca sonuncusu devletin kamu hizmeti anlamında bir yükümlülüğü ile karşılanmaktadır.

14. maddeden ileri gelen öğrenme ve öğretme hakkı kamu hizmetlerine tek başına kaynaklık teşkil etmemekte, devletin kademelerinin kurumsal yükümlülüklerini ifade eden diğer Federal Anayasa maddeleriyle birlikte uygulamaya esas alınmaktadır. Federal Anayasa’nın 5. maddesi her eyaletin ilköğretim sistemini kurmasını bir zorunluluk olarak belirlemiş, 75. maddesinin 19. fıkrasının üçüncü paragrafı Ulusal Kongre’ye “ulusal birliği pekiştirirken eyaletlere özgü ve yerel olan özelliklere saygı gösteren, devletin eğitim

konusundaki devredilemez sorumluluğunu, eğitime ailenin ve toplumun katılımını, demokratik değerleri teşvik eden ve herhangi bir ayrımcılık olmaksızın fırsat ve imkân eşitliğini sağlayan, ücretsiz ve eşitlikçi kamusal devlet eğitimi ve ulusal üniversitelerin özerkliği ve otonomisi ilkelerini güvence altına alan eğitimin organizasyonu ve temeli hakkında yasalar çıkarma” görevi yüklemiştir.

Federal Anayasa’nın mükerrer 14. maddesinde temel (anayasal) hakların sayım ve dökümüne devam edilmiş fakat 14. maddeden farklı olarak bu madde sosyal haklara özgülenmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin, çalışma koşullarının ve toplu sözleşmenin anayasal çerçevesinin çizildiği bu maddede kamu hizmeti karşılığı olan kısım, sosyal güvenlik sistemine mündemiçtir. Daha önce ifade ettiğimiz gibi sağlık güvencesi, sosyal güvenlik sisteminin bir parçasıdır ve vatandaşların hangi koşullarda ve hangi rejim altında sağlık hizmeti alacağını belirleyen kurallar sosyal güvenlik çatısı altında düzenlenmiştir.

Arjantin Cumhuriyeti vatandaşları eğitim ve sağlık haklarından bu konularda hizmet veren kuruluşların verdikleri hizmet çerçevesinde faydalanırken, bir yandan Federal Anayasa’nın 42. maddesinde yer alan, sağlıklarının, güvenliklerinin ve ekonomik çıkarlarının korunması, yeterli ve doğru bilgilendirme, seçme özgürlüğü, adil ve onurlu muamele koşulları hakları korunarak özel şirketlerden elektrik, su, doğalgaz, ulaşım gibi kamu hizmetleri almaktadırlar. Arjantin hukukunda verilebilecek kamu hizmeti türleri bakımından sınırlı sayı prensibi geçerli değildir. Bu hizmetler özel sektör tarafından sağlandığından, sözleşme özgürlüğü 14. maddedeki ticaret ve endüstri alanında çalışma hürriyeti ve 19. maddedeki kişisel özerklik (*insanların kamu düzenini ve ahlakını hiçbir şekilde bozmayan ya da üçüncü bir kişiye zarar vermeyen özel eylemlerinin yargılanamaz oluşu*) kuralı çerçevesinde geçerli olmaktadır. Hangi hizmetin kamu hizmeti olduğu ve regülasyona tabi olması gerektiğinin belirlenmesi konusu Federal Anayasayla düzenlenmemiş olup, eyalet anayasalarının ve ulusal ve eyalet Kanunlarının alanına terk edilmiştir.

42. maddenin ikinci paragrafında açıkça ifade edildiği üzere Devlete, ilk paragrafta sayılan hakların korunması, tüketicilerin eğitilmesi, her türlü piyasa bozulmasına karşı rekabetin savunulması, doğal ve yasal tekellerin kontrolü, kamu hizmetlerinin kalite ve verimliliğinin kontrolü ve tüketici ve kullanıcı derneklerinin kurulması görevleri verilmiştir. Bu yükümlülükleri çerçevesinde Devlet, eğitim ve kendi verdiği kısım itibariyle sağlık hizmeti dışındaki kamu hizmetleri için de kamu harcaması yapmak durumunda kalmaktadır. Bu harcamalar, kamu hizmetlerini düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kurulması ve

devamlılıklarının sağlanması için yaptığı harcamalar olup, yukarıda devlet teşkilatı başlığı altında irdelenmiştir. Konunun bu başlık altında anlaşılması gereken kısmı, kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi için yapılan teşkilatlanma faaliyetinin kaynağının, kamu hizmetinden yararlananların hakları oluşudur.

Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 22. ve 23. fıkraları gereği insan haklarını ilgilendiren uluslararası anlaşmalar, normlar hiyerarşisinde Kanunların üzerinde olduğundan, kamu hizmeti çerçevesinde yapılacak kamu harcamalarının anayasal çerçevesi içinde Arjantin Cumhuriyetinin tarafı olduğu uluslararası sözleşme hükümlerinin de bulunduğunu dikkate almak gereklidir. Bu sözleşmelerde kamu hizmetini doğrudan ilgilendiren düzenlemelerin genel itibarıyla yaşam hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı, anneliğin ve çocukluğun korunması hakkı ile ilgili olduğu görülmektedir.

Federal Anayasa'nın genel kaidelerini belirlediği alanda somut düzenlemeler, 26.206 sayılı Ulusal Eğitim Kanunu, 24.521 sayılı Yüksek Öğrenim Kanunu, 26.075 sayılı Eğitimin Finansmanı Kanunu, 26.529 sayılı Kamu Sağlığı Kanunu, sağlık hizmeti sunan kurumların finansman yöntemini ve çalışma biçimlerini düzenleyen 23.660 ve 23.661 sayılı Kanunlar, ayrıca her bir kamu hizmetinin verilmesini düzenleyen, o hizmetin düzenlenmesi ve denetlenmesine özgülenen kurumunun kuruluşunu da içeren Kanunlar kamu hizmeti sebebiyle yapılan kamu harcamalarının dayandığı mevzuatı oluşturmaktadırlar.

Kamu hizmetlerinin Federal Anayasa ve Uluslararası Sözleşmeler kanalıyla güvence altına alınan insan haklarının gereklerinin yerine getirilmesine uygun şekilde planlanması ve üstlenilen hizmetin yasal altyapısının insan haklarını ilgilendiren Federal Anayasa ve Uluslararası Antlaşma hükümlerine uygun olması, Arjantin Cumhuriyeti anayasal sisteminin getirdiği gereklilikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gerekliliklerin uygulanmasındaki aksaklıklar, yargı önünde tartışılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin insan haklarına uygun şekilde sunulmasıyla ilgili olarak yargı önüne gelmiş uyuşmazlıkları sağlık, eğitim ve diğer kamu hizmetleri biçiminde sınıflandırmak mümkündür.

16/05/2006 tarihli *Reynoso, Nilda Noemí c/ I.N.S.S.J.P. s/ amparo (Fallos: 329:1638)*¹¹⁰² kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi, devletin sağlık hakkından kaynaklanan yükümlülüklerini üç mekanizma üzerinden yerine getirdiğini açıklamıştır. Bu üç mekanizma kararda katkı ödemelerine dayanan sosyal güvenlik, doğrudan Devlet

¹¹⁰² [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

tarafından yapılan nakdi ve aynı transferlerden oluşan sosyal yardımlar ve bireylerle özel sağlık kuruluşları arasında sözleşmeye dayalı olarak kurulan hizmet ilişkisi olarak yer almıştır. Dolayısıyla devletin anayasal yükümlülükleri hususunda yapılacak denetimin konusu da bu üç mekanizmanın kuruluşu ve işleyişi olacaktır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi, 15/11/2011 yılında verdiği *Dupuy, Daniel Oscar y otros c/ Sanatorio Modelo Quilmes y otros s/ daños y perjuicios resp. prof. Médicos y aux.* (Fallos: 334:1361)¹¹⁰³ kararında, Federal Anayasa'nın mükerrer 14 maddesinin gereği olarak sunulan sağlık hizmetinin düzgün işleyebilmesi için sağlanması gereken kriterleri ifade etmiştir. Kararda, tıbbi bakım sisteminin düzgün bir şekilde işlemesinin sadece araç ve unsurların yan yana getirilmesiyle ya da pasif olarak bulunmalarıyla sağlanamayacağı, aynı zamanda bunların hepsinin her an ve her hastayla ilişkili olarak aktif bir şekilde sunulmasının da gerekli olduğu vurgulanmıştır. Zira mahkemeye göre tıbbi bakıma ihtiyaç duyan her bir birey tüm sistemi harekete geçirir ve ister tıbbi hizmetin kendisiyle ister sağlık hizmetiyle ilgili olsun, sistemin herhangi bir parçasında meydana gelen bir aksaklık, sistemin yönlendirilmesinden ve kontrolünden sorumlu olan kişinin sorumluluğunu beraberinde getirecektir.¹¹⁰⁴ Şu durumda Federal Anayasa'nın mükerrer 14 maddesine uygun bir sağlık hizmetinden söz edebilmek için aranacak kriterler, hizmetin gerektirdiği araç ve unsurların sağlık hizmeti veren kurumda bulunması, bu araçların hizmet alanlarla ilişkilendirilerek hizmetin gereğine uygun ve verimli kullanılması olarak somutlaşmış olmaktadır. Mahkeme kararında aynı zamanda, hizmet aksaklıklarından sorumluluğun adresini de sistemi yönetenler ve denetleyenler olarak belirlemiş olmaktadır. Sayılan gerekliliklerin her biri, sağlık hizmeti veren kuruluşların araç gereç ve personel bakımından, kamu kurumu iseler bütçeden aldıkları ödenekleri yöneticileri ve denetleyicileri marifetiyle etkin biçimde kullanarak Federal Anayasaya uygun bir sağlık hizmeti vermeye elverişli biçimde donatılmasıyla sağlanabilecek niteliktedir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi 02/07/2024 tarihli *Garay, Diego Sebastián c/ Provincia de Mendoza s/ amparo* (Fallos: 347:688)¹¹⁰⁵ kararında sağlık hakkının korunmasının,

¹¹⁰³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>,(s.e.t.14/04/2025).

¹¹⁰⁴ Aynı Yönde bkz. González Oronó de Leguizamón, Norma Mabel c/ Federación de Trabajadores Jaboneros y Afines (Fallos: 306:178), 29/03/1984; Shiroma, Silvia Carrizo de y otro c/ Hospital Italiano y otros (Fallos: 308:344), 20/03/1986; Brescia, Noemí Luján c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios (Fallos: 317:1921), 22/12/1994; Schauman de Scaiola, Martha Susana c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios (Fallos: 322:1393), 06/07/1999.

Bkz. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>,(s.e.t.14/04/2025).

¹¹⁰⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>,(s.e.t.14/04/2025).

devletin Federal Anayasa'dan ve Uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan bir ödevi olduğunu ve bu ödevin bazı pozitif yükümlülükleri beraberinde getirdiğini ortaya koymuştur. Mahkemeye göre devletin bu yükümlülüğü, sosyal güvenlik kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve ön ödemeli sağlık hizmeti kuruluşlarının (*medicina prepaga*) yükümlülüklerine halel getirmez. Başka bir deyişle devletin bu konudaki sorumluluğu, diğer kurum ve kuruluşların sorumluluğunu ortadan kaldırmaz, *vice versa*.¹¹⁰⁶ Kararda devletin pozitif yükümlülüklerine Federal Anayasa'nın insan haklarıyla ilgili uluslararası sözleşmelerin Kanunlardan üstün olduğunu belirttiği 75. maddesinin 22. fıkrasıyla beraber, sağlık hakkını ve bağlantılı hakları içeren ve Arjantin Cumhuriyeti'nin tarafı olduğu uluslararası sözleşmelerin ilgili maddeleri tek tek sayılarak dayanak gösterilmiştir.¹¹⁰⁷

Hizmet yüklenenlerin hizmetten yararlananların haklarının gereklerini yerine getirmede ayrı ayrı taşıdıkları sorumluluklarla ilgili olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin 28/08/2007 yılında verdiği *Cambiaso Péres de Nealón, Celia María Ana y otros c/ Centro de Educación Médica e Investigaciones Médicas (Fallos: 330:3725)*¹¹⁰⁸ kararında nüfusun sağlığını korumak ve bunun için gerekli önlemleri almakla yükümlü olanın yalnızca devlet olduğunu ve devletin bu yükümlülüğü yerine getirmemesinin özel kişiler için medeni bir yükümlülük doğuramayacağı ifade edilmiştir. Kararda ayrıca 24.754 sayılı Ön Ödemeli Sağlık Hizmeti Kanunu'na atıf yapılarak ön ödemeli sağlık hizmeti kuruluşlarının sunmaları gereken minimum imkanların sosyal güvenlik fonları tarafından sağlanan imkanlar olduğu belirlenmiştir. Mahkeme 24.754 sayılı Kanunu, ön ödemeli tıbbi kuruluşların şirket olmalarının ötesinde, her türlü ticari meselenin üzerinde aşkın bir sosyal işlevden sorumlu oldukları gerçeği göz önünde bulundurarak, tıp ve ekonomiyi dengelemek için hukukun başvurduğu bir araç gibi değerlendirmek gerektiğini dile getirmiştir. Dolayısıyla kanunun ruhu ve metni, bu kuruluşların en az katkı ödemelerine dayalı sosyal güvenlik

¹¹⁰⁶ Aynı yönde bkz. Policlínica Privada de Medicina y Cirugía S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Fallos: 321:1684), 11/06/1998; Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ amparo ley 16.986, (Fallos: 323:1339), 01/07/2000; Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas. (Fallos: 323:3229), 24/10/2000; Reynoso, Nilda Noemí c/ I.N.S.S.J.P. s/ amparo (Fallos: 329:1638), 16/05/2006. Bkz.

[https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹¹⁰⁷ BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>, md.12/c, İnsan Hakları Amerikan Konvansiyonu (San Jose Paketi), https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf, 4. ve 5. maddelerinin 1. Fıkraları, BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>, md.6/1, İnsan Hakları ve Ödevleri Amerikan Deklarasyonu md. XI, İnsan Hakları Evrensel Beyanname md.25.

¹¹⁰⁸ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

mekanizmalarının sağladığı sağlık hizmeti kadar bir hizmet sunmakla yükümlü olduğunu göstermektedir. Mahkeme, ön ödemeli sağlık hizmeti kuruluşları tarafından üstlenilen faaliyetin, her ne kadar ticari nitelik taşısa da kişilerin yaşam, sağlık, güvenlik ve vücut bütünlüğü haklarını korumayı içeren yapısı nedeniyle, aynı zamanda hizmetten yararlananlara karşı sosyal bir taahhüt içerdiğini tespit etmiştir. Görüldüğü üzere Mahkeme, bir yandan sağlık hizmetlerinin varlığı ve iyi işlemesi konusunda sorumlu olarak Devleti işaret ederken, diğer yandan özel kuruluşların hizmet standartlarının dava edilebilirliğinin standartlarını belirlemiş olmaktadır. Ön ödemeli sağlık hizmeti sunan şirketlerle hizmetten yararlananlar arasında sözleşme ilişkisinde Devleti, uluslararası sözleşmelerle üstlendiği sağlık hakkını koruma yükümlülüğü sebebiyle, devletin garanti ettiği hakların gereklerinin özel sektöre yerine getirilip getirilmediklerini denetleyici bir pozisyona yerleştirmektedir. Yukarıda “devlet teşkilatı” bahsinde açıkladığımız gibi bu konumlandırma, devletin denetleme görevini yerine getirmek üzere teşkilatlanması anlamına gelecek ve kamu harcamasını gerektirecektir.

Eğitim bir kamu hizmeti olarak Arjantin Cumhuriyeti için oldukça büyük bir anlam ifade etmektedir. Hem ulusal eğitimin Arjantin için ne anlam ifade ettiği, hem de eğitim konusunda devletin görev ve yetkilerini açıklayan kararlardan birinin pandemi tedbirleri çerçevesinde yüz yüze eğitimden uzaktan eğitime geçilmesine yönelik olağanüstü hâl kararnamesi hakkında verilmiş olması ilginçtir. *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 344:809)*¹¹⁰⁹ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi, 1984 yılında verdiği *Arenzón, Grabriel Darío c/ Nación Argentina (Fallos: 306:400)*¹¹¹⁰ kararına atıf yaparak, eğitimin Arjantin Cumhuriyeti Devleti için kuruluşundan itibaren “hayatî bir faaliyet alanı” olduğunu dile getirmiştir. Ardından, Arjantin Cumhuriyeti Ulusal Kuruluş Konvansiyonunda (28. *Toplantı, 3. Oturum, 10/11 Ağustos 1994*) eğitimin, devletin birincil görevi olarak kabul edildiğini, belgede ekonominin ve ulusça gelişip ilerlemenin devletin sırasıyla eğitimden sonra gelen ikinci ve üçüncü görevleri olarak yer aldığını, gerekçe olarak da bu ikisinin ancak eğitim kanalıyla gerçekleştirilebileceğinin ifade edildiğini aktarmıştır. Devletin farklı seviyeleri arasında paylaşılan eğitim modelini (yüz yüze/uzaktan) nihai olarak belirleme yetkisinin, insan hakları düzlemindeki karşılığının eğitime erişim anayasal hakkı olduğunu dile getirmiştir. Özel olarak eğitimle ilgili düzenlemelerin karşılık geleceği insan hakları

¹¹⁰⁹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹¹¹⁰ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

normlarının Federal Anayasa'nın 14. maddesi; Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirgesinin XII. Maddesi; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 26. maddesi; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 13. maddesi ve Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi'nin 10. maddesi olduğunu belirtmiştir. Mahkeme ayrıca eğitim hizmetinin, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin, Ulusal Kongre'nin insani kalkınma ve gelişim ile ilgili ödevlerini düzen 19. fıkrasıyla de ilgili olduğunu değerlendirmiştir. Zira 19. fıkranın üçüncü bendinde Ulusal Kongre'nin eğitimin temel hatlarını ve organizasyonunu belirlemekle görevli olduğu kuralı yer almaktadır. Buna eğitimin Üniversite dahil tüm basamakları dahildir. Yine Ulusal Kuruluş Konvansiyonuna yaptığı atıfla mahkeme, 75. maddenin 19. fıkrasının iki amacı aynı anda güttüğünü açıklamaktadır. Bunlar belgede, “*Arjantin kamu eğitimini karakterize eden bazı temel ilkeleri en yüksek normatif hiyerarşi ile açıkça güvence altına almak ve aynı zamanda yeni mekanizmalar yoluyla eğitime erişimde gerçek fırsat eşitliğini sağlamak*” olarak yer almıştır.¹¹¹¹ Şu durumda, karara göre, devletin eğitim hizmetini Federal Anayasaya ve Uluslararası sözleşmelere uygun şekilde yerine getirmiş sayılması için yapması gerekenler, tüm devlet seviyeleriyle uyumlu olacak ve ulusal bütünlük arz edecek şekilde eğitimin genel hatlarını ve organizasyonunu belirlemek ve bunu yaparken fırsat eşitliğini temin edecek mekanizmaları hayata geçirmek olarak somutlaşmış olmaktadır. Okulların kurulması, öğretmenlerin atanması, eğitim araç-gereçlerinin temini, eğitim kurumlarına güvenli ulaşımın sağlanması gibi mekanizmalar bu kapsamda değerlendirilebilecek devlet aktivitelerindendir.

Eğitim konusunda vatandaşlar ve eyaletler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklara örnek olarak verilebilecek, 12/08/2003 tarihli *Ferrer de Leonard, Josefina y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Tucumán s/ amparo (Fallos: 326:2637)*¹¹¹² kararında Federal Devlet tarafından kalıcı bir eğitim sistemi oluşturmak üzere yapılandırılan yasal rejimi ciddi şekilde olumsuz etkileyen eyalet normlarının varlığının, insan haklarını ilgilendiren uluslararası anlaşmalarda yer alan normlara göre eğitim hakkını güvence altına alma yetkisinin Federal Devletlere ait olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Federal Devlet'in uluslararası anlaşmalarla getirilen yükümlülöklere uymama sorumluluğuna yol

¹¹¹¹ Aynı yönde bkz. Defensoría de Menores e Incapaces n° 6 y otros c/ Colegio Mallinckrodt Hermanas de la Caridad Cristiana Hijas de la Bienaventurada Virgen María s/ amparo (Fallos: 343:1805), 26/11/2020 (Yargıç Maqueda ve Yargıç Rosatti'nin karşıoyları) ; Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo (Fallos: 340:1795), 12/12/2017 (11. ve 13. Fıkralarla Yargıç Rosatti'nin kısmi karşı oyu).

Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹¹² [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

açacağı hususunun altı çizilmiştir. Bütçenin tek ve tüm ulusun gelir ve giderlerini kapsayan niteliği, tüm eyalet ve belediyelerdeki eğitim organizasyonunun insan haklarına uygun olacak bir eğitim harcamaları tasarımını zorunlu kıldığı, bu karardan anlaşılmaktadır. Eyaletlerin bütçeden Kamu Kaynaklarının Federal Bölüşümü Rejimi'nin gereği olarak aldığı otomatik ve düzenli kaynakların bu amaca hizmet eder şekilde düzenlenmesi, aynı zorunluluğun bir uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır. Her yıl bütçe taslağı hazırlanırken eyaletlerin Ulusal Bütçe Ofisi'ne gönderdikleri taslakların, Ekonomi Bakanlığı bünyesindeki Ofis tarafından gerektiğinde yenide düzenlenmek ve birleştirilip tek bir bütçe taslağı haline getirilmek üzere incelenmesi zorunluluğu da eğitim hizmetinin eğitim hakkını karşılayacak nitelikte tüm ülke sathında planlanması gereğinden ileri gelmektedir.

Elektrik, su gaz gibi kamu hizmetlerinin insan haklarına uygun olarak sürdürülmesinin temininin devletin görevi olduğu ve bu görevin Federal Anayasa'nın 42. maddesine dayandığı yukarıda açıklanmıştır. Ne var ki, insan haklarıyla özel sektörün yürüttüğü kamu hizmetleri arasında kurulan ilişkinin esaslarını net bir şekilde ortaya koymak için bu konuda verilmiş temel bir Arjantin Yüksek Mahkemesi kararını incelemek faydalı olacaktır.

18/08/2016 tarihinde Arjantin Yüksek Mahkemesi tarafından verilen *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energia y Minería si amparo colectivo (Fallos: 339:1077)*¹¹¹³ kararında söz konusu ilişki, tarifeler üzerinden kurulmuştur. Kararda yürütme organına enerji üretim ve dağıtım şirketlerinin faaliyetlerinin düzenlenmesi kapsamında düşen görev, enerji politikalarının uygulanması ve tarifelerin belirlenmesi olarak ifade edilmiştir. Federal Anayasa'nın 42. maddesinde hizmet kullanıcılarına tanınmış olan hakların korunması bakımından mahkeme, tarifelerin belirlenmesi faaliyetinin nasıl gerçekleşeceği üzerinde durmuştur. 42. madde metninde de ifade edildiği şekliyle hizmet kullanıcılarının kamu hizmetinin verilmesine ilişkin sözleşmelerin kurulmasına katılımının sağlanmasına, Mahkeme tarafından kullanıcı haklarının garanti altına alınmasında anahtar rol atfedilmiştir. Mahkemeye göre hizmet koşullarının belirlenmesi sürecine katılımın sağlanması hem cumhuriyet yönetim şeklinin ve oydaşmacı demokrasinin gereğidir hem de hizmetin verilmesi rejiminden doğabilecek uyuşmazlıkları azaltma konusunda önemli bir avantaj sağlar. Ayrıca, hizmet sunumu sırasında ortaya çıkabilecek muhtemel hak ihlallerine karşı dava açabilmeleri için, Devlet ve kamu hizmeti sunan şirketler ile hizmet kullanıcısı arasındaki bilgi asimetrisini ortadan

¹¹¹³ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

kaldırmak için vazgeçilmezdir. Federal Anayasa'nın 42. maddesinde belirtilen, onurlu sözleşme koşulları, sağlık hakkı, ekonomik menfaatlerinin korunması hakkı gibi tüm haklar bakımından meydana gelebilecek ihlallere karşı katılım hakkı Mahkeme tarafından hem önleyici hem de ihlalin gerçekleştiği durumlarda adalete erişim hakkını gerçekleştirmenin bir aracı olarak görülmüştür.

Hizmet kullanıcısının katılım hakkının garanti edilmesinde Devlete düşen görevi somutlaştırmak için Mahkeme, Federal Anayasa'nın 42. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, Ulusal Kongre'nin katılımı sağlaması ödevine işaret etmiş, bu ödevi yerine getirmek amacıyla nasıl bir düzenleme yapılacağı sorusunun cevabının Ulusal Kongre'nin takdirine bırakılacağını açıkça dile getirmiştir. Dolayısıyla Ulusal Kongre kamu harcaması gerektiren mekanizmaları kanunlaştırarak hizmet kullanıcısının katılım hakkını kullanmasını temin edebileceği gibi, harcama gerektirmeyen bir formül kurgulayarak bu anayasal ödevini yerine getirmekte serbesttir.

Kararda devletin kamu hizmetlerinin regülasyonu amacıyla teşkilatlanması zorunluluğunun insan haklarıyla ilişkisini kurarken Arjantin Yüksek Mahkemesi, geniş bir perspektif sunmuştur. Mahkemeye göre, *“(b)u güne kadarki uluslararası deneyimler, kamu hizmetlerinin genellikle sadece kullanıcılardan ve tüketiciler için belirlenen fiyatlar ve tarifelerle finanse edilmediğini, aynı zamanda hükümetten sübvansiyonlar, vergi muafiyetleri ve yardımlar alındığını, belirli kamu hizmetleri için belirlenen tarifelerin genellikle başka devlet faaliyetlerini finanse etmek için kullanıldığını göstermiştir. Farklı kullanıcı kategorilerine uygulanan farklı tarifelerin, kârlı bir faaliyetten zarar eden başka bir faaliyete yapılan ‘çapraz sübvansiyonları’ maskeleyerek de yaygındır. Kısacası, bu uygulamalar gerçek maliyetlerin bilinmesine izin vermeyen bir tarife opaklığına yol açma eğilimindedir ve bunun sonucunda tüketicilerin ve bu hizmetleri kullananların hakları etkilenmektedir”*. Mahkeme, Devlet ve hizmet sunan şirketler arasındaki kaynak akışını açıklarken, buradaki kaynak akışının bir ekonomi politikası uygulaması olduğunu tespit ederek devam etmekte, *“Federal Anayasa'nın, ulusal düzeyde bir ekonomi politikası uygulama gereksinimini karşılamak amacıyla, devletin farklı birimlerinin kullanımına sunulan çeşitli kurumlar öngördüğünü ve bu kurumların her bir faaliyet dalına özgülenmesinin, kurumların ve faaliyet dallarının niteliğine göre yine Anayasa tarafından yapıldığını”* ortaya koymaktadır. Son olarak Federal Anayasa'nın, ekonomi ve enerji politikasının uygulanması için tarife belirlenmesi gibi araçları yürütme erkinin emrine vermesinin de aynı perspektifin sonucu olduğunu tespit etmektedir.

Mahkeme'nin kararın bu kısmına kadar kurduğu anlatı özetlenecek olursa, kamu hizmetinden yararlananların Federal Anayasa'dan kaynaklanan haklarının korunması için devletin, ekonomi politikalarını uygulamak üzere teşkilatlanması ve oluşturulan teşkilatın, hukukun ekonomi politikasının düzenlenmesi için öngördüğü araçları yine Federal Anayasaya uygun olarak kullanması gerekmektedir.

Kararın devamında Mahkeme, devletin kurumlarını ve kurallarını kullanarak hizmet kullanıcısının haklarını korurken onun hangi ilkeler çerçevesinde hareket etmesi gerektiğı konusunu somutlaştırmıştır. Devletin uyması gereken ilkeler kararda **hizmette devamlılık, evrensellik ve erişilebilirlik ilkeleri** olarak yer almıştır. Söz konusu ilkelerin uygulanmasında tarifelere ilişkin olarak verilen kararlardan etkilenen kişilerin sosyo-ekonomik durumları dikkate alınmalıdır. Bu anlamda “müsadere edici” etki doğuracak yüksek tarifeler belirlenerek kullanıcılardan bir kısmının hizmetlere erişiminin imkânsız hale getirilmesi engellenmelidir. Mahkeme, tarifelerin müsadere edici nitelikte olup olmadığının anlaşılması için, tarifelerin hane gelirine oranına bakılmasını önermiştir. Ayrıca, makul olmayan veya orantısız tarifelerin yüksek düzeyde tahsil edilemezlik yaratacağı, bunun kararda daha önce bahsedilmiş olan finansman zincirini kıracağı ve bu kısır döngünün bir sonucu olarak kamu hizmetlerinin kalitesinin ve devamlılığının olumsuz etkileneceğı gerçeğinin göz ardı edilmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Kararda sözü edilen finansman döngüsünün sağlıklı işlemeye devam etmesi, Mahkeme nezdinde kamu hizmetlerinden insan haklarına uygun şekilde faydalanabilmenin ön koşulu olarak gözükmektedir. Bu değerlendirmeden devletin insan haklarının korunması yükümlülüğünün kamu kaynaklarına olan etkisine dair bir sonuca varmak mümkündür. İnsan haklarının korunması yükümlülüğünün gerektirdiğı durumlarda kamu kaynakları üzerinde yapılacak tasarruflar kapsamında Devlet'ten beklenen davranış biçimi, hizmet sunan şirketlere sübvansiyon sağlamak ve mali destek vermek ve aynı sebeple gerektiğinde hizmet sağlayıcılardan toplanacak vergilerden ödün vermek biçiminde olabilecektir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin kamu hizmetlerinin devamlılığı, evrenselliğı ve erişilebilirliği ilkelerini ilgili gördüğü bir diğer konu yeterli konut hakkıdır. BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 11. maddesinin birinci fıkrasıyla birlikte Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin bu fıkra ile ilişkin olarak yayınladığı 4 Numaralı Genel Yorumuna yaptığı atıfta Mahkeme, Genel Yorumun 8. maddesinin (b) fıkrasında yer alan “*Yeterli konut hakkından tüm faydalananların tabii ve ortak kaynaklara, güvenli içme suyuna, yemek pişirme, ısınma ve aydınlatma için gerekli*

enerjiye, temizlik ve yıka(n)ma donanımına, gıda depolama araçlarına, çöp toplama sistemine, atık su ve katı atık sistemine ve acil yardım hizmetlerine sürdürülebilir erişime sahip olmaları gerekmektedir” ifadesine dikkat çekmiş, kamu hizmetlerinin sahip olması gereken nitelikleri sağlamak ve muhafaza etmek için icra edilecek Devlet faaliyetlerinin belirlenmesinde referans olması gerektiğini ifade etmiştir. Zira Mahkemeye göre “(a)çıktır ki insan herhangi bir piyasanın nesnesi değildir. İnsan, haklarının ve ortak yararın gerçekleştirilmesine katkıda bulundukları takdirde anlam ve geçerlilik kazanacak olan söz konusu piyasaların ancak efendisi konumunda olmalıdır. Dolayısıyla, insani ölçüleri ve insan haklarının içerik ve kapsamını kendi kural ve iddialarına göre ölçüp değerlendirmesi gereken piyasa değildir. Aksine, hukukla ters düşme tehdidi altında, kendisini anayasal hiyerarşinin Federal Anayasa ve Uluslararası İnsan Hakları Hukuku tarafından temsil edilen temel kalıpları uyarlaması gereken piyasadır”.¹¹¹⁴

Netice itibariyle, özel sektöre bırakılmış olsa da kamu hizmetlerini insan haklarına uygun yürütmek, Arjantin Cumhuriyeti Devleti’nin anayasal ödevidir. Arjantin Yüksek Mahkemesi, tüm kamu hizmetlerinde belirlenecek tarifelere kıstas teşkil etmesi amacını açıkça belirterek kaleme aldığı bu kararında söz konusu anayasal ödevi yerine getirmesi için Federal Anayasa’nın kendisine verdiği mekanizmaları kullanırken temel alması gereken ilke, kural ve davranış kalıpları konusunda yasama ve yürütme organlarına yol göstermiştir.

2.3. Kamu Kaynaklarının Kullanımının Denetimi

2.3.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu ve Harcanması Üzerinde Siyasi Denetim

Mali İdare Kanunu’nda yasama organının teşkilatlanma düzeni konusu kapsamında, yasama organına bağlı Ulusal Hesap Denetimi Kurumu (*Auditoría General de la Nación*) düzenlenmektedir. Kurum hakkındaki temel düzenleme, Federal Anayasa’nın “Ulusal Hesap Denetimi” başlıklı 85. maddesinde yer almakta, kuruluşunun ve çalışma düzeninin Kanun ile düzenleneceği ifade edilmektedir. Kanunda, kamu idaresinin dış denetimini yapmak üzere federal yasama organının iki kamarasının Hesap Denetimi, Bütçe ve Maliye Komisyonları’ndan oluşan karma komisyon tarafından kurulacağı belirtilen kurumun yapısı hakkında sonradan yapılacak değişiklikler kurumun kendisi tarafından talep edilir ve onu

¹¹¹⁴ Aynı yönde bkz., Vizzoti, Carlos Alberto c/ Amsa S.A. s/ despido (Fallos: 327:3677), 14/09/2004. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

kuran karma komisyon tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Kurumun malvarlığı Federal Devlet'in kendisine tahsis ettiği, Federal Hesap Mahkemesi'ne ait olan ve herhangi bir hukuki sebeple kendisine aktarılan mallardan oluşur. Kendi kamu tüzel kişiliği ve fonksiyonel bağımsızlığı olan bu kurumun görevi 24.156 sayılı Kanun'un 117. maddesine göre, merkezi ve yerel yönetimlerin, kamu şirketleri ve holdinglerinin, kamu hizmetini düzenleyen ve denetleyen kuruluşların, Buenos Aires Belediyesi'nin, özelleştirme sürecinden geçmiş şirketlerin ve özelleştirme sözleşmelerinden doğan yükümlülüklerin bütçe, ekonomi, finans, mülk ve hukuka uygunluk denetimlerini, sonradan ve dış denetim biçiminde gerçekleştirmektir. Federal Kongre'nin sonradan ve dış denetimini de Ulusal Hesap Denetimi Kurumu'nun üstleneceği ayrıca ve açıkça belirtilmiştir. Kanun'a göre Ulusal Kongre kurumun denetim yetkisini, kanunda sayılan bazı kuruluşları kapsayacak şekilde genişletebilir.¹¹¹⁵

Ulusal Denetim Kurumu (*Sindicatura General de la Nación*), kanunun 96. maddesinde federal yürütme organının iç denetim kurumu olarak tanımlanmıştır. Tıpkı Ulusal Hesap Denetimi Kurumu gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve fonksiyonel özerkliğe sahip bu kurumun, Başkan'a bağlı olduğu hususu 97. maddede belirtilmiştir. 98. maddede yetki alanı merkezi ve yerel idarelerle kamu şirketleri ve şirket gruplarının organizasyonel yapıları, çalışma düzenleri ve yönergelerini denetlemek olarak açıklanmış, 99. maddede mallarının federal devlet tarafından kendisine tahsis edilenler ve herhangi bir hukuki gerekçeyle kendisine aktarılanlardan ibaret olduğu bildirilmiştir.

2.3.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumu Üzerinde Yargısal Denetim

11.683 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre kamu gelirlerinin elde edilme yöntemleri arasından vergilerin toplanması hakkındaki yargısal denetim Arjantin Cumhuriyeti'nde, ulusal ölçekte Ulusal Yürütme Organı organizasyonu içinde yer alan Arjantin Federal Gelir İdaresi ve Vergi Genel Müdürlüğü'nün vergi toplama yetkisi kapsamında yaptığı işlemlerin denetiminin Ulusal Mali Mahkeme (*Tribunal Fiscal de la Nación*) tarafından yapılması biçiminde gerçekleşmektedir.¹¹¹⁶ Bu Mahkeme'nin vereceği kararlara karşı Mahkeme'nin

¹¹¹⁵ Madde 120: Ulusal Kongre, dış denetim yetkisini, devlet dışı kamu tüzel kişiliklerine veya Federal Devletin yönetim ve idaresinden sorumlu olduğu özel hukuk tüzel kişiliklerine veya bunların kurulması veya işletilmesi için katkı veya sübvansiyon sağlananlar da dahil olmak üzere ilişkili olduğu tüzel kişiliklere ve genel olarak, bir hukuk normu uyarınca veya kamusal bir amaç için kamu fonlarını alan, harcayan veya yöneten herhangi bir tüzel kişiliğe genişletebilir.

¹¹¹⁶ Yükümlülerin işlemi gerçekleştiren idari organa verdiği kararı gözden geçirmesi için başvurması da mümkündür.

kendisine veya Federal İdari Uyuşmazlıklarda Ulusal Temyiz Dairesi'ne (*Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal*) başvurmak mümkündür. Temyiz kamarasının kararlarına karşı yükümlülerin Arjantin Yüksek Mahkemesine olağan başvuruda bulunma hakları vardır.

Diğer hususlarda olduğu gibi vergiler, iç borçlanma senetleri ve resim, harç, sosyal güvenlik katkı ödemesi gibi kamu kaynağının oluşumunda yönetilenlerden alınan tüm ödemeler bakımından da başvuru mercii olan ve olağan başvurularda 2. derece temyiz mahkemesi olarak çalışan Arjantin Yüksek Mahkemesi, şartları oluştuğunda olağanüstü başvuruları da kabul etmektedir. Olağanüstü başvurunun anlamı, hukuki soruların cevaplanmasına odaklanan federal nitelikli uyuşmazlıkların Kanun ile belirlenmiş usul çerçevesinde Arjantin Yüksek Mahkemesine sunulmasıdır. Vergi Usul Kanunu'nda ayrıca AFGİ'nin (Arjantin Federal Gelir İdaresi- *Administracion Federal De Ingresos Publicos*) veya Ulusal Mali Mahkeme'nin vermiş olduğu kararın içeriğine göre özel olarak belirlenmiş çeşitli başvuru yolları bulunmaktadır. Eyaletlerin Gelir İdarelerinin işlemlerine karşı başvuru yollarıysa her bir eyaletin Kanunlarınca düzenlenmektedir.

Ulusal Mali Mahkeme (*Tribunal Fiscal de la Nación*) 1960 yılında çıkarılan 15.265 sayılı Kanun ile Arjantin Cumhuriyeti hukuk düzeninde yerini almıştır.¹¹¹⁷ Kanun üzerinde 1978 yılında, 11.683 sayılı Kanun ile onaylanan 821/98 sayılı kararnameyle değişiklikler yapılmıştır. İdari nitelikli bir yargısal organ olan bu mahkeme, Ulusal Yürütme Organı organizasyonu içinde Ekonomi Bakanlığına bağlı olarak çalışır.¹¹¹⁸ Birincil fonksiyonu yalnızca vergi konularında, interdisipliner kompozisyona sahip daireleri aracılığıyla tavsiye kararları vermektir.¹¹¹⁹ Bunu yaparken ele aldığı konuları hem hukuk bilimi hem de ekonomi bilimi bakımından inceler.¹¹²⁰

Ulusal Mali Mahkeme, Ulusal Yürütme Organının bir parçası olsa da 11.683 sayılı Kanun'un 154. maddesi uyarınca, örgütlenmesi ve işleyişi bakımından özerk bir kuruluş olarak kurulmuştur.

Güncel olarak 11.683 sayılı Mali Usul Kanunu'nun (*Ley de Procedimiento Fiscales*) 144. maddesinde "*Ulusal Mali Mahkeme, AFGİ'ye bağlı Vergi Genel Müdürlüğünün*

¹¹¹⁷ **Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas**, Competencia del Tribunal Fiscal de la Nación en Materia Impositiva, Informe N°19, Materia Tributaria, <https://www.facpce.org.ar/pdf/cecyt/tributaria-19.pdf> (s.e.t. 04.07.2024), s.5.

¹¹¹⁸ **Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas**, s.6.

¹¹¹⁹ **Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas**, s.6.

¹¹²⁰ **Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas**, s.6.

kendisine bu kanun kapsamında verilen yetkiler kapsamında topladığı vergiler ve verdiği cezalarla ilgili olarak yapılan itirazları ve yine aynı kanunda belirtilen amparo usulü takip edilerek kendisine yapılan şikayetleri görüşür” denilmektedir. Maddenin devamında, AFGİ’ye bağlı bulunan Gümrük Genel Müdürlüğü’nün uyguladığı vergi, resim, harç ve cezalar hakkında yapılan itirazları incelemenin de Ulusal Mali Mahkeme’nin yetkisi altında bulunduğu ifade edilmektedir.

Mahkeme’nin üyeleri yürütme organı tarafından atanır. Görevden alınmalarıysa Mali Usul Kanunu’nun 148. maddesinin ilk fıkrasında Hazine Savcısı’nın başkanlık ettiği, yürütme organının beş yıllığına atadığı dört avukattan oluşan bir heyetin kararına bağlanmıştır. Görevden almaya ilişkin yargılama Ulusal Yürütme Organının yahut Mahkeme Başkanı’nın ithamıyla başlar. Şayet ithamın kaynağı bunlardan biri değilse yargılamanın başlaması için davaya bakacak olan heyetin kararı gerekir. Görevden alma kararı ancak Mali Usul Kanunu’nun 148. maddesinin 4. fıkrasında sayılan sebeplerle verilebilir. Bu sebepler, görevlerini kötü bir şekilde yerine getirmeleri, düzensiz davranışlarda bulunmaları, yargılamaların sonuçlanmasını geciktiren tekrarlanan ihmalleri, cezaları şeref ve itibarlarını etkileyecek suçlar işlemeleri, beceriksizlikleri, bağdaşmazlık kurallarını ihlal etmeleri, aynı kanunun 150. maddesinde öngörülen durumlarda davadan çekilmeleri gerekirken bunu yapmamaları şeklinde sıralanmıştır. İhlalinin Mahkeme üyeliğinin sona ermesiyle sonuçlanacağı öngörülen bağdaşmazlık kuralları Mali Usul Kanunu’nun 148. maddesinin ilk fıkrasında ticaret yapmak, siyasi faaliyette bulunmak, eşi ve bakmakla yükümlü olunan kişilerin menfaatlerinin korunması kapsamında yapılanlar hariç olmak üzere herhangi bir profesyonel faaliyette bulunmak, eğitim komisyonlarına katılma ve ders verme durumu hariç olmak üzere özel sektörde yahut kamu sektöründe bir işte çalışmak olarak sıralanmıştır. 148/4. maddede atıf yapılan davadan çekilme gerekliliğinin doğduğu durumlar üyelerin reddedilmiş olmaları ve Ulusal Medeni ve Ticari Usul Kanunun (*Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*) 17. maddesinde belirtilen reddedilme sebeplerinden biriyle malûl olmaları halleridir.¹¹²¹

¹¹²¹ Ulusal Medeni ve Ticari Usul Kanunun 17. maddesinde sayılan reddedilme sebepleri şöyledir:

- 1) Hâkimin veya dördüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlarının taraflardan, vekillerinden veya avukatlarından biriyle ortaklığının bulunması.
- 2) Hâkimin veya önceki fıkra da belirtilen dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının davada veya benzer başka bir davada menfaatinin bulunması veya davacılar, vekillerden veya avukatlardan biriyle, ortaklık şirkete ait olmadıkça, ortaklık veya topluluk içinde bulunması.
- 3) Hâkimin davacı ile arasında devam eden bir davanın bulunması
- 4) Hâkimin, resmî bankalar hariç olmak üzere, taraflardan birinin alacaklısı, borçlusu veya kefili olması.

11.683 sayılı Kanun'un 154. maddesine göre Ulusal Mali Mahkeme, örgütlenişi ve işleyişi bakımından idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur. 155. maddede bu özerkliğin sağlanabilmesi için kurumun malvarlığının Ulusal Devlet tarafından kendisine atanan, herhangi bir hukuki sebeple devraldığı ya da edindiği mallardan oluşacağı belirtilmiş, kurumun yönetiminin, sahip olduğu ve kullanımına bırakılan mallar, ödenekler, sahip olduğu haklar ve gerçekleştirmesi gereken yükümlülükler çerçevesinde devam edeceği ifade edilmiştir. 154. ve 155. maddelerin tamamlayıcısı niteliğindeki 156. maddede Ulusal Mali Mahkeme'nin gelir kalemleri tek tek sayılarak belirtilmiştir. 153. maddede Mahkeme'ye tanınan, yargılama sürecini mümkün olduğunca hızlı ve etkili hale getirebilmek için 11.683 sayılı Kanun'u tamamlayıcı nitelikte yönetmelikler çıkarma yetkisi tanınmış, böylece kendi işleyişi konusunda karar alması mümkün kılınmıştır.

Mahkeme'nin yetkileri kanunun 159. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre, AFGİ'nin vergi alacağının aslı ve ferilerini kesin ya da varsayımsal olarak belirleyen, gelir vergisinde vergiden doğan zararın giderilmesine ilişkin olarak verilen kararların temyiz mercii Ulusal Mali Mahkeme'dir. Bu yetkilerin kullanımı uyuşmazlık konusu miktarın ihtiyaç duyuldukça Kanun ile güncellenen alt sınırların üzerinde olmasına bağlanmıştır.

AFGİ tarafından kesilen vergi cezalarının, AFGİ'ye ya da doğrudan Ulusal Mali Mahkeme'ye yapılan vergi iadesi taleplerinin reddi kararlarının temyiz mercii yine Ulusal Mali Mahkeme olarak belirlenmiştir. 11.683 sayılı Kanun'un 81. maddesinin ikinci fıkrasına göre vergi iadesi davalarında Ulusal Mali Mahkemeye AFGİ'nin karar vermekte gecikmesinden ötürü başvurmak mümkündür. Kanunun 182. ve 183. maddelerinde belirtilen *amparo* başvurularının muhatabı yine Ulusal Mali Mahkemedir. 159. maddenin son fıkrasında gümrük vergisine ilişkin konularda vergi asıl ve ferilerini belirleyen kararların ve kaçakçılık davaları hariç olmak üzere vergi cezası içerikli kararların itiraz mercii Ulusal Mali Mahkeme olarak gösterilmektedir. Aynı fıkra göre Mahkeme, vergi iadelerine ilişkin talep

5) Hâkimin, davacı aleyhine şikâyetle veya davada bulunmuş olması ya da davanın açılmasından önce davacı tarafından ihbar veya dava edilmiş olması.

6) Yüksek Mahkeme'nin şikâyetin takip edilmesini emretmiş olması koşuluyla, sulh hakimlerinin yargılanmasına ilişkin yasa hükümleri uyarınca davacı tarafından ihbar edilen hâkim olmak.

7) Davacıardan herhangi birini savunan hâkim olmak veya dava başlamadan önce veya sonra davayla ilgili bir görüş veya mütalaa yayınlamış veya tavsiyelerde bulunmuş olmak.

8) Hâkimin taraflardan herhangi birinden önemli menfaatler elde etmiş olması.

9) Hâkimin davacıardan herhangi biriyle büyük bir aşinalık veya sık sık yapılan anlaşmalarla ortaya çıkan bir dostluğunun olması.

10) Hâkimin davacıya karşı bilinen olgularla ortaya çıkan düşmanlık, nefret veya kin beslemesi.

Hiçbir durumda, davaya bakmaya başladıktan sonra hâkime karşı yapılan saldırılar veya suçlamalar sebebiyle ret kararı verilemez.

ve davalar ile dava konusu Kanun ile belirlenen miktarı aşmak şartıyla bu davalar sonucunda verilen kararlara karşı yapılan itirazlardan doğan davalara da bakar.

11.683 sayılı Kanun'un 182. ve 183. maddelerinde belirtilen Amparo başvurusu konu bakımından özel nitelikli bir başvurudur. Kapsamını bireysel ya da toplu olarak, normal koşullarda bir hakkın gereğinin yapılması yahut idari etkinliklerin normal seyri içerisinde AFGİ'nin sorumluluğundaki bir idari prosedürün işletilmesinde veya bir işlemin yapılmasında gerçekleşen aşırı gecikmelerden zarar görülmesi halinde yapılacak başvurular oluşturur. 182. maddenin ikinci fıkrasına göre bu başvuru yapılmadan önce ilgili idari otoriteden işlemin yapılması yahut prosedürün gerçekleştirilmesi için talepte bulunmuş olmak zorunludur. 183. maddeye göre Mahkeme başvurunun niteliğine uygun olduğu ölçüde AFGİ'nin sorumlu memurundan isnat edilen gecikmenin nedeni ve bu duruma nasıl son verileceği hakkında rapor vermesini isteyebilir. Rapor talebinin cevaplandırılması yahut cevap için AFGİ'ye tanınan sürenin sona ermesi halinde Mahkeme, başvuru sahibinin hakkının gereğinin yerine getirilmesi için ne yapılmasının uygun olduğuna karar verebilir, idari prosedürün yürütülmesini emredebilir yahut yeterli gördüğü bir teminat karşılığı kurumu bu yükümlülüğünden azat edebilir. 185. maddeye göre Ulusal Mali Mahkeme kararlarında vergiye ya da gümrüğe ilişkin Kanunların Federal Anayasaya aykırılığı ilan edilemez. Ancak ve ancak Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin ilgili kanuna dair bir anayasaya aykırılık kararı varsa bu karara ve Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin yorumuna uyulduğu bildirilebilir. 186. maddede Ulusal Mali Mahkemece somut olay bakımından ilgili bakanlığın yahut idari birimin yaptığı yorumun, konuya uygulanacak kanuna uygun olmadığı tespit edilebilir. Bu tespitleri içeren kararlar ilgili bakanlık yahut idari birimin denetiminden sorumlu organına gönderilir.

11.683 sayılı Kanun'un 86. ve 192. maddelerine göre Ulusal Mali Mahkeme kararlarının taraflara tebliğinde itibaren otuz gün içinde Federal İdari Uyuşmazlıklarda Ulusal Temyiz Dairesine (*Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal*) 200 ARS'nin üzerindeki miktarlar için temyiz başvurusu yapabilir.¹¹²² 86. maddeye göre yapılan başvurular sonucunda Kamara, alınan kararları ve yapılan eylemleri iptal edip dosyayı Ulusal Mali Mahkemeye geri gönderebilir yahut Gelir İdaresinin kararındaki temyiz edilmemiş kısımları aynen koruyarak konuyu temelden çözüme ulaştırabilir. Hakkında bir itirazda bulunulmayan kararlar kesinleşir ve on beş gün

¹¹²² Amparo başvurularının temyiz yapılması için miktar alt sınırı bulunmamaktadır.

içinde bu kararlara uyulması zorunludur. *Amparo* başvuruları için temyiz süresiye 192. maddenin üçüncü fıkrasında on gün olarak belirlenmiştir.

11.683 sayılı Kanun'un 164. maddesine göre Ulusal Mali Mahkeme'nin re'sen inceleme yetkisi bulunmaktadır. Taraflardan birinin diğer tarafın iddiasını tamamen veya kısmen kabul etmesi durumu hariç olmak üzere tarafların iddialarından bağımsız ve maddi gerçeğe ulaşma ve davayı çözme konusunda geniş yetkilere sahip bir şekilde yargılama usulünü yürütür. Bu madde Mahkemeye ele aldığı konuyu hem hukuki hem de içeriksel olarak inceleme imkânı tanımaktadır.

İdari işlemlerin icrailiğine istisna getiren 11.683 sayılı Kanun'un 167. maddesi uyarınca yalnızca hakkında temyizde bulunulan vergi alacağının tahsili askıya alınır. Bunun dışındaki vergi alacaklarının tahsili gerçekleştirilecektir. Madde metninde ayrıca, Ulusal Mali Mahkeme'nin verdiği kararlara karşı yine bu mahkemeye temyiz başvurusunda bulunulursa, bu tür bir başvuru açıkça kabul edilemez olduğundan, başvuru konusu işlemlerin gerçekleştirilmesinin askıya alınmayacağı belirtilmiştir.

Vergi uyuşmazlıklarının çözümünde metoda ilişkin düzenlemeler, 11.683 sayılı Mali Usul Kanunu'nun ilk iki maddesinde yer almaktadır. Ekonomik yaklaşım ilkesinin tanındığı bu kanun maddelerinde ilkeye ilişkin kendine özgü bir ele alış biçimi öne çıkmakta, vergiye ilişkin kuralların yorumlanmasında benimsenecek bazı genel kurallar da bu yapıya eşlik etmektedir. Kanunun 1. maddesinin 1. fıkrası, *"Bu Kanunun veya bu Kanuna tabi vergi Kanunlarının hükümlerinin yorumlanmasında, amaçları ve ekonomik önemleri göz önünde bulundurulur. Yukarıda belirtilen hükümlerin içeriğindeki kuralların, kavramların veya terimlerin anlamlarını veya kapsamalarını kanunun lafzı veya ruhu ile belirlemek mümkün olmadığında, özel hukuk kurallarına, kavramlarına ve terimlerine başvurulabilir"* biçimindedir.¹¹²³ Fıkarda görüldüğü üzere ekonomik yaklaşım, mali hükümlerin yorumlanışında benimsenmesi gerekli yöntemlerden biri olarak gösterilmektedir. Bu da kanunun yorumlanmasında diğer yöntemlerin dışlanmamış olduğu bir yorum mantığına işaret eder. Ayrıca, ekonomik yaklaşımın sadece vergi ilişkisinin doğmasına yol açan hukuki ilişkilere uygulanacağı şeklinde bir sınırlama da madde metninde yer almamaktadır. Pekâlâ

¹¹²³ 1. maddenin ikinci fıkrasıysa şöyledir: "Bu kanunun uygulandığı her durumda, vergi mükellefinin aynı vergi statüsüne sahip diğer vergi mükelleflerine yapılan muameleye benzer muamele görme hakkı korunur ve garanti edilir. Bu hak, Federal Kamu Gelirleri İdaresi tarafından verilen ve bu kurum tarafından bu amaçla çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak yayınlanacak olan görüşleri bilme hakkını da içerir. Bu görüşler sadece bu kanunda veya yönetmeliklerinde açıkça belirtildiği takdirde bağlayıcı olacaktır"

başka tip hukuki ilişkilere de bu ilke uygulanabilecektir. 11.683 sayılı Kanun dışındaki vergi Kanunlarının da ekonomik yaklaşım çerçevesinde ele alınacağına ilişkin kuralın, vergiyi doğuran olayı düzenleyen normların yorumunda da bu ilkenin etkili olmasını beraberinde getireceği de söylenebilir.¹¹²⁴

2. maddedeysse ekonomik önlemler göz önünde bulundurulurken idareden beklenen davranış ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Buna göre, “*Vergiyi doğuran olayın gerçek mahiyetini belirlemek için, mükellefler tarafından fiilen gerçekleştirilen, sürdürülen veya kurulan eylemler, durumlar ve ekonomik ilişkiler dikkate alınacaktır. Mükellefler bu fiilleri, durumları veya ilişkileri, özel hukukun mükelleflerin asıl ekonomik ve etkin niyetini hayata geçirmek için sunduğu veya izin verdiği yasal biçimlere veya yapılara açıkça tabi tutmadıklarında, yetersiz yasal biçimler ve yapılar gerçek vergiyi doğuran olayın değerlendirilmesinde göz ardı edilecek ve gerçek ekonomik durum, mükellefler tarafından seçilenlerden bağımsız olarak özel hukukun bunlara uygulayacağı veya gerçek niyetlerine en uygun olarak uygulamalarına izin vereceği biçimler veya yapılar uygulanıyormuş gibi kabul edilecektir*”. İkinci maddenin düzenlenişinden anlaşılmaktadır ki kanunen öngörülmüş amacından ve hedefinden sapmamış olduğu için özel hukuk bakımından meşru sayılan ve hukukun öngördüğü şekilde sonuç doğuran hukuki eylem ve işlemlerin mali sonuçları üzerinde değişiklik yapmak mümkün olmayacaktır. Zira ekonomik yaklaşım yoluyla hukuki eylem ve işlemlerin biçimiyle içeriği arasındaki farka yoğunlaşmak suretiyle kendilerine ekonomik gerçekliğe uygun mali sonuçlar atfedilecek olanlar muvazaa üzerine kurulu hukuki eylem ve işlemler olarak gösterilmiştir. Muvazaa haricinde mali sonuçları üzerinde değişiklik yapılması 2. maddeye göre mümkün olan hukuki eylem ve işlemler, sundukları araçlar kanuni amaçları elde etmek için yetersiz kalacak olanlardır. Ulaşmak istenen hukuki amaç için yetersiz araçlar sunan hukuki eylem ve işlemler, aynı amaç için elverişli olanlar kullanılsaydı nasıl mali sonuç doğuracak idiyse Gelir İdaresi, Vergi Genel Müdürlüğü ve Gümrük Genel Müdürlüğü önünde o şekilde muamele görebilecektir.

Ulusal Mali Mahkeme’nin verdiği kararlar yukarıda açıklandığı üzere temyiz incelemesinden geçtikten sonra ikinci temyiz mercii olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi önünde ikinci temyiz hakkı doğmaktadır. Bu başvurular Medeni ve Ticari Usul Kanunu’nun 254. maddesine göre ve 4055 sayılı Federal Yargı Reformu ve Temyiz Kamaralarının

¹¹²⁴ **Tarsitano, Alberto** (2000), El Principio de la Realidad Económica en la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Nación: Tribunal Fiscal de la Nación: 40 Años, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Argentina.

Kuruluşu Hakkında Kanunun 2. maddesine dayanılarak yapılmaktadır. İfade edilen kanun hükümleri Arjantin Yüksek Mahkemesine olağan temyiz başvurusu yapmanın şartlarının genel çerçevesini çizmektedir. Vergi Usul Kanunu’nda Arjantin Yüksek Mahkemesine temyiz başvurusu yapmanın özel bir usulü öngörülmemiştir.

4055 sayılı Kanun’un 3. maddesine göre her türlü uyuşmazlık değil, ancak beş tür uyuşmazlık yetkili temyiz kamarasından kanunun öngördüğü usul ve süreye uyularak geçtikten sonra son temyiz mercii olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin önüne getirilebilir. Bu uyuşmazlıklar, davalı tarafı “Devlet”¹¹²⁵ (*La Nación*) olarak gösterilen davalar, bireylere ve ortaklıklara karşı yürütülen, içeriği belirli bir miktar borcun ödenmemesi, bir sözleşmenin hükümlerine uygun davranılmaması, kamu gelirlerinin tahribi ya da idari düzenlemelerin ihlali olan, karşı tarafı devlet yahut gelirleri toplamakla yetkili birim olan ve konusu beş bin Arjantin pesosunu aşan mali davalar, savaş zamanındaki deniz ambargolarını ve el koymaları ilgilendiren yahut askeri kurtarmaya, gemilerin aidiyetleri, lisanslarının meşruiyeti ve bunlar hakkındaki belgelerin düzenine ilişkin davalar, yabancı ülkeler tarafından aranan suçluların iadesi hakkında davalar, vatana ihanet, isyan, ayaklanma, cinayet, kundaklama veya patlama, korsanlık ve açık denizlerde ulusal gemilerde veya yabancı korsanlar tarafından işlenen gemi kazaları suçları için herhangi bir ceza davasında ve verilen cezanın on yıl hapis veya ceza infaz kurumunu aştığı tüm davalardır. Bu hükümde mali uyuşmazlıkları arasından Arjantin Yüksek Mahkemesine olağan başvurunun mümkün olduğu uyuşmazlıkların, nitelikleri ayrıntılı bir şekilde ortaya konarak sayılmış olduğu görülmektedir. Arjantin Yüksek Mahkemesi’ne olağan başvuru yolu için belirlenmiş bir dava konusu miktar hakkında 1285/1958 sayılı Kanun hükmünde kararnameyle belirlenmiş bir sınır bulunmaktadır. 21.708 sayılı Kanun ile değiştirilmiş olan bu miktar kanunun güncel metninde 200.000.000 Arjantin pesosu olarak yer almaktadır.

Arjantin Yüksek Mahkemesine olağanüstü başvuru yolunu düzenleyen 48 sayılı Ulusal Mahkemelerin Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 14. maddesinde eyalet mahkemelerinde başlamış olan bir yargılamanın Arjantin Yüksek Mahkemesine yapılacak başvuruya konu olması için öncelikle yargılama sürecinin eyalet içerisinde tamamlanması gerektiği, ancak eyaletin en yüksek yargı organının verdiği kesin karar üzerine Arjantin Yüksek Mahkemesine olağanüstü başvuru yapmanın mümkün olduğu açıklanmıştır. 14.

¹¹²⁵ La Nación, kelime anlamı olarak “ulus”a karşılık gelse de bu bağlamda, “Federal Devlet”e denk gelmektedir. Eyaletlerin tümünde yaşayan vatandaşların insan unsurunu oluşturduğu, tüm ulusa ait olan Devlet manasında kullanılan bu sözcüğü, buradan sonra aynı bağlama oturduğu müddetçe “Devlet” olarak kullanacağız.

maddeye göre üç tür uyuşmazlıkta Arjantin Yüksek Mahkemesine olağanüstü başvuru yapmak mümkündür. Bunlar, konusunu Ulusal Kongre'nin çıkardığı bir kanunun, bir uluslararası antlaşmanın veya Ulus adına kullanılmış bir yetkinin yahut bu yetkinin kullanımının geçersiz olduğuna dair kararın oluşturduğu başvurular; bir eyalet kanunu, kararnamesi veya eyalete ait bir yetkinin kullanımının Federal Anayasa, uluslararası antlaşmalar veya Ulusal Kongre yasalarına aykırılığı iddiasından kaynaklanan başvurular ve bir Federal Anayasa veya uluslararası antlaşma hükmünün ya da Ulusal Kongre'nin çıkardığı bir kanun hükmünün yahut eyalete ait bir yetkinin kullanımının yorumunun ve bu yoruma dayalı olarak kazanılan unvanların, hakların, ayrıcalıkların ve muafiyetlerin geçerliliğinin sorgulandığı başvurulardır. 48 sayılı Kanun'un 16. maddesinde söz konusu başvurular neticesinde Arjantin Yüksek Mahkemesi tarafından bozma kararı verildiğinde bu kararda ihtilaflı noktalar hakkında Mahkeme'nin beyanlarına yer verileceği ve yeniden yargılama yapılması için dosyanın ilgili mahkemeye iade edilebileceği, Mahkeme'nin esas hakkında karar verebileceği yahut aynı konu hakkında daha önce dosyanın yeniden yargılama yapılmak üzere iadesine karar vermişse bu kararının uygulanmasını emredebileceği düzenlenmiştir.

İkinci temyiz mahkemesi sıfatıyla Arjantin Yüksek Mahkemesi'ne yapılmış olağan başvuruların ve olağanüstü başvuruların reddi halinde bu ret kararına karşı aynı mahkemeye başvuru imkânı tanınmıştır. Medeni ve Ticari Usul Kanunu'nun 285. maddesine göre Mahkeme bu başvuruyu doğrudan reddedebilir, başvuruyu ilgilendiren belgelerin kopyalarının sunulmasını talep edebilir yahut gerekirse dosyayı yetkili olduğuna kanaat getirdiği mahkemeye yönlendirebilir.

Mali içerikli uyuşmazlıklar hem vergi toplanmasına yönelik işlemler hem de kredi operasyonları çerçevesinde alınan kararlar, çıkarılan kararnameler ve Kanunlar yönünden Arjantin Yüksek Mahkemesine yapılacak olağan ve olağanüstü başvuruların konusu olabilecek niteliği haizdir. Her bir somut olay ve hukuki işlem veya eylem bakımından yukarıda yer verilen mevzuattaki kanun yollarının tüketilmesi ve usulüne uygun başvuru yapılması halinde kamu kaynaklarının edinilmesine dair işlemler tümüyle Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin denetim sahası içinde kalmaktadır. Denetimin içeriğinin anayasaya ve uluslararası sözleşmelere aykırılık yahut Ulusal Kongre'nin çıkardığı Kanunlara aykırılık olması mümkündür. Bunun yanında, önemli bir hukuki sorunu çözmeye yönelik tereddüdü giderici ilke kararlar vasıtasıyla da Arjantin Yüksek Mahkemesi kamu kaynaklarının edinimi üzerindeki denetim yetkisini kullanabilmektedir.

İlk başvuru mercii olarak Ulusal Mali Mahkeme ve Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin belirlendiği mali kararlar bulunduğu gibi, yargısal denetimde ilk basamağın ilk derece mahkemeleri olarak belirlendiği mali kararlar da bulunmaktadır. Bunlar, vergi cezalarına karşı, cezayı veren kuruma yapılan gözden geçirme başvurusunun reddine ilişkin kararlar, vergi iadesi talebine binaen verilen kararlar, vergi iadesi talepleri ya da başlatılmış soruşturmalar hakkında yapılan gözden geçirme başvurularının 20 gün içinde karara bağlanmadığı haller, kaynakta kesinti usulüne göre alınan vergiler hakkındaki vergi iadesi taleplerinin üç ay içinde sonuçlandırılmadığı durumlardır. İlk iki durumda başvuru için öngörülen süre kararın öğrenilmesinden itibaren on beş gün olarak belirlenmiştir. Mali konularda temyiz mahkemesi olan Federal İdari Uyuşmazlıklarda Ulusal Temyiz Dairesine ilk derece mahkemelerinin sayılan hususlarda verdiği kararlara karşı başvurmak mümkündür. Ayrıca daha önce belirtildiği gibi Ulusal Mali Mahkeme'nin vergiler ve yaptırımlar konusunda verdiği kararlara karşı gözden geçirme ve 11.683 sayılı Kanun'un 159. maddesinde belirtilen dava konusu miktar bakımından sınırlı temyiz incelemesi sonucu verdiği kararlara karşı temyiz başvurusunun adresi yine aynı mahkeme olacaktır. Son olarak Ulusal Mali Mahkeme'nin karar vermekte geciktiği durumlar karşısında ve *amparo* başvuruları sonucu verdiği kararlara karşı yapılacak temyiz başvurusu için yetkilendirilmiş organ Federal İdari Uyuşmazlıklarda Ulusal Temyiz Dairesi'dir.¹¹²⁶

Arjantin'de kamu kaynaklarını elde etme yöntemleri üzerindeki yargısal denetimle ilgili yargı kararlarında, denetimin esasları, dayandığı ilkeler ve denetimi yapacak organlarla ilgili konuların tartışıldığı görülmektedir. Bu tartışmalar neticesinde mevzuatta yoruma açık bırakılmış konular hakkında içtihat oluşmuş, bu içtihatlar yargısal denetimin esaslarının belirlenmesinde mevzuatı tamamlayan, bir yandan da federal cumhuriyetçi yönetim şekli çerçevesi içinde devletin kamu kaynaklarının edinimine yönelik faaliyetlerinin anayasal düzenle bütünlüğünü sağlayan yaklaşımı belirleyen kaideleri ortaya koymuştur.

Konu hakkındaki en genel çerçevenin çizildiği Arjantin Yüksek Mahkemesi kararı *Horvath, Pablo c/ Fisco Nacional (D.G.I.) s/ ordinario (repetición) (Fallos: 318:676)*¹¹²⁷ kararı olarak gösterilebilir. Bu kararda Mahkeme, kamu hazinesinin ihtiyaç duyduğu gelirleri elde etmek için belirli bir sistemin diğerinden daha uygun olup olmadığı hakkında

¹¹²⁶ Vergi yükümlülerinin haklarıyla ilgili bilgi notu, Ekonomi Bakanlığı Kamu Gelirleri Alt Sekreterliği, <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/informes/derechosdelcontribuyente> (s.e.t.17.07.2024).

¹¹²⁷ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

karar vermeye yetkili olmadığını, kendi görev ve yetkisi dahilinde olanın yalnızca gelir elde etmeye yönelik işlemin Federal Anayasa’da yer alan ilke ve güvencelere uygunluğunu denetlemek olduğunu dile getirmiştir.¹¹²⁸ Aynı şekilde Mahkeme, yargı organının ekonomi sistemlerini yahut gelir sistemlerini, etkinlikleri ve verimlilikleri üzerinden sınıflandırma fonksiyonunun bulunmadığını, yargısal denetim kapsamında yapılacak olanın ancak, kurulan ekonomik sistemin ve gelir sisteminin Federal Anayasa’nın kamu gelirlerinin nelerden oluşacağını belirten maddesine, eşitliği düzenleyen maddesine ve Ulusal Kongre’nin vergi ihdas etme yetkisini düzenleyen maddesine uygunluğunu denetlemek olabileceğini açıklamıştır.¹¹²⁹ Çizilmiş bu anayasal çerçeve içerisinde Mahkeme, Ulusal Kongre’nin vergi ve vergi benzerlerinin ihdas edilmesi bakımından yasama organının geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu açıkça kabul etmiştir.¹¹³⁰ Yargıçların ekonomi politikası sorunlarını çözmeye yetkili olmadıklarının açıkça belirtildiği kararda, bu sorunlarda çözümün adresi yasama ve yürütme organı olarak gösterilmiştir.¹¹³¹

Yargı kuvvetinin içinde yer almayan ve organizasyonel bakımdan yürütme organına bağlı bir yargı kuruluşu olan Ulusal Mali Mahkeme gibi mahkemelerin anayasal meşruiyeti, bu durumun kuvvetler ayrılığına ne derece uygun olduğu sorusu üzerinden tartışılmıştır. Arjantin konuyla ilgili olarak 1960 yılında verdiği *Fernández Arias c/ Poggio (Fallos: 247:646)*¹¹³² kararında, idari organların yargısal yetkilerinin tanınmasının kuvvetler ayrılığı prensibinin görece yeni bir yönü olduğunu belirtmiştir. Bu tür kuruluşların kuvvetler ayrılığına dayanan anayasal sistemlere dahil oluşunun, bu sistemler üzerine yapılan teorik eleştiri ve spekülasyonların bir sonucu olmadığını, aksine devlet faaliyetlerine karşı yapılan ilk şikayetleri cevaplamaya yönelik pragmatik bir akılla oluşturulmuş evrensel modellerden birini teşkil ettiğini değerlendirmiştir. Kuvvetler ayrılığı prensibinin devlet konseptini geçen yüzyılda deneyimleyen kurucularının hayal edemeyecekleri kadar karmaşılaşmış bir yönetim pratiğinde idarenin çevik, verimli, etkin ve donanımlı bir yapı olmasının ve geniş

¹¹²⁸ Aynı yönde bkz. Bombal, Domingo L. c/ Dir. Gral. Impositiva (Fallos: 223:233), 31/07/1952, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025)

¹¹²⁹ Aynı yönde bkz. Ayerza, Alejandro c/ Prov. de Córdoba s/ repetición de pago indebido, (Fallos: 187:495), 26/08/1940, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025)

¹¹³⁰ López López, Luis y otro c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ eximición de inversiones (Fallos: 314:1293), 15/10/1991, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025)

¹¹³¹ Aynı yönde bkz. Propulsora Siderúrgica S.A.I.C. s/ recurso de apelación - A.N.A. (Fallos: 315:1820), 01/09/1992.

¹¹³² <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

yetkilerle donatılmış olmasının, ekonomik ve sosyal içerikli toplum menfaatlerinin karşılanabilmesi için en uygun çözüm olarak öne çıktığını vurgulamıştır. Bu çerçevede idari organların yargısal fonksiyon götmelelerinin, verdikleri kararlar yeterli bir yargısal denetimden geçtiği müddetçe kabul edilebilir olduğuna hükmetmiştir.

Ulusal Mali Mahkeme'nin kuruluşu ve çalışma biçimiyle ilgili olarak üzerinde durulan ve yürütme organının içinde yer alan bir yargısal organ olmasının getirisi olan yargısal tartışmalardan bir diğeri de bu Mahkeme'nin adil yargılanma hakkının gereklerine uygun olup olmadığı sorunu olmuştur. Amerikanarası İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesinin kapsamında yer alan hukuki dinlenilme, makul sürede yargılanma, yetkili, bağımsız, tarafsız ve tabii hâkim tarafından yargılanma haklarının ceza soruşturmalarda ve kişinin hak ve yükümlölüklerini tespit eden herhangi bir yargılamada korunması gerekliliklerini karşılayıp karşılamadığı üzerinden Mahkeme, sorgulamalarla yüzleşmiştir. Konu hakkında Federal İdari Davalarda Ulusal Temyiz Kamarası (*Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal*) 4. Dairesinin 03/06/1986 yılında vermiş olduğu *De Fabriziis, José Antonio* kararında, Sözleşmenin 8. maddesinin yargılama ve /veya soruşturmaları yapan kurumun organizasyonel açıdan yargı organı içinde olması gerekliliğini doğurmadığı ifade edilmiştir. Adil yargılanma hakkının yukarıda sayılan gereklilikleri bakımından da Mahkeme'nin yapısı ve düzenlenişinde bir hukuka aykırılık görülmemiştir.¹¹³³

İdare içinde yargısal fonksiyon güden bir kurum olan Ulusal Mali Mahkeme, idari kuruluşların kural olarak uygulamakla yükümlü oldukları, içtihadi nitelikteki *solve et repete* ilkesinden yine içtihadi olarak istisna edilmiştir. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin daha önceki kararlarında yer vermiş ve ancak istisnai olarak kendisinden vazgeçilebileceğini belirtmiş¹¹³⁴ olmasına rağmen tanımını yapmadığı ilkenin vergiler konusunda ne anlam ifade ettiği, 26/05/1959 tarihli *S.R.L. Aserradero Clipper (Fallos: 249:221)* kararında, “*solve et repete ilkesine göre vergilere, önceden ödenmiş olmaları koşuluyla itiraz edilebilir*” biçiminde açıklanmıştır.¹¹³⁵ 22/06/1989 tarihli *Trebas SA. s/ prohibición de innovar (Fallos:*

¹¹³³ **García Vizcaíno, Catalina** (2000) “Competencia en Materia Aduanera Según la Reforma de la Ley 25.239” :Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Nación: 40 Años, Argentina.

¹¹³⁴ Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires c/ Bemberg, Federico O. y Otto E. (Fallos: 205:448),23/08/1946,<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e. t.14/04/2025).

¹¹³⁵ İdarenin kararlarının icraîliği ilkesiyle birlikte ele alınan *solve et repete* ilkesi alan yazınında, “*devlet lehine bir alacağın tahsil edilmesini içeren herhangi bir idari işleme itiraz edilmesi, ancak bireyin ihtilaflı ödemeyi yapmayı daha önce kabul etmiş olması halinde mümkündür*” biçiminde tanımlanmaktadır. Bkz. **Garrido Falla, F** (1966), Tratado de Derecho Administrativo, 4. Baskı, 1. Cilt, (Genel Kısım) s.541, Instituto de

312: 1010) kararında Ulusal Mali Mahkeme'nin, vergilerin belirlenmesiyle ilgili idari işlemlere karşı, söz konusu vergileri ödemedi önce konunun geniş kapsamlı olarak tartışılacağı bir mecra olarak kurgulandığı ifade edilmektedir. Fakat karara göre, Ulusal Mali Mahkeme bir kez karar vermişse, bu kararının temyiz edilebilmesi için önce uygulanması gerekir. Karardan anlaşılan, verginin belirlenmesine ilişkin uyuşmazlıklarda ödeme öncesi yargısal denetimin yalnızca Ulusal Mali Mahkeme tarafından yapılacağıdır. Buradan sonra itiraza yönelik atılacak her adım genel kurala tabi olacak, karar uygulandıktan sonra temyizi mümkün olacaktır.

Solve et repete ilkesi karşısında, onunla çatışan bir uluslararası hukuk kuralı olarak 1978 yılında yürürlüğe giren Amerikanarası İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesinde yer alan hukuki dinlenilme ve mahkemeye erişim hakkı durmaktadır. Arjantin Yüksek Mahkemesi bu konuda 21/12/1989 tarihli *Microomnibus Barrancas de Belgrano* (Fallo: 312: 2490) kararında belirttiği üzere Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadını örnek almış, herhangi bir hak arama süreci için öne sürülen parasal gerekliliklerin, kategorik olarak değil, kişinin mahkemeye erişimini engelleyecek kadar yüksek olması halinde hukuki dinlenilme ve mahkemeye erişim hakkını ihlal edeceğine hükmetmiştir.¹¹³⁶ 02/08/2005 tarihli *Centro Diagnóstico de Virus S.R.L. c/Administración Federal de Ingresos Públicos-Dirección General Impositiva* kararındaysa Mahkeme, bizzat *solve et repete* ilkesini anarak, bu ilkenin anayasal güvenceleri zedelemesini önlemek amacıyla esnetilebileceğini kabul etmiştir. Ulusal Mali Mahkeme, önüne gelebilecek “ödemeye itiraz etmek için öncelikle ödeme” şartı içerikli bir hukuk kuralının anayasaya aykırılığını, Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin sayılan kararlarına dayandırarak tespit edebilecektir. Zira kendisinin normların anayasaya aykırılığı hususunda karar verme yetkisi yoktur.

Ulusal Mali Mahkeme'nin yetki alanına giren konulardan olan Vergi Usul Kanunu'nun 182. ve 183. maddelerinde düzenlenen özel nitelikli *amparo* başvurusunun temelindeki aşırı gecikme hali, yargı kararlarında somutlaşmış konulardan biridir. Ulusal

Estudios Políticos, Madrid; **Durand, Julio C.** (2007), El Pago Previo (solve et repete), en Tratado de Derecho Procesal Administrativo, 1. Cilt, Dir. Juan Carlos Cassagne, Buenos Aires, La Ley, s. 769.

¹¹³⁶ Kararda mahkemeye erişim hakkını düzenleyen Federal Anayasa'nın 18. maddesinin yorumlanmasında Arjantin Yüksek Mahkemesince geçmişte ele alınmış benzer davalardan verilen örnekler için bkz. Fernández, Fermín (Fallos: 215:225), 14/11/1949; Sauras, Martín, y Cía. Ltda. (Fallos: 215:501), 1949; Lahuirat, Villa Abrille y Cía., S.R.L. (Fallos: 219:668), 28/05/1951; Livorno, S.R.L. c/ Dirección de Vinos (Fallos: 247:181), 29/06/1960; Destilerías, Bodegas y Viñedos El Globo Ltda. (Fallos: 261:101), 10/03/1965; Adelpia, S.A.I.C. (Fallos: 285:302), 25/04/1973. Bu kararlarda Mahkeme, yerine getirilmesi istenen mali yükümlülüğün hak arama imkanını ortadan kaldıracak kadar ağır olması halinde, ilgili mali yükümlülüğün düzenlendiği kanun maddelerini anayasaya aykırı ilan etmiştir.

Mali Mahkeme kararlarında, kanunda yalnızca ismen yer verilen bu kriterin ne anlama geldiği açıklanmıştır. Buna göre *amparo* başvurusunun temelini oluşturan aşırı gecikme hali, yalnızca vergi idaresinden bir talepte bulunulan tarihle *amparo* başvurusunun yapıldığı tarih arasındaki zamanın hesaplanmasıyla ulaşılabilecek bir olgu değildir. Aksine, *amparo* başvurusu dahilinde aşırı gecikmenin tespiti için yapılan yargısal denetimin konusuna, prosedürün işleyişinde alışılmışın dışında bir gecikmenin yaşanmasına sebep olan aksaklıkların incelenmesi dahildir.¹¹³⁷ Yine Ulusal Mali Mahkeme'nin içtihadında yer aldığı üzere gecikme olgusunun şikâyetle konu olduğu bağlam içerisinde incelenmesi gerekir. Gecikmeyi haklı çıkaracak karmaşık durumlar dikkate alınarak, makul bir esneklik payı içerisinde değerlendirme yapmak gereklidir.¹¹³⁸

Vergilendirme üzerindeki yargısal denetimde, Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin kararlarında “ekonomik gerçeklik (*la realidad económica*)” ilkesi olarak yer alan, Türk Hukuk literatüründe “ekonomik yaklaşım ilkesi” ismiyle anılan ilke rehberliğinde vergiyi doğuran olayın tespiti, kendine yüksek yargı kararlarında yer bulmuş meselelerden biridir. 06/12/1961 tarihli *Cobo de Ramos Mejía, María Lía y otras c/ Prov. de Buenos Aires (Fallos: 251:379)* kararına konu vergi uyuşmazlığının konusunu, bir şirketin mali yükümlülüklerden kaçınmak üzere sınırlı sorumluluk prensibine dayalı ve sermayesi neredeyse tamamen kurucu kişinin taşınmaz malvarlığından oluşan bir şahıs şirketine dönüştürülmesine yönelik sözleşme oluşturmaktadır. Şirket sahibi vefat ettikten sonra mirasçılarından, söz konusu taşınmazlardan vefat eden kişinin alelade taşınmazlarıymış gibi vergi alınmasına yönelik gerçekleştirilen Gelir İdaresi işlemi, esasında ortada bir şahıs şirketi kurma niyetinin olmadığı, sırf mali yükümlülüklerden kaçınmak için bu şekilde bir sözleşme akdedildiği tespitine dayanmıştır. Talep edilen vergi Buenos Aires eyaleti vergi Kanunlarına dayanmaktadır. Olağanüstü itiraz yoluyla önüne gelen bu uyuşmazlık hakkında Arjantin Yüksek Mahkemesi, eyaletlerin vergi ihdas etme, vergiyi doğuran olayı ve vergi konusunu, bunların nasıl anlaşılması gerektiği konusu dahil olmak üzere belirleme yetkisinin bulunduğu altını çizmiştir. Bu yetkileri kullanırken eyaletlerin, vergi yükümlülüklerinin mümkün olduğunca adil dağılımı ve mali güce göre vergi ilkelerine uygun en verimli kaynak toplama rejimini kurmak için gerekli tedbirleri alma ve prosedürleri uygulama görevi

¹¹³⁷ Tribunal Fiscal de la Nación, sala B, 21/12/1998, “Compañía Azucarera Concepción SA”. Kararın alındığı eser: **García Vizcaíno, Catalina** (2011), *El Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Nación y sus Instancias Inferiores y Superiores: En homenaje a los cincuenta años del Tribunal Fiscal de la Nación*, 2. Baskı, Buenos Aires, AbeledoPerrot, s.603.

¹¹³⁸ Tribunal Fiscal de la Nación, sala A, 20/09/2000, “Limpioquim San Juan SA”, Errepar BD 4-P03478. Kararın alındığı eser: **Vizcaíno**, s. 603.

olduğunu ifade etmiş, ekonomik yaklaşım ilkesini uygulamanın ifade edilen tedbirlerden biri olduğunu, kendi içtihadına dayanarak tespit etmiştir.

Davaya konu olayın geçtiği Buenos Aires Eyaleti Mali Kanunu'nun 7. maddesinde vergiyi doğuran olayın tespitinde tarafların öne sürdüğü hukuki veya sözleşmesel formdan bağımsız olarak, gerçekte vuku bulan eylem ve durumlara bakılacağı ifade edilmektedir. Kararda bu kanun hükmüne ve başka eyaletlerdeki aynı içerikli kanun maddelerine atıf yapılarak bu kurallarda yer alan ekonomik yaklaşım ilkesinin, Federal Devlet'in vergi toplama faaliyetine destek veren ilkelerden birini teşkil ettiğine işaret etmiştir.¹¹³⁹

Ekonomik yaklaşım ilkesinin anayasal sınırları bu kararda Federal Anayasa'nın üstünlüğü ve eyaletlerin tümünün Federal Anayasaya uyma zorunluluğu ile Ulusal Kongre'nin tüm ülkede uygulanmak üzere temel Kanunları yapma ödevinin bulunduğu kuralları olarak gösterilmiştir. Buna göre ekonomik yaklaşım ilkesi çerçevesinde vergiyi doğuran olayın aslını ortaya çıkarmak için yapılacak yorumlar Federal Anayasaya aykırı sonuçlar doğuramayacağı gibi, temel Kanunlar olan Medeni, Ticaret, Ceza, Maden, İş ve Sosyal Güvenlik Kanunları, vatandaşlığı düzenleyen Kanunlar, iflas, parada ve resmi belgede sahtecilik hakkında Kanunlar ve yargılamaların jüri tarafından yapılacağına dair kurallar ile ters düşmeyecektir. Olayda bu sınırları aşılmadığı gerekçesiyle Mahkeme, Buenos Aires Gelir İdaresinin yaptığı işlemde hukuka aykırılık bulmamış olan Temyiz Mahkemesi'nin kararını onamıştır. Benzer şekilde 22/12/1996 tarihli *Autolatina Argentina S.A. (T.F. 12463-I) c/ Dirección General Impositiva (Fallos: 319:3208)*¹¹⁴⁰ kararında ekonomik yaklaşım ilkesinin uygulamasının vergi ilişkisini somut olarak düzenleyen Kanunların öngördüğü düzeni değiştirmesinin kanunilik ilkesine ters düşeceğinden bahisle kabul edilemez olduğu belirtilmiştir. Karara göre aksinin kabulü, hukuki güvenlik ilkesini ciddi şekilde zayıflatacak ve vergi mükelleflerinin davranışlarını düzenleyebilmeleri için devletin vergiye ilişkin kuralları açıkça belirlemesine duydukları ihtiyacın göz ardı edilmesi anlamına gelecektir.¹¹⁴¹

¹¹³⁹ Arjantin Yüksek Mahkemesi, eyaletlerin vergi idarelerine karşı değil, Arjantin Federal Gelir İdaresi (AFGI)'ye ve Vergi Genel Müdürlüğüne karşı açılmış davalarda da ekonomik yaklaşım ilkesini uygulamaktadır. Bu davalarda ilkenin tanımını 11.683 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen 2. maddesine göre tanımlamaktadır. Örnek olarak bkz. Molinos Rio de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/Recurso Directo de Organismo Externo (Fallos: 344:2175) 02/09/2021; Consorcio de Empresas Mendocinas Potrerillos S.A. c/ D.G.I. (Fallos: 340:1513), 31/10/2017.

¹¹⁴⁰ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴¹ Aynı değerlendirmenin yer aldığı yakın tarihli karar örneği olarak bkz. Vidal, Matías Fernando Cristóbel y otros s/Infracción ley 24.769 denunciante: AFIP – Dirección General Impositiva (Fallos: 344:3156), 28/10/2021.

Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarında kendine yer bulmuş konular arasında, Arjantin Yüksek Mahkemesi'ne yapılan olağan ve olağanüstü başvuruların hukuk dünyasında doğurduğu sonuçlar ve etkileri de bulunmaktadır. Olağan başvurularda Mahkeme, kendinde davayı esastan çözmeye yetki görmemiş, yetkisinin sınırlarını yetkili mahkemeyi tespit edip verdiği kararı uygulamak üzere esas mahkemesine dosyayı geri göndermek olarak belirlemiştir.¹¹⁴² Mahkeme her ne kadar prensip olarak, Kanunların, kararnamelerin ve idarecilerin yahut onların temsilcilerinin tüm eylemlerinin anayasaya uygunluk denetimini yaparak Federal Anayasa'nın, federal normların ve hükümlerin üstünlüğünü güvence altına almaya hizmet eden bir başvuru yolu olarak tarif ettiği¹¹⁴³ olağanüstü başvuru yolunun sonuçlandırılmasında da aynı kuralın geçerli olduğunun altını çizse de, karara konu olayın taraflara ait bireysel menfaati aştığı ve örneğin ulusal sosyal güvenlik sistemi için gerekli kaynağın toplanmasını etkilemesi sebebiyle toplumu ilgilendirdiği, kendisinden önce dosyayı karara bağlamış Mahkeme'nin argümanlarının, gelecekte gerçekleşecek kamu geliri elde etmeye yönelik faaliyetleri sekteye uğratabilecek nitelikte olduğu durumlarda bu kuralın esnetilebileceğini kabul etmek gerektiğini belirtmiştir.¹¹⁴⁴ Mahkeme benzer şekilde, olağanüstü başvuruya tabi olan karar türleri konusunda, şayet gelirlerin toplanmasını tehlikeye düşüren yahut federal bir hakkın kullanımının engellenmesine yol açacak bir durum mevcutsa başvuruların kabul kriterlerinde esnemeye gidilebileceğini ifade etmiştir.¹¹⁴⁵ Vergilerin toplanmasına yönelik faaliyetin kendisinin, doğası itibarıyla federal nitelikteki bir hakkı kamu hizmetinin sunulması üzerinde tehdit oluşturmak suretiyle tehlikeye attığı durumlarda da aynı esneme mümkün görülmüştür.¹¹⁴⁶

Olağanüstü başvurularda kabul edilebilirlik kriterinin esnetildiği bir başka konu, olağanüstü başvuruya konu olacak kararın davaya konu olguların açıklanması, tanımlanması sınırlarının ve kapsamının belirlenmesine ilişkin olmaması gerekliliğidir. Mahkeme eğer bu

¹¹⁴² Dolce Neve SA, (Fallos: 323:2727), 19/09/2000, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴³ Lorenzo Alberto Manzoratte c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 280: 228), [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴⁴ Fisco nacional-Dirección General Impositiva c/ Enercom SRL (Fallos: 323: 825), 25/05/2000, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴⁵ Nación c/ S.A. Sasetru C.I.F.I.A. (Fallos: 298:626), 06/09/1977, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴⁶ Dirección General de Rentas de la Peia. De Santa Fe c/ Empresa Central "El Rápido" S.A. s/apremio (Fallos: 259:43) 17/06/1964; Ejecución Fiscal (Gobierno de Mendoza; Dirección de Rentas) c/ Central Cas'ide S.R.L por cobro Activ. Lucrativas y Adicional \$ 743.417 m./n. Apremio (Fallos: 283:20). 16/06/1972. Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

tür kararlarda federal sorunların çözümünü ilgilendiren bir yön görür, karar kapsamındaki olguların açıklanması, yürürlükteki hukukun yorumlanmasıyla bazı genel sonuçlara ulaşılmasına aracılık ederse olağanüstü başvuru kapsamında inceleme yapmayı kabul etmektedir.¹¹⁴⁷ Ayrıca, verilen bir kararda açıkça hukuka aykırılık bulunması (*arbitrariedad*) durumunda, bir diğer deyişle Federal Anayasa'nın ve uluslararası anlaşmaların yargılama usulüne ilişkin olarak sağladığı minimum gerekliliklerin karşılanmaması sebebiyle yargılama prosedürüne ilişkin bir temel hakkın ihlal edildiği durumlarda Arjantin Yüksek Mahkemesi, kendini kabul edilebilirlik kriterleriyle bağlı görmemekte ve olağanüstü başvuruları kabul etmektedir.¹¹⁴⁸

Olağanüstü başvuru Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin 28/07/1971 tarihli *Lorenzo Alberto Manzoratte c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 280: 228)*¹¹⁴⁹ kararında anayasal düzenin vasisi ve nihai yorumlayıcısı olarak gösterilmiştir. Bununla birlikte Kanunların Federal Anayasaya aykırılığını ilan etme yetkisinin bulunduğunu uzun süre, 27/09/2001 yılında verdiği *Mill de Pereyra, Rita A. Y otro c/Estado de la Provincia de Corrientes (Fallos:324:3219)*¹¹⁵⁰ kararına kadar kabul etmemiştir. Bu karardaysa çok sınırlı durumlarda böyle bir yola başvurulabileceğini kabul etmiştir. 27/10/2012 yılında verdiği *Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/Ejército Argentino s/ daño y perjuicios (Fallos: 235:2333)*¹¹⁵¹ kararından itibaren yargı yetkisinin, tarafların taleplerinden bağımsız olarak Federal Anayasa'nın üstünlüğünü koruma görevi kapsamında, çatışma halinde Federal anayasaya aykırı kanunu bir kenara bırakıp doğrudan Federal Anayasayı uygulamayı kapsadığını kabul etmiştir. Bununla birlikte Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin verdiği kararların bağlayıcılığı *erga omnes* niteliğinde değil, *inter partes* niteliğindedir. Yalnızca davanın tarafları bakımından sonuç doğururlar. Fakat yine de Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarında yargıçların, Arjantin Yüksek Mahkemesi içtihadından makul sebepler ve yeni argümanlar

¹¹⁴⁷ Recurso de hecho deducido por la Defensora Pública de Menores e Incapaces en la causa F. V., J. A. y otros c/ Castelli, Rubén Maciel y otros s/ indemnización por fallecimiento (Fallos:343:1416), 19/10/2020; Ramos, Nicolás y otra c/ Eduardo E. Loiotile y otros (Fallos: 307:228), 19/03/1985. Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴⁸ Cambrea, Juan Rodolfo c/ CEAMSE s/ escrituración (Fallos: 347: 632), 25/06/2024; Garay, Diego Sebastián c/ Provincia de Mendoza s/ amparo, 02/07/2024; Bronway Technology S.A. c/ AFIP s/ inc. Apelación (Fallos: 347: 596), 04/06/2024; "Recurso de hecho deducido por M. A. J. en la causa G., A. J. c/ J., M. A. s/ cuidado personal de los hijos (Fallos: 347:441), 16/05/2024.

Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁴⁹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁵⁰ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁵¹ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

ortaya koymadan ayrılan kararlarının dayanaktan yoksun kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹¹⁵²

Mahkemelerin kamu kaynaklarının oluşumu üzerinde yaptıkları yargısal denetim pratiğini, ilgili mahkemelerin faaliyet raporlarından da izlemek mümkündür. Arjantin Cumhuriyeti Devleti'nin internet sitesinde Ulusal Mali Mahkeme'nin faaliyeti yıllık olarak raporlanmaktadır. Bu raporlarda genel olarak, Mahkeme'nin 4 dairesinin vergi uyuşmazlıklarına, 3 dairesinin yalnızca gümrük uyuşmazlıklarına ayrıldığı bilgisi yer almıştır. 2024 raporuna göre Mahkeme'nin gümrük vergileriyle ilgili olarak karara bağladığı uyuşmazlıklar her üç yılda da diğer vergi uyuşmazlıklarından daha fazla olmuş ve aradaki fark gittikçe açılmıştır. 2022 yılının Ocak ve Haziran ayları arasında karara bağlanan gümrük vergisi uyuşmazlıkları sayısı 501, aynı dönemde karara bağlanan diğer vergi uyuşmazlıklarının sayısı 359 olmuştur. 2023 yılının Ocak ayıyla Haziran ayı arasında karara bağlanan gümrük vergisi uyuşmazlıklarının sayısı 800, diğer vergi uyuşmazlıklarının sayısı 316 olmuştur. Son olarak 2024 yılının aynı döneminde karara bağlanan gümrük vergisi uyuşmazlıklarının sayısı 1039, diğer vergi uyuşmazlıklarının sayısı 327 olmuştur.¹¹⁵³

Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarının konu ve türlerine göre istatistikleri hakkında raporlar, Mahkeme'nin internet sitesinde yer almaktadır. Bu raporların incelenmesi, bize kamu kaynaklarının oluşumu ile ilgili devlet faaliyetleri üzerinde yapılan yargısal denetimde Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin payının ne olduğu konusunda fikir edinmede fayda sağlayacak, denetimin fiili işleyişindeki ritmini takip etmeye yarayacaktır. Yakın dönem hakkında bilgi edinmek maksadıyla yayınlanmış olanlar arasından son üç yılın verisini örnek olarak incelemiş bulunmaktayız. Bu çalışmanın yapıldığı tarihte 2024 yılına ilişkin raporlar henüz yayınlanmamış olduğundan üzerinde çalıştığımız raporlar 2021,2022 ve 2023 yıllarına ait raporlar olmuştur. 2021 yılında “Vergisel-Finansal Hususlar” kategorisinde verilen kararların sayısı, tekil başvurular ve kolektif başvurular beraber değerlendirildiğinde 1971 olmuştur. Bu, diğer kategoride aynı yıl verilmiş kararlarla kıyaslandığında önemli miktara işaret etmektedir. Zira İdari Hususlar, Çevresel Hususlar, Tüketici Hukuku, Medeni-Ticari Hususlar, İnsan Hakları-Kurumsal Meseleler, Birincil ve

¹¹⁵² Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Lloyds Bank (BLSA) Limited c/ Okecki, Juan José (Fallos: 318: 2060), 19/10/1995; Cerámica San Lorenzo (Fallos: 307:1094), 04/07/1985; Rolón Zappa, Víctor Francisco s/ queja(Fallos:311:1644),25/08/1988.

Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁵³ Ulusal Mali Mahkeme Faaliyet Raporu, [https://www.argentina.gob.ar/tribunalfiscal/informes-de-gestion,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://www.argentina.gob.ar/tribunalfiscal/informes-de-gestion,(s.e.t.14/04/2025)).

Münhasır Yetkiye Tabi Hususlar¹¹⁵⁴, Ücretlere İlişkin Hususlar, İş Hukuku, Cezai Hususlar, Sosyal Koruma¹¹⁵⁵, Sağlık olarak somutlaşan diğer kategoriler arasında, verilen karar sayısı sıralamasında Vergisel-Finansal Hususlar kategorisinde verilen kararlar dördüncü sıraya yerleşmiştir. En çok karar verilen kategoriyse 3508 kararla Sosyal Koruma kategorisi olmuştur. Bu kategorinin ardından Vergisel-Finansal Hususlar kategorisinden önce Cezai Hususlar ve İdari Hususlar gelmektedir.¹¹⁵⁶

2022 yılında Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin Vergisel-Finansal hususlara ilişkin kararları, Mahkemece verilen kararların türlerine göre miktarsal sıralamasında üçüncü sıraya yükseldiği görülmektedir. Birinci sırayı Sosyal Koruma kategorisi ve ikinci sırayı Cezai Hususlar kategorisi oluşturmaktadır. Fakat verilen istatistikte 2022 yılının belirgin özelliği, birinci sırada yer alan Sosyal Koruma kategorisinde verilen kararların diğer tüm kategorilerle arasında açık bir fark olmasıdır. Bireysel ve kolektif davalarda verilen kararlar birlikte ele alındığında 2022 yılında 11.732 Sosyal Koruma kararı verilmişken, Cezai Hususlarda verilen kararlar 2527 adet ve Vergisel-Finansal Hususlar hakkında verilen kararlar 2200 adet olmuştur.¹¹⁵⁷

2023 yılı için sunulan istatistikte Vergisel-Finansal Hususlar kategorisinin sıradaki 1321 toplam karar ile dördüncü sıraya gerilediği görülmektedir. Sosyal Koruma (8201 adet karar) ve Cezai Hususların (2703 karar) birinci ve ikinci sırada yerlerini koruduğu, farklı olarak 2023 yılında Tüketici Hukukuna ilişkin kararların (1491 adet karar) üçüncü sıraya yerleştiği göze çarpmaktadır.¹¹⁵⁸

2.3.3. Kamu Kaynaklarını Harcamaya Yetkili Organlar Üzerinde Yargısal Denetim

Kamu kaynaklarının Arjantin Cumhuriyeti'ndeki anayasal rejiminde sosyal katmanların kamu kaynaklarının yönetimine etkilerini ele aldığımız bu bölümde, kaynakları

¹¹⁵⁴ Federal Anayasa'nın 117. maddesine göre Arjantin Yüksek Mahkemesi, büyükelçileri, bakanları ve konsolosları ilgilendiren ve herhangi bir eyaletin taraf olduğu tüm konularda, birincil ve münhasır yetkilidir.

¹¹⁵⁵ Bu kategori, orijinal dilinde "Previsional" biçiminde ifade edilmektedir. İspanyol Kraliyet Akademisi Sözlüğü bu kelimenin diğer birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi "sosyal koruma (previsión social) ile ilgili olan veya ona ait olan" anlamına geldiğini ifade etmektedir. Bkz. <https://dle.rae.es/previsional?m=form>, (s.e.t.12/12/2024)

¹¹⁵⁶ Arjantin Yüksek Mahkemesi 2021 Faaliyet Raporu, <https://www.csjn.gov.ar/transparencia/datos-estadisticos/sentencias/2021>, (s.e.t. 14/04/2025)

¹¹⁵⁷ Arjantin Yüksek Mahkemesi 2022 Faaliyet Raporu <https://www.csjn.gov.ar/transparencia/datos-estadisticos/sentencias/2022>, (s.e.t. 14/04/2025)

¹¹⁵⁸ Arjantin Yüksek Mahkemesi 2023 Faaliyet Raporu <https://www.csjn.gov.ar/transparencia/datos-estadisticos/sentencias/2023>, (s.e.t. 14/04/2025)

kontrol eden erkler bakımından Federal Anayasa'nın çizdiği kamu görevlerinde eşitlik, liyakat, kamu etiği ve şeffaflığın uygulanıp uygulanmadığı, kaynakların sosyal katmanlara dağılımı bakımından bu dağılımın Federal Anayasaya ve Kanunlara uygun gerçekleştirilip gerçekleştirmediği konularında yapılan yargısal denetim incelenecektir.

Devlet teşkilatında kamu kaynaklarını yöneten kadrolardan seçimle işbaşına gelenler hususunda yargısal denetim bakımından ilk olarak seçim işlerinin denetimi konusuna odaklanmak gerekmektedir. Zira bu kişiler bakımından kamu görevinin denetimi halk tarafından seçilmekle başlamaktadır. Arjantin Cumhuriyeti'nde seçim işlerinin yürütümü ve denetimi Ulusal Seçim Yargısı (*Justicia Electoral Nacional*) tarafından yapılmaktadır. Ulusal Seçim Yargısı, Ulusal Yargı Erkine bağlı bir mahkemedir ve siyaset/seçim mevzuatının uygulanmasında en yüksek mercidir. Seçim süreçlerinin düzenlenmesinde temel bir rol oynayarak yargı, kontrol, seçim idaresi ve kayıt işlevlerini yerine getirir.¹¹⁵⁹ Ülkenin bölündüğü seçim bölgelerinin her birinde (23 eyalet ve Buenos Aires Şehri) yargı yetkisine sahip 24 federal ilk derece mahkemesi ve tüm Arjantin Cumhuriyeti üzerinde yargı yetkisine sahip ve bu konudaki en yüksek makam olan tek bir temyiz mahkemesinden (Ulusal Seçim Kamarası- *Cámara Nacional Electoral*) oluşur.

Ulusal Seçim Kamarası'nı düzenleyen ve 19.108 sayılı Kanuna göre, Ulusal Seçim Kamarası'nın yargısal işlevleri siyasi partiler hakkındaki organik kanunu, Ulusal Seçim Kanunu'nu ve tamamlayıcı kanunlarını uygulamaktır. Denetim işlevleriye, siyasi partilerin kuruluşu, örgütlenmesi, finansmanı ve faaliyetleri üzerinde gerçekleşmektedir. Ulusal Seçim Yargısının “seçim idaresi” vasfıyla yerine getirdiği görevleri arasında geçici listelerin ve kesin seçim kütüklerinin hazırlanması, düzeltilmesi, basılması ve sergilenmesi, oy verme merkezlerinin ve yetkililerinin faaliyet göstereceği yerlerin belirlenmesi ve oy sandıklarının yerleştirilmesi ve geri çekilmesinin kontrol edilmesi yer almaktadır. Öte yandan, Kamaranın kayıt tutma görevleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda Kamara, Ulusal Seçmen Kütüğü, Ulusal Siyasi Parti Üyeleri Kütüğü, Genel Vatandaşlık Kütüğü, Seçim Haklarını Kullanmaktan Menedilenler Kütüğü, Genel Konsolosluklar Kütüğü, Yurtdışında İkamet Eden Seçmenler Kütüğü, Seçim Suçları Kütüğü ve Siyasi Partilerin İsimleri, Sembolleri, Amblemleri, Kimlik Numaraları, Banka Hesapları ve Mali Görevlileri Kütüğünden sorumludur.

¹¹⁵⁹<https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/normativa-electoral/normativa-electoral-nacional/justicia-electoral>, (s.e.t. 14/04/2025).

İster atanmış isterse seçilmiş olsun, kamu görevlilerinin görevlerini icra ettikleri sırada meydana gelen hukuka aykırılıkları konu edinen davalar Devlet’e karşı açılırlar. 201/2017 sayılı kararnameye göre bu davalardan birini açan tarafın Başkan, Başkan Yardımcısı, Kabine Başkanı veya bir bakanla arasında çıkar çatışması yaratabilecek bir durum yahut bir bağlantı olabilecek durumlarda, Devlet’in adli veya adli olmayan işlemlerde yeterli şekilde savunulmasını sağlamak ve cumhuriyetçi etik kurallarına tam olarak uymak amacıyla özel bir prosedür uygulanmaktadır. Kararnamede bu prosedürün gerekliliği konusunda referans, kamu hizmetinde dürüstlüğün korunması için standartları belirleyen, bu kapsamda kamu görevlerinde çıkar çatışmalarının önlenmesi ve şeffaflığın sağlanması için gerekli temel yükümlülükleri ortaya koyan BM Yolsuzluğa Karşı Sözleşme ve Yolsuzluğa Karşı Amerikanarası Sözleşme olarak gösterilmiştir.

Bahsi geçen özel usulün gerekçesi olarak kararnamenin gerekçe kısmında ayrıca 25.188 sayılı Kamu Görevinde Etik Kanunu’nun 2. maddesi gösterilmektedir. Bu madde devlet memurlarının "dürüstlük, doğruluk, iyi niyet ve cumhuriyetçi kemer sıkma (*austeridad republicana*)¹¹⁶⁰" ilkeleri çerçevesinde hareket etmeleri, tüm eylemlerinde devletin çıkarlarını ve genel refahın kişisel çıkarlardan daha fazla tatmin edilmesini sağlamaları, kararlarını en üst düzeyde şeffaflıkla almaları gerektiğini belirlemektedir. Kararnamede hem 25.188 sayılı Kanun’a hem de 19.549 sayılı İdari Yargılama Kanunu’na dayanılarak idarecilerin yakınlarıyla ve bağlantılı oldukları kişilerle ilgili konulara müdahale etmemeleri kuralı kararname gerekçesinde vurgulanmıştır. Tüm bunların ışığında kararnamede, Federal Devlet’in 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu’nun 8. maddesine göre Kamu Sektörü içinde sayılan kurum ve kuruluşların taraf olduğu davalarda, Başkan, Başkan Yardımcısı, Kabine Başkanı veya bir bakanla davanın taraflarından biri, hukuki temsilcileri veya hukuki danışmanları ile ilgili olarak aynı kararnamede sayılan hallerden herhangi birini içeren bir bağlantı bulunuyorsa Ulusal Hazine Savcılığı tarafından temsil edilmesi hususu hükme bağlanmıştır. Ulusal Hazine Savcılığı (*Procuración del Tesoro de la Nación*), kanun ile kurulmuş bir devlet kurumudur. Kuruluş kanunu olan 24.667 sayılı Kanun’un 2. maddesinde bu kurumun Ulusal Yürütme Organı’nın bir yerinden yönetim kuruluşu olduğu ve Başkan’a bağlı olarak çalışacağı belirlenmiştir. İdari yapısı ve bütçesi aynı maddeye göre Adalet Bakanlığı’nın organizasyonu ve bütçesine dahildir. Personeli de Adalet Bakanlığı personeline dahildir. Bakanlarla aynı hiyerarşik seviyede bulunan Hazine Savcısı, yetkilerini

¹¹⁶⁰ Krallık Akademisi İspanyol Dili Sözlüğünde (*Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*) “austeridad” kelimesinin kökü olan “austero”, “ölçülü, aşırılık içermeyen” biçiminde tanımlanmış, kelimenin zıt anlamlıları “gösteriş” ve “israf” olarak gösterilmiştir.

kullanırken teknik bağımsızlığa sahiptir. Bir davanın Hazine Savcılığı tarafından takip edilmesine sebep olan Başkan, Başkan Yardımcısı, Kabine Başkanı yahut bakanlardan biri, hukuki temsilcileri veya hukuki danışmanlarıyla bağlantı halleri, bahse konu 201/2017 sayılı kararnamede şu şekilde sayılmıştır:

-Dördüncü derece dâhil kan ve ikinci derece dâhil kayın hısımlığı,

-Ortaklık veya topluluk,

-Görölmekte olan bir dava,

-Borçlu veya alacaklı olma,

-Önemli menfaat sağlamış olma,

-Tüzel kişilerde, her ne sıfatla olursa olsun, şirketin iradesini oluşturabilecek bir menfaati elinde bulunduran veya sahip olunan paylar, kotalar veya menfaatler nedeniyle hâkim bir etkiye sahip olan bir yönetici, hissedar veya ortakla ilgili olarak yukarıdaki bağlardan herhangi biri.

Kararnamede belirtilen “bağlantı” hali, 26.831 sayılı Kanun uyarınca halka arz rejimine tabi şirketler söz konusu olduğunda, sermayenin yüzde beşinden (%5) fazlasına sahip olan herhangi bir hissedar veya ortak anlamına gelecektir. Bakanlar ve eşdeğer makamlar hakkında yapılacak değerlendirmelerde tespit edilecek “bağlantı”, bu makamların kendi etki veya yetki alanları dahilindeki işlemlerle ilgili olmalıdır.

Kararnamenin 2. maddesi Ulusal Hazine Savcılığı’nın yetki alanına bırakılmış söz konusu uyuşmazlıklarda sorumluluğunu, “vatandaşların kamu yararına dosdoğru ve hatasız yönetim konusunda şüphe duymalarını veya böyle bir yönetimden mahrum bırakılmalarını önlemek için en yüksek temellendirme, bilgi dağıtımı ve şeffaflık standartlarını sağlayarak devletin savunmasını yürütmek” olarak belirlenmiştir. 3. maddeye göre Ulusal Hazine Savcılığı bu sorumluluğu doğrultusunda internet sitesinde, kararnamede gösterilen kategorilerdeki bilgi ve belgeleri yayınlamak ve güncel tutmakla mükelleftir.¹¹⁶¹

Merkezî idarenin pir parçası olmasına karşın Hazine Savcılığı, yargı sürecinde denetleyici rol oynamaktadır. Yetkisi kapsamındaki davalarda bir yandan Devlet için müdafilik rolü üstlenirken öte yandan halk için kamusal bilgiye erişim hakkının gereğini

¹¹⁶¹ Ulusal Hazine Savcılığının güncel bilgi sunmakla yükümlü olduğu kategoriler şunlardır: a) Bu düzenleme kapsamındaki davaların ve diğer işlemlerin, kapak sayfası, dosya numarası ve yeri ile Ulusal Yargı Erki’nin dijital dosyasına erişim bağlantısını gösteren listesi. b) Kamusal bilgiye erişim alanında öngörölen kural ve istisnalara uygun olarak, işlemlerin durumu ve yapılacak duruşma veya toplantılar hakkında güncel bilgiler.

yapmakla yükümlü bir idari birim olarak faaliyet göstermektedir. Üstlendiği fonksiyonun bu sebeple idari-yargısal fonksiyon olduğu ifade edilebilir. Kurumun yaptığı görevi yargısal denetim konusu kapsamında incelememizin sebebi, üstlendiği rolün kendisinin yargı sürecine içkin olması ve içeriğinin yargının davalar yoluyla yaptığı denetime dahil olmak ve bu denetim süreci hakkındaki bilgileri halkla paylaşmaktan ibaret olmasıdır.

Ulusal Hazine Savcılığı aracılığıyla yapılan denetim, kamu kaynaklarının idaresinde Federal Anayasa'nın çizdiği yetki haritasının sınırlarını aşan bir hukuka aykırı hakimiyet ve menfaat ilişkisinin kurulup kurulmadığının ortaya çıkması ve halkla paylaşılmasını sağlamaktadır.

Kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi bakımından Hazine Savcılığı'nın bir davada mevcudiyeti kadar, davanın kendisinin gidişatı ve usulü de önem arz etmektedir. Başkan, Başkan Yardımcısı, Kabine Başkanı ya da bakanlarla bağlantılı olsun ya da olmasın, merkezî idarenin, eyaletlerin idarelerinin ve belediyelerin kamu harcamaları hakkında olanlar dahil olmak üzere idari eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir. Sosyal yapı içerisinde kaynakların yeniden dağıtımına yönelik kararları olan katkıya dayanan sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesi ve katkıya dayanmayan sosyal güvenliğin sağlanarak sosyal korumanın genişletilmesi, ayrıca kamu kaynaklarının amacı dışında, özel kişilerin menfaatine kullanımını içeren yolsuzluk davaları da bu anlamda idari eylem ve işlemler üzerindeki yargı denetimi kapsamındadır. Bu denetim, 19.549 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na tabi olarak yürütülmektedir.

19.549 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 30. maddesine göre idare, Kanun'un 23 ve 24. maddesinde sayılan haller dışında Federal Devlet'e yapılacak şikayetler için öncelikle idari başvuru yoluna gitmek zorunluluktur. Yargı denetimine konu olabilecek hususlar ise 23 ve 24. maddelerde şu şekilde sayılmıştır:

-İdarenin ilgili kurumuna yapılan şikâyetin özü hakkında karar verilmeksizin şikayetçinin yürüttüğü idari süreçleri engellenmesi,

-Kendisine yapılan talebe karşı idarenin sessiz kalması veya belirsizlik yaratması,

- Aynı kanunun 9. maddesinde idareye yüklenen, Anayasal bir hakkı veya güvenceyi ihlal etme anlamına gelen idari eylemlerden kaçınma yükümlülüğünün veya askıya alınmasını gerektiren açık bir kural olduğunda yahut henüz tebliğ edilmemiş olduğunda bir birel idari işlemin yürürlüğe konmasından kaçınma yükümlülüğünün ihlali

- İdarenin genel düzenleyici işlemleri bakımından, sübjektif hakları bu işlemde açık ve yakın bir şekilde etkilenen veya etkilenebilecek olan ilgililer tarafında, genel düzenleyici işlemi ihdas eden makama şikâyetle bulunulmuş olması ve bu şikâyetin olumsuz sonuçlanmış olması veya idarenin bu şikâyetle karşı sessiz kalmış olması,

- Genel düzenleyici işlemlerin uygulanmalarından sonra bu işlemlere karşı yürütülmüş idari başvuru yollarının başarısızlıkla sonuçlanmış olması.

Kanun'un 28. maddesinde haklı bir gerekçesi olmadıkça idarenin bir işlemi gerçekleştirmesi için belirlenmiş süreleri aşması veya böyle bir belirli süre olmadığı hallerde bir işlemi gerçekleştirmesi için öngörülebilecek makul süreyi halinde *amparo* davası açmasına imkân tanınmıştır. Bu davanın içeriği idari işlemin hızlandırılması talebinden ibaret olarak belirlenmiştir. Dava dilekçesi verildikten sonra, davaya bakan mahkeme koşullara göre uygun görürse, müdahil idari makamdan belirlediği süre içinde iddia edilen gecikmenin nedenleri hakkında rapor vermesini ister. Talep yanıtlandıktan ya da süre sınırı yerine getirilmeden sona erdikten sonra, gecikmeyle ilgili karar alınır ve uygun olması halinde, sorumlu idari makamın beklemede olan karar ya da işlemlerin niteliği ve karmaşıklığına göre belirlenecek makul bir süre içinde işlemleri yerine getirmesine hükmedilir.

48 sayılı Ulusal Mahkemelerin Yetkileri ve Görevleri Hakkında Kanunun 2. maddesinin 4. fıkrasında, "Bölüm Mahkemeleri", ilk derece mahkemeleri sıfatıyla Ulusal Hükümete karşı bireylerin açtığı idari davaları görmekle, ayrıca 2. maddenin 6. fıkrasında genel olarak devletin veya Devlet adına gelir toplayanların tarafı olduğu tüm davaları görmekle yetkili kılınmışlardır. Temyiz Mahkemesi olarak her eyalette ve başkentte (*Capital Federal*) kurulmuş olan İdari Davalarda Temyiz Mahkemeleri davaları görürler. Buradan sonra 48 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre tıpkı diğer davalar gibi idari davalar da ikinci temyiz Mahkemesi olarak olağan başvuru yoluyla Arjantin Yüksek Mahkemesi'ne götürülebilir. Ayrıca aynı kanunun 14. maddesine göre, bir Antlaşmanın, bir Kongre yasasının veya Ulus adına kullanılan bir yetkinin geçerliliği mahkemeler önünde sorgulanmış ve verilen karar geçersizlikten yana olduğunda veya bir eyalet yasasının, kararnamesinin veya yetkisinin geçerliliği, Federal Anayasa'ya, uluslararası antlaşmalara veya Kongre yasalarına aykırı olduğu gerekçesiyle mahkemeler önünde sorgulandığında ve karar Eyalet yasasının veya idari işlem veya eylemin geçerliliği lehine olmuşsa eldeki dava olağanüstü başvuru yoluyla da Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin incelemesine sunulabilir. Anayasa'nın herhangi bir maddesinin, bir Antlaşmanın veya Kongre yasasının ya da ulusal

otorite adına icra edilen bir yetki kullanımının içeriğinin anlaşılması mahkemeler önünde sorgulandığında ve verilen karar bu maddeye dayanan ve dava konusu olan unvan, hak; ayrıcalık veya muafiyetin geçersizliği yönünde olduğunda da söz konusu davaların olağanüstü başvuru yoluyla Arjantin Yüksek Mahkemesi'ne götürülmesi mümkündür. Yüksek Mahkeme 48 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre kural olarak maddi olguların tespitine yönelik davaları incelemeyiz. Bu durumun istisnası derece hakimlerinin hukuka açıkça aykırı/keyfî karar aldıkları iddiasının temellendirilerek Yüksek Mahkeme'ye sunulmasıdır. Bu istisna önceki bölümde de belirtildiği üzere içtihadî olarak ortaya konmuştur.¹¹⁶²

Arjantin Cumhuriyeti Mahkemelerince benimsenen, kamu görevlilerinin kamu kaynakları üzerindeki kontrolüne özgülenmiş yerleşik bir yargısal denetim sistemi bulunmamaktadır. Bununla birlikte Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin kamu kaynaklarının idaresiyle kamu görevine atanma ve seçilmeyi ilişkilendirildiği bazı kararlar bulunmaktadır. Söz konusu kararların kamu görevlileri ve icra ettikleri görevler arasındaki yargısal denetimin anayasal mantığı hakkında fikir verici nitelikte olmalarından ötürü bu bölümde yer almaları gerektiği kanaatindeyiz. Örneğin daha önce üç dönem boyunca San Juan eyaletini yönetmiş bir eyalet valisinin dördüncü kez aday olma başvurusunun yargı önüne taşındığı 01/06/2023 tarihli *Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo (Fallos: 346:543)*¹¹⁶³ kararının gerekçesinde, “Bir kişinin on altı yıl boyunca kesintisiz olarak en yüksek taşra makamlarında görev yapmasına izin vermenin, cumhuriyet sisteminin yerleşik değerlerine tahammül edilemeyecek kadar yüksek bir maliyet yüklediğine şüphe yoktur; diğer faktörlerin yanı sıra yerel yargı ve denetim organlarının yapısı, kamu fonlarının yönetimi, siyasi ve yasama gündeminin kontrolü üzerindeki etki, kuvvetler ayrılığını aşındıran ve seçim rekabetindeki genel eşitlik koşullarını bozan önemli bir güç yoğunlaşmasına dönüşmektedir” değerlendirmesi yer almıştır. Seçimle işbaşına gelen kamu görevlilerinin seçilme koşulları mahkemelerce değerlendirilirken böylelikle, seçildikten sonra sahip olacağı yetkilerin Anayasal cumhuriyete maliyetleri kapsamında kamu kaynakları üzerinde sahip olacakları otoritenin dikkate alınması gerekliliği ortaya konmuş olmaktadır.

¹¹⁶² Bkz. s.271-273.

¹¹⁶³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

Yine Arjantin Yüksek Mahkemesi tarafından verilmiş olan *López Romero, Eduardo Federico Bernabé c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy - Estado provincial* (Fallos: 339:1628)¹¹⁶⁴ kararında,

“Kamu fonlarının ve varlıklarının yönetimini içeren davalar söz konusu olduğunda alınacak karar, uyulmaması uluslararası sorumluluk doğurabilecek ve bu nedenle her düzeydeki yargıçlar tarafından da dikkate alınması gereken, 24.759 ve 26.097 sayılı yasalarla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Amerikanarası Sözleşme ve Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi gibi diğer ülkelerle anlaşmalar yoluyla Federal Devlet tarafından üstlenilen taahhütler göz önünde bulundurularak, gerçeklerin daha titiz bir değerlendirmesiyle belirlenmelidir”

biçiminde, kamu kaynaklarını idare edenlerin eylem ve işlemleri denetime tabi tutulurken yolsuzlukla mücadelede uluslararası gerekliliklerinin dikkate alınması zorunluluğuna vurgu yapılmaktadır.

2.3.4. Kamu Hizmetleri Üzerinde Yargısal Denetim

Devletin birincil ve devredilemez ödevi olan kamusal, ücretsiz ve eşitlikçi eğitim hizmeti hakkında olduğu gibi, elektrik, su gaz gibi devletin mevcudiyetini devamlılığını garanti ettiği kamu hizmetini içeren devlet faaliyetleri hakkında, kamu kaynaklarının kullanımının yargısal denetiminin Arjantin hukuk sisteminde *amparo* kanun yolunda somutlaştığı görülmektedir. Zira kamu hizmetleri, önceki bölümlerde açıklandığı üzere ister Devlet tarafından bizzat verilsin ister Devlet’in gözetimi ve denetimi altında özel şirketlerce sunulsun, insan haklarına uygunluk temelinde tasarlanmakta ve uygulanmaktadır. Devlet’in ve şirketlerin operasyonel kabiliyeti, sundukları hizmetin devamlılığı ve kalitesi, insan haklarının gereklerini yerine getirme kabiliyetine göre ölçülmektedir.

Amparo kanun yolu, Federal Anayasa’nın 43. maddesinde ve 16.986 sayılı Amparo Kanunu’nda düzenlenmiştir. Federal Anayasa’nın 43. maddesindeki düzenleme, *“(H)erhangi bir kişi, kamu makamlarının ya da özel şahısların, bu Anayasa, bir antlaşma ya da Kanun ile tanınan hak ve güvencelere açık bir keyfilik ya da hukuka aykırılık yoluyla güncel olarak zarar veren ya da bu hak güvenceler için yakın bir tehdit yaratan, onları*

¹¹⁶⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

kısıtlayan, değiştiren herhangi bir eylem ya da ihmale karşı, daha uygun başka bir kanun yolu bulunmaması durumunda, hızlı ve ivedi bir amparo davası açabilir. Böyle bir durumda hâkim, zarar verici eylem veya ihmalin dayandığı kuralın Anayasaya aykırılığını ilan edebilir” biçimindedir.

Söz konusu Federal Anayasa hükmü altında, amparo kanun yolunun ayrıntılarıyla birlikte düzenlendiği 16.986 sayılı Kanun ilk maddesinde Anayasa hükmünü tekrarlamış, 2. maddesindeyse *amparo* başvurusunun hangi hallerde kabul edilemez sayılacağını sayarak belirtmiştir. Bu haller, “a) Söz konusu anayasal hakkın veya güvencenin korunmasına olanak tanıyan adli veya idari kaynakların veya başvuru yollarının bulunması; b) İtiraz konusu işlemin bir yargı organından kaynaklanması veya 16.970 sayılı Kanun’un açıkça uygulanması¹¹⁶⁵ suretiyle kabul edilmiş olması; c) Yargısal müdahalenin doğrudan veya dolaylı olarak bir kamu hizmetinin sunulmasının düzenliliğini, srekliiliğini ve etkinliğini veya devletin temel faaliyetlerinin geliştirilmesini tehlikeye düşürmesi; d) İşlemin muhtemel geçersizliğinin tespitinin daha kapsamlı tartışmayı veya delilleri ya da kanun, kararname veya yönetmeliklerin Anayasaya aykırılığının beyanını gerektirecek olması; e) Davanın, işlemin yapıldığı veya yapılması gerektiği tarihten itibaren on beş iş günü içinde açılmamış olması” biçiminde sayılmıştır. Kanunun 3. maddesi, 2. maddede sayılan hallerden birinin varlığı halinde hâkimin davayı reddetmesinin bir zorunluluk olduğunu ifade etmektedir.

16.986 sayılı Kanun’un 4. maddesinde *amparo* davalarında yetki ve görev meselesi düzenlenmiştir. Buna göre, “(A)mparo davasına bakma yetkisi, eylemin gerçekleştirildiği, etkisinin doğduğu ya da doğabileceği yerdeki ilk derece hkimine aittir. Konu bakımından yetkiye ilişkin kurallar, aksini gerektirecek bir durumun bulunduğuna dair makul bir şüphe bulunmadıkça aynen uygulanır. Böyle bir durumda, dava konusu yetki alanında bulunan yargıç davaya bakar. Aynı eylem ya da ihmal birden fazla kişinin haklarını etkiliyorsa, davayı aan mahkeme bu tür davaları birleştirerek ele alır”.

Kamu kaynaklarının, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde kullanımının yeterli olup olmadığına ilişkin şikayetler, hizmetin bizzat gerçekleşmesiyle ilgili olarak mahkemelerin önüne taşınabileceği gibi, özel sektörün verdiği hizmetlerin denetlenmesinde devlet organlarının gösterdiği performansla ilişkin olarak da ortaya çıkabilmektedir. Mahkemeler, devletin performans yetersizliği temel alınarak yapılan bu talepler karşısında, kimi kararlarında, yargısal denetimin imkân ve sınırlarını tartışmış, bu konuda bazı ilkeler

¹¹⁶⁵ Ulusal Savunma Kanunu (atıf tarafımıza aittir).

ve kabuller ortaya koymuştur. Bunlar arasından yargı erkinin hiyerarşik olarak en üst pozisyonunda bulunan ve kararlarından ayrılmak için özel gerekçe belirtmek zorunluluğu bulunan Yüksek Mahkeme kararları, özellikle önemlidir. Zira yargısal denetimin imkân ve sınırları, dikey kuvvetler ayrılığı bakımından federal bir mesele ve anayasal rejimin ayırt edici unsurlarındandır. Konunun bu niteliği, Yüksek Mahkeme kararlarından ayrılmayı, diğer mahkemeler açısından zorlaştırmaktadır.

12/03/2002 tarihinde Arjantin Yüksek Mahkemesi tarafından verilen *Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo* (Fallos: 325:396¹¹⁶⁶) kararında, sekiz çocuğu bulunan ve kendisine yeterli imkanlar sağlanamadığı için çocuklarını okula gönderemediği yönünde şikayette bulunan davacının, aynı anda Hem Sosyal Kalkınma Bakanlığına, Buenos Aires Eyaletine ve çocuklarından birinin özel sağlık durumu karşısında yeterli korumayı sağlamadığını iddia ettiği özel sağlık kurumuna ve ilgili doktora karşı açmış olduğu davayı değerlendirmiştir.

Davacının talepleri, beş kısımdan oluşmaktadır. Bunlar;

-Bakanlığın ve eyalet yönetiminin sağlıklı beslenme, sağlık, eğitim ve onurlu yeterli ve onurlu konut hakkına saygı göstermeleri ve bu bağlamda somut, etkili, aylık olarak verilen ve devamlılık arz eden gıda yardımı yapmaları,

-Çocuklarından birinin, özel sağlık durumunun gerektirdiği tıbbi destekten faydalanmasının önündeki tüm engellerin davalılar tarafından ortadan kaldırılması,

-Eğitim çağında olan altı çocuğunun bir eğitim kurumuna devam edebilmesi için gerekli olan kıyafet, ayakkabı, kitap ve diğer okul gereçleri ile eğitim kurumuna ulaşımının davalılarca sağlanması,

Yukarıdaki üç talep dikkate alınmayacaksa, terdiden,

-Talep edilen tedbirlerin uygulanmasını engelleyecek her türlü normun anayasa karşısında geçersiz olduğunun kabulünü ve ayrıca, yukarıda talep edilenlerin bugüne kadar karşılanmamış olmasından ötürü davalıların eylemlerinin Federal Anayasa'nın ihmalî eylemle ihlali olarak değerlendirilerek anayasa aykırılıklarının ilan edilmesi,

-Ekonomik kaynaklardan yoksun olan tüm çocuklar için yapılması teklif edilen gıda yardımının anayasaya uygun olduğunun ilan edilmesi.

¹¹⁶⁶ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

Mahkeme, kararında davacının sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla acil taleplerini kanallere ederek kötü durumunu düzeltmeye çalışması gereken yerlerin ulusal idare ve ilgili eyalet idaresi içinde sosyal destek planlarını yöneten birimler olması gerektiğini dile getirmiştir. Başvurucunun dilekçesinde, kendi işsizlik durumuna karşılık gelen belirli bir yardımın eksikliğini göstermediğine işaret eden Mahkeme, bu yükün davacının üzerinde olduğunu ve dava dosyasındaki böyle bir eksikğin re'sen doldurulamayacağını dile getirmiştir. Mahkemeye göre davacının dilekçesinde ifade ettiği ve talebini dayandığı sosyal durumu son derece dramatik olsa da bu durumun Mahkeme tarafından çözülemeyeceğini, dahası, durum hakkında genel yargılar ve değerlendirmelerde bulunmaya yetkisinin olmadığını açıklamıştır.¹¹⁶⁷ Bütçede yer alan kaynakları takdiri olarak yönlendirmenin kendi yetkisinin dışında kaldığını, Federal Anayasa'nın 75. maddesinin 18. ve 32. fıkraları uyarınca genel refahı sağlama görevinin yargı organına ait olmadığını eklemiştir.¹¹⁶⁸

Davanın Federal Anayasa'nın 43. maddesinde yer alan *amparo* usulüne göre açılmış olmasından ötürü bu usul üzerinden değerlendirmesine devam eden Mahkeme, *amparo* kanun yolunun maksadının ne hukuki usul ve işlemler için yol göstermek ne de var olan kurumları değiştirmek olduğu tespitinde bulunmuştur.¹¹⁶⁹ Mahkeme ayrıca, *amparo* yoluyla yargı organına tanımlanan yetkilerin kapsamını değiştirmenin imkânsızlığını açıkça dile getirmiştir.¹¹⁷⁰

Kararda Yüksek Mahkeme'ye yapılan, önüne gelen eğitim ve sağlık hizmetinden yararlanma talebi aynı zamanda bu tür taleplerin mahkemelerce Devlet'in hizmetten yararlanmanın önündeki engelleri kaldırma sorumluluğuyla birlikte değerlendirilmesine yönelik bir öneri içermektedir. Esasen açılan bu davada, merkezi ve yerel seviyede devletin,

¹¹⁶⁷ Aynı yönde bkz. Pérez de Smith, Ana María y otros s/pedido (Fallos: 300:1282), 21/12/1978; Timerman, Jacobo (Fallos:301:771), 17/09/1979, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁶⁸ Aynı yönde bkz. Rendon, Alfredo Salvador c/ Siam Di Tella Ltda.s/despido (Fallos: 251:53), 11/10/1961, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁶⁹ Aynı yönde bkz. Valotta, Marcelo Ricardo c/ M.C.B.A., Fallos: 310:1542, 04/08/1987, Cantos, José María c/ Santiago del Estero, Provincia de y/o Estado Nacional. (Fallos: 310:1927), 29/09/1987; Peralta, Gustavo A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) (Fallos:310: 2076); 08/10/1987; Del Canto, Ysmael Aldo y otro c/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Fallos: 315:1485), 07/07/1992; Agnese de Packhan, Martha Celia c/ Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Cívicas s/ reajustes por movilidad (Fallos: 317:1755), 20/12/1994; Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Formosa s/ su solicitud en autos: Dres. Carlos Gerardo González, Mariano Franco y Rubén Spessot s/ sumario administrativo (Fallos: 322:2247), 23/09/1999.

Bkz. [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁷⁰ Aynı yönde bkz. Peralta, Gustavo A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) (Fallos: 310:2076), 08/10/1987, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

sosyal yardım yapma yükümlülüğü ile kamu hizmeti verme konusundaki yapma yükümlülüğünün ilke ve sınırlarını, insan haklarından doğan yükümlülükler çerçevesinde belirlemesi, Mahkemeden istenmiş olmaktadır. Mahkeme ifade edilen teklif yahut talebe olumsuz yanıt vermiş görünmektedir. Sorumlu ve yetkili olarak ulusal ve yerel idareyi işaret ederek, kamu kaynaklarını yönlendirmede bir yetkisi olmadığının altını çizmesi bunu göstermektedir. Bununla birlikte Mahkeme'nin, davacının işsizlik durumuna karşılık gelen gerekli sosyal desteğin ne olduğunu ya da bu desteklere başvurup olumsuz bir yanıt almış olduğu hakkında bir belge sunmamış olmasından ötürü dayanaktan yoksunluk sebebiyle davayı reddetmiş olması önemlidir. Zira karar gerekçesinde kurulan bu mantık, davacının aksi yönde hareket etmesi halinde, bir başka deyişle, sosyal ve ekonomik durumuna karşılık gelen devlet yükümlülüğünü somut olarak göstermesi ve bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için yaptığı talebin reddedildiğini belgelemesi halinde Mahkeme'nin, kamu kaynaklarının devletin üstlendiği yükümlülüklerle uygun şekilde yönlendirilip yönlendirilmediği konusunda değerlendirme yapabileceği sinyalini vermektedir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin *amparo* yöntemiyle yaptığı yargısal denetimde sözünü ettiği sınırlara günümüze kadar uyduğu, federal mahkemelerin ve eyalet mahkemelerinin de söz konusu sınırlara saygı gösterirken Arjantin Yüksek Mahkemesini referans aldığı görülmektedir. Örneğin Buenos Aires Eyaleti İdari, Vergisel ve Tüketim İlişkileri Konularında Temyiz Mahkemesi 3.Dairesi, 24/02/2024 tarihinde verdiği bir kararda, ergen bireyler ve çocukların eğitim haklarının korunması kapsamında *Comandante Luis Piedrabuena* isimli eğitim kuruluğu bünyesinde ya da Buenos Aires şehrinin güney bölgesindeki bir başka alanda, halihazırda Buenos Aires hükümetinin bir uygulaması olan “Benzersiz Zaman ve Mekan Koşullarından Mustarip Çocukların Yetiştirilmesi İçin Eğitim Merkezleri” (*Centros Educativos para Niños con Tiempos y Espacios Singulares- CENTES*) projesi kapsamında bir merkez kurulması talebi içerikli *amparo* başvurusunu reddetmiştir. Mahkeme ret gerekçesinde, davada hangi somut menfaatin ihlal edildiğinin açıklanmadığı, oysaki hem Federal Anayasa'nın 116. maddesine hem de benzer düzenleme içeren Buenos Aires Eyalet Anayasası'nın 106. maddesine göre yargı organının çözüme ulaştıracağı olguların birer dava (*causa*) biçiminde ortaya konulması gerektiğini dile getirmiştir.¹¹⁷¹ Somut bir menfaati doğrudan ve güncel olarak etkilenmemiş olan davacının Buenos Aires Hükümetinden, eğitim hakkının gereği olarak bir eğitim kurumu açması yönündeki talebini bu anlamda bir dava (*causa*) niteliğinde görmemiş ve davayı reddetmiştir. Mahkeme, söz

¹¹⁷¹ Prof. Dr. Horacio G. Corti'nin oyu.

konusu davanın görüldüğü Mahkeme'nin yahut herhangi bir diğer Mahkeme'nin davacının somut bir menfaatinin zarar gördüğü öne sürülmeyen bir talebe cevap vermesinin Arjantin Yüksek Mahkemesi kararları ışığında¹¹⁷² kuvvetler ayrılığı kuralının ihlali anlamına geleceğini karar gerekçesinde açıkça ifade etmiştir.

Kamu hizmetinin sunumu hakkındaki anayasadan kaynaklanan denetim görevi kapsamında devletin organizasyonel yükümlülükleri ve üstlenmesi gerekli faaliyetler konusunda da atıf yapmış olduğumuz 18/08/2016 tarihli *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo* (Fallos: 339:1077) kararında hizmetten yararlananların toplu şekilde açtığı *amparo* davalarında yargı denetiminin konusunun, kamu hizmeti sunumunu konu edinen sözleşmelerin kurulması sürecine katılımlarının sağlanıp sağlanmadığı, hizmet sunumun koşullarına ilişkin alınan kararların Federal Anayasa tarafından tanınan temel haklara uygun olup olmadığının kontrolünden oluştuğu tespit edilmiştir.

Yargısal denetimin konusu kadar, izin verilen denetim usullerin neler olduğu da denetimin etkinliği bakımından önem arz etmektedir. Arjantin Cumhuriyeti'nde kamu hizmetleri kapsamında yapılan kamu harcamalarının denetim konusu yapılabileceği kanun yolları, tek başına ve topluluk halinde açılacak *amparo* davaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Topluluk davalarının bu hususta oynayabileceği rol konusunda Mahkeme, mezkûr (Fallos:339:1077) yer numaralı kararında bir şablon çizmiştir. Buna göre hizmetten yararlananlar, toplu dava açabilmeleri için zedelenen ortak menfaat sahibi olmalıdırlar. Mahkeme'nin ifadesiyle zedelenen menfaat bakımından dava açacak grup "homojen" olmalıdır.¹¹⁷³ Şu halde kamu hizmetleri bakımından bu homojen menfaatin var olup olmadığına ilişkin kabul edilebilirlik incelemesi de yargısal denetimin imkanını belirleyen bir aşama olarak somutlaşmaktadır. Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin 17/10/2019 tarihli *Matadero Municipal de Luis Beltrán S.E. c/ Estado Nacional -Ministerio de Energía y Minería de la Nación y otros s/ amparo ley 16.986* (Fallos: 342:1747) kararına göre herhangi bir toplu davanın resmi olarak kabulü, uygulanabilirliği için bazı temel gerekliliklerin yerine

¹¹⁷² Atıf yapılan Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları şöyledir: (Aynı yönde daha bir çok karar bulunduğu belirtilerek) Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo, (Fallos: 344:575), 15/04/2021; "Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas c/ EN – M° Interior – DNV y otro s/ proceso de conocimiento", (Fallos, 343:1259), 15/10/2020, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025).

¹¹⁷³ Aynı yönde bkz. "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 332:111), 24/02/2009, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t.14/04/2025)

getirildiğinin doğrulanmasını gerektirir. Bu kapsamda davanın resmî olarak açılmasından önce mahkemelerin davanın toplu dava olarak açılıp açılmadığını doğrulaması, davanın kabul edilebilir olduğunu resmen ilan eden kararı vermesi, davaya dahil olan topluluğu tam olarak tanımlaması, vekilin uygunluğunu kabul etmesi ve davanın sonucundan menfaati olabilecek tüm kişilerin yeterli şekilde bilgilendirilmesini garanti edecek prosedürü oluşturması gerekir.¹¹⁷⁴

2.4. Kamu Kaynaklarının Oluşumu ve Harcanmasında Şeffaflık

Bu bölümde, gelir elde etme yöntemlerinin kamuya açıklığıyla beraber, elde edilen gelirlerin kamuya aidiyetinin Arjantin Cumhuriyeti mevzuatıyla nasıl temin edildiği, bu hususun Arjantin Yüksek Mahkemesi kararlarına hangi yönleriyle konu olduğu ve nasıl karara bağlandığı ve son olarak da şeffaflık gibi hususlarla ilgili olarak hükümet kuruluşlarının ve hükümet-dışı kuruluşların hazırlamış olduğu raporlar incelenecektir.

Gelir elde etme yöntemleri ve elde edilen gelirlerin kamusalılığı ilk olarak, Arjantin Cumhuriyeti Anayasası'nın 1. maddesinde güvence altına aldığı “federal temsili cumhuriyet” hükümet şekliyle temin edilmektedir. Federal Anayasa'nın 16. maddesinde eşitlik kuralının, diğer özellikleri yanında Cumhuriyetçilik düşüncesinin temel yapısını destekleyerek bu hükmü tamamlayan bir yönü bulunmaktadır. Zira madde metninde kan veya doğumla elde edilen hiçbir önceliğin ve dahi kişisel ayrıcalıkların ve asalet unvanlarının kabul edilmediği ifade edilmekte, herkesin kanun önünde eşit olduğu ve işe alımlarda liyakatten başka bir hususun gözetilmeyeceği belirtilmektedir. Son olarak kamusal görevlerde ve vergide eşitliğin temel alınacağına işaret edilmektedir.

Federal Anayasa'nın 37. maddesinde siyasi hakların halk egemenliği ilkesine ve bu ilkeye uygun Kanunlara tabi ve eksiksiz şekilde kullanılması garanti edilmiş, 38. maddesindeyse siyasi partilerin kurulma ve faaliyeti özgürlüğü güvence altına alınmıştır. 39. maddede vatandaşların Temsilciler Meclisine kanun tasarısı sunma hakları tanınmış ve bu hakkın kullanımının çerçevesi çizilmiştir. Maddenin üçüncü fıkrasında anayasa reformu, uluslararası antlaşmalar, vergiler, bütçe ve cezai konularda halk girişimi başlatılamayacağı

¹¹⁷⁴ Aynı yönde bkz. Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo, (Fallos: 344:575), 15/04/2021, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025))

belirtilmiştir. 40. maddedeysse Ulusal Kongre'nin ve Başkan'ın danışma referandumu düzenleyebileceği hususu yer almaktadır.

Cumhuriyet rejimlerinde, devlet kademelerinde kamu kaynakları üzerinde kamu adına toplanan gelirlerin kaynaklarıyla beraber bilinebilir ve açık olması ve bu sayede halkın temsilcileri kanalıyla gerçekleştirilen gelir yönetimi hakkında halk nezdinde bir kamuoyu oluşması, şeffaflığın ne derece ve hangi araçlarla temin edildiğine bağlı olarak değişen bir konudur. Maliyenin yönetiminde şeffaflığın sağlanması için 25.152 sayılı Kamu Kaynaklarının İdaresi Kanunu'nun 8. maddesinde, kamu idaresinin ilgilenen her kurum, kuruluş ve bireyin ulaşabileceği nitelikte kamusal bilgi üretme amacıyla oluşturması gereken belgeler sıralanmıştır. Bunların arasından devletin elde ettiği gelirlere dair bilgi edinmeyi mümkün kılan belgeler Şirketlerin ve bireylerin Arjantin Federal Kamu Gelirleri İdaresi (AFGI) tarafından belirlenecek düzenlemelere uygun olarak vergi, sosyal güvenlik ve gümrük yükümlülüklerine uyma durumları hakkında belgeler, alacak hesaplarının listeleri, kamu borcunun genel durumunu, vade profillerini ve maliyetlerini gösteren belgeler ve ulusal mali idare Sisteminin kurallarına ve Mali Sorumluluk Kanunuyla oluşturulan kurallara uygunluğun kontrolü için gerekli diğer ilgili bilgileri içeren belgeler olarak sayılabilir.

Federal Anayasa'nın 36. maddesinin 5. ve 6. fıkralarında yolsuzluğun demokratik sistemi zayıflatan bir etken olduğu, bu eylemi yapanların Kanun ile belirlenen süre boyunca kamu görevinden uzaklaştırılacağı, yasama organının kamu görevlerinin yerine getirilmesinde kamu etiği konulu bir kanun yapmakla yükümlü olduğu hükümleri yer almaktadır. Yolsuzluğun önlenmesi amacıyla Federal Adalet Bakanlığı bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Ofisi kurulmuştur. Ofis, kuruluşunu, organizasyonunu ve faaliyetlerini Bakanlıklar Kanunu'nda yaptığı değişiklikle Ofisi kuran 25.233 sayılı Kanuna, 885/2020, 54/2019, 45/2023, 102/99 sayılı Başkanlık kararnamelerine ve Federal Adalet Bakanlığı'nın 186/2018, 1316/08 ve 17/00 sayılı kararlarına dayandırmaktadır.¹¹⁷⁵ Yolsuzlukla mücadele Arjantin Cumhuriyeti'nde, uluslararası antlaşmalar temelinde yürütülmektedir. Bu antlaşmalar, Yolsuzluğa Karşı Amerikanarası Sözleşme (*Convención Interamericana contra la Corrupción*) ile Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Konvansiyonudur (*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*). Etik kurallar konusunda Federal Anayasa'nın Ulusal Kongreyi ihdas etmekle yükümlü kıldığı 25.188 sayılı Kamu Görevinin İfasında Etik Kanunu (*Ética en el Ejercicio de la Función Pública*),

¹¹⁷⁵ <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/normativa>, (s.e.t.15/12/2024)

devlet adına bir kişi tarafından yerine getirilen sürekli yahut geçici, bir ücret karşılığı yahut karşılıksız olarak yerine getirilen tüm görevlerde devlet hiyerarşisinin her kademesinde uyulması gereken kuralları düzenlemektedir. Bu kanun kapsamında, görev tanımı içerisinde kamuya ait yahut özel bir malvarlığını yahut kamu gelirlerini idare etmek bulunan her kamu görevlisine yeminli mal beyanında bulunma yükümlülüğü yüklenmiştir.

Halkın siyasal söz hakkının kullanımında vazgeçilmez bir parça olan toplumsal hareketler için yaratılan hukuki zemin kamusal alanın kullanımı bakımından inceleyeceğimiz son halka olacaktır. Federal Anayasa'nın 19. maddesi, *“İnsanların, kamu düzenini ve ahlakını hiçbir şekilde bozmayan ya da üçüncü bir kişiye zarar vermeyen özel eylemlerini yargılamak, yalnızca Tanrı'ya mahsustur ve yargıçların yetkisinin dışındadır. Hiç kimse yasanın emretmediği bir şeyi yapmaya zorlanamaz ya da yasanın yasaklamadığı bir şeyden yoksun bırakılamaz”* biçimindedir. Madde metninde yer alan “özel eylemler” ile kastedilen, devletin organize etmediği tüm eylemlerdir. Bu eylemlerin bir yargılamaya konu olmasının kesin bir dille yasaklandığı görülmektedir. Ne var ki bu koruma, Arjantin Cumhuriyeti Anayasasında şartlara bağlanmıştır. Bir eylem ancak kamu düzenini ve ahlakını bozmamak ve üçüncü kişilere zarar vermemek kaydıyla yargı yetkisinin dışında kalmaktadır. Hangi eylemlerin kamu düzenini bozduğu ve üçüncü kişilere zarar verdiği sorusunun yanıtını bulmak yine yargısal denetim gerektireceğinden bu hükmün toplumsal hareketler ve dolayısıyla kamusal alanın aktif kullanımı üzerindeki etkileri ancak yargı kararlarına bakılarak anlaşılabilecektir. Nitekim zaman içerisinde kolluk kuvvetlerinin toplumsal olaylara müdahalesine kısıtlar getirilmeye çalışılmış, ulusal bazda kararlar ve deklarasyonlar, eyalet bazında iki eyaletle sınırlı olmak üzere Kanunlar yayınlanmışsa da bu konuda Federal Anayasa'nın çizdiği sınırları netleştiren ulusal düzeyde bir kanun yapılamamıştır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi, *“Cumhuriyetçi temsili hükümet sistemine hâkim olan genel ilkeler arasında, doğası ve amacı açısından, devletin varlığı için gerekli vergileri yaratma yetkisinin halkın temsilcilerine verilmesinden daha önemli bir ilke yoktur”* tespitiyle çok net bir şekilde, vergi toplama ve temsili Cumhuriyet arasında ayrılmaz bir bağ kurmuştur.¹¹⁷⁶ Mahkeme'nin kararlarında bu bağı temsili Cumhuriyet üzerinden kurduğu

¹¹⁷⁶ Bu tespitin yer aldığı kararlar için bkz. La Martona S.A. c/ laprovincia de Buenos Aires s/ la inconstitucionalidad del decreto reglamentario de la ley N°4070 y repetición de una suma de dinero (Fallos: 182: 411), 07/12/1938; Rabinovich, Héctor c/ Videla, Horacio Germán y otros. s/ Recurso de hecho (Fallos: 315: 2113), 17/09/1992. Bkz.[\(https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html), (s.e.t.14/04/2025).

görülmektedir. Bu durum, Mahkemece temsil edilenlerle kamu kaynakları arasında ancak temsilciler aracılığıyla kurulan bir bağ görüldüğü biçiminde okunmaya müsaittir. Mahkeme'nin söz konusu değerlendirmesi vergi ve bütçe konularında halk girişimi başlatılamayacağı hükmünü içeren Federal Anayasa'nın 39. maddesiyle de uyumlu görünmektedir.

17/06/2021 tarihli *FIA (expte. 23.330/1581 y otros) y otro c/ EN -M° Economía-AFIP resol. IG 08/06 y otras s/ proceso de conocimiento (Fallos: 344:1411)*¹¹⁷⁷ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin şeffaflık ve yolsuzluğun önlenmesi arasında kurduğu bağ, Arjantin Cumhuriyetinin cumhuriyet yönetim biçimi hakkındaki perspektifini ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir. Karara konu olayda, görevi kamu menfaatinin müdafaa etmek olan ve devlet organizasyonu içerisinde yer alan Soruşturma Bakanlığı'nın bir birimi olan İdari Soruşturmalar Bürosu, Arjantin Federal Gelir İdaresinden (AFGİ) üç talepte bulunmuştur. Bu taleplerden ilki aracılığıyla, bir vergi mükellefi hakkında sahte fatura kullanımıyla ilgili bir inceleme prosedürünün bulunup bulunmadığına ilişkin belgelerin, ilgili rapor, görüş yazısı ve kararların onaylı fotokopileriyle birlikte istendiği, AFGİ'nin bu talebi reddettiği görülmektedir. Karara konu diğer bir belge talebinde belirli tarihler arasında iki AFGİ çalışanına, maaş, harcırah yahut prim gibi nitelemelerle yapılmış ödemelerin tarihleriyle, brüt ve net miktarlarıyla bildirilmesi istemi yer almaktadır. Son belge talebindeyse farklı gerçek ve tüzel kişiler hakkında yürütülen inceleme prosedürleri kapsamında yayınlanmış rapor, dilekçe ve kararlar, yeminli vergi beyanları, verilere dayanarak oluşturulmuş bilgiler, herhangi bir nam altında yapılmış ödemeler ve beyan edilen bağımlı personelin maaş bordrolarından oluşan bilgileri sağlaması talep edilmiştir.

AFGİ, iki personeli hakkında istenen belgelerin iş ilişkisinden kaynaklanan mali sır niteliğinde olduklarından verilemeyeceğini, diğer belgelerin temininin ise yolsuzluğun önlenmesi, tespiti, cezalandırılması ve sona erdirilmesi amaçlarına yönelik gereksinimlerden doğduğunu kabul etmiştir. Gereğini yapmayı kabul ettiği iki belge bakımından yaptığı değerlendirmede AFGİ'nin, Arjantin Cumhuriyeti Devleti'nin, 24.759 sayılı Kanun ile onayladığı Yolsuzluğa Karşı Amerikanarası Sözleşme'ye atıf yaptığı, yasama organı kurumsal bağlantısı çok daha az olan meselelerde mali sırlardan feragat ederken Kamu Soruşturma Bakanlığı'na (*Ministerio Público Fiscal*) talep ettiği işbu belgeleri vermemenin,

¹¹⁷⁷ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

Cumhuriyet yönetim şeklinden kaynaklanan idarenin hukuka bağılılığı ilkesine uygun olmayacağı, bu sebeple de makul bir davranış olmayacağını tespit ettiği görülmektedir.

AFGİ'nin belge taleplerine ilişkin verdiği karara karşı yazılmış kısmi muhalefet şerhinde, şerhin müellifi iki AFGİ personeli hakkında istenen belgelerin verilmemesi kararına katıldığını, diğer belge taleplerine olumlu cevap verilmesi kararlarıymışsa işleme dayanak olan hiçbir kanunda mali sırların İdari Soruşturmalar Bürosuna uygulanmayacağını açıkça belirtilmediği gerekçesiyle katılmadığını bildirmiştir. Buradaki sorunun kanun koyucunun çözmesi gereken bir yasama politikası sorunu olduğuna ve mali sırlar hakkındaki AFGİ ilkelerinin İdari Soruşturmalar Bürosuyla ilişkisinde makul olmayan bir yorum teşkil etmediğine vurgu yapmıştır.

Arjantin Yüksek Mahkemesi karar gerekçesinde, vergi yükümlülerinin gelir idaresi karşısında yapacakları tüm işlemlerin gizli olmasının 11.683 sayılı Vergi Usul Kanun'un 101. maddesinde "Mali Gizlilik" başlığı altında öngörüldüğünü ve bu hükmün amacının vergilerin yeterli ölçüde toplanabilmesini kolaylaştırmak için yükümlülere bir hukuki güvenlik sağlamak olduğunu belirtmiştir.¹¹⁷⁸ Yükümlüler bu sayede Gelir İdaresine verdikleri bilgilerin kendilerine karşı kullanılmayacağını ve üçüncü kişilerle paylaşılmayacağını bilerek gönül rahatlığıyla vergi işlemlerini yaparlar.¹¹⁷⁹ Ayrıca 21.383 sayılı Kanun ileşan kararnamenin 6. maddesiyle İdari Soruşturmalar Bürosunun mali gizliliğe uymama ayrıcalığı açıkça ortadan kaldırılmıştır.

Arjantin Yüksek Mahkemesine göre ne Yolsuzluğa Karşı Amerikanarası Sözleşme ne de Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi yolsuzluğu önlemek için mali gizliliğe istisna getirmeyi öngörmektedir. Yolsuzluğa Karşı Amerikanarası Sözleşmede öngörülen bir taraf devletin, diğer bir taraf devletin yardım talebini bankacılık gizliliğini öne sürerek reddedemeyeceği kuralıdır. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde öngörülense taraf devletlerin, bu sözleşmeye uygun olarak ihdas edilen suçların ceza soruşturmalarında, bankacılık gizliliği yasalarının uygulanması sonucunda ortaya çıkabilecek engellerin aşılması için iç hukuk sistemi içinde uygun mekanizmaların mevcut olmasını sağlama yükümlülüğüdür. Bunlar dışında herhangi bir gizlilik prensibini ilgilendiren hüküm bu sözleşmelerde bulunmamaktadır. Mali gizlilik prensibi hem

¹¹⁷⁸ Aynı yönde bkz. Cusenier -Gran Destilería de Buenos Aires-, S.A. c/ Nación (Fallos: 248:627), 12/12/1960, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁷⁹ Aynı yönde bkz. Marini, Aldo c/ Nación (Fallos: 191:253), 07/05/1941; Harilaos de Olmos, Adelia María c/ Prov. de Córdoba (Fallos: 193:109), 26/06/1942; Municip. de Rosario v. García, Francisca Valenti de. (Fallos:196:575), 21/05/1942.

Bkz [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025))

kaynaklarını tam olarak toplama hedefiyle hareket eden hazinenin hem de vergi mükelleflerinin ve vergi mükellefi olabilecek üçüncü kişilerin yararına bir düzenleme ve aynı zamanda bir haktır. Kişilerin kendileri aleyhinde delil sunmaya zorlanamayacağı kuralını destekler ve mali otoritelerin vergi yükümlülerinin beyanlarını açıklamalarını engeller.

Söz konusu kararda Kanun ile düzenlenen mali gizlilik prensibinin devletin şeffaf olma yükümlülüğüne hukuki güvenlik prensibi ve temel haklar esas alınarak üstün tutulduğu görülmektedir. Bunu yaparken Mahkeme, İdari Soruşturmalar Bürosu dengi kurumların düzenlendiği özel Kanunlarda, mali gizlilik prensibinin bu kurumlara karşı ileri sürülemezliğinin düzenlendiğini, bu kurum açısından kanun koyucunun bir istisna yaratmış olduğunun gözlemlendiğini not düşmektedir. Kararda düşülen bu notun mevhum-u muhalifinden, mali gizlilik prensibine Kanun ile getirilen sınırlamaların hukuki güvenlik ilkesiyle bağdaşır görüleceği sonucu çıkarılabilir. Kararda bir diğer dikkat çeken husus, AFGİ kendi kararında cumhuriyet rejiminin bir gereği olarak yolsuzluğun önlenmesi amacı çerçevesinde şeffaflığın sağlanması gerekliliğine dayanırken Mahkeme'nin bu ilişkinin kurulup kurulamayacağı sorusunun yanıtını bulmak için ilgili Uluslararası sözleşme hükümlerine yönelmiş olmasıdır. Uluslararası sözleşmelerin Kanun ile kabul edildiği hususunun kararda sıkça zikredildiği de izlenebilmektedir. Şu halde Mahkeme'nin, kanunilik prensibinin basit bir yorumuyla mali gizlilik, şeffaflık ve yolsuzluk arasındaki bağlantıları kurduğu ve sınırları çizdiği söylenebilir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin 22/11/2020 tarihli *Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Municipalidad de Junín c/ Akapol S.A. s/ apremio*”, para decidir sobre su procedencia¹¹⁸⁰ kararı şeffaflık konusunu bir başka pencereden incelemektedir. Karara konu olayda Junín Belediyesi'nin davacı şirket aleyhine, yerleşik olmayanlar için belirlenen yayın ve propaganda harcını tahsil etmek amacıyla dava açmıştır. Davacı tarafın kendisinden talep edilen vergiye itirazı, bu verginin ödenmesi gerekliliğine kaynaklık eden düzenlemelerin hiç yayınlanmamış olmasıdır. Junín Medeni ve Ticari Uyuşmazlıklar Temyiz Mahkemesi'nin olaya ilişkin değerlendirmesinde ilgili düzenlemenin resmi yayınlanma sürecinden geçmeksizin doğrudan belediyenin internet sitesine konmuş olması yeterli bulunmuştur. Kitlel kullanıma açık bir iletişim aracında düzenlemenin yer almasının ödeme yükümlülüklerinin ilgililer tarafından öğrenilmesi için yeterli olduğu

¹¹⁸⁰https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/2378/FALLO_CSJ_001150_2016_RH001_Municipalidad_de_Jun%C3%ADn_c_Akapol_S.A._s.pdf, (s.e.t. 14/04/2025).

belirtilmiştir. Bu karara yapılan itiraz üzerine dosya, Buenos Aires Bölgesel Yüksek Mahkemesi'ne intikal etmiş, bu aşamada düzenlemenin yayınlanması ve içeriğinin orijinalliğinin kesin olarak tespiti gerekliliklerinin karşılanmadığı ve düzenlemeyi internet ortamına yüklemenin yayın tarihi, biricikliği ve yürürlüğünün sürekliliği hakkında bir bilgi sağlamadığı üzerinde durulmuştur. Bu durumun verginin kanuniliği ilkesine uygun olmadığı da ayrıca belirtilmiştir. Mahkeme, vergi, resim ve harçları düzenleyen Kanunların yayınlanmasının iki açıdan önemli olduğunu vurgulamıştır. Bunlar idarenin eylem ve işlemlerinin denetime açık olması gerekliliği ve sivil toplumun idareyi denetleyebilmesi için kamusal bilginin erişilebilir kılınması gerekliliği, bir diğer deyişle şeffaflığın teminidir.¹¹⁸¹ İki gerekliliğin de kaynağı cumhuriyet yönetim biçimi olarak gösterilmiştir.

21/06/2016 tarihli *Garrido, Carlos Manuel c/EN-AFIP s/amparo ley 16.986* (Fallos:339:827) kararında şeffaflık konusu, AFGİ personeli olarak atanan bir kimsenin atama işlemi ve hakkında 2010 yılında yapılmış kaçakçılık soruşturması ile ilgili olarak istenen bilgilerin verilmemesi üzerinden tartışılmıştır. Kararda, devlet yönetiminde şeffaflığın vazgeçilmez olduğuna ve kamusal bilgiye erişim hakkı konusunda mevzuat ve yargı kararları nezdinde güçlü bir mutabakat bulunduğu dikkat çekilmiş ve kamusal bilginin devletin maliki olduğu bir değer olmadığı, aksine bu bilgilerin sahibinin halihazırda Arjantin Cumhuriyeti vatandaşları olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, başvuru sahibinin kamusal bir bilgiyi talep etmesi için bu bilgiyi edinmede özel bir menfaati olduğunu ispatlaması gerekmez. Toplumun bir parçası olması talebinin meşru görülmesi için yeterlidir. Bununla beraber vatandaşların bilgi edinme haklarının sınırsız olmadığı, hassas kişisel veriler¹¹⁸² içeren bilgilerin gizli tutulmasında hukuka aykırılık bulunmayacağı dile getirilmiştir. Davaya konu bilgi talebini değerlendirirken Mahkeme, istenen bilgilerin hassas veri içermediğini, bir memurun idari kariyeriyle bağlantılı gelişmeleri konu edindiğini tespit etmiştir. Mahkemeye göre bu türden bir bilginin paylaşılması devlet işlerini gören kişiler hakkında görevleriyle bağlantılı bilgilerin kamuoyu tarafından edinilmesini sağlar. Söz konusu kişilerin müdahil olduğu iş ve işlemlerinin takip edilmesinin sağlanabilmesine

¹¹⁸¹ Aynı yönde bkz. *Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica* (dto 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (Fallos:342:208),07/03/2019, [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\)](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025)).

¹¹⁸² Kararda hassas kişisel veri tabiri, 1172/03 sayılı kararnamenin 7. Bölümünde 25.326 sayılı Kanuna atıf yapılarak sayılan veri tipleriyle tanımlanmıştır. 1172/03 göre 25.326 sayılı Kanun anlamında hassas veriler yayımlandığında mahremiyeti ve onuru zedeleyecek olanlardır. Bunlar yalnızca veri sahibi kişinin açık rızası alınarak yayınlanabilirler. Atıf yapılan kanunun ikinci maddesinde hassas kişisel veriler, ırk ve etnik kökeni, siyasi görüşü, dini, felsefi ve ahlaki inancı, sendikal bağlılığı ortaya çıkaran, kişinin sağlığı veya cinsel hayatı hakkında bilgi veren veriler olarak tanımlanmıştır.

aracılık ettiği ölçüde bu tür bilgilerin paylaşılmasında yadsınamaz bir kamu yararı bulunmaktadır. Ancak başka bir kamu yararı (ör. hassas kişisel verilerin yahut mali gizliliğın korunmasından doğan) beklentisiyle bu hususta geri adım atılabilir. Kişinin Gelir İdaresine atanmış bulunan bir personel olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu kararı, kamu gelirlerinin idare edilmesinde kamuoyu denetiminin sağlanmasına, böylelikle devletin memurları eliyle idare ettiği kaynakların hakiki manada kamuya aidiyetinin sağlanmasında referans olarak almak mümkündür.

Arjantin Cumhuriyeti'nde şeffaflık konusu, tüm kamu kurum ve kuruluşları bakımından 2016 yılında çıkarılmış olan 27.275 sayılı Kamusal Bilgiye Erişim Hakkı Kanunu'yla düzenlenmiştir. Bu kanuna göre kamu kaynaklarından pay alan kamu kuruluşları üç biçimde bilgi akışını sağlamak durumundadırlar. Bunlar, Ulusal Şeffaflık Portalı tarafından “aktif şeffaflık” olarak sınıflandırılan, kamu kurumlarının internet sitelerinde Kanunun 32. maddesinin gereği olarak yayınladıkları bilgiler, “reaktif şeffaflık” olarak adlandırılan, 27.275 sayılı Kanun'un üçüncü bölümünde “Bilgi Talebi ve Şikayet Yolları” başlığıyla düzenlenmekte olan, kişi ve kurumların bilgi edinme taleplerine cevap olarak verilen bilgiler ve “proaktif şeffaflık” olarak sınıflandırılan, 27.275 sayılı Kanun'un 24. maddesinin (j) fıkrasında yer aldığı üzere kamu kurumları tarafından hizmet dönemlerinin çıktıkları hakkında paylaştıkları “yönetim hesabı” yıllık raporlarıdır.¹¹⁸³

Arjantin Cumhuriyeti Devleti, kendi internet sitesinde, Devlet kurumlarında şeffaflık seviyesi için otomatik olarak güncellenen bir raporlama sistemi oluşturmuştur.¹¹⁸⁴ 27.275 sayılı Kamusal Bilgiye Erişim Hakkı Kanunu'nun 32. maddesinde yer alan, devletin iş ve işlemleri hakkındaki bilgiyi açık ve anlaşılır biçimde, ücretsiz ve internet üzerinden erişilebilir biçimde yayınlama yükümlülüğü gereğince kurulmuş olan ve “Şeffaflık Endeksi” olarak isimlendirilmiş bu sistem, her bir devlet kurumuna 0 ile 100 arasında bir şeffaflık puanı vermektedir. Böylece bir yandan Ulusal Yürütme Organındaki şeffaflık politikalarını güçlendiren, diğerk yandan toplumun kamu yönetimi konusunda yaptığı denetimleri kolaylaştıran güncel bir yönetim aracı vazifesi görmektedir. Sistemin amaçları, vatandaşların kamu kuruluşlarının şeffaflık performanslarını hakkında güncel ve sürekli bilgi sağlamak, şeffaflık konusunda yapılan araştırmanın metodolojisini ve elde edilen sonuçları yayınlarak değerlendirme kriterlerini şeffaf hale getirmek, Kamusal Bilgiye Erişim Kanunu kapsamına giren kuruluşların şeffaflık kurallarına ne ölçüde uyum

¹¹⁸³ Portal Nacional de Transparencia, <https://portal.transparencia.gob.ar/transparencia>, (15/12/2024).

¹¹⁸⁴ <https://www.argentina.gob.ar/indice-de-transparencia>, (s.e.t.07/12/2024)

sağladıklarını değerlendirmek için parametreler oluşturmak, kamu kurumlarının şeffaflık politikalarının gelişimini kaydetmek için göstergeler oluşturmak olarak sayılmıştır.

Bilgi akışını sağlamadaki performans üzerinden şeffaflık kurallarına uyumu değerlendirilen kamu kuruluşları arasından kamu gelirlerinin oluşumunda rol oynayan kurumlar olan AFGİ ve Ekonomi Bakanlığı, diğer tüm kamu kuruluşları gibi, eksiksizlik, güncellik ve erişilebilirlik kriterleri üzerinden puanlanmıştır. Buna göre AFGİ 100 üzerinden 58,5 puan, Ekonomi Bakanlığı 100 üzerinden 90,9 puan almıştır. AFGİ'nin şeffaflık puanının görece düşüklüğü, “mali sır” sebebiyle ortaya çıkan bilgi paylaşımı kısıtlarının varlığıyla uyumlu görünmektedir. Ekonomi Bakanlığı'nın şeffaflık puanının yüksekliği, ayrıca dikkat çekmektedir.

2.4.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu ve Harcanmasında Görev Alan Kamu Görevlileri Hakkında Şeffaflığın Sağlanması

Önceki bölümlerde izah edildiği üzere, kamu kaynaklarının kontrolü, Federal Anayasa'da eşitliğe dayalı olarak dağıtılacağı öngörülen kamu görevleri aracılığıyla, aynı eşitlik esasına göre görev başına gelen kamu görevlileri eliyle gerçekleşmektedir. Yukarıda atanma ve seçilme esaslarını açıkladığımız seçim ve atama sisteminin kamusalılığı ile kamu kaynaklarının kontrolünün kamusalılığı arasında kaçınılmaz bir bağ bulunmaktadır. Kamu görevlerine seçilmek ya da atanmak yoluyla kamu kaynaklarını idare eden kişilerin nasıl belirlendikleri ve kamusal hayatta gerçekleştirdikleri iş ve işlemler ve sosyal arka planları itibarıyla “kim” olduklarının bilinebilirliğinin sağlanması, cumhuriyet rejimlerinin gereği olan, yönetilenlerle yönetenler arasında siyasi egemenliğin kullanımına içkin şekilde kamu kaynaklarının yönetimi konusunda kurulan temsil ilişkisinin otoriter bir hegemonya ilişkisine dönüşmesinin önünde bir tedbir niteliğindedir. Seçimle belirlenen kamu görevlerine aday olmak, tüm yurttaki eşzamanlı ve zorunlu olarak yapılan ön seçimle mümkün olmaktadır. Üyelik ve aday adaylığına ilişkin kurallar, tıpkı siyasi parti finansmana ilişkin kurallar gibi sıkı biçimde düzenlenmiştir. Arjantin siyasi hayatında siyasi elit oluşmasına dair imkân ve şartlar hakkındaki incelememizi bu düzenlemelerin çizdiği çerçevede yapılan iş ve işlemlerin şeffaflığının nasıl sağlandığı sorusu üzerinden yapmaktayız.

Cumhuriyet rejiminin kabul etmediği siyasi elit hegemonyasının kurulmasının önüne geçmek adına seçimler ve atamalar hakkındaki bilgi akışının kamusallaştırılmasının sağlanması kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi için ne kadar

önemliyse, vatandaşlar arasındaki eşitsizliklerin giderimi için harcanan kamu kaynakları hakkındaki bilginin erişilebilirliği de o ölçüde önemlidir. Zira Arjantin Cumhuriyeti Federal Anayasası, kanun karşısında eşitliği, kanunlar yoluyla eşitlik anlayışıyla birlikte benimsemiştir. Önceki bölümlerde açıklandığı üzere toplumda dezavantajlı kimselerin korunması için geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin güvencesi, anayasal olarak verilmiştir. O halde, anayasal eşitlik ilkesinin gereği olarak kamu kaynaklarının egemenliğin sahibi olan halk için harcanmasının temini, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi nin bir parçasıdır. Bu niteliği haiz olmasından ötürü kamusal olmanın kriterlerini sağlamak zorundadır. Kamu kaynakları kullanılarak bireylere sağlanan sosyal güvencelerin hangi kıstaslar esas alınarak, toplumun hangi kesimlerine nasıl dağıtıldığına ilişkin bilgilerin erişilebilirliğinin sağlanması, bu kapsamda önem arz eden bir konudur.

Bu bölümde, kamu kaynaklarının kamusalılık unsurunun sağlanması çerçevesinde ele alınacak şeffaflık kriteri, açıklanan sebeplerle, Siyasi parti finansmanının ve kamu görevlerine yapılan atamaların şeffaflığı ve Sosyal güvenlik sisteminin işleyişinin şeffaflığı konuları çerçevesinde incelenecektir.

Arjantin Cumhuriyeti'nde seçimlerin yönetimi ve denetiminden sorumlu olan ve Ulusal Seçim Yargısı teşkilatının bir parçası olarak çalışan Ulusal Seçim Kamarasının, Ulusal Seçim Kanunu'nun "Aday Listelerinin Resmileştirilmesi" başlıklı 60., mükerrer 60. ve 61. maddelerine dayanan 32/09 sayılı kararıyla siyasi partiler tarafından sunulan aday listelerinin resmiyet kazanması ve kaydedilmesi için internette yayınlanması şartı getirilmiştir. Bu süreçte her ne kadar yargıçlar gerekli gördükleri tüm bilgileri toplamaya yetkili kılınmış olsalar da kararda bununla yetinilmemiş, bireylerin yargıçlara konuyla ilgili bilgi edinmek amacıyla gerekli gördükleri soruları yöneltebilecekleri de öngörülmüştür. Ayrıca sivil toplum örgütlerinin seçim işlerine ilişkin bilgilere erişebilmeleri için Ulusal Seçim Kamarasının 128/11 sayılı kararıyla, "Sivil Refakat için Akredite Kuruluşlar Kayıt Sistemi" oluşturulmuştur. Bu sisteme kaydolan ulusal ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, adaylık süreçleri dahil olmak üzere seçim işleriyle ilgili olarak, tarafsız ve profesyonel analizleri için gerekli her türlü bilgiyi aramaya ve elde etmeye yetkili olurlar.

Siyasi partilerin finansmanının şeffaflığının sağlanması için Ulusal Seçim Kamarasının 58/02 sayılı kararıyla seçim kampanyasına ilişkin bilgilerle birlikte yıllık hesap durumlarının da internette yayınlanması kararlaştırılmıştır. Kampanyalara ilişkin raporların üretilmesi ve sunumu daha sonra Ulusal Seçim Kamarasının 95/05, 100/11 ve 87/13 sayılı kararlarıyla bilgisayar programı marifetiyle yapılmaya başlanmıştır. Yıllık hesap

durumlarıysa daha sonra Ulusal Seçim Kamarasının 135/13 sayılı kararıyla geliştirilen “Yıllık Hesap durumlarının Sunulması Sistemi” üzerinden gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Kamaranın 2017 yılında yayınladığı 107/2017 sayılı kararın gerekçesinde siyasi partilerin kampanya faaliyetleri ve hesap durumlarına ilişkin olarak yapılan bu denetimin amacı, siyasi partilerin ekonomik kaynakları üzerindeki denetime vatandaşın aktif katılımını sağlamak olarak açıklanmıştır. Vatandaş böylece hem siyasi partilere doğru gerçekleşen kaynak akışı hakkında bilgi sahibi olacak hem de denetim süreçlerine dahil olabilecek, soruşturulmasını talep ettikleri olguları denetleyen hâkimin dikkatine sunabileceklerdir. Karar gerekçesinde ek olarak, denetim yapanların Kamu Görevinde Etik Kanunu gereğince iş ve işlemlerini mümkün olan en yüksek seviyede şeffaf olarak yürütmeleri gerekliliğine de vurgu yapılmıştır.

Arjantin Cumhuriyeti’nde seçim işlerinde şeffaflığın sağlanması yolunda katedilen hukuki aşamalara gerekçesinde genel bir perspektif oluşturacak ölçüde yer veren 107/2017 sayılı Ulusal Seçim Kamarası kararıyla, Ulusal Seçim Yargısı adına bir internet sitesi kurulmasına karar verilmiş (www.electoral.gob.ar), bu sitede Mahkeme’nin yaptığı işlemlerin yayınlanması öngörülmüştür. Söz konusu internet sitesinde karara göre, uygulamaya dair iş ve işlemlerde hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik bilgi ve belgeler, kararın belirlediği bölümlerden oluşan şekilde yer alacaktır. Bu bölümler, 19.108 sayılı Seçim Yargısı Teşkilatı Kanunu’nun 4. maddesinin (d) bendinde kurulması öngörülmüş olan ve genel bütçeden aldığı kaynakları kullanarak siyasi partilerin hesap durumlarını ve Kanunlara uygun davranıp davranmadıklarını kontrol eden Denetçi Muhasebeciler Birimine ait Denetçi Muhasebeciler Fonu, İçişleri, Kamu Eserleri ve Konut Bakanlığı tarafından, ve seçim için geçici olarak yapılan işlemler ve bu kapsamda gerçekleşen olağanüstü çalışma saatleri ile seçim sürecinin işlemesi için yapılan harcamaları karşılamak üzere transfer edilmiş fonlardır. Aynı internet sitesinde yer almasına karar verilmiş bir diğer bilgi de Ulusal Seçim Yargısı’nın yaptığı işbirliği anlaşmaları olarak kararda yer almaktadır.

Karara göre seçim işlerinde yetkili federal hakimlere kurulacak internet sitesini kullanma ve kullandırma yetkisi verilecek, böylece yukarıdaki hesap verebilirliği sağlamaya hizmet eden bilgi ve belgelerin yayılması sağlanacaktır. Ayrıca, seçim işlerinin yürütümünü ilgilendiren bilgi ve belgeleri Ulusal Seçim Yargısı adına kurulan internet sitesinde “Seçim İşlerinin Yürütümü” bölümü içerisinde paylaşmak üzere İçişleri, Kamu Eserleri ve Konut Bakanlığına çağrı yapılacaktır. Böylece seçim işleriyle ilgili olan tüm bütçesel bilgilerin tek bir portalda birleştirilerek vatandaş denetiminin kolaylaştırılması amaçlanmıştır.

Kamu kaynaklarını kontrol eden kamu görevlilerinin bir kısmını seçilenler oluştururken, diğer bir kısmını da atanan kamu görevleri oluşturmaktadır. Atamayla doldurulan kamu görevleri hakkında kamu kaynaklarının idaresinin şeffaflığının sağlanması için gerekli olan, kamu görevlilerinin hangi kriterlerle atandıkları ve kamusal figür olarak arka planları ile yaptıkları görevin tanımı ve içeriği, bir diğer deyişle kamu kaynaklarının hangilerini, hangi yetkileri kullanarak ve hangi kurallar çerçevesinde, nasıl idare ettiğine ilişkin bilginin erişilebilirliğinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede Arjantin Cumhuriyeti mevzuatı incelendiğinde konunun, bir dizi kanun ve kararnameyle düzenlendiği görülmektedir. İlgili mevzuatın önemli bir parçasını teşkil eden 365/2017 sayılı kararnamenin metnine dahil olan giriş kısmı, kamu istihdamıyla ilgili bilgi akışının sağlanmasının gerekliliği ve önemi konusuna eğilmekte ve kararnamenin dayandığı temelleri ortaya koymaktadır. Bu sebeple kamu görevlileri hakkındaki bilgilendirme sistemine ilişkin yaptığımız mevzuat incelememizde rehber olarak bu kararnameyi ele almış bulunmaktayız.

Kamu sektöründe hizmet veren personelin maaş ve insan kaynakları bilgilerinin idaresi için kapsayıcı bir plan olarak ortaya konmuş olan “Ulusal Kamu Sektöründeki Maaşlar ve Kamu İstihdamı Hakkında Entegre Bilgi Zemini”ni kurmuş olan 365/17 sayılı kararnamenin giriş kısmında, Ulusal Kamu İdaresinde istihdama ilişkin bilgilerin birleştirilmesi gerekliliği, insan kaynakları yönetimini iyileştirmek amacına dayalı olarak ortaya konmuştur. Kararname gerekçesinin ilerleyen kısımlarında İnsan Kaynakları Entegre Sistemi (*Sistema Integrado de Recursos Humanos*) olarak ifade edilen ve çeşitli kararnamelerden meydana gelen, kamu çalışanları ve görevleri hakkındaki bilgi ve belge akışı sistemi açıklanmıştır. Kararnamede yer alan açıklamalar kapsamında, 24.156 sayılı Ulusal Kamu Sektörü Mali Yönetim ve Kontrol Sistemleri Hakkında Kanun ve buna ilişkin düzenleyici kararname, ulusal kamu sektörünün yapısını kuran kanun olarak tespit edilmektedir. Bu kanunun 4. maddesinin (b) bendinde kanunun amaçlarından biri olarak *“insan kaynakları da dahil olmak üzere Ulusal Kamu Sektörü kaynaklarının programlanması, yönetimi ve değerlendirilmesi faaliyetlerini sistematik hale getirmek”* amacının belirlendiğine vurgu yapılmaktadır. Bu amaç doğrultusunda 645/95 sayılı kararnameyle, kamu sektörünün bir parçası olma niteliği 24.156 sayılı Kanun’un 8. maddesinin (a) bendinde belirtilen merkezi idare ve sosyal güvenlik kuruluşlarının da dahil bulunduğu yerinden yönetim kuruluşlarının ödeme sistemleri hakkında Maliye Bakanlığı’na bilgi sağlamakla yükümlü kıldıkları belirtilmiştir. Benzer şekilde 506/09 sayılı idari

kararla, herhangi bir model altında Ulusal Kamu Sektöründe hizmet veren kişiler hakkındaki bilgileri bir araya getirmek için Ulusal Kamu Sektörü Personeli Merkezi Kayıt Sistemi'nin kurulduğuna işaret edilmiştir. Tamamlayıcı olarak, 888/16 sayılı kararnamenin İnsan Kaynakları İdaresi Sistemi'ni (*Sistema de Administración de Recursos Humanos*), Ulusal Kamu Sektörü Personeli Merkezi Kayıt Sistemi'nin uygulama tabanı olarak kurduğu dile getirilmiştir. 25.827 sayılı Kanun ile İnsan Kaynakları Entegre Sistemi'nin 24.156 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (b) ve (c) bentlerine doğru genişletildiği, böylelikle Devlet şirketleri ve şirket toplulukları ile açıkça Ulusal Kamu İdaresi'nin dışında olduğu belirtilmiş kamu kurumlarının da aynı bilgilendirmeyi yapma zorunluluğunun yürürlüğe girmiş olduğu ifade edilmiştir.

İlgili mevzuatta ifade edilen bilgilendirme yükümlülüğünün halka karşı değil, Maliye Bakanlığına karşı bir yükümlülük olarak düzenlenmiş olduğu dikkat çekmektedir. Buna karşın 365/2017 sayılı kararnamenin giriş kısmında bu yükümlülüklerin tümünden bahsedilirken, bahsi geçen kaynakların bütçesel yönetiminin yapılması konusunda şeffaflığın sağlanmasıyla ilgili oldukları değerlendirmesi bizzat yapılmıştır. Söz konusu kararnamenin de bilgilendirmenin kalitesini yükseltmeyi hedeflediği açıkça belirtilmiştir.

2014 yılında, 1995 tarihli 645/95 sayılı kararnamede kamu kurum ve kuruluşları için belirtilen, kamu görevlilerine yapılan ödemelere ilişkin bilgi verme yükümlülüğü, belirli aralıklarla güncellenen 11.672 sayılı Daimî Bütçe Tamamlayıcı Kanun'a (*Ley Complementario Permanente de Presupuesto*), 740/2014 sayılı kararnameyle dahil edilmiştir. Bu kanun, ilk olarak 1932 yılında yürürlüğe girmiş olup, üzerinde yapılan son iki güncelleme 2005 ve 2014 yıllarında yapılmıştır. İçeriği adından da anlaşılacağı üzere, 24.156 sayılı Mali İdare Kanunu'yla uyumlu bir şekilde, bütçenin ortaya koyduğu yıllık mali yönetim prensiplerine çerçeve oluşturmaktan ibarettir.

11.672 sayılı Kanun'un güncel versiyonunun 85. maddesiyle, 24.156 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan kurum ve kuruluşların, 645/95 sayılı kararnameyle kurulan İnsan Kaynakları Entegre Sistemi'ne aynı kararnamede düzenlenen koşullar çerçevesinde bilgilendirme yapma yükümlülüklerinin olduğu kuralı düzenlenmiştir. Ekonomi ve Kamu Maliyesi Bakanlığı'nın¹¹⁸⁵ Maliye Sekreterliği'nin bu maddedeki düzenlemeyi ve adı geçen kararnameyi tamamlayıcı ve açıklayıcı düzenlemeleri yapmaya ve bu kanun maddesini uygulamaya yetkili otorite olduğu belirtilmiştir.

¹¹⁸⁵ Günümüzde Maliye Bakanlığı

2014 yılında kamu sektörü istihdam ve maaş ödemesi hakkındaki bilgilendirme sistemi hakkında yapıldığını açıkladığımız kanuni düzenlemeyi, 2017 yılında, konuyla ilgili mevzuat incelememizde rehber edindiğimiz 365/17 sayılı kararname takip etmiştir. Giriş kısmına yukarıda yer verdiğimiz bu kararnamede bilgilendirmenin, o dönemde aktif faaliyet göstermekte olan Modernizasyon Bakanlığı'nın Kamu İstihdamı Sekreterliği'ne, kararname ekinde yer verilen içeriğe bire bir yer verilerek yapılması kararlaştırılmıştır. Her bir kamu personeli hakkında bilgilendirme yükümlülüğünün kararname ekinde bağlayıcı şekilde belirtilmiş olan konu kapsamı şu bilgilerden oluşmaktadır:

- Personel kimlik bilgileri
- Cinsiyet, doğum tarihi ve uyruk
- Kayıtlı olduğu emeklilik sistemi ve kodu
- Emekli sandığı ve üyelik numarası
- İstihdam kodu ve statüsü
- Üstlendiği görevle ilgili bütçesel veriler
- Kabine personeline angajman modeli
- Organizasyonel konumu
- Diğer geçici çalışma modelleri, teknik destek pozisyonları, eser ya da hizmet sözleşmeleri
- Ulusal kamu idaresindeki Kıdemi
- Ulusal kamu sektörünün diğer kurumlarındaki, eyaletlerin kamu sektörünün veya Belediye Kamu Sektörünün kurumlardaki kıdemi
- Herhangi bir idari birimdeki geçici ve/veya sözleşmesel görev ve çalışma biçimleri
- Bakmakla yükümlü olduğu ailesi hakkında verileri
- Gelirleri ve diğer işverenleri hakkında bilgi
- Çalışma koşulları, çalışma günleri, çalışma saatleri ve işyeri
- İş adresi
- Unvanı
- Varsa engellilik durumu

- Sendika üyeliği
- Yıllık izin bilgileri
- Sahip olunan tıbbi lisanslar ve diğer lisanslar
- Gerekçesiz devamsızlıklar
- Disiplin Rejimi
- Performans gelişimi
- Uygulanabilir toplu sözleşme

-25.188 sayılı Kamu Görevinde Etik Kanunu karşısında durumu (menfaat çatışması durumu)

-15 başlıktan oluşan, yıllık gelir, aile yardımları maaş bilgileri, maaş üzerindeki hacizler gibi birçok kategoriyi içeren maaş bilgileri

Konuyla ilgili olarak 2019 yılında çıkarılan 26/2019 sayılı kararname ve 2021 tarihinde çıkarılan 78/2021 sayılı kararname, önceki mevzuatı tamamlar şekilde bilgilendirme yükümlülüğünün çerçevesini aynen korumakta, devlet organizasyonundaki değişimler doğrultusunda bazı güncellemeler yapmaktadır. Sonuç itibariyle günümüzde yukarıda içeriğine yer verdiğimiz bilgilendirme, aylık olarak, mevzuatta belirlenen yöntem kullanılarak, Bütçe sürecinin ve Mali İdare sisteminin başat organı olduğu 24.156 sayılı Kanun ile belirlenmiş olan Ekonomi Bakanlığına yapılmaktadır.

Ayrıca kamu görevine yapan tüm atamalar kararname veya kararlarla yapılmakta ve kararnameler ve kararlar 27.275 sayılı Kamusal Bilgiye Erişim Hakkı Kanunu gereği resmî gazetede erişime açık ve ücretsiz olarak yayınlanmaktadır.

Transparencia Electoral isimli kuruluşun 2023 yılı seçimleri hakkında seçim süreci boyunca düzenli olarak yayınladığı raporlar tarandığında genel gözlemlerin, seçimlere katılımın %77 oranında olduğu ve seçimlerin suhuletle ve sükunet içinde tamamlandığı biçiminde olduğu, bununla birlikte, yerel ölçekte kamu görevlilerine propaganda amaçlı ek ikramiyeler verilmesi, bir takım hediyeler dağıtılması, kamu televizyonlarında Başkan'ın partisinin (Adaletçi Parti-PJ) yer aldığı ittifaka ayrılan sürenin çok fazla olması, kamu kaynağıyla yönetilen ulaşım araçları içerisinde propaganda materyallerine yer verilmesi gibi

şikayetlerin de tartışma konusu olduğu hususlarının raporlara yansıdığı görülmektedir.¹¹⁸⁶ Aynı kurumun 2023 yılı itibarıyla Arjantin'in Seçim Dürüstlüğü Haritası'nı yayınlamış olduğu görülmektedir. Bu haritada Arjantin eyaletleri Yüksek Dürüstlük, Orta Dürüstlük ve Düşük Dürüstlük olmak üzere üç seviyede sınıflandırılmıştır.¹¹⁸⁷

Haritada Düşük Dürüstlük seviyesinde olduğu gösterilen eyaletlerde oy kullanan toplam Arjantin vatandaşı sayısının 5 milyon olduğu, bunun da toplam nüfusun %15,49'una karşılık geldiği gösterilmektedir. Bu kategoride yer alan eyaletler, rapora göre, onları demokrasi ve otokrasinin özelliklerini bir arada gösteren hibrit rejimler sınıfına dahil etmeye yeten bazı eksiklik ve kusurlarla malûl bir demokrasi işletmektedirler. Bunlar, muhalefetin iktidar olmak için gerçek bir şanstın yoksunluğu, sonu belirsiz bir şekilde yeniden seçilme, aday sunma usullerinin ve ittifaklarının kullanım biçimlerinden kaynaklı sorunlar, alternatifsizlik, verilere erişim sorunları ve kamu kaynaklarının iktidar partisi lehine istismar edilmesi gibi, kapalı sistemlerin birçok karakteristik özellikleri birlikte taşımaktadırlar.

Seçmenlerin %55,73'ine karşılık gelen 19 milyon seçmenin Orta Dürüstlük seviyesinde olan eyaletlerde yaşadığı tespit edilmiştir. Raporda bu seviyedeki eyaletlerde siyasi partilerin ve vatandaşların sürecin tüm aşamalarında, demokratik rekabeti doğrudan etkileyebilecek faktörlere karşı dikkatli davranması gerektiğini ifade etmektedir. Genel olarak, bu faktörler, kuralların partizan çıkarlarını en üst düzeye çıkaracak araçları (ör. seçim ittifakları/listelerde birleşmeler) içerdiği veya adaylardan biri lehine kamu kaynaklarının kötüye kullanılması yahut oy satın almaya yönelik davranışlar olarak öne çıkmaktadırlar.

Rapora göre seçmenlerin % 28,78'ine karşılık gelen 10 milyona yakın seçmen, Yüksek Dürüstlük seviyesindeki eyaletlerde yaşamaktadır. Bu kategorideki eyaletler, yalnızca yasal çerçeveleri tarafından belirlenen seçim sistemlerinin daha yüksek düzeyde rekabet gücü sunması nedeniyle değil, aynı zamanda demokratik rejimlerin tarihsel olarak asgari koşullarının (rekabet, adayların kazanması için gerçek fırsatlar) karşılanması nedeniyle uygun koşullarda seçim yapmaktadır.

¹¹⁸⁶ **Transparencia Electoral** (2023), Informe Preliminar de las Elecciones Generales Argentina 2023: cancha inclinada y dificultades para ejercer acompañamiento cívico, <https://transparenciaelectoral.org/blog/informe-preliminar-de-las-elecciones-generales-argentina-2023-cancha-inclinada-y-dificultades-para-ejercer-acompanamiento-civico/>, (s.e.t.14/12/2024)

¹¹⁸⁷ **Transparencia Electoral** (2023), Mapa de Integridad Electoral 2023: más de 5 millones de argentinos votarán en regímenes con baja integridad electoral, <https://transparenciaelectoral.org/blog/mapa-de-integridad-electoral-2023-mas-de-5-millones-de-argentinos-votaran-en-regimenes-con-baja-integridad-electoral/>, (s.e.t. 14/12/2024).

Arjantin’de siyasi partilerin finansmanına ilişkin kanun altyapısı, yardımlarda her bir destekçi için tavan belirleme, gayrı resmi ve nakit yardımı yasaklama ve böylece tüm yardımları izlenebilir kılma gibi tedbirlere yer vermiş olsa da, CIPPEC’in 2019 yılında yapılan reformla son şekli verilen Siyasi Partilerin Finansmanı Kanunu’nun uygulanması ile ilgili raporuna göre, Önceki seçimlerde olduğu gibi 2019 yılında yapılan seçimde de partilerin izin verilen limitlerin çok altında bağış beyan ettiğini görülmüştür. 2019 başkanlık kampanyasının harcama limiti neredeyse 460 milyon Arjantin pesosu iken, siyasi partilerin beyanları hiçbir durumda bu limitin yüzde 50’sini aşmamıştır. Raporda bu durumun, siyasi partilerin kampanya gelirlerini eksik beyan ettiklerinin bir göstergesi olarak yorumlanmıştır.¹¹⁸⁸

Siyasi partilerin finansmanına ilişkin sorunlar, yukarıda gösterilen oy satın alma davranışları ile birlikte değerlendirildiğinde, kamu kaynaklarını idare eden kamu görevlilerinin seçimi sırasında kendini gösteren antidemokratik eğilimlerin özel kaynaklardan yapılan birtakım harcamalarla desteklenme olasılığını gündeme getirmektedir. Ayrıca, kamu kaynaklarının propaganda sürecinde iktidar partisi lehine istismar edildiğine yönelik iddia ve tespitler, işaret ettiğimiz sorunu tamamlayıcı nitelikte sonuçlar doğurmaya müsait bir zemin hazırlayabilecektir. Bu sorunların görüldüğü Orta ve Düşük Dürüstlük Seviyesi’nde bulunan eyaletlerde yaşayan seçmenlerin, tüm seçmenlerin %70’inden fazlasını oluşturduğu dikkate alındığında söz konusu sorunların ülkenin genel siyaseti, dolayısıyla kamu kaynaklarının ülke çapında idaresi üzerindeki etki gücünün yüksek olması ihtimal dahilindedir. Kamu görevlilerini atamanın, Yasama ve Yürütme organlarına seçilmiş kamu görevlilerine paylaştırılan bir yetki olduğu göz önünde alındığında seçimler sırasında kamu kaynaklarının suistimal edilmesinin ve özel harcamalarla propaganda süreçleri üzerinden seçimlerin sonucunun etkilenmesinin, devletin her kademesinde etki yaratması beklenebilir bir sonuç olacaktır.

2.4.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin İşleyişi Hakkında Şeffaflığın Sağlanması

27.275 sayılı Kamusal Bilgiye Erişim Hakkı Kanunu’nun (*Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública*) 7. maddesinde, kamuoyuyla bilgi paylaşmak mecburiyetinde olan kurumlar arasında sosyal güvenlik kurumları da sayılmaktadır. Bu kanunun 2. maddesi uyarınca Merkezi İdare ve sosyal güvenlik kurumları dahil olmak üzere yerinden yönetim

¹¹⁸⁸ CIPPEC, La reforma del régimen de financiamiento en perspectiva, <https://www.cippec.org/textual/la-reforma-del-regimen-de-financiamiento-en-perspectiva/>, (s.e.t. 14/12/2024).

kuruluşları, kendi gözetimleri altında bilgilerin serbestçe aranması, erişilmesi, talep edilmesi, alınması, kopyalanması, analiz edilmesi, yeniden işlenmesi, yeniden kullanılması ve yeniden dağıtılması olanağını sağlamak durumundadır. Bilgiye erişim konusundaki sınırlamalar ve istisnaların aynı Kanun ile düzenleneceği de 2. maddede belirtilmiştir. Böylece 27.275 sayılı Kanun'un 2. maddesi hem kamusal bilgiye erişim hakkının içeriğini hem de bu hakkın Kanun ile sınırlanmasındaki sınırları ortaya koymuş olmaktadır. 2. maddede işaret edilen istisnalar sınırlı sayı (*numerus clausus*) prensibine göre 8. maddenin 2. fıkrasının (i) bendinde sayılmaktadır. 2. maddenin ikinci fıkrasında bu kanun kapsamında bilgi vermekle yükümlü kılınan kuruluşlar tarafından üretilen, elde edilen, dönüştürülen, kontrol edilen veya tutulan tüm bilgilerin kamuya açık bilgi olarak kabul edildiği ifade edilmektedir. Kanunun 4. maddesinde, kamu veya özel, herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin kamuya açık bilgileri talep etme ve alma hakkına sahip olduğu ve başvuru sahibinden talebini gerekçelendirmesinin, sübjektif bir hakkı veya meşru menfaati kanıtlamasının veya yasal temsilci bulundurmasının istenemeyeceği bildirilmektedir.

İdari Konularda Federal Temyiz Mahkemesi (*Cámara Contencioso Administrativo Federal*) 4. Dairesi 01/11/2022 tarihli ve 3715/2022 sayılı *Fernandéz, Blanco Pablo c/ANSES-Ley 27.275 s/Amparo Ley 16.986* kararında, Başkan ve Başkan Yardımcısına yapılan Sosyal Güvenlik ödemelerine dair bilginin 27.275 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 2. fıkrasının (i) bendinde yer alan istisnalardan olan, “istenen bilgilerin kişisel nitelikte olması” kriterini sağlayıp sağlamadığı konusu tartışılmıştır. Mahkeme karar gerekçesinde, Başkan ve Başkan Yardımcısı gibi, seçimle işbaşına gelinebilecek en yüksek iki kamu görevine talip olan kişilerin, hayatlarının tamamıyla kamusal alana taşındığı konusunda öngörü sahibi olmalarının beklenebilir olduğunu ifade etmiştir. Bu kişiler görevi terk ettiğinde de hayatlarına yönelik mahremiyet beklentisinin hukuk tarafından, tekrar herhangi bir kişinin beklentisi gibi karşılanamayacağı tespitini yapmış, bir kişiye ait bilgilerin Federal Anayasa'nın 19. maddesine göre muhafaza edilmesinden elde edilecek kişisel menfaatle kamusal bilgiye erişimden elde edilecek kamu menfaati arasındaki dengeyi bu değerlendirmesini tamamlayacak biçimde kurmuştur.

Mahkeme özel menfaatle kamusal menfaat arasındaki denge üzerine yürüttüğü tartışmada öncelikle 27.275 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliği olan 206/17 sayılı yönetmeliğe işaret etmiştir. Söz konusu yönetmelikte “kişisel bilgi” itirazlarının, bilgi sahibinin verilerin ifşa edilmesine rıza gösterdiği durumlarda veya olayın koşullarından, bilginin sahibi tarafından devlet yönetiminin aleniyet Rejimi'ne tabi olacağı bilinerek bilgi

paylaşmakla yükümlü sujeyle teslim edildiğinin varsayılabilceğı durumlarda geçerli olmayacağı ifade edilmektedir. Bu hükmün, istenen bilginin devlet yönetiminin aleniyet Rejimi'ne tabi olduğunun bilinciyle verildiğinin kabul edilmesi halinde “kişisel bilgi” istisnasının karşı geçerli olamayacağını ortaya koyduğu ölçüde, davaya uygulanabilir olduğu değerlendirilmiştir. Zira davaya konu olan yetkililer hayatlarının bazı alanlarının özel bir incelemeye tabi olduğunun farkında olmak durumundadırlar. Konumları kendi veri ve bilgilerini başkaları için söz konusu olamayacak ölçüde kamuya açık hale getirmiştir. Kararda, dava konusu olan Başkan ve Başkan Yardımcısına yapılan sosyal güvenlik ödemelerinin açık kamusal içeriğinin yanı sıra, kamuoyunun 24.018 sayılı Kanun hükümlerini yerine getirmek için¹¹⁸⁹ ulusal bütçeden yapılan tahsislerin yararlanıcılarını ve miktarlarını bilme konusundaki haklı endişesinin de ilgili yönetmelikte bilgi verme yükümlülüğünün istisnasına getirilen istisna kapsamına girmesine neden olduğu saptanmıştır. Ayrıca, söz konusu ödeneklerin, aldığı aylık hakkındaki bilgi talebi dava konusu olan kişilerce ödenmiş olan emeklilik katkılarıyla ilişkililmesi gerekmediği, bu aylıkların belirli aile üyelerine devredilebildiği ve kamu fonlarından kesinti yapmayı gerektirdiği göz önünde bulundurulduğunda meselenin kamusal niteliğinin ne kadar belirgin olduğunun anlaşıldığına vurgu yapılmaktadır. Bunun karşılığında somut bir özel zararın gözlemlenmediğine dikkat çekilerek, istenen bilgi hassas veri ya da ayrımcılık içeren bir talep içermedikçe gözlemlenebilir bir somut zarar olsaydı bile bunun, bilgi edinme talebinin reddinin doğuracağı zarardan daha büyük olamayacağına kanaat getirildiği bildirilmiştir.

Arjantin Cumhuriyeti'nde sosyal güvenliğin bir yanı katkıya bağlı emeklilik ve sağlık güvencesi, diğer tarafıysa sosyal koruma programlarıdır. Emeklilik aylıkları hakkında, devlet faaliyetlerinin şeffaflığı kapsamında istenen bilgilerin paylaşılmasında gözetilen esasların, kendisine yapılan aylık ödemeler hakkında bilgi istenen kişinin kamusal bir figür olup olmaması, ödenen aylığın kendisine ödeme yapılan kişinin ödediği katkıları aşan bir kamu kaynağı gerektirip gerektirmemesi, istenen bilginin ayrımcılığa sebep olacak ve/veya hassas veriler içerip içermediği ve bu bilginin açıklanmasıyla kişiye verilecek bireysel zararlar kamu menfaatinin ağırlığı arasında kurulacak denge olarak kabul edildiği

¹¹⁸⁹ 24.018 sayılı Kanun'un içeriği: “Başkan, Başkan Yardımcısı ve Arjantin Yüksek Mahkemesi Yargıçlarına ömür boyu aylık ödeme yapmak için ayrılan ödenekler. Yargı, Cumhuriyet Savcılığı ve İdari Soruşturmalar Ulusal Savcılığı Yargıçları ve Görevlileri için; Ulusal Mali Mahkeme ve Ulusal Hesap Mahkemesi Üyeleri için; Ulusal Yasama Üyeleri, Bakanlar, Ulusal Yürütme Erkinin Sekreterleri ve Müsteşarları, Senatörler ve Milletvekilleri Odaları tarafından oy çokluğuyla atanan Sekreterler ve Müsteşarlar, Belediye Başkanı, Meclis Üyeleri, Müzakere Konseyi Sekreterleri ve Müsteşarları ve Buenos Aires Şehri Belediyesi İcra Dairesi Sekreterleri ve Müsteşarları için ve Hazine Başsavcısı için öngörülen ödeme rejimleri ile ortak ve geçici hükümler” olarak, kanunun giriş paragrafında belirtilmiştir.

yukarıdaki karardan anlaşılmaktadır. Şu durumda geriye, sosyal güvenliğe tahsis edilen kaynakların “kamusallık” yönünün devlet yönetiminde şeffaflığın getirdiği mekanizmalarla sağlanması konusunun, katkı ödemelerine dayanmayan sosyal güvenlik harcamaları bakımından nasıl sağlandığı hususuna dair yargı kararlarını incelemek kalmaktadır.

Konuyla ilgili olarak Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin 26/03/2014 tarihli *CIPPEC c/ EN – Ministerio de Desarrollo Social - decreto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 337:256)* kararı örnek gösterilebilir niteliktedir. Karara konu olayda Adalet ve Büyüme için Kamu Politikalarının Uygulanması Merkezinin (*Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC*) uyuşmazlığın yaşandığı dönemde aktif bulunan Sosyal Kalkınma Bakanlığının (*Ministerio de Desarrollo Social*) 2006 ve 2007 yıllarında “kişilere sosyal yardım” ve “kâr amacı gütmeyen diğer kültürel ve sosyal kuruluşlara yardım” başlıkları altında aktif harcamalar kapsamında gerçekleştirilen transferler hakkında bilgi istemiştir. Bu talebin amacı özü itibarıyla gerçek ve tüzel kişilere sosyal yardımlar adıyla yapılan sübvansiyon ve transferlerin standartları, miktarları ve yere göre dağılımları hakkında bilgi edinmektir. Yüksek Mahkeme kendi değerlendirmesinde davacının talebini ortaya koyarken talep içeriğini sosyal planlardan yararlananların ve yardım sağlayanların listesi ve programların içerdiği harcama, uygulama ve yürütüme ilişkin verilerden ibaret olarak tespit etmiştir. Bu isteğe karşılık olarak söz konusu bakanlık, “sübvansiyonlardan yararlananların tek tek sayılarak listelenmesinin bu kişilerin mahremiyetine zarar verebileceği ve istenen bilgilerin hassas niteliği sebebiyle bu talebi reddetmiştir.

Mahkeme, Sosyal Kalkınma Bakanlığı’nın talebi reddederken öne sürdüğü gerekçeyi, kanunun kanun koyucunun verdiği anlam dışında yorumlanması olarak değerlendirmiştir. Zira 25.326 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, “hassas veri”yi açıkça tanımlamıştır. Kanunun 2. maddesine göre ırksal ve etnik köken, siyasi düşünce, dini, felsefi ve ahlaki inanç veya kanaat, sendika üyeliği ile sağlık ve cinsel hayata ilişkin bilgiler hassas veri olarak kabul edilmiştir. Oysaki kendisinden talepte bulunulan bakanlık, talep içeriğinde kişilere ait veri olarak bulunan isim, soyadı ve kimlik numarasını hassas veri kabul etmiş olmaktadır. Arjantin Yüksek Mahkemesi, Sosyal Kalkınma Bakanlığı’nın bu yorumuyla iyi niyet (*buena fe*) kuralına aykırı davranmış olduğunu, aynı zamanda BM Yolsuzluğa Karşı Uluslararası Sözleşmenin taraf devletlere yüklediği, kamu kaynaklarının yönetiminde şeffaflığın artırılması yükümlülüğünü görmezden gelmiş olduğunu değerlendirmiştir.

Mahkeme, karar gerekçesine, uyuşmazlık konusu talebin hedefinin kişilerin özel alanını sorgulamak olmadığına açık olduğunu belirtmekle yetinmiş, aksine söz konusu talebin yüksek bir kamu menfaatine hizmet ettiğini vurgulamıştır. Bu yüksek kamu menfaati, yetkili memurların münhasıran kamu kaynaklarını kullanan sosyal yardım fonlarını tahsis ederken verdikleri kararın, ilgili sosyal yardım programlarında belirlenen kriterlere uygun olup olmadığını kontrol edebilmek için gerekli bilgileri elde etmektir. Genel refahı teşvik etmeyi amaçlayan Federal Anayasa'nın sistematik ve bütünsel yorumu, kamu fonlarının yönetiminde şeffaflık mekanizmaları kuran ve vatandaş katılımını sağlayan normlara saygı gösterilmesi gerektiği sonucuna götürmektedir. Zira Mahkemeye göre bu hukuk kuralları, kamu sosyal yardımı alan kişilerin durumlarında etkili bir gelişimin temin edilmesi ve korunması için vazgeçilmez bir güvence niteliğindedir. Davacı tarafından, Sosyal Kalkınma Bakanlığından alının usulüne uygun olarak düzenlenip yayınlanacak veriler, Devlet tarafından yürütülen sosyal politikaların uygulanmasının izlenen anayasal amaçlara etkili bir şekilde katkıda bulunup bulunmadığının ve kendisinden beklenen işlevi yerine getirip getirmediğinin belirlenmesine yardımcı olacaktır. Bu niteliğiyle davacı kuruluş tarafından üretilecek raporlar ve belgeler, kamusal alanın canlı ve eleştirel nabzını tutmaya yarayacak temel birer araç teşkil etmektedirler.

Arjantin Yüksek Mahkemesi'nin söz konusu kararına, Arjantin Cumhuriyeti Anayasası'nın içerdiği sosyal demokrasinin bütünsel bir yorumu eşlik etmektedir. Mahkeme kararında açıkça, devletin yürüttüğü sosyal politikaların sosyal adaleti ve eşitliği sağlamak, vatandaşların sosyo-ekonomik durumları üzerinde iyileşme sağlamak biçimindeki hedeflerinin aşkınılığına saygı gösterdiğini belirtmiştir. Bununla birlikte bu aşkın hedeflerin, bütçeden sağlanan kamu kaynaklarının Arjantin Cumhuriyeti'ndeki pek çok hanenin geçimi için vazgeçilmez olan sosyal yardımlar için kullanımında şeffaflığı ve kamuoyu denetimini mümkün kılacak mekanizmaları kurma yükümlülüğünü ortadan kaldırmadığını ortaya koymuştur. Karar gerekçesinin Kamu kaynaklarının kamusallık yönünü sosyal yardımlar bakımından en net ifade edildiği kısmında Mahkeme, birçok yurttaşın “kırılganlık durumlarının”, bundan mustarip olanları ve buna tanık olanları her gün inciten günlük bir deneyim olduğunu dile getirmiştir. Kırılgan durumda bulunanların onurlandırılmasının, yardım standartlarının gizlenmesiyle mümkün olmayacağını belirten Mahkeme, bunları erişilebilir kılmanın devlet yardımlarının hak sahiplerine ulaşmasını kolaylaştıracağına kanaat getirmiştir. Karardan aynen alıntıyla:

“Şeffaflık - opaklık değil – kırılğan durumda bulunan kişilerin yararınadır. Onlara yardım etmek utanç verici değildir; utanç verici olan kime yardım edildiğini gizlemeye çalışmak, kamu kaynaklarının yönlendirilmesinde gizliliğin hüküm sürdüğünü iddia etmektir. Hakkındaki bilginin açıklığa kavuşturulması gereksiz görülen kamu kaynakları Bakanlığa değil, tüm topluma aittir.”

Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin 04/12/2012 yılında verdiği *Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 335:2393)*¹¹⁹⁰ kararında davacı hükümet dışı kuruluşun, Emekliler İçin Sosyal Hizmetler Kurumuna (*Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*) karşı açtığı davaya konu olan kamusal bilgi, “(b)u kurumun 2009 yılı resmi reklam bütçesi ve 2009 yılı Mayıs ve Haziran aylarına ait reklam yatırımı hakkında, kalemlere (yazılı basın, radyo, televizyon, film, internet siteleri ve kamu yolları) ve tahsis edildiği medya, yapım şirketi veya programa göre ayrıntılı bilgi; tahsis edilen reklamların karşılık geldiği kampanya türleri ve medyada yer kiralamak için süreç yürüttüğü reklam ajansı veya aracısının belirtilmesi” olmuştur. Kurum’un bilgi vermeyi reddetmesi üzerine Yüksek Mahkeme’nin önüne kadar gelmiş olan uyuşmazlık hakkında Mahkeme, Amerikanarası İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 13. maddesine atıf yaparak kişilerin bilgi alma hakkının bulunduğunu ve bu hakkın, devletin bu bilgiyi sağlama konusundaki pozitif yükümlülüğünü gerektirdiğini ortaya koymuştur. Bilgi talep edenin talebinin kabulü veya reddinin gerekçeli olması zorunluluğunu hak kapsamı içinde görmüş olan Mahkeme, meşru bir kısıtlamanın geçerli olduğu durumlar haricinde, devletin kişisel etkilendirme veya doğrudan ilginin kanıtlanmasına gerek olmayacak biçimde yerine getirmesi gerekliliğine işaret etmiştir. Bunun yanında, bilgilendirmenin sunulan bilginin erişilmeye, anlaşılmaya ve değerlendirilmeye uygun şekilde dolaşımının sağlanması gerekliliğine de değinmiştir.

Arjantin’de sosyal güvenlik sisteminin şeffaflığının sağlanmasına yönelik olarak, 27.275 sayılı Kamusal Bilgiye Erişim Hakkı Kanunu’nun gereği olarak düzenli raporlamalar yapılmaktadır. Bu raporlamalara örnek olarak, Beşerî Sermaye Bakanlığı’nın Çocukluk, Gençlik ve Aile Sekreterliği’nce hazırlanan Sosyal Politika Raporları¹¹⁹¹ ve aynı Bakanlığa bağlı Sosyal Politikalar Koordinasyonu Ulusal Kurulu tarafından işletilen Sosyal Programlar

¹¹⁹⁰ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹¹⁹¹ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informacionsocialestrategica/informes>, (s.e.t. 15/12/2024).

Bilgi, Geliştirme ve İzleme Sistemi kapsamında üretilen bilgi ve gözlem ve geliştirme amaçlı raporlar¹¹⁹² gösterilebilir. Sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde rol alan kurumların şeffaflık endeksi puanları sırasıyla Sosyal Güvenlik Ulusal İdaresi için 100 üzerinden 88,3 ve Beşerî Sermaye Bakanlığı için 100 üzerinden 92,5 olarak ölçülmüştür.¹¹⁹³

2.4.3. Kamu Hizmetleri Hakkında Şeffaflığın Sağlanması

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, bizzat Devlet tarafından veya Devlet kurumlarının denetim ve gözetimi altına özel kurumlar tarafından veriliyor oluşu, kamu hizmetlerini kamu idaresinin bir parçası yapmaktadır. Bu sebeptendir ki devletin tüm eylem ve işlemleri gibi kamu hizmetlerinin verilmesi ile denetlenmesi ve düzenlenmesine ilişkin bilgiler 27.275 sayılı Kamusal Bilgiye Erişim Hakkı Kanunu’nun öngördüğü rejime tabidir. Dolayısıyla kamu hizmetine ilişkin tüm bilgiler, kanunda yer alan “devlet yönetiminin şeffaflığı ilkesi” gereği, yine aynı kanunun öngördüğü üzere bilginin asıl sahibi kabul edilen “kamu”ya açıklanmak durumundadır. Bu bilgilerin kapsamı içerisinde kamu hizmetlerine dahil olan eylem ve işlemlerin neler olduğu, hizmet verenlerin hangi kişi ve kurumlar olduğu bilgileriyle beraber hizmetin finansman biçimi de bulunacaktır. Hizmetin verilmesi Rejimi’ne göre finansmanının kaynağı bütçeden alınan ödenekler, hizmet alanlar tarafından yapılan ön ödemeler yahut hizmet tarifeleri gereği ödenen faturalar, yine Devletten alınan sübvansiyon ya da vergi muafiyetleri ve/veya kolaylıkları olabilir.

Ayrıca, özel şirketlerin verdiği kamu hizmetleriyle ilgili olarak Federal Anayasa’nın 42. maddesinde hizmetten yararlananların hakları arasında yeterli ve doğru bilgilendirilme hakkının yer aldığı görülmektedir.

Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin vermiş olduğu 13/08/2020 tarihli *Negrelli, Oscar Rodolfo c/ Poder Ejecutivo Provincial y otros s/ amparo (Fallos: 343:749)*¹¹⁹⁴ kararı ve 23/07/2020 tarihli *Usuarios y Consumidores Unidos c/ Secretaría de Energía de la Nación y otros s/ Ley de Defensa del Consumidor (Fallos: 343:637)*¹¹⁹⁵ kararında özel şirketlerin verdiği kamu hizmetlerinde kullanıcının yeterli ve doğru bilgilendirme hakları ele alınmıştır. Tıpkı yukarıda incelenen 18/08/2016 tarihinde Arjantin Yüksek Mahkemesi tarafından verilen *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el*

¹¹⁹² <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro>, (s.e.t. 15/12/2024).

¹¹⁹³ <https://public.flourish.studio/story/2540904/>

¹¹⁹⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 14/04/2025).

¹¹⁹⁵ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html>, (s.e.t. 14/04/2025).

Ministerio de Energia y Minería si amparo colectivo (Fallos: 339:1077)¹¹⁹⁶ kararında olduğu gibi, bu iki kararda da yer aldığı biçimde bu hakkın değeri, “Tarifenin belirlenmesinden önce kullanıcıların katılımı bir öngörülebilirlik unsuru, anayasal ‘yeterli ve doğru’ bilgi edinme hakkının ayrılmaz bir parçası (Federal Anayasa’nın 42. maddesi) ve cumhuriyetçi hükümet sistemiyle yakından bağlantılı olan kamusal bilgi edinme hakkının güvence altına alınması durumunda sorumlu olan idari güç için bir meşruiyet unsuru (Federal Anayasa’nın 1. maddesi) teşkil eder, aynı zamanda kullanıcı için bir makuliyet garantisi sağlar ve benimsenen tedbirlere ilişkin adli dava istatistiklerini azaltır” biçiminde belirtilmiştir.

Sağlık hizmeti veren bir özel hastanede uygulanan bir tedavi ile ilgili olarak yapılan bir televizyon programının dava konusu edildiği 29/08/2017 tarihli *Boston Medical Group S.A. e/ Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. y otros s/ daños y perjuicios (Fallos: 340:1111)¹¹⁹⁷ kararında Arjantin Yüksek Mahkemesi’nin, sağlık hakkına sağlık hizmeti hakkındaki kamusal bilgi edinme hakkının da dahil olduğu tespitini yaptığı* görülmektedir. Mahkeme sağlık hakkına dahil olarak kabul ettiği bilgiye erişim hakkının içeriğini sağlıklı ilgili konularda bilgi ve fikir talep etme, alma ve verme hakkını olarak ortaya koymuştur. Karar özel bir kurumla ilgili olsa da Mahkeme’nin kararındaki söz konusu tespit, sağlık hakkının kapsamının ortaya konmasıyla ilgili olduğundan, kamu hastanelerinde alınan hizmetlere ilişkin bilgilere erişim hakkının da sağlık hakkının kapsamına dahil olarak görülmesi, Mahkeme’nin bu karardaki yaklaşımıyla uyumlu olacaktır.

Kamu hizmetlerinin verilmesinde ve denetlenmesinde rol alan, dolayısıyla bu alanda bütçeden ayrılan kamu kaynağını idare etmeye yetkili olan, Sağlık Bakanlığı, Beşerî Sermaye Bakanlığı, üniversiteler, hastaneler başta olmak üzere birçok kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşların her biri, 27.275 sayılı Kanun gereği olarak raporlama faaliyetleri yürütmektedir. Bunlara örnek olarak Ayrıca, her bir kurum için, şeffaflık endeksi puanı her 4 aylık dönem için ölçülmekte ve güncel olarak Arjantin Cumhuriyeti Devleti’nin internet sitesinden erişilebilen Şeffaflık Endeksi Puantajı sayfasında yayınlanmaktadır.¹¹⁹⁸ Örnek kabilinden, 2024 Temmuz-Eylül arası dönemi için, Sağlık Bakanlığı’nın şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 96,5, Beşerî Sermaye Bakanlığı’nın şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 92,5, Buenos Aires Üniversitesi’nin

¹¹⁹⁶ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹¹⁹⁷ [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,\(s.e.t.14/04/2025\).](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html,(s.e.t.14/04/2025).)

¹¹⁹⁸ Şeffaflık Endeksi Puanı sayfası için bkz. [https://public.flourish.studio/story/2540904/, \(s.e.t. 15/12/2024\).](https://public.flourish.studio/story/2540904/, (s.e.t. 15/12/2024).)

şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 38,6, Milli Savunma Üniversitesi'nin şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 17,8, Avellaneda Ulusal Üniversitesi'nin şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 13,3, Baldımero Sommer Ulusal Hastanesi'nin şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 35,1, Profesör Alejandro Posadas Ulusal Hastanesi'nin şeffaflık endeksi puanı 100 üzerinden 58,3 olarak ölçülmüştür.¹¹⁹⁹ Hızlı bir bakışla üniversiteler ve hastanelerin şeffaflık düzeylerinin genel itibariyle Bakanlıklardan açık bir farkla daha düşük olduğu gözlemlenmektedir.

¹¹⁹⁹ Ölçüm kriterleri için yukarıda bkz “Kamuya Açık Bir Şeffaflık Ölçüm Noktası: ‘Şeffaflık Endeksi’” başlığı.

3. TÜRK HUKUKUNDA KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMININ VE DENETİMİNİN ANAYASAL REJİMİ

Tezimizin üçüncü bölümünde, ikinci vaka çalışmamız olan “Türkiye’de Kamu Kaynaklarının Kullanımının ve Denetiminin Anayasal Rejimi” tamamlanmış olacaktır. Bu bölümde de tıpkı önceki vaka çalışmamızda olduğu gibi, kamu kaynaklarının kavramsal olarak Türk hukuk sisteminde ne biçimde yer aldığı nasıl oluştuğu, nasıl harcandığı ve kamu kaynaklarının oluşumu ve harcanması süreçlerinin nasıl denetlendiği ana soruları rehberliğinde incelenecektir.

3.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumu

Türkiye’de kamu kaynaklarının oluşturulmasında devlet, vergi, resim, harç toplama, iç ve dış borçlanmaya başvurma ve para basma biçiminde somutlaşan ana kaynak edinme yöntemlerini kullanmakta, buna ek olarak sosyal güvenlik ödemeleri, para cezaları, özelleştirme gelirleri gibi alternatiflerden de gelir elde etmektedir. Bu bölümde temel olarak, Türkiye’de kamu kaynaklarının oluşumunda mevzuatta belirlenen kuralların neler olduğu, konunun anayasal çerçevesiyle birlikte yargı kararlarına nasıl yansıdığı sorularına cevap aranacak, devletin fiilî uygulaması, konu hakkındaki raporlama faaliyetlerinden istifade edilerek irdelenecektir.

3.1.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Siyasal Sistem

Bir ülkede kamu kaynaklarını oluşturmanın tabi olduğu kuralların arkasında her zaman, o ülkenin anayasasıyla belirlenen siyasal sistemin gerekleri yer alır. Bu durum, Türkiye Cumhuriyeti bakımından da geçerlidir. 2017 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yönetilen Türkiye Cumhuriyeti’nin anayasasında kamu kaynaklarını oluşturmaya yönelik yetkiler, önce cumhuriyet devlet şeklinin sonra da benimsenen hükümet sisteminin gereklerine göre düzenlenmiştir. Egemenliğin halka ait olduğu cumhuriyet yönetim şeklinin gereği olarak vergilerin toplanmasına ilişkin kural koyma yetkisi Anayasa’nın 73. maddesinin 3. fıkrasıyla TBMM’ye, bunun yanında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği olarak her yıl merkezî yönetim bütçesini hazırlayıp TBMM’ye sunma yetkisi Anayasa’nın 161. maddesinin 3. fıkrasıyla Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Aynı fıkroda bütçeyi onaylama yetkisininse TBMM’ye bırakıldığı görülmektedir. Bu

yetkinin TBMM'ye, temsil organı olması gerekçesiyle ve yine Cumhuriyet yönetim şeklinin getirisi olarak verildiği söylenebilir. Siyasal sistemin bir başka önemli unsuru olan yerel yönetimlerin mali ve idari özerklik sahibi oldukları kabul edilmekte olup, bu doğrultuda kendi kaynaklarını oluşturmaları ve kendi bütçelerini hazırlayıp merkezi bütçeye dahil edilmek üzere iletmeleri kendilerine yetki olarak tanımlanmıştır.¹²⁰⁰

3.1.1.1. Genel Olarak Siyasal Sistem ve Kamu Kaynaklarının Oluşumu

Türkiye Cumhuriyeti'nde siyasal sistemin değişkenleri, yukarıda belirtildiği üzere Cumhuriyet devlet şekli ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dayanmaktadır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasal çerçevesini belirleyen üniter devlet, adem-i merkeziyet ve yerel yönetimlerin özerkliği ilkeleri, siyasal sistemin genel olarak mali idareye ve özel olarak kamu kaynaklarının oluşumu sistemine etkileri bakımından köşe taşı unsurları oluşturmaktadır. Buradaki yapının anlaşılması, kamu kaynaklarının oluşumu konusunda devlet organları arasında yapılmış olan yetki dağılımının anlaşılması ve bu organlarda görev alan kamu görevlilerinin seçilme veya atanma yoluyla göreve geliş esasları ile görevleri sırasında tabi oldukları kuralların incelenmesi gerekmektedir.

3.1.1.1.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Yetkili Devlet Teşkilatı Unsurlarının Göreve Gelişleri

Bir temsili demokrasi olan Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu kaynaklarının oluşturulmasında ön koşul, bu kaynakları oluşturacak yetkili kişilerin, bu kaynakları oluşturmak için yetki verilmiş makamlara gelmeleri ve görevlerine başlamalarıdır. Yetkilendirilmiş makamlarda görev yapacak kamu görevlerinin göreve geliş biçimlerinin ve görevlerinin sonlanmasına ilişkin esasların Anayasa ve Kanunlarda belirlenmiş olması, devletin devamlılığının sağlanması açısından önemli olduğu gibi, hesap verebilirliği ve Cumhuriyet rejiminin temelinde yer alan eşitlik kuralının muhafaza edilmesini sağlar.

¹²⁰⁰ Milli egemenlik ile vergilendirme yetkisi ve bütçe hakkı arasındaki ilişki için bkz. **Çağan, Nami** (1985), Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, anayasa Yargısı Dergisi, C.2 ss.199-224; **Çağan, Nami** (2009), Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar 8-9 Ekim 2008, TBMM Basımevi, Ankara, ss.183-192; **Çağan, Nami** (1984), Anayasa Yargısı, S.4, s.171-182. Devletin demokratik sosyal hukuk devleti niteliklerini kazanması ile vergi hukukunun doğuşu ve gelişimi arasındaki koşutluk hakkında bkz. **Çağan, Nami** (1980), Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXXVII, S.14, ss.129-151.

Devletin tüm faaliyet alanlarında belirli makamlara yetki tanımlanması ve bu yetkilerin kullanım esaslarıyla yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi önem arz etmekle beraber, kamu kaynakları açısından konunun kendine özgü bir öneme haiz olduğu söylenebilir. Kaynakları edinmek ve idare etmek, kaynaklara hükmetmek anlamına gelmektedir. Bu hükmetme faaliyetinin temsil edilenler, yani halk adına yapılması ile temsilcilerin bu faaliyeti kendi nam ve hesaplarına yapması arasında, cumhuriyet rejimiyle oligarşi rejimi arasındaki mesafeye eşdeğer bir mesafe bulunmaktadır.

Herhangi bir cumhuriyet rejimi için aynı biçimde ifade edilebilecek olan yukarıdaki hususlar, Türkiye Cumhuriyeti için de aynen geçerli olup, kaynaklar üzerindeki hakimiyetin temsili nitelikte olmasının ve bu niteliğinin korunmasının yöntemi, kamu kaynaklarını oluşturmaya ve idare etmeye yetkili makamların göreve geliş ve görevden alınma esas ve koşullarının, hukuken açık ve amacına hizmet eder biçimde belirlenmesi ve uygulanmasıdır. Bu, kamu kaynaklarının hem oluşturulması hem de harcanması bakımından aynı öneme sahip bir konu olmakla birlikte çalışmamızın bu bölümünde yalnızca kamu kaynaklarının oluşturulması açısından mercek altına alınacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası kamu kaynaklarını oluşturma konusunu düzenlemeye özel bir hüküm ayırmamış, bu konuda herhangi bir makama açık ve münhasır yetki yahut görev tanımlamamıştır. Bununla birlikte Anayasa’da yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tanımlandığı kısımlardan yola çıkarak bu yetkinin hangi makamlara bölüştürülmüş olduğu anlaşılabilmektedir. Anayasa’nın TBMM’nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesinde sayılan “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek, (...), milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak*” yetkileri devletin kamu kaynaklarını oluşturma işinin önemli bir kısmının yasama organına verildiğini göstermektedir. Zira aşağıda detaylarıyla inceleyeceğimiz üzere Anayasa’nın 73. maddesine göre “(v)ergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler Kanun ile konulur, değiştirilir veya kaldırılır”. Yıllık harcama izinleri, bir diğer deyişle tüm kamu ve kuruluşlarının kullanımına yıllık olarak ayrılan kamu kaynakları bütçe ile tanımlanır. Hem özel kullanıma ve serbest piyasaya hem de kamu harcamalarına kaynak teşkil etmek üzere para basılmasına ilişkin esas yetki TBMM’ye aittir. Uluslararası kuruluşlardan borçlanmak için devletçe yapılan sözleşmelerin onaylanmasının uygun bulunması da TBMM’nin alacağı karara bağlı kılınmıştır. Anayasa’nın çerçevesini çizdiği yetkileri kullanacak TBMM üyelerinin ve yıllık bütçeyi hazırlamak ve TBMM’ye sunmakla görevlendirilmiş olan ve yine detaylarını

aşağıda inceleyeceğimiz üzere uluslararası antlaşmaları imzalama yetkisi sebebiyle uluslararası kuruluşlardan borçlanma konusunda TBMM ile yetkileri bölüşmekte olan Cumhurbaşkanı'nın göreve gelişleri, Anayasa'nın 77. maddesine göre beş yılda bir aynı günde yapılacak seçimlerle olmaktadır. Mahallî idarelerden belediyelerin, Belediye Kanunu'nda kendilerine tanımlanan kamu kaynağı oluşturma yetkileri karşısında, belediyelerde karar almaya yetkili organlarının göreve gelişleri de merkezî karar alma organlarıyla aynı sebeplerden ötürü önem arz etmektedir. Anayasa'nın 127. maddesine göre mahallî idarelerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmaktadır.

Kamu kaynaklarının oluşumunda, kaynakların varlık sebebini oluşturan mevzuat ve antlaşmaların yaratılması konusunda verilen yetkilerin yanında, fiilen kaynakları toplamaya ilişkin olarak verilen yetkileri de kamu kaynaklarının oluşumuna ilişkin yetkiler arasında değerlendirmek gerekir. Bu anlamda para basmakla TBMM tarafından görevlendirilmiş Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nı, borçlanmaya karar verme yetkisi olan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı ve vergi toplamakla görevlendirilmiş olan Gelir İdaresi Başkanlığı'nı (GİB) ele almak gereklidir. Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler için benzer bir kurumdan bahsetmek mümkün değildir. Devlet adına borçlanma yetkisini Hazine ve Maliye Bakanlığı kullanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, kuruluş kanununa göre %51'inden az olmayan bir kısmı Hazineye ait olmak durumunda bulunan, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip bir anonim şirkettir. GİB ise Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı bir kuruluştur. Her iki kuruluşun görevlileri atama yoluyla belirlenmektedir.

3.1.1.1.1. Kamu Görevlilerinin Göreve Gelişlerinde Seçim ve Atama

Türkiye Cumhuriyeti'nde seçimler, Anayasa ve seçim Kanunları çerçevesinde düzenli aralıklarla yapılmaktadır. Seçimlerin esaslarını belirleyen Kanunlar¹²⁰¹ yanında 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, Anayasa'nın işaret ettiği demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları olma karakteri doğrultusunda faaliyet gösteren siyasi partilerin kuruluşu, finansmanı, kapatılması ve benzeri konularda hükümler içermektedir.

Kamu kaynaklarını yönetecek konumda olan makamlara adaylıklar, siyasi partilerin yapısı, tabi oldukları aday belirleme usulleri ve finansman gibi kurallar ve seçim sisteminin getirisi olarak oluşan temsilde adalet/yönetimde istikrar dengesi, kamu kaynaklarının

¹²⁰¹ 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu.

oluşmasında halk iradesinin yönetim pratiğine yansımaları için gerekli çerçeveyi oluşturmaktadır.

Seçimler aracılığıyla kurulan temsil ilişkisinin sıhhatini sağlamada özellikle kamu kaynağı oluşturmada yetkili makamlar için aday belirleme usulleri ve aday belirleyen siyasi partilerin nasıl finanse edildiği konuları önem arz etmektedir. Zira siyasi partileri finanse ederek kararlarını etkileyen unsurların fiili bir oligarşik yapı oluşturmalarının ve aday belirleme usullerinin antidemokratik olması halinde siyasi partilerde dar bir çevrenin kamu kaynaklarını oluşturacak kişilerin kimler olacağı konusunda mutlak karar verme yetkisini elde bulundurması, demokratik temsilin aksamasına sebep olabilecek unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde seçimler öncesi adayların belirlenmesinde önseçim, seçim Kanunlarına göre zorunlu değildir.¹²⁰² Siyasi Partiler Kanunu'nun 37. maddesine göre Siyasi partiler, milletvekilliği genel veya ara seçimlerinde adayların tespitini *“tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaçı ile yapabilirler”*. Önseçimin yapılması her siyasi partinin kendi tasarrufundadır. Fakat önseçim yapmaya karar veren siyasi partinin siyasi partiler Kanunu'nda önseçim için belirlenen esaslara uyması zorunlu kılınmıştır.¹²⁰³ Kanunun 37. maddesinin 3. fıkrasına göre *“partilerin tüzüklerinde gösterilen merkez yoklaması dışındaki parti aday seçimleri seçim kurullarının yönetim ve denetimi altında yapılır”*. Partilerin tüzüklerinde belirleyecekleri aday belirleme yöntemlerinin aynı maddenin 1. fıkrasına göre her koşulda *“serbest, eşit, gizli oy, açık tasnif esasları çerçevesinde”* yapılmasının mecbur tutulması parti içi demokrasiye ve şeffaflığa zemin hazırlamaya elverişli bir zemin oluşturma çabasına işaret etse de önseçim ve benzeri yöntemler hukuken yalnızca bir seçenek olarak Siyasi Partiler Kanunu'nda yer almaktadır. Diğer bir seçenek olarak her zaman, parti içi demokrasi araçları (önseçim, temayül yoklaması vb.) kullanılmaksızın aday belirlemenin mümkün olması, vergileri ihdas edecek, bütçeleri yapacak ve onaylayacak, vergi muafiyet ve istisnalarını düzenleyecek ve benzeri kamu kaynağı sağlayıcı işlemleri yapma konusunda söz sahibi olacak kişilerin partiler içindeki küçük bir azınlığın, hatta yalnızca parti genel Başkanı'nın tarafından belirlenmesini olanaklı hale getirmektedir.

Milletvekillerinin, belediye başkanlarının ve Cumhurbaşkanı seçilmek üzere aday olabilmek için gereken koşullar arasında adaylık ücreti yahut aidatı adıyla anılan bir miktar

¹²⁰² Gözler, s.501.

¹²⁰³ Gözler, s.501-502.

parayı ilgili maliye veznesine yatırmaları bulunmaktadır. Bu miktar bağımsız milletvekilleri için 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nda “(e)n yüksek derecedeki Devlet memuruna mâlî haklar kapsamında yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarı”, Cumhurbaşkanlığı seçimi için 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu’nun 8/A maddesinde bu miktarın on katı olarak belirtilmiştir. Siyasi partilerin aday gösterdikleri milletvekillerinin adaylık aidatlarıyla ilgili düzenlemeyse Siyasi Partiler Kanunu’nun 64. maddesinde “Milletvekili aday adaylarından alınacak özel aidat, milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını aşmamak kaydıyla parti içi yönetmeliklerinde gösterilir” biçiminde düzenlenmektedir. Mahalli idare seçimlerinde aday olmak için gerekli tutarın belirlenmesi 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile parti genel merkez yetkili organlarına bırakılmakla beraber, belirlenebilecek tutara bir sınır da getirilmiştir. Bu sınır 2972 sayılı Kanun’un 10. maddesinin 5. fıkrasında en yüksek Devlet memurunun brüt aylığı olarak belirlenmiştir. Seçimlerde aday ve aday adayı olabilmek için getirilen bu koşulun, kamu kaynaklarının oluşumunda yetkili olmak bakımından bir gelir grubunu diğerine karşı kayırıp kayırmadığını, bir yönetim eliti oluşturmaya hizmet edip etmediği ancak konu olduğu ölçüde mahkeme kararlarının ve uygulamadaki durumu ortaya koyan raporların incelenmesiyle ortaya çıkarılabilir.

Siyasi Partiler Kanunu’nda n anlaşıldığı üzere siyasi partilerin finansmanı, kamu finansmanı ve özel finansman olarak iki şekilde yapılmaktadır. Siyasi partilere kamu finansmanı ile siyasi partilere yapılan devlet yardımları kastedilmektedir.¹²⁰⁴ Bu yardımlar, yıllık olarak yapılmakta ve yardım kriteri bir önceki seçimde alınan oylara dayandırılmaktadır. Siyasi Partiler Kanunu’nun Ek 1. maddesinin değişik 5. fıkrasına göre Siyasi partiler arasından, son seçimlerde kullanılan oyların %3’ünden fazlasını almış olanlar, devlet yardımı almaktadırlar.¹²⁰⁵ Siyasi partilere yapılan yıllık yardımın, *milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı* olarak ödeneceği de aynı maddede belirtilmiştir. Bu, siyasi partilere bir tür seçim kampanyası yardımının kanunen sağlandığı biçiminde okunabilir.¹²⁰⁶ Özel finansman konusundaki düzenlemeler finansmanın hangi kalemlerden olabileceğinin Siyasi Partiler Kanunu’nun 61.

¹²⁰⁴ Bkz. **Yüksel, Nahit** (2007), *Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı)*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

¹²⁰⁵ **Gözler**, s. 422; **Küçük, Tefik Sönmez** (2016), *Parti İçi Demokrasi*, İstanbul, Onikilevha Yayınları, s. 300-306; **Uzun, Cem Duran** (2010), *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, Ankara, Adalet Yayınevi, s.49-50.

¹²⁰⁶ **Uzun**, s. 50.

maddesinde “Partilerin Gelirleri” başlığı altında sıralanmasından¹²⁰⁷ ve bunların esaslarının kısaca belirtilmesinden ibarettir. Bunlardan “bağışlar” kalemi için konmuş olan sınırlar, Kanunun 66. maddesinde “*Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler ve muhtarlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel Kanun ile veya özel Kanun ile verilen yetkiye dayanılarak kurulmuş bankalar ve diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmamakla beraber ödenmiş sermayesinin bir kısmı devlete veya bu fıkra da adı geçen kurum, idare, teşebbüs, banka veya kuruluşlara ait müesseseler*” için belirlenmiş olan mutlak bağış yasağı, “*Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatifler*” için tabi oldukları özel Kanunlarına uygun biçimde yapılması koşuluyla bağış yapabilmeleri kuralı, bunlar dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde en fazla iki milyar lira bağış yapabilmesi veya bu tutara karşılık gelecek kadar yayınlarını kullandırması sınırı olarak sayılmıştır . Aynı maddede “*Bağış veya bağışların bağışta bulunana veya yetkili temsilcisine veya vekiline ait olduğunun partice verilen makbuzda açıkça belirtilmesi gerekir. Böyle bir belgeye dayanılmaksızın siyasi partilerce bağış kabul edilemez*” hükmü yer almaktadır.

Seçim propagandası için alınan yardımlar Siyasi Partiler Kanunu’ndan başka 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu’nun 14. maddesinde de düzenlenmiştir. Bu düzenlemede Cumhurbaşkanı adayının “*yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek kişilerden*” bağış kabul etmesi yasaklanmıştır. Adayların adaylık başvuru süresinde mal bildirimini yapması zorunlu kılınmış ve adaya yapılan yardımlara üst sınır getirilmiştir. Konan üst sınır “*her bir tur için en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir*

¹²⁰⁷ “Gelirler ve kaynakları:

Madde 61 – (Birinci fıkra Ek: 12/8/1999 - 4445/6 md.) Siyasi partilerin gelirleri amaçlarına aykırı olamaz. Siyasi partiler aşağıda belirtilen gelirleri elde edebilirler:

- a) Parti üyelerinden alınacak giriş aidatı ile üyelik aidatı,
- b) Partili milletvekillerinden alınacak milletvekilliği aidatı,
- c) (Değişik: 31/3/1988 - 3420/6. md.) Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidat, (Bu aidatlar 64 üncü maddedeki esaslar dahilinde siyasi partilerin yetkili merkez karar organlarıncı tespit ve tahsil olunur.)
- d) Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler,
- e) Parti yayınlarının satış bedelleri,
- f) Üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar,
- g) Partice tertiplenen balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler,
- h) Parti mal varlığından elde edilecek gelirler,
- i) Bağışlar.
- j) (Ek: 27/6/1984 - 3032/1 md.) Devletçe yapılan yardımlar.[7]
- (h) bendinde yazılı parti mal varlığından elde edilen gelirler hariç olmak üzere, diğer bentlerde yazılı kaynaklardan elde edilen gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınmaz.[8] ”

aylık brüt tutarı” kadardır. Siyasi partilere yapılan yardımlar söz konusu olduğunda partinin kendisine her yapılan her yardım için makbuz kesmesi yeterliyken Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarına yapılacak yardımların “(s) seçimlerde şeffaflığın sağlanması amacıyla, Yüksek Seçim Kurulunca belirlenecek tutarın üzerindeki nakdî yardımlar adayların “Seçim Hesabı” olarak kendileri adına açtıracakları bir banka hesabına” yatırılması zorunlu kılınmıştır. Ek olarak, adaylara yapılmış olan bağış ve yardımlarla yapılan harcamaların Yüksek Seçim Kurulu’na (YSK) onaylanan listelere kaydedilmesi gerektiği, Kanunun 14. maddesindeki düzenlemeler arasında yer almaktadır. YSK tarafından, Kanunun öngördüğü limiti aştığı tespit edilen yardımların hazineye irat kaydedileceği öngörülmüştür.

Seçimle iş başına gelen ve kamu kaynağı oluşturmakla yetkili kamu görevlileri (Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri) görevleri sırasında birtakım kamu geliri politikaları belirler ve uygularlar. Belirledikleri bu politikalar, seçimle iş başına gelmelerinden ötürü sağladıkları meşruiyete dayanır. Mahkemelerin bu politikaların yerindeliğini denetlemeleri mümkün değildir. Örneğin Anayasa Mahkemesi’nin gelir politikasının belirlenmesi kapsamında çıkarılan kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yerindeliği ve kamu yararına olup olmadığı üzerinden Anayasa’ya uygunluk denetimi yapması Anayasa Mahkemesi’nin demokratik meşruiyet alanının dışına çıkması anlamına gelecektir. Karar alıcı makam Cumhurbaşkanı ve TBMM olduğunda alınan bu tür kararlar üzerinde siyasal denetim yapmak da mümkün olmamaktadır. Zira anayasal sistemimizde Cumhurbaşkanı’nın siyasal denetimi kapsamında gensoru imkânı ortadan kalkmış olup, maliye politikalarının belirlenmesi kapsamında yer alan bu konu kamu yararının ne olduğuna karar verme ve ülkenin genel siyasetini belirleme kapsamında kaldığından yargısal denetimin dışındadır.

Kendi kamu gelirlerini oluşturmak için alabileceği kararların sınırları kanunla belirlenmiş olan belediyeler bakımından Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi’nin aldığı kararlar üzerindeki denetimi ayrıca değerlendirmek gerekir. Belediye Kanunu’nda temel olarak Belediye Meclisi’ne *(bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek, belediye*

adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek), daha dar bir kapsamda olmak üzere Belediye Başkanı'na (bütçe hazırlamak, şartsız bağışları kabul etmek, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek) ve Belediye Encümeni'ne (süresi 3 yılı geçmemek üzere taşınmaz malların kiralanmasına karar vermek, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak) tanınan yetkiler, idarenin takdir yetkisinin kullanımı kapsamında kalmaktadır. Zira bunlar da kamu yararının gerçekleştirilmesine yönelik takdiri değerlendirmelerle verilen kararlardır. İdarenin takdir yetkisinin yargısal denetimi mümkün olmakla beraber bu denetimin sınırını, bir yargı kısıntısı olarak Anayasa'nın 125. maddesinin 3. fıkrasında yer alan yerindelik denetimi yasağı oluşturmaktadır.¹²⁰⁸ Burada gelirleri elde etmek ve yetkileri altındaki kurumlara tahsis etmek bakımından yerinde olanın ne olduğuna karar verme yetkisi, tamamen yukarıda belirtilen organlara bırakılmış olmaktadır. Bu da Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi için doğrudan, Belediye Encümeni üyeleri için dolaylı olarak, seçimle belirlenmiş olmalarına ve kendilerine kanunla tanınmış sınırlar içinde belediyelerde gelir elde etme stratejilerini belirlemek için gerekli hukukî meşruiyetlerini seçmenden almış olmalarına dayanmaktadır. Gelirlerin hukuka uygun şekilde elde edilmesi ve harcanması konusu bundan farklı olarak, yerindeliğe ilişkin karar almayı gerektirmediğinden ve Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine açık olması gereğinin bir sonucu olarak yargısal denetime tabidir.

Kamu gelirlerinin oluşumunda kanun koyucunun karar alma yetkisi kapsamında belirlediği vergilerin toplanmasıyla görevli GİB, para basılmasıyla yetkili TCMB (Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası) ve Özelleştirme gelirlerinin elde edilmesinden sorumlu Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, görevlileri atamayla belirlenen kuruluşlardır. Ayrıca 4749 sayılı Kanun'un 6. ve 7. maddelerine göre iç ve dış borçlanmaya karar veren Hazine ve Maliye Bakanı'nı da Cumhurbaşkanı atar ve görevden alır. 3 sayılı CBK'nın 2. maddesinin 2. fıkrası gereği Gelir İdaresi Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Gelir İdaresi Daire Başkanları Cumhurbaşkanı kararıyla atanmaktadır. TCMB'de Başkan, Başkan yardımcıları, Para Politikası Kurulu üyeleri, Özelleştirme İdaresi'nde Başkan ve Başkan yardımcıları aynı madde hükmü gereği Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır.

¹²⁰⁸ **Kaya, Cemil** (2021) İdarinin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 3. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayınları, s.175-186.

Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamalarda atama koşullarının neler olduğu, 3 sayılı CBK’de kadro, pozisyon ve görevlere göre yapılmış ayrıma göre gösterilmiştir. CBK’de I ve II sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevler arasında atama koşullarından ortak olanlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) yer alan genel memurluk koşullarını taşımak ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak koşullarıdır. II numaralı cetvelde bulunan kadro ve pozisyonlar için ek olarak, kamuda en az 5 yıl tecrübe sahibi olma koşulu aranmaktadır. I numaralı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevler için “(k)amuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak” gerekliken bu koşul II numaralı cetvelde bulunanlar arasından yalnız “(i)l ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için” aranmaktadır. 3 sayılı CBK’nın 4. maddesine göre I sayılı cetvelde yer alanların görev süreleri Cumhurbaşkanı’nın görev süresi geçemez. Bir diğer deyişle her yeni seçilen Cumhurbaşkanı, I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atama yaparak kendi yüksek kademe memurlarından oluşan kadrosunu kurma yetisine sahip kılınmıştır. I sayılı cetveldeki söz konusu yüksek kademe kamu görevleri arasında TCMB başkanı, GİB başkanı ve yardımcıları, Özelleştirme İdaresi başkan ve yardımcıları yer almaktadır.

Cumhurbaşkanı’nın atama yaptığı kadro, pozisyon ve görevlerin yanında istisnai memurluklar ve mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadro, pozisyon ve görevler bulunmaktadır. Bunların tabi olduğu koşul ve hükümler 657 sayılı DMK’de yer almaktadır.

Ataması DMK kapsamında istisnai memur olarak yapılan yahut aynı kanun kapsamında yarışma sınavıyla göreve gelen tüm kamu görevlilerinin tabi olduğu birtakım yasaklar bulunmaktadır. Bu yasaklar, siyasi partilere girme, basına bilgi veya demeç verme, toplu eylem yahut grev yapma, ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma, hediye alma ve menfaat sağlama, gizli bilgileri açıklama, ikinci görev alma¹²⁰⁹ ve ayrıca, Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Kanunu’nun 2. maddesine göre, “görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanlar, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla

¹²⁰⁹ Söz konusu yasaklar sırasıyla DMK’nın 7., 15., 26., 27., 28.,29., 30., 31., 87. ve 88. maddelerinde yer almaktadır.

ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak” görev ve iş alma, taahhüde girme, komisyonculuk ve temsilcilik yapmadır.

Devlet memurlarının tabi olduğu yasaklar arasından ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyette bulunma, konumuz bakımından özel önem arz etmektedir. Zira Gelir İdaresi Başkanlığı bakımından vergi muafiyet ve istisnalarının uygulanması ve vergilerin toplanması işlerinin tüm mükelleflere eşit uygulanması açısından bu işle görevli ve yetkili kamu görevlilerinin kurum ve gerçek kişi olan mükelleflerle menfaat içeren bir ilişkide olmamaları gereklidir. Aynı gereklilik Merkez Bankası açısından para politikalarını belirlemede sektörel menfaatlerin maliye politikalarının önüne geçerek Banka’nın alacağı kararlarda belirleyici olması tehlikesini bertaraf etmede de söz konusudur. Zira bazı dönemlerde devletin maliye politikası özel sektörün arzu ve beklentileriyle uyum içinde olmayabilecektir. Böyle dönemlerde Banka’da karar alıcı ve uygulayıcı pozisyonda bulunanların maliye politikalarıyla uyumdan yana ve mevzuat çerçevesinin içinde hareket etmeleri gereklidir.

Özelleştirme yoluyla kamu kaynağı oluşturma konusu, özel sektörün devlet kurumlarıyla ilişkilerinde bir başka hassas noktayı oluşturmaktadır. Devlete ait bulunan hangi sektörün ne kadar bedel karşılığı özelleştirileceği ve hangi kişi ve kurumların bu sektörleri devralacağı hususlarında karar almaya ve uygulamaya yetkili olan her dereceden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı memurunun kuracağı menfaat ilişkileri, devletin özelleştirmede kamu yararı doğrultusunda işlem yapma yetisini aşınmaya uğratabilecek niteliktedir. Söz konusu kamu görevlileri göreve geldiklerinde ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerini bırakmış olmalıdırlar. DMK’nın 125. maddesine göre görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlayan memurlar kademe ilerlemesinin durdurulması ile, devlete ait resmî belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanan memurlar aylıktan kesme ile, eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmeyen memurlar kınama ile, cezalandırılırlar. Aynı maddede tekrarlayan fiillerle ilgili olarak,

“Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekrarründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller

nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.”

hükmü yer almaktadır.

DMK’da yer alan disiplin hükümlerini tamamlayıcı ve açıklayıcı nitelikte, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği ile ayrıca her bir kurumun disiplin yönetmeliği bulunmaktadır. Bu yönetmeliklerde, kurumların disiplin amirleri, her bir disiplin cezasını gerektirecek davranışlar, ilgili kurumun görev alanına uygun şekilde düzenlenmiştir. Örneğin TCMB için “Başkanlıkça yetki verilen haller dışında, ekonomik kararların alınmasında Banka ve kamu yararı bakımından gizli kalması gerekli bilgileri ve belgeleri açıklamak, başkalarına vermek veya kendi yararına kullanmak”, TCMB disiplin yönetmeliğinin 10. maddesinde işe son verme cezasını gerektiren davranışlar arasında sayılmıştır. Özelleştirme İdaresi ve GİB bakımından genel hükümlere atıfla yetinildiği görülmektedir.

Özelleştirme konusunda mahallî idareler arasından belediyeler ve il özel idareleri yetkili kılınmıştır. Belediye Kanunu’nun 18/j. maddesinde Belediye Meclisi tarafından alınacağı belirtilen özelleştirme kararlarında da özel sektörle kurulan oligarşik ilişkilerin tartışma konusu olmadı mümkündür. Bu durumda öncelikle yapılan idari işlemin hukuka aykırı olduğunu tespit etmek gereklidir. İdare Mahkemeleri tarafından yapılacak bu hukuka uygunluk denetiminde, yapılan idari işlemin kamu yararı unsurunun sağlanamadığının tespitiyle yetinmek mümkün olmayacak, işlemin özel yarar için yapıldığının ispatlanması gerekecektir. Aksi halde Anayasa’da açıkça belirtilen yerindelik denetimi yasağı aşılmış olacaktır. İl özel idareleri’nde özelleştirme yetkisi, İl Genel Meclisi’ne aittir. Tıpkı Belediye Meclisi gibi karar organı olarak çalışan İl Genel Meclisi, seçimle belirlenen bir organdır. Kendisine gelir oluşturmaları için verilmiş tüm diğer yetkiler gibi (*bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek*) il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisini de İl Özel İdaresi Kanunu’na uygun olarak kullanması gerekir. Eylem ve işlemleri belediyeler için belirttiğimiz sınırlar dahilinde yargısal denetime açıktır.

Mahallî idareler bakımından yaptığımız değerlendirmeleri ayrı tutarak belirtmek gerekir ki, devlet memurlarını çevreleyen açıkladığımız tüm mevzuat karşısında, kamu geliri oluşturmada önemli roller oynadığına işaret ettiğimiz kurumlarının en yüksek amirlerinin

doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması, memurlar için belirlenen disiplin hükümlerinin uygulanabilirliğini tehlikeye atabilecek niteliktedir. Zira yönetmeliklerle belirlenen disiplin cezasını vermeye yetkili disiplin amirleri, kurumun bağlı, ilgili yahut ilişkili olduğu Bakan (incelediğimiz üç kurum bakımından da Hazine ve Maliye Bakanı), kurum başkanı ve başkan yardımcıları olarak belirlenmiştir. Bakan, kurumların başkanları ve başkan yardımcıları doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmakta olup, bu durum yüksek kademe memurlar için DMK'nın öngördüğü disiplin soruşturma ve incelemelerinin yapılmasına gerek olmaksızın, yalnızca Cumhurbaşkanı'nın kararına bağlı olarak görev yapmaları ve görevden ayrılmaları anlamına gelmektedir. Mevzuatın sunduğu bu görüntü kurumların disiplin hükümlerine uymadaki kararlılık seviyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanı'nın iradesiyle belirlenebileceği imajını yaratmaya açıktır. DMK ve yönetmelikler dışında kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını, bağdaşmazlıklarını düzenleyen ve bu konularda şikayetçi olanlara başvurulacak yargı yollarını gösteren bir etik kanununun yahut menfaat çatışmalarından doğacak davalarda kamu adına gözlemci pozisyonda bulunacağı öngörülen bağımsız bir kuruluşun bulunmaması da sistemi, bu imajı bertaraf edebilecek araçlardan yoksun bırakmaktadır.¹²¹⁰

Kamu kaynaklarının oluşumunda karar alıcı pozisyonunda görev alan kamu görevlilerinden seçimle işbaşına gelenlerin göreve gelişlerinin kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi için öneme haiz olduğu hususu yukarıda açıklanmıştır. Milletvekili, Cumhurbaşkanı, Belediye Başkanlığı ve Belediye Meclis Üyeliği seçimlerine ilişkin, kaynaklarla vatandaş arasındaki temsil bağı üzerinden bir argümantasyon ortaya koyan kararları incelemek, seçim mevzuatının kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi bakımından taşıdığı önemi somutlaştırmak için gereklidir.

İlk olarak, önseçim konusu hakkındaki kararlara bakılacak olunduğunda, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vermiş olduğu norm denetimi kararlarının çok erken tarihlerde sonlandığı gözlenmektedir. 1970 yılında verdiği bir kararda mahkeme önseçimi, demokrasinin gücünü artıran bir araç olarak görmüş, seçimlerde aday olacak kişilerin parti liderlerinin veya liderler kadrosunun yahut sınırlı sayıdaki delegelerin tekeline bırakılmaksızın tüm parti üyelerince seçilerek belirlenmesinden demokrasi adına olumlu

¹²¹⁰ Örnek olarak bkz. Arjantin Cumhuriyeti'ndeki Kamu Görevinde Etik Kanunu ile kurulan sistem ve Hazine Savcılığı Kurumu'nun işleyişi

değerlendirmelerle söz etmiştir. Önseçimin yalnızca parti üyelerini seçmen olarak kabul etmesinin Anayasa'nın koruması altındaki hak ve hürriyetleri sınırladığından veya ortadan kaldırdığından söz edilemeyeceğini belirten Mahkeme, kanun koyucunun

“önseçim sistemini, millî iradeye değer veren diğer devletlerin siyasî yaşantısında olduğu gibi, siyasî partilerin adaylarını saptamaları işlemlerini ve aday listelerinin düzenlenmesi sorunlarını parti teşkilâtının veya parti lider kadrosunun tekelinden kurtarmak ve aday saptanmasını partiye oy verenlerin veya hiç değilse tüm partili üyelerin hakkı saymak ereğiyle”

Siyasi Partiler Kanunu'na dahil ettiğini hatırlatmaktadır.¹²¹¹ Mahkeme'nin görüşüne göre aday belirleme hususu, seçim sistemleriyle ilgili diğer konularda olduğu gibi, bir demokrasi meselesi olarak görülmelidir. Bunun parti içi bir mesele olarak görülmesi isabetli olmayacaktır. Zira,

“gözlemler göstermektedir ki, adaylık saptanması ve aday gösterilmesi işlemlerinde parti liderlerine veya lider kadrolarına veya parti genel merkezlerine egemenlik veya öncelik tanınması uygulamalarda siyasî hayatı ve dolayısıyla siyasî rejim(i) zamanla oligarşik doğrultuy(a) yöneltmekte ve sonunda kaynağı haktan gelen demokratik yönetim yerine, gide gide başka esaslara dayanan rejimleri gerektirmektedir.”¹²¹²

Ne var ki Anayasa Mahkemesi, 1987 yılında verdiği bir kararda, önseçim yapma zorunluluğunun kaldırılmasını, önseçimin yasaklanmamış olduğu, dileyen siyasi partinin önseçim yapabileceği gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı görmemiştir.¹²¹³ Öte yandan, başka bir kararında, belirli bir milletvekili seçimi öncesi önseçim yapılamayacağına yönelik bir kanun hükmünü, partilerin iç işlerine böyle bir norm yoluyla müdahale etmenin Anayasa'nın 69. maddesinde yer alan, siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olması ilkesinden ayrılmak anlamına geleceğinden hareketle iptal etmiştir.¹²¹⁴ Söz konusu kararların herhangi birinde, demokrasi, temsil edenler ve temsil edilenler arasındaki bağlantı seçilenlerin kamu kaynaklarına hâkim olacağından hareketle kurulmamıştır. Bunun yerine doğrudan, demokratik hayatın ve onun bir parçası olan siyasi

¹²¹¹ AYM, E.1970/22, K.1971/20, 18/02/1971.

¹²¹² AYM, E.1970/22, K.1971/20, 18/02/1971.

¹²¹³ **Gözler**, s.502'den alıntı: AYM, E.1986/17, K.1987/11, 22/05/1987.

¹²¹⁴ **Gözler**, s.502'den alıntı: AYM, E.1987/23, K.1987/27, 09/10/1987.

partilerin taşınması gereken özellikler ile bunların dayandığı anayasal ilke ve kurallar karar gerekçelerinin üzerine oturduğu zemini teşkil etmiştir. Buradan, aday belirleme hususunu Türk Anayasa Mahkemesi'nin bugüne kadarki içtihadında kamu kaynaklarının idaresi konusuyla birlikte ele almadığı sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte demokrasi rejimi, seçimlere ilişkin kurallar ve kamu kaynaklarının oluşumu ve idaresi konularını birbirinden ayırmaya yönelik özel bir iradesi de kararlara yansımamıştır.

Aday belirlemede önseçim hususunun yanında, demokrasinin aşınıp oligarşik özellikler göstermesinden endişe edilmesine kaynaklık eden bir diğer konu adaylık aidatı veya ücreti konusu olagelmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vermiş olduğu bir karara ulaşılammıştır.¹²¹⁵

Siyasi partilere devlet yardımı konusu, kamu kaynaklarının oluşumunda etkili olan makamların belirlenmesinde, demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları olma sıfatıyla rol oynayan siyasi partilerin siyasi hayatta varlık gösterebilmelerinin ve halkı temsil edebilmek adına demokratik bir şansa sahip olabilmelerinin yolunun açılması bakımından bu çalışma kapsamında inceleme konularımızdan olmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin bu konu hakkındaki kararları, Siyasi Partiler Kanunu'nda 2014 yılında yapılan değişiklikten önceki döneme ilişkindir. Sözü geçen değişiklikten önce devlet yardımı alabilmek için siyasi partilerin son milletvekili seçiminde geçerli oyların %7'sini alması gerekmekte idi. Bu kuralı içeren normun iptali isteminin incelendiği norm denetimi kararında Anayasa Mahkemesi,

“(s)iyasi partilerin temel amacı seçimlere katılarak milli iradenin ortaya çıkmasına aracılık etmek ve yeterli seçmen desteğini elde ederek yönetime katılmaktır. Bu nedenle, seçimlere katılabilme koşullarını sağlayamayan ve seçimlere katıldığı halde aldığı oyla yeterli oranda seçmen kitlesinin güvenini kazanamadığı anlaşılan bir siyasi partinin milli iradenin oluşumuna, daha büyük seçmen kitlesinin güvenini kazanan güçlü partiler gibi katkıda bulunacağı düşünülemez. Dava konusu düzenlemeyle partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasi hayata katkıları ölçüt olarak dikkate

¹²¹⁵ Bununa birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nin yargı yetkisini kabul ettiği AİHM'nin Sukhovetsky v. Ukrayna kararı, konu hakkında yol gösterici nitelikte kabul edilmektedir. Kararda, seçimlerin yükselen maliyetinin modern demokrasilerin bir gerçeği olduğu kabul edilmekte ve seçimlerin finanse edilmesi ihtiyacının karşılanması adına alınan makul düzeylerdeki adaylık aidat veya ücretlerinin AİHS'nin ek 1. protokolünün 3. maddesinde düzenlenen serbest seçim hakkını ihlal etmediği sonucuna ulaşılmıştır. AİHM, Sukhovetsky v. Ukraine, B.No: 13716/02, 28/06/2006, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-72893%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-72893%22]}), (s.e.t.08/02/2025).

alınmak suretiyle devlet yardımından yararlanmaları öngörülmüştür. Bu ölçütün objektif ve makul olmadığı söylenemeyeceği gibi itiraz konusu kurallarda yer alan oranların da ölçüsüz olduğu sonucuna ulaşılamaz”

değerlendirmesini yapmış¹²¹⁶, önseçim konusunda olduğu gibi seçimle işbaşına gelen makamların kamu kaynağını kontrol etmedeki gücünü bir belirleyici olarak karar gerekçesine dahil etmeyi tercih etmemiştir. Bunun yerine Mahkeme konuya partilerin gücü nispetinde demokratik hayata yapacakları katkı potansiyeli açısından yaklaşmıştır. Benzer şekilde Mahkeme, 2007 yılında verdiği bir kararda, Anayasa’nın 68. maddesinin son fıkrasında yer alan “(s)iyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar” hükmünün “belirli örgütlenme yaygınlığına ulaşmış ve belirli toplumsal onaya mazhar olmuş partilerin, seçimlerde elde ettiği başarı düzeylerine göre devlet yardımından yararlanacağı” biçiminde anlaşılması gerektiği dile getirilmiştir.¹²¹⁷

Anayasa Mahkemesi benzer şekilde, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın siyasi partileri devlet yardımından yoksun bırakmak için yapacağı ihtar sonrası Anayasa Mahkemesi’nde re’sen dava açma yetkisini bağlı değil takdiri yetki olarak veren normu yalnızca siyasi partiler arasında ayrımcı uygulamaya yol açmaya müsait yapısı sebebiyle Anayasa’nın 10. maddesine aykırı bularak iptal etmiş, burada da siyasi partilerin kamu kaynakları üzerindeki iddiası ve bu iddiasını gerçekleştirme gücünün bir kamu makamınca kırılması ve benzeri konular üzerine yorum geliştirmemiştir.¹²¹⁸ Örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Seçme ve seçilme hakkının ihlal edildiğinden bahisle Anayasa Mahkemesi’ne son dönemde Büyük Birlik Partisi ve Saadet Partisi tarafından yapılmış olan bir bireysel başvuruda Anayasa Mahkemesi, siyasi partileri kamu kaynağını yönetmeye aday olma vasfıyla değerlendirmeye en çok yaklaştığı kararını vermiştir denebilir. Zira Mahkeme bu başvuru üzerine verdiği kararda, “seçimlere katılarak millî iradenin oluşmasını sağlamayı temel hak ve ödev olarak üstlenen siyasi partilere çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde devletçe yardım yapılması”nı siyasi partileri “paraca güçlü kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşme tehlikesinden” korumak için bir araç olarak görmüştür. Fakat Mahkeme’nin değerlendirmesi buradan sonra bu paraca güçlü kişi ve kuruluşların siyasi partiler ve onlar aracılığıyla kurulacak hükümet ve oluşacak TBMM

¹²¹⁶ AYM, E.2008/42, K.2008/167, 20/11/2008.

¹²¹⁷ AYM, E.2007/59, K.2007/75, 30/07/2007.

¹²¹⁸ AYM, E.2008/5, K.2009/81, 11/06/2009.

kompozisyonu üzerinde, kamu kaynaklarının oluşumunda yahut bütçe ödeneklerinin planlanmasında, maliye ve para politikalarının belirlenmesinde nasıl etkilerinin olabileceği konusunu tartışmaya yönlenmemiştir. Bunun yerine Mahkeme doğrudan, devlet yardımından yararlanma için getirilen %3 şartının seçme ve seçilme hakkına getirdiği müdahaleyi Anayasa'nın 13. maddesi doğrultusunda ölçülülük testine tabi tutmuş, düzenlemenin meşru amaç taşıyan, kendisinden beklenen faydayı gerçekleştirmeye elverişli, gerekli ve %10'luk seçilme barajının çok altında bir sınıra işaret etmesi nedeniyle ölçülü olduğuna kanaat getirmiştir. Buradan hareketle “24., 25. ve 26. Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinde %3 sınırını aşamayan başvuruçuların hazine yardımı alamaması nedeniyle Anayasa'nın 67. maddesinde güvence altına alınan seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının ihlal edilmediğine” karar vermiştir.¹²¹⁹

Seçim propagandası için siyasi partilere ve Cumhurbaşkanı'na yapılan özel yardımları düzenleyen normların değerlendirildiği kararların gerekçelerine bakıldığında, devlet yardımına ilişkin olanların incelenmesinde olduğu gibi, gerekçelerde milletvekilliği ve Cumhurbaşkanlığı makamlarının kamu kaynakları bakımından üstlendiği fonksiyon ele alınmaksızın değerlendirmeler yapıldığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı adayına yapılan seçim yardımlarını düzenleyen 6271 sayılı Kanun'un 14. maddesi hakkında Anayasa Mahkemesi'nin 2012 yılında yaptığı incelemede, madde içeriğindeki kuralların şeffaflığı, seçim kampanyalarının ve bu kampanyaların finansmanının düzeni ve dürüstlüğü kendi başına korunan değerler olarak öne çıkmıştır.¹²²⁰ “5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 21. maddesinde derneklerin mülkî idare amirliğine önceden bildirimde bulunmak şartıyla yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynî ve nakdî yardım alabilecekleri”ne ilişkin düzenlemenin siyasi partiler yönünden iptal edildiği kararda yurt dışından yapılan yardımların siyasi partiler üzerinde doğurabileceği etkiler, “siyasi partilerin yardım yapan kişi ve kuruluşların etkisine girmesi ve yurt dışından yönlendirmeleri” olasılığıyla tarif edilmekle yetinilmiştir. Yoksa, bu yardımların siyasi partileri hükümet kurmaları ve/veya meclis çoğunluğu elde etmeleri halinde yabancı kişi ve kuruluşların Türkiye’de yapacağı işlerde vergi, borç garantisi, talep garantisi gibi hususlarda ayrıcalıklar tanımaya itebileceği gibi yorumlar yapılmamıştır.¹²²¹

¹²¹⁹ Büyük Birlik Partisi ve Saadet Partisi Başvurusu, B.No: 2014/8843, 10/12/2015.

¹²²⁰ AYM, E.2012/30, K.2012/96, 15/06/2012.

¹²²¹ AYM, E.2004/107, K.2007/44, 05/04/2007.

Kamu kaynaklarını oluşturulmasında rol alan kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin Anayasa Mahkemesi kararlarında öne çıkan konunun Anayasa'nın 70. maddesinin 1. Fıkrasında yer alan “kamu hizmetine girme hakkı” olduğu görülmektedir. 4 sayılı CBK’da yer alan “*devlet gelir uzmanı unvanında en az beş yıl çalışmış olanların sınav şartı aranmaksızın müdür olarak atanabilecekleri*” düzenlemesi, Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik içtihadındaki “*kamu hizmetine girişin şartlarını belirleyen kuralların kamu hizmetine girme hakkı kapsamında olduğu*” kabulünden¹²²² hareketle, CBK ile yapılan düzenlemenin kamu hizmetine girişe ilişkin olmasıyla, yoksa halihazırda kamu hizmetine girmiş bir kamu görevlisinin görev alanları, hizmette yükselmeleri gibi konular hakkında olması arasında bir ayrıma gidilmiştir. Kamu hizmetine girişle ilgili konular insan haklarını ilgilendirdiğinden Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırılık teşkil edeceğinden iptalinin gerektiği değerlendirilirken, hizmete girişin dışındaki, kamu idaresinin düzenlenmesine yönelik olan düzenlemeler 104. maddenin 17. fıkrasına referansla yürütmeye ilgili konu kapsamında kabul edildiğinden CBK ile düzenlenmesi Anayasa’ya aykırı görülmemektedir.¹²²³

5345 sayılı Kanun’un Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde çalışan grup başkanı, daire başkanı veya taşra teşkilatındaki vergi dairesi başkanı kadrolarında görev yapanların daha düşük statüde bir görev olan Devlet gelir uzmanı kadrosuna atanabilmesine imkân tanıyan hükmünün Anayasa’ya aykırılığı sebebiyle iptali isteminin incelendiği norm denetimi kararında , idarenin dava konusu kuralın kendisine verdiği yetkiyi kullanırken “*kuralda belirtilen şartları taşıyanlar yönünden (...) kamu hizmetinin daha iyi işlemesi veya kamu yararı esasına göre ayırım yaparak atama yapmak zorunda olduğu*” hususuna dikkat çektiği görülmektedir. Bu ayrımların “*(k)amu hizmetinin daha iyi işlemesi veya kamu yararı amacıyla atama yapılabilmesi için ise söz konusu kadrolarda çalışanların başarısı, liyakati gibi çeşitli ayırt edici kriterler*” odak alınarak yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda kuralın Anayasa’nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmediği, ayrıca “Dava konusu kuralla anılan kadrolardaki kişilerin Devlet gelir uzmanı olarak atanabilmesine imkân tanınmasıyla kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği” hususunun anayasaya uygunluk denetiminin dışında olduğu ve idarenin takdir yetkisi kapsamında olduğu vurgulanmıştır.¹²²⁴ Anayasa Mahkemesi konunun Anayasa’nın 70.

¹²²² AYM, E.2011/107, K.2012/184, 22/11/2012; E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019, § 16; AYM, E.2018/123, K.2022/138, 09/11/2022, § 132.

¹²²³ AYM, E.2018/123, K.2022/138, 09/11/2022, § 130-135.

¹²²⁴ AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/05/2015.

maddesinde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkıyla ilişkili olmadığını tespit etmiştir. Ayrıca kural gereği yapılan işlemlerin Anayasa'nın 125. maddesi gereği yargı denetimine açık olduğu ve dava edilebilir olduğu, dolayısıyla ne insan hakları yönünden ne de teşkilatın düzenini ilgilendiren hükümler yönünden söz konusu normda bir sorun görmemiştir. Kuralın düzenleme alanına giren makamların kamu gelirlerini idare eden makamlar olmalarına özgü bir değerlendirmeninse kararda yer almadığı görülmektedir.

Mahkeme'nin 2010 yılında verdiği bir başka kararda vergi tarh ve tahakkuk işleri ile vergi denetim işinin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliği taşıdığı ifade edilmiş, bu niteliğinden dolayı Kanun ile düzenlenmesi gerektiği, Kanun ile düzenlenmeksizin bu pozisyonlarla ilgili hususların doğrudan yürütmenin düzenleyici işlemiyle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Fakat Maliye Bakanlığı'nın onayıyla Gelir İdaresi Başkanlığı'nca sözleşmeli personel istihdam edilmesi, yasamanın münhasır alanında sayılmamış, bu tür bir istihdam kararının verilmesinin idareye terk edilmesinin yasama yetkisinin devri anlamına gelmeyeceği tespit edilmiştir.¹²²⁵ Gelir İdaresi Başkanlığı'ndaki pozisyonların idare içinde üstlendiği fonksiyonun türüne kararda sadece hizmetin asli ve sürekli niteliğini ortaya koymak için yer verildiğine kamu gelirlerinin oluşumunda rol almasının özellikle inceleme konusu yapılmadığına dikkat çekmek gerekir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na yapılan atamaları konu edinen bir Anayasa Mahkemesi kararına rastlanmamıştır.

Merkez Bankası Başkanı'nın görev süresini düzenleyen, başkan yardımcılığına atanma koşullarında değişiklik meydana getiren, Merkez Bankası başkan yardımcılarının görev süresi ve görev süresi dolanların yeniden atanmalarına yönelik hükümlerin yürürlükten kaldırılmasını öngören kanun hükmünde kararnamelerin kamu hizmetine girme hakkını ilgilendirmelerinden bahisle Anayasa'nın mülga 91. maddesine aykırı olduklarına ve iptallerine karar verilmiştir. Zira söz konusu hükme göre Anayasa'nın insan haklarını düzenleyen hükümlerini ilgilendiren konuların kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği hükmünü içermektedir.¹²²⁶ Öğretim üyeliği görevi ile Merkez Bankası meclisi üyeliğinin birleşebileceğini düzenleyen CBK hükmü benzer şekilde, Anayasa'nın 130. maddesinde münhasıran kanun ile düzenlenmesi öngörülen, öğretim üyelerinin özlük hakları ve diğer kurumlarla ilişkileri konusuna temas ettiğinden Anayasa'nın 104.

¹²²⁵ AYM, E.2010/93, K.2012/20, 09/02/2012.

¹²²⁶ AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023, §912, §917, §923.

maddesinin 17. fıkrasına aykırı olmasından ötürü iptal edilmiştir.¹²²⁷ Merkez Bankası'nın para basma yetkisiyle donatılmış olmasının özellik taşıyan bir yönünden söz edilmemiştir.

Hükümet kuruluşlarının kamu kaynaklarının oluşumunda görev alan devlet teşkilatı unsurlarının fiilî çalışma biçimleri hakkında doğrudan ve dolaylı bilgiler sunan raporlar, mevzuat ve yargı kararlarının çerçevesini belirlediği sistemin işleyişi ni ortaya koymaları bakımından değerlidir. Kamu kaynağı kullanan kamu görevlileri arasından seçimle işbaşına gelenlere ilişkin olan raporlamalar, Cumhurbaşkanlarının ve milletvekillerinin mesleki ve kişisel profillerine ilişkindir.

TBMM'de verilmiş bir soru önergesine cevap olarak, 8. Dönem Milletvekilleri Meslekleri Tablosu oluşturulmuştur. Bu tabloya göre TBMM'de en fazla bulunan meslek grupları iş insanı (158), avukat (122) ve akademisyen (42) biçiminde sıralanmıştır.¹²²⁸ Bunları ekonomist- iktisatçı (33), tıp doktoru (32), bürokrat (24), inşaat mühendisi (22), gazeteci (18), siyasetçi (15), ziraat mühendisi (15) meslek grupları izlemiştir.¹²²⁹ 27. Dönem milletvekillerine ilişkin olarak hazırlanmış habere göre¹²³⁰ 123'ünü avukatlar, 100'ünü serbest meslek sahipleri oluşturmuştur. Bu meslek gruplarını 64 mimar ve mühendis, 46 doktor ve diş hekimi, 45 iş insanı, 33 akademisyen, 33 kamu ve özel şirket yöneticisi, 24 eğitimci, 24 siyasetçi, 17 mali müşavir, 10 gazeteci takip etmiştir.¹²³¹

Türkiye'de 2014 yılına kadar parlamento tarafından belirlenmiş olan, 2014'ten sonra halk tarafından seçilerek göreve gelen Cumhurbaşkanlarına bakılacak olduğunda ilk Cumhurbaşkanı M. Kemal Atatürk, ikinci Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, dördüncü Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel, beşinci Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay, altıncı Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, yedinci Cumhurbaşkanı Kenan Evren, asker¹²³², üçüncü Cumhurbaşkanı Celal Bayar, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül ve 12. ve 13. Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan iktisatçı, sekizinci Cumhurbaşkanı Turgut Özal ve dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel mühendis, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer hukukçudur. Bu görünüm Cumhurbaşkanlığı makamında en çok asker kökenli

¹²²⁷ AYM, E.2020/58, K.2021/19, 18/03/2021, § 18-19.

¹²²⁸ "Meclis'te 96 farklı meslekten milletvekili görev yapıyor", Anadolu Ajansı, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/mecliste-96-farkli-meslekten-milletvekili-gorev-yapiyor/3016631>, (s.e.t.12/02/2025)

¹²²⁹ Aynı yer.

¹²³⁰ "Yeni dönemde milletvekillerinin 123'ü avukat", Hürriyet, <http://hurriyet.com.tr/gundem/yeni-donemde-milletvekillerinin-123u-avukat-40877080>, (s.e.t.12/02/2025).

¹²³¹ Aynı yer.

¹²³² Asker kökenli Cumhurbaşkanlarından yalnızca Kenan Evren, askerî darbeyle yönetimi ele geçirmiştir. Diğer tüm asker kökenli Cumhurbaşkanları, parlamento tarafından seçilerek göreve gelmiştir.

Cumhurbaşkanlarının bulunmuş olduğu, iktisatçılığın Cumhurbaşkanlarının meslekleri arasında ikinci sıraya yerleştiği, mühendisliğin üçüncü sırada bulunduğu ve son sırada hukuk mesleklerinin yer aldığı görülmektedir.¹²³³

Türkiye Cumhuriyeti'nin güncel tablosunda tüm mali kararlar ve kamu kaynaklarının oluşumu, bütçenin hazırlanması ve dolayısıyla harcama izinlerinin verilmesi iktisatçı bir Cumhurbaşkanıyla ve yarısından fazlası iş insanı olan milletvekilleri eliyle alınmaktadır. Güncel liberal ekonomilerde ülkelerin zenginliğinin oluşumunda özel sektörün tuttuğu önemli yer göz önünde bulundurulduğunda, iktisatçı olan Cumhurbaşkanı önderliğinde hazırlanacak bütçelerin iş insanlarının çoğunlukta olduğu TBMM tarafından onaylanıp yürürlüğe konuluyor olması, mali yönetimde özel sektör ağırlığının hissedilir olması beklentisini beraberinde getirmektedir. Yönetim çıktıları itibarıyla böyle bir ağırlığın yönetim kompozisyonunun etkisiyle gerçekleşip gerçekleşmediği sorusunun cevaplanması ayrı bir araştırmayı gerektirmektedir. Bununla birlikte, siyasi partilerin aday belirlemede önseçime nadiren başvurması, adayların listeler halinde parti yönetimleri tarafından belirleniyor olması ve ayrıca aday gösterilecek kişiden kanunda belirtilen miktarlarda aidat isteniyor olması gibi durumların, ekonomik olarak üst sınıfta yer alan kişilerin milletvekili olmasının önünü açmış olabileceği söylenebilir.

3.1.1.1.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Devlet Organlarının Yetkileri

3.1.1.1.2.1. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda TBMM'nin Yetkileri

Türkiye'de devlet teşkilatını kurun temel metin olan Anayasa'nın, Genel Esaslar, Temel Haklar ve Ödevler, Cumhuriyetin Temel Organları, Mali ve Ekonomik Hükümler, Çeşitli Hükümler ve Son Hükümler olmak üzere kısımlara ayrılan yapısı içerisinde kamu kaynağını sağlamada hangi organın yetkili olduğu konusuna hasredilmiş bir hüküm, bölüm veya kısım bulunmamaktadır. Bununla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) görevlerinin sayıldığı 87. maddede bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek ile para basılmasına karar vermek görevleri açıkça belirtilmiştir. TBMM Para basma yetkisini 1970 yılında ihdas ettiği 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddesinin II(a) fıkrası ile "tek elden" yürütülmek üzere Merkez Bankası'na

¹²³³ Çetinkuş, Hayri / Ceylan, Fethullah / Yavuz, Mehmet (2020), Atatürk'ten Erdoğan'a Cumhurbaşkanlarımız, Anadolu Ajansı Yayınları, 1. Baskı, Ankara, s.12, 56,80, 104, 128, 152, 178, 230, 254, 278, 302.

tevdî etmiştir. Ayrıca, Anayasa içerisinde dağınık biçimde, kaynak edinme modellerinden vergi (m.73-Vergi Ödevi), özelleştirme (m.47/2-Devletleştirme ve Özelleştirme), düzenlenmiştir. Kamu gelirlerinin oluşumuyla ilgisi kurulabilen saydığımız Anayasa hükümlerinden her birinde yetkili devlet teşkilatının nasıl düzenlendiğine bakılacak olursa, ilk olarak vergi konusunun düzenlendiği 73. maddeyi incelemek gerekecektir. 73. maddenin 3. fıkrasındaki düzenleme “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler Kanun ile konulur, değiştirilir ve kaldırılır*” biçimindedir. Hükümdeki bu ifade, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 37. maddesinde aynen tekrar edilmiştir. Burada ifade edilen işlemlerin “Kanun ile” yapılabileceğine yönelik sınır, yönetilenler tarafından devlete karşı yerine getirilecek mali yükümlülükleri yaratmada, münhasır yetkili olan organın yasama organı olduğu anlamını taşımaktadır. Madde kapsamında vergi, resim ve harç, devlete karşı mali yükümlülüklerin örnekleri olarak sayılmıştır. Zira maddede bu yükümlülük kalemleri sayıldıktan sonra “benzeri” mali yükümlülüklerin de ancak Kanun ile konulacağı, değiştirileceği ve kaldırılacağı açıkça düzenlenmiştir. 73. maddenin diğer fıkralarında, hangi yükümlülüklerin vergi, resim ve harç benzeri sayılacağı konusu açıkça düzenlenmemiştir. Konunun Anayasa Mahkemesi’nin yorumuna terk edilmiş durumda olduğu söylenebilir. Şu halde, sosyal güvenlik primleri, para cezaları gibi mali yükümlülüklerini yaratmaya hangi devlet organının yetkili olduğu sorusuna yanıt ararken ilk önce bu hususun netleştirilmesi gereklidir.

Bir diğer kamu kaynağı edinme modeli olan özelleştirme Anayasa’nın 47. maddesinin 2. fıkrasında, tanımı yapılmaksızın düzenlenmiştir. Düzenlemede, özelleştirmenin “esas ve usulleri Kanun ile gösterilir” ibaresi yer almıştır. Bu da bizi, özelleştirmeye ilişkin esas ve usulleri belirlemeye dair münhasır yetkili olarak TBMM’nin belirlendiği sonucuna götürmektedir. TBMM’nin münhasır yetkili olduğu alanın tam olarak somutlaştırılması için özelleştirmenin tanımının ve esas ve usullerinden kastedilenin ne olduğunun ortaya çıkarılması gerekir. Özelleştirmenin tanımı Anayasa’da yer almadığı gibi 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’da da bulunmamaktadır. Esas ve usullerden kastedilenin ne olduğu konusuysa, 4046 sayılı Kanun hükümleri ve yürütmenin özelleştirmeler konusunda yaptığı düzenleyici işlemlerin Anayasa Mahkemesi önünde değerlendirilmesiyle somutlaşmaya müsaittir. Zira bu husus da 47. maddede tam olarak açıklanmamıştır. Anayasa’da özelleştirmeye ilişkin net olarak belirlenen tek yön, özelleştirmenin konusunu teşkil edebilecek varlıklardır. Bunlar, “*Devletin, kamu iktisadi*

teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıklar” olarak 47. maddenin ikinci fıkrasında belirtilmiştir.

İç borçlanma ve dış borçlanmadan müteşekkil olan kamu borçlanması yöntemi, Türkiye Cumhuriyeti’nin 1920’li yıllardan itibaren zaman zaman başvurduğu bir kamu kaynağı oluşturma yöntemidir.¹²³⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda, kamu borçlanmasından elde edilecek gelirler hususunda yetkili olan devlet organının hangisi olacağı ve bu yetkinin sınırları özel olarak gösterilmemiştir. Anayasa’da ne iç borca ne de dış borca ilişkin açık bir düzenleme bulunmaktadır. Şu durumda uluslararası sözleşmelere ilişkin genel düzenleme içeren Anayasa’nın “Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma” başlıklı 90. maddesindeki hükümlerin dış borçlanma konulu uluslararası sözleşmelere uygulanması gerekmektedir. Zira bu madde Türkiye Cumhuriyeti’nin hem “yabancı devletlerle” hem de “milletlerarası kuruluşlarla” yapılacak antlaşmaların onaylanması konusunda TBMM’ye münhasır yetki vermekte ve bu yetki kullanılırken takip edilecek şekli kanun olarak belirlemektedir. Bununla birlikte uluslararası antlaşmaların bir Kanun ile uygun bulunması kuralının istisnaları 90. maddenin 2. ve 3. fıkralarında düzenlenmektedir. 90. maddenin 2. fıkrasında “ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan” antlaşmaların yalnızca yayımlanma ile yürürlüğe gireceği belirtilirken, bu istisnanın geçerli olması için söz konusu antlaşmaların “Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemesi şart koşulmuştur. Her dış borçlanma antlaşması bir borç servisi maliyeti (borcun anapara ve faiz ödemelerinden oluşan toplam maliyet) doğuracağından, bu tür antlaşmaların Kanun ile uygun bulunmaktan istisna edilmesi mümkün gözükmemektedir.

90. maddenin 3. fıkrasında ise daha önce akdedilmiş bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmalarının uygun bulma Kanunu’na ihtiyaç olmaksızın yürürlüğe girebileceği ifade edildiği gibi, fıkranın son cümlesinde yer alan “(...) *bu fıkra*ya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz” ibaresi dış borçlanma konulu uluslararası antlaşmalar hakkında başka bir tartışmaya kapı aralamaktadır. Bu tartışma, dış borçlanma sözleşmelerinin niteliği sorununa ilişkindir. Dış borçlanma antlaşmaları ekonomik veya ticari antlaşma niteliğinde görülecek olunursa, daha önce akdedilmiş bir antlaşmaya dayansa dahi yayımlanmadan yürürlüğe girmesi mümkün olmayacaktır. İlk bakışta, dış borçlanma

¹²³⁴ **Ünlüönen, Kurban** (1988), “Cumhuriyet Dönemi Devlet Borçları”. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 4, 1988, ss. 313-335, s.325; **Eser, Mümin** (2021), Türkiye’nin Dış Borçları, Ankara, İksad Yayınları, s.56.

antlaşması gibi, kamu kaynağı oluşturmaya yönelik bir antlaşmanın “ekonomik antlaşma” niteliğinde görülmemesi mümkün gözükme de Anayasa’nın 90. maddesinin 3. fıkrasında “ekonomik olan” a kamu ekonomisinden ayrı ve yalnızca özel kişilerce yapılan ekonomik faaliyetlerle sınırlı olarak yer verilmiş olduğu yorumunu yapmak, pekâlâ aksi bir sonuç doğurabilecektir. Oysaki, kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisi, birbirinden akademik olarak ayrılabilir da içeriksel olarak ayrılabilir değildir. Devletin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin ekonomik faaliyetlerini ve devletin ekonomik hayata müdahalesini içeren kamu ekonomisi, piyasa ekonomisiyle iç içe varlığını sürdürmektedir. Devletin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin söz konusu faaliyetleri yalnızca kural koyarak piyasayı düzenlemek biçiminde olabileceği gibi piyasa aktörlerine teşvikler vermek, ekonomik hayatın yapısal unsurlarını güçlendirmek için altyapı yatırımları yapmak yahut tüketimi artırarak piyasa ekonomisinden dışlanma sonucunu doğuracak ölçüde yoksul olanlara devlet bütçesinden yardımlar yapmak gibi kamu harcaması gerektiren biçimde de ortaya çıkabilir. Dolayısıyla kamu ekonomisi, piyasa ekonomisinin yarattığı koşullardan etkilenir ve devletin ekonomik hayatı yönlendirme maksadıyla aldığı kararlar aracılığıyla onu etkiler. Bu anlamda, devletin kamu harcamalarını finanse etmek üzere kamu kaynağı oluşturmak maksadıyla yaptığı bir kredi oluşturma operasyonu olan kamu borçlanmasına ilişkin bir uluslararası antlaşmanın niteliği kaçınılmaz biçimde “ekonomik antlaşma” olacaktır. Öyleyse daha önce dış borçlanma konulu uluslararası antlaşmaların uygulama antlaşmalarının, yayımlanmadan yürürlüğe girmesi Anayasal kurallar çerçevesinde mümkün gözükmemektedir.

Borçlanma konusunda hangi organın hangi sınırlar çerçevesinde yetkili olduğu konusunda Anayasa’da bir hüküm bulunmamakla birlikte, “Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2 nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına” ilişkin hususların 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenleme, yasama organının yetkilerine sınır çizme amacını taşımamaktadır. Aksine, yasama organı eliyle, idarenin kamu borçlarının yönetiminde izleyeceği yol ve yöntemleri tanımlamakta, sınırlamakta ve usul ve esaslarını belirlemektedir.

Sosyal harcamalar, kamu hizmetleri gibi hususlarda kullanılacak gelirlerin toplanması bir yana, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin içinde telakki edilmesini gerekli gördüğümüz bir diğer konu devlet organlarının kendi harcamalarına esas olacak gelirleri oluşturmalarına dair usulün mevzuattaki yeridir. TBMM bakımından bu hususun açıklandığı yer TBMM İçtüzüğü'nün “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bütçesinin Hazırlanması” başlıklı 176. maddesidir. Bu maddeye göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe tasarısı İdare Amirleri tarafından hazırlanıp Başkanlığa sunulur. Bütçe tasarısı Başkanlık Divanınca incelenerek son şeklini alır*”. İçtüzüğün 9. maddesinden, burada sözü geçen “İdare Amirleri”nin Başkanlık Divanı'nın birer parçası oldukları ve üç kişiden oluştukları anlaşılmaktadır.

3.1.1.1.2.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Yürütme Organının Yetkileri

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yürütme organı, tek başına Cumhurbaşkanı'ndan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın kamu kaynağı oluşturmadaki rolüne, Anayasa'da son derece sınırlı bir alan bırakılmıştır. Kamu kaynağı oluşturma yöntemlerinden vergi ihdas etme konusunda Cumhurbaşkanı'na bir yetki tanımlanmamış olduğu hem TBMM'ye bu konuda münhasır olarak verilmiş yetkilere ilişkin yukarıda açıkladığımız bilgiler doğrultusunda hem de vergi ihdas eden hükümlerin doğası itibarıyla mülkiyet hakkına müdahale teşkil etmesi sebebiyle açıktır. Para basma hakkında Cumhurbaşkanı'nın karar alma yetkisinin bulunmadığı da benzer şekilde bu yetkinin münhasır olarak 87. maddede TBMM'ye terk edilmiş olması sebebiyle tereddüt bulunmaksızın söylenebilir. Tek kişilik yürütme organının kamu kaynaklarının oluşumunda karar alma yetkisinin bulunmadığı hususu açık olmakla birlikte bu, kamu idaresinde hiçbir kuruma gelirlerin fiilen toplanmasıyla ilgili yetki verilmediği anlamını taşımamaktadır. Nitekim 4 sayılı CBK ile kuruluş ve görevleri belirlenmiş olan ve bu CBK'nın 134. maddesine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan Gelir İdaresi Başkanlığı, kamu kaynaklarının vergilerle elde edilen kısmı bakımından gelirlerin tarh, tahsil, denetim yetkileriyle donatılmıştır.¹²³⁵ 4 sayılı CBK'nın 137. maddesine göre Başkanlık, ayrıca devlet gelirleri politikasının oluşumu ve genel maliye politikasıyla uyumu konusunda çalışmalar yapmak, mükellef haklarını korumak, “*Devlet gelirleri ile ilgili istatistikleri toplamak ve değerlendirmek, vergi yükü ile gelir tahminlerine yönelik genel ve sektörel analizler yapmak,*

¹²³⁵ Seyhan, Mahcemal (2021), Gelir İdaresi Başkanlığı'nın İdari Teşkilattaki Yeri ve Görevleri, Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.7, S.1, ss.185-206, s.190-198.

vergi Kanunlarında veya diğer mali Kanunlarda yer alan her türlü istisna, muaflik ve indirimlerin maliyetlerini ölçmek, ekonomik ve sosyal etkilerini analiz etmek”, “Vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi konusunda gerekli tedbirleri almak”, “Mahallî idare gelirleri politikası ile Devlet gelirleri politikasının uygulanmasında uyumu sağlayıcı çalışmaları yapmak ve gerekli tedbirleri almak” gibi kamu kaynaklarının oluşumunda devlet faaliyetinin yönünü ve genel politikasını tesis edip uygulama bakımından kilit görevleri haizdir.

Özelleştirme konusunda Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinin sınırlarını ortaya koymak için ise Anayasa’nın 47. maddesinin işaret ettiği üzere konunun düzenlendiği kanuna başvurmak gerekmektedir. 1994 yılında ihdas edilmiş olan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 3. maddesinin (a) fıkrasına göre aynı kanunun “(...)1 inci maddesinde sayılan kuruluşların “Özelleştirme kapsamına” alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan “özelleştirmeye hazırlanmasına”, hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek” yetkilerinin verildiği devlet organı Özelleştirme Yüksek Kurulu’dur. Kurul, 1. maddenin (b) fıkrasına göre (a) fıkrasında belirtilen kurum ve kuruluşları özelleştirme kapsamından çıkarmaya ve eski hallerine iade etmeye de yetkilidir. Aynı maddenin 2. fıkrasında, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun, 3. maddenin 1. fıkrasının (d) bendinde yer alan “Özelleştirme programına alınan kuruluşların “satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi” yöntemleriyle yapılan ihaleler sonucunda ihale komisyonlarınca verilen nihaî kararları onaylamak” ve (g) bendinde yer alan “Gerekli görülen hallerde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek” yetkilerini Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na devredebileceği belirtilmiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu, özelleştirmeden elde edilecek kamu gelirlerinin oluşumunda mutlak belirleyici yetkiye sahip kılınmış devlet organı olması sebebiyle, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi içerisinde hukuki statüsü, yetkileri ve sorumluluklarıyla birlikte önem arz etmektedir. Yetkileri 4046 sayılı Kanun’un 3. maddesinde sayılmış olsa da bu yetkilerin kullanımında Kurulun bu yetkileri kullanırken hiyerarşi yahut vesayet ilişkilerinden hangisine tabi olacağı önem arz etmektedir. 4046

sayılı Kanun'un ihdas edildiği 1994 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nde geçerli hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir. Kurulun statüsü ve işlemleri de 1982 Anayasası'nın 1994 yılında geçerli olan versiyonunun öngördüğü parlamenter hükümet sistemi mantığına ve bu mantığa göre şekillendirilmiş yürütme organı şemasına göre düzenlenmiştir. 2017 yılında gerçekleşen ve 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve tüm yürütme organı yeniden dizayn edilmiştir. Anayasa'nın bu yeni haline uyumun sağlanması için 3 Temmuz 2018 tarihinde 703 sayılı *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* Resmî Gazete'de yayımlanmış, 4046 Sayılı Kanun dahil olmak üzere birçok kanun ve kararname, bu kanun hükmünde kararname (KHK) ile değiştirilmiş yahut yürürlükten kaldırılmıştır. 703 Sayılı KHK'nın 85. maddesi, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'daki bazı maddelerin yürürlükten kaldırılmasına ilişkindir. Bu kapsamda yapılan değişikliklerden biri Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kuruluş ve görevlerine ilişkin maddenin yürürlükten kaldırılmış olmasıdır. 703 sayılı KHK'nın 85. maddesi, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nu yürürlükten kaldırırken 4046 sayılı Kanun'a, geçici 29. madde ile “*Özelleştirme Yüksek Kurulunca görülmekte olan işler Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makam tarafından sonuçlandırılır*” hükmünü getirmiştir. Şu hâlde Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makam ve 4046 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yer verilmiş olan, kuruluşlar hakkında özelleştirme kararı alma, özelleştirme kapsamından çıkarma gibi yetkileri elde bulundurmaktadır.

703 sayılı KHK ile hakkında değişiklik yapılan bir diğer kurum olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın idari teşkilattaki yeri, 4 sayılı CBK'nın 353. maddesinin 1. Fıkrasında, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli olarak bir kuruluş olarak belirlenmiştir. 4 sayılı CBK'nın 353. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinde Başkanlığın “*Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi*” konusunda Hazine ve Maliye Bakanı'na teklifte bulunmaya yetkili olduğu ifade edilmiştir. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun 17. maddesinde ise “*İktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının, kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası Devlet'e ve/veya diğer kamu*

tüzelkişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının, Devlet'in diğer iştiraklerindeki kamu paylarının ve Hazineye ait payların, genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmeti ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki paylarının, birlikte ve/veya ayrı ayrı özelleştirme kapsamına alınmasına", Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın teklifi üzerine Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca karar verileceği kuralı yer almaktadır. Aynı maddede ayrıca "Genel ve katma bütçeli idarelerle, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların 15 inci maddenin (a) bendinde belirtilen mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirme programına alınmalarına Kurulca karar verilir" denilmektedir.¹²³⁶ 4046 sayılı kanuna getirilen geçici 29. madde dikkate alındığında Cumhurbaşkanı'nın görevlendireceği makamın güncel Anayasal sistem içerisinde bu kararı verecek organın hangisi olduğunu belirlemek gerekmektedir. Özelleştirme idaresi Başkanlığı'nın kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda yapacağı teklifin adresi, 4 sayılı CBK'nın 353. maddesinin (c) fıkrasında Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak belirlenmektedir. Fakat bunun karşılığında 1 sayılı CBK'nın Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görev ve yetkilerini belirleyen 217. maddesinde bir düzenleme yapılmadığı, Özelleştirme Kanunu'nda sayılan kuruluşların özelleştirilmesine karar verme yetkisinin açıkça Hazine ve Maliye Bakanı'na verilmediği görülmektedir. Bu hususun netleştirilmesi gerekli olup, bu gereklilik yerine getirilmediği takdirde yapılan özelleştirme işlemlerinin usul bakımından öngörülebilir bir kanuni temelden yoksun olacağı ifade edilebilir. Bu hususun boşluklu bir hukuki altyapıya sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde devletin nitelikleri arasında gösterilen hukuk devletinin gereklerine uygun düşmemektedir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın yetkileri arasında 4 sayılı CBK'nın 353. maddesinin 2. fıkrasının (j) bendinde, özelleştirmeden elde edilen kamu kaynaklarının bir araya geldiği Özelleştirme Fonu'nu idare etme görevi de sayılmıştır. Söz konusu "Fon için gerekli olan kaynakların elde edilmesi, korunması ve etkin olarak kullanılmasını sağlamak

¹²³⁶ Burada sözü geçen 4046 sayılı Kanun'un 15/a. maddesi, "Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri)" biçimindedir.

ve Fon bakiyelerinin nemalandırılması ile Fon Bütçesinin hazırlanmasını düzenlemek” amacıyla Özelleştirme Fonu Yönetmeliği ihdas edilmiştir. Başkanlık, Fon ile ilgili tasarruflarında bu yönetmeliğe uymak durumundadır.

Kamu kaynaklarının oluşumundaki yetki haritasında aydınlatılmayı bekleyen son kısım, iç borçlanma ve dış borçlanma yönteminin hayata geçirilmesinde yürütmeye verilmiş rol ile ilgilidir. Anayasa’da iç borçlanma konusuna ilişkin olarak ne TBMM’ye ne de yürütme organına da bir yetki tanınmıştır. Dış borçlanma konusundaki yetki dağılımını ise daha önce sözünü ettiğimiz gibi, uluslararası antlaşmalara dair genel hükümler sadedinde somutlaştırmak gerekmektedir. Konu hakkında yürütme organının yetkilerini ortaya koymak için TBMM’ye tanınmış yetkilerin anlaşılmasında başvurduğumuz Anayasa’nın 90. maddesine dönüş yapmak gerekecektir. Zira daha önce ifade ettiğimiz gibi dış borçlanma, uluslararası antlaşmalar kanalıyla yapılmaktadır ve usulüne göre yürürlüğe konmuş uluslararası antlaşmalar, Anayasa’nın 90. maddesinin 5. fıkrasına göre kanun hükmündedir. Türkiye Cumhuriyeti hukukunda bu kanun hükmünde olan sözleşmelerden biri de 1969 tarihli Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi’dir. Bu sözleşmenin uluslararası antlaşmaların akdedilmesi konusundaki 7. maddesinin 2(a) fıkrasında özel bir yetkilendirmeye gerek olmaksızın antlaşma yapmaya yetkili olanlar, dışişleri bakanları, hükümet başkanları ve devlet başkanları olarak sayılmıştır.¹²³⁷ Aynı sözleşme ancak yürütme organı tarafından yetkilendirilebilir olan ve kendilerine “tam yetki belgesi (*lettre de pleins pouvoirs*)” verilmiş olan kişilerin de antlaşma akdedebileceğini öngörülmiştir.¹²³⁸ Dolayısıyla, uygun bulma kanunuyla antlaşmaları onaylama yetkisi Anayasa’da TBMM’ye verilmiş olsa da Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi ile antlaşma akdetme konusunda münhasır yetkili yürütme organı olarak belirlenmiştir. Dış borçlanma için yapılacak uluslararası antlaşmalarda da bu yetki düzeni geçerli olacaktır.

Kanun seviyesinde kamu borçlanmasına ilişkin düzenlemelerin hususlar 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’da yer almaktadır. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun’un 6. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, “*Her türlü iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlarda 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı, 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun*

¹²³⁷ Gözler, Kemal (2001), Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi), Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S.56-2, ss.71-101, s.73.

¹²³⁸ Gözler, s.73.

hükümleri uygulanır” hükmü de kanun koyucunun 4749 sayılı Kanun ile düzenleme yapmak istediği alanın çerçevesini ortaya koymaktadır. Ayrıca 5018 sayılı Kanun’un 15. maddesinin 2. Fıkrasında borçlanma ve garanti sınırlarının Bütçe Kanunu’nda yer alacağı düzenlenmiştir. 4749 sayılı Kanun’da Yetki, Limit, İç ve Dış Borçlanma ile Kira Sertifikası İhracı, Hazine Garantileri ve Borç Üstlenimi, Hibe, Hazine Alacakları, Nakit, Borç ve Risk Yönetimi, Devlet Borçlarının Bütçeleştirilmesi düzenlenmiştir. Kanunun 4. maddesinde Hazine ve Maliye Bakanı, *“Türkiye Cumhuriyeti adına Devlet iç borcu ve Devlet dış borcu almaya, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine karşı garantisi vermeye ve verilen garantilerin şartlarında değişiklik yapmaya, dış finansman temini izni vermeye hibe almaya, dış finansman imkânlarını dış borcun devri, anlaşmanın mali şartlarına bağlı kalarak dış borcun ikrazı, dış borcun tahsisi yoluyla kullandırmaya ve yeni mali yükümlülük yaratmaya, bu borç ve yükümlülükler ile bunlardan kaynaklanan Hazine alacaklarını yönetmeye”* yetkili kılınmış, bu yetkilerini ilgili bütçe yılı için Bakan Yardımcısı’na devredebileceği belirtilmiştir. 6. ve 7. maddelerde bu yetki iç borçlanma¹²³⁹ ve dış borçlanma için ayrı ayrı somutlaştırılmış ve her iki borçlanma bakımından da şartların belirlenmesi ve nihai kararın verilmesi yetkileri Hazine ve Maliye Bakanı’na atfedilmiştir. Her ne kadar, 4749 sayılı Kanun’un 5. maddesinde yıllık borçlanma limitlerini belirleme yetkisi *“yılı bütçe Kanunu’nda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar”* olarak belirlenmişse de bu miktarın borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak yıl için de %5 oranında, bu da yeterli gelmezse Cumhurbaşkanı kararıyla %5 oranında daha artırılması hükmüne bağlanmıştır. Görüldüğü üzere borçlanma konusundaki yetki yasama ve yürütme organları arasında kanuna dayalı olarak dağıtılmış, bu dağılımda TBMM’nin bütçe kanunu ile yapacağı düzenlemelere öncelik verilmiş ve ikincil ve sınırlar dahilinde de olsa yürütme organına düzenleme yetkisi tanınmıştır.

Yürütme organı teşkilatının kendi harcamalarına esas teşkil edecek gelirlerin oluşumundaki yetkilerinin neler olduğunu öğrenmek için birden fazla mevzuata başvurmak gerekir. Bunlardan başlıcası 1 sayılı CBK’dır. Bu CBK’nın, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı’nın Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü’nü düzenleyen 10.maddesinde, söz konusu Genel Müdürlüğün yetkileri şu şekilde sayılmıştır:

¹²³⁹ 4749 sayılı Kanuna göre devlet iç borcu “Müşteşarlık tarafından yurt içinde ihraç olunan Devlet iç borçlanma senetleri, Hazinenin geçici nakit ihtiyacını karşılamak için yurt içi piyasalardan yaptığı borçlanmalar ve senede bağlı olup olmadığına bakılmaksızın Müşteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülükleri”, devlet dış borcu ise “Müşteşarlık tarafından; herhangi bir dış finansman kaynağından belirli bir itfa planına göre geri ödenmek üzere sağlanan finansman imkânları ile borç üstlenimi ve Hazine garantileri kapsamında üstlenilen her türlü mali yükümlülüğü” ifade eder.

MADDE 10 - (1) Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: a) 5018 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, Cumhurbaşkanlığının kiralama ve satın alma işlerini yürütmek, temizlik, aydınlatma, ısıtma, onarım, taşıma ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak, b) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'un 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmak, c) Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek, ç) Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatına ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtlarına ilişkin kiralama, satın alma, bakım, onarım ve yenileme hizmetlerini yürütmek, d) Cumhurbaşkanlığı yerleşkelerinin bilişim altyapısının kurulumu, bakımı, ikmali, geliştirilmesi ve güncellenmesi ile ilgili işleri yapmak ve haberleşme güvenliğini sağlamak, e) Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan hizmetlerin e-Devlet kapsamında verilmesine yönelik altyapı çalışmaları yapmak, kamu ve sivil toplum kuruluşlarına ait projelerde koordinasyon sağlamak, f) Bilişim hizmetleriyle ilgili bilgileri toplamak ve veri tabanları oluşturmak, g) Genel evrak ve arşiv faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek, ğ) Makamca verilen benzeri görevleri yapmak.

Yukarıdaki maddede Cumhurbaşkanlığı'nın harcamalarına ilişkin yetkilendirme detaylı bir şekilde, harcama kalemleri sayılarak yapılmışken, bütçenin oluşturulması ve gelir düzenine ilişkin bir ibarenin bulunmadığı görülmektedir. 1 sayılı CBK'da bakanlıklara ilişkin düzenlemelerde de her bir bakanlık çatısı altında Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın kurulduğu ve bu bakanlıklara, tümünde aynı olacak şekilde ,

“10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmak”

olarak belirlenmiştir. Buna, bünyesinde bulunduğu bakanlık tarafından verilen diğer görevler eklenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Orta vadeli program ve bütçe hazırlama rehberi" başlıklı 16. maddesinin üçüncü fıkrasında kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programlarını, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin gösterdiği yolda hazırlamaları öngörülmüştür. Aynı fıkra bu belgenin Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanacağı ve en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmi Gazete'de yayınlanacağı hükmü yer almaktadır. Takip eden fıkra bu belgenin, bütçe tekliflerinin hazırlanmasında *"kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri"* içereceği bildirilmiştir. Mevzuatın sunduğu çerçeveden, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerini oluşturmak için, yıl içinde yapacağı harcamalarla beraber bütçe teklifi haline getirerek, Cumhurbaşkanı'na, yine Cumhurbaşkanı'nın belirlediği kural, esas ve ilkeler doğrultusunda sunduğu anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kanun'a göre gelirlerini bu şekilde oluşturan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden müteşekkildir.

1 sayılı CBK'nın yukarıda işaret ettiğimiz hükümlerinin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yanında, 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a da atıf yaptığı görülmektedir. Bu kanunda özel olarak atıf yapılmış olan 15. maddenin 2. fıkrasında, 5018 sayılı Kanun'un 60. maddesinin 1. fıkrasına atıf yapılmakta, bu fıkradaysa kamu idarelerinde hangi görevlerin mali hizmetler birimi tarafından yürütüleceği sayılmaktadır. Sayılan görevler arasında bulunan *"İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, (...) hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek"* görevi, kamu idarelerinin gelirlerini temin etme ve harcamalarını planlamayı içermektedir.

3.1.1.1.2.3. Mahallî İdarelerin Gelirlerinin Oluşumu

Türkiye Cumhuriyeti idari sisteminde yerel yönetimler, yer bakımından yerinden yönetimler ve hizmet bakımından yerel yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet bakımından yerel yönetimler ulusal, yerel ve bölgesel kamu kurumlarından, yer bakımından yerinden yönetimlerse İl özel idaresi, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve Köy'den

müşekkildir.¹²⁴⁰ Kamu kaynaklarının oluşumu bakımından hizmet bakımından yerel yönetimlerin tabi olduğu kurallar, merkezî idareye yahut yer bakımından yerel yönetimlere bağlı olma durumlarına göre belirlenmiş durumdadır.¹²⁴¹ Dolayısıyla kamu kaynaklarının oluşumunda mahallî idareler, merkezî idarelerden sonra ele alınması gereken ikinci devlet seviyesini oluşturmaktadırlar.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idareler, *“il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları Kanun ile belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri”* olarak tanımlanmıştır. 5436 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 2. fıkrası, kendi kuruluş esasları ve karar organlarını kendi Kanunu'nda düzenleyeceği anayasal kuralına, bu anlamda idari ve mali özerkliklerine uygun bir düzenleme içermekte, bu hüküm kapsamında öngörülen bütçe hazırlama yetkisinin mahalli idarelerin kendi Kanunlarında yetkilendirecekleri birimlerce yerine getireceklerini hüküm altına almaktadır.

3.1.1.1.2.3.1. İl Özel İdareleri, Belediye ve Köylerde Gelirlerinin Oluşumu ve Bütçe

Türk Bütçe Sistemi'nde, her mahallî idarenin kendi bütçesini yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu sebeple Türkiye Cumhuriyeti'nde mahallî idare sayısı kadar mahallî idare bütçesi bulunmaktadır.¹²⁴² Bu anlamda İl özel idareleri, belediyeler ve köyler kendi bütçelerini yaparlar ve yılı boyunca söz konusu bütçeyi uygularlar. Belediyeler bakımından büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyelerinin tümü için de aynı kural geçerlidir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde *“İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanan İl

¹²⁴⁰ **Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel** (2022), İdare Hukuku Dersleri, 24. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s.179-233; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s.269-326.

¹²⁴¹ Örneğin Büyükşehir su ve kanalizasyon idareleri (İETT, EGO vb.) bir yer bakımından yerinde yönetim birimi olan Büyükşehir Belediyeleri'ne bağlıdırlar. Kendi kamu tüzel kişiliklerine sahip olan bu kurumlar kendi bütçelerini hazırlar ve bağlı bulundukları Büyükşehir Belediyelerine sunarlar. İlgili Büyükşehir Belediye Meclisinde onaylanan kurum bütçesinin yürürlüğe girişinden itibaren bu bütçelerde yer alan ödenekleri kullanabilirler. Bir başka örnek olarak verilebilecek Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü ise bir idari kamu kurumu olup, Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadır. Kendi kamu tüzel kişiliği bulunmakta olan bu kurum, özel bütçelidir. 5018 sayılı Kanun'un II sayılı cetvelinde yer alan diğer özel bütçeli kamu kurumları gibi (Üniversiteler, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Türkiye Uzay Ajansı vb.) kendisine gelir tahsis edilen ve bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen bir kurumdur.

¹²⁴² **Pehlivan, Osman** (2020), Kamu Maliyesi, Trabzon, Celepler Matbaacılık, Basım, Yayın, Dağıtım, s.239.

özel idareleri, Kanunun 43. maddesine göre her yıl bütçelerini kendileri yaparlar ve Vali tarafından hazırlanıp İl Encümeni tarafından İl Genel Meclisi tarafından onaylanan bu bütçeyi yıl boyunca aynen uygulamak durumundadırlar. Zira kanunun aynı maddesi bütçe dışı harcama yapmayı İl özel idarelerine yasaklamaktadır. İl özel idarelerinin gelirlerinin neler olabileceği ise 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde sayılarak belirtilmiştir. Bu madde kapsamında İl özel idareleri için vergi gelirlerinin bulunduğu bahsedilmişse de bu vergiler, bazı harç gelirlerinden ibaret durumdadır.¹²⁴³ Ayrıca genel ve özel bütçeli idarelerden kendilerine yapılacak ödemeler ve belirlenmiş tarifeler üzerinden hizmet karşılığı alınan ücretler, taşınır ve taşınmaz satışı ile faiz ve cezalardan elde edilecek gelirler, İl özel idarelerinin diğer gelirlerindendir.

Belediyelerde kamu kaynaklarının oluşumuna ilişkin kurallar Belediye Kanunu'nda yer almaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelere ilişkin düzenlemeyi tamamlayıcı nitelikteki Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (a) fıkrasında *“belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak”*, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Bir yetkinin kullanılış amacı *“ihtiyaç karşılamak”*, bu amacın gerçekleştirilmesi için öngörülen yöntem ise *“her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak”* olarak belirlendiğinde hükmün içeriğini belirlemek için bir kamu idaresinin ihtiyaç karşılamasının ne anlama geldiği ve bu maksatla yapabileceği girişimlerin neler olabileceğinin açığa çıkarılması bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Hükmün içeriğindeki her iki açıklanmaya muhtaç yön de esasen, kanunun muhtelif kısımlarında dağınık biçimde açıklanmaktadır. Kanunun 14. maddesinde mahallî müşterek nitelikte olmak kaydıyla belediyenin üstleneceği görev ve sorumluluklar sayılırken¹²⁴⁴, karşılanacak ihtiyaçların bir listesi de yapılmaktadır.

¹²⁴³ **Güler, Mahmut** (2010), İl özel idaresinin Gelir Yapısının “Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü” Açısından Değerlendirilmesi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 12, S. 1, ss. 263-284, s.269 vd.

¹²⁴⁴ **Belediyenin görev ve sorumlulukları**

Madde 14- Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012- 6360/17 md.) (...) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.89 b) (...)10 Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla

Mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması için yapılabilecek girişimler, ihtiyacı karşılamak için gerekli mali kaynakların temin edilmesi ve ihtiyacı karşılamaya uygun düşen devlet faaliyetinin mevzuatta düzenlenmesi olarak iki ana başlıkta değerlendirilebilir. Bunlardan gerekli mali kaynakların temin edilmesi, çalışmamızın konusunu oluşturmakta ve kamu gelirlerinin oluşumu alt inceleme alanımıza dahil olmaktadır. Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (d) fıkrasında *“Özel Kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak”* yetkisinin belediyelere tanındığı ifade edilmiştir. Ayrıca yine belediyelere gelir oluşturma kapasitesine sahip olan, toplu taşıma yapmak ve her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek yetkileri de 15. maddenin (f) fıkrası uyarınca belediyelere tanınmıştır. Aynı maddenin (h) fıkrasındaki *“(m)ahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek”* (i) fıkrasındaki *“(b)orç almak, bağış kabul etmek”*, (j) fıkrasındaki *“Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek (...)”* yetkilerinin tümü de belediyelere ait kamu gelirlerinin oluşturulma usulleri olarak sayılabilir.

Belediye'ye bırakılmış olan vergi ve benzeri gelirlerin hangi kalemlerden oluştuğu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda vergiler, harçlar ve katılma payları olarak sınıflandırılmak suretiyle tek tek sayılarak gösterilmiş bulunmaktadır. Bu durum, kaynak oluşturma ve harcama konusunda Belediyelere tanınmış özerkliğin çerçevesinin çizilmesinde TBMM'nin belirleyiciliğini öne çıkaran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem Belediye Kanunu'nun hem de Belediye Gelirleri Kanunu'nun özel değiştirilme usulüne tabi tutulmamaları itibariyle diğer tüm Kanunlarla aynı niteliğe sahip

ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) Gerekteğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

tutulmaları, Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter ve merkeziyetçi yapısının bir yansıması olarak okunabilecek niteliktedir.

Belediyeler kendilerine bırakılmış vergi ve benzeri gelirler yanında, Belediye Kanunu'nun 15/1. ve 68. maddelerine göre borçlanarak kamu geliri oluşturma yetkisine de sahiptirler.¹²⁴⁵ Bu borçlanma iç yahut dış kaynaklardan olabilecektir. Borçlanma yöntemlerinin ne olabileceği konusunda Belediyelerin istifadesine sunulan seçenekler Kanun ile belirlenmiş durumdadır. Nitekim Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin (a) ve (c) fıkralarına göre belediyelerin dış borçlanması ve tahvil ihracı yalnız yatırım programında yer alan projelerle sınırlı şekilde mümkün olabilmektedir.¹²⁴⁶ Kanunun 18. maddesinin (d) fıkrasında borçlanma konusunda yetkili organ Belediye Meclisi olarak belirlenmiştir. İç borçlanmaya karar verecek organ ile ilgili olarak, bir önceki kesinleşmiş bütçe gelirine ve borçlanma miktarına bağlı olarak belirlenmiş özel bir sınırlamanın Kanunun 68. maddesinin (d) ve (e) fıkralarında yer aldığı görülmektedir. Buna göre, bağlı kuruluşları ve sermayesinin %50'den fazlasına sahip olunan şirketlerin bütçe gelirinin %10'una kadar olan iç borçlanmaların meclis kararıyla, bütçe gelirinin %10'unun üzerindeki borçlanmaların meclis kararı yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayıyla yapılması mümkün olabilmektedir. Belediyelerin borçlanması konusunda bir diğer sınır, borçlanma miktarına getirilmiştir. Sınırı ortaya koyan 68. maddenin (d) fıkrasında *“(b)elediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını”* aşamayacağı ifade edilmiştir. Belediye Kanunu'nda borçlanmaya yetkili organ ve borçlanma sınırları belirlenirken bu sınırlara birtakım istisnalar da getirildiği göze çarpmaktadır. 68. maddenin (f) ve (g) fıkralarına göre borçlanma miktarına getirilen sınıra *“Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanlığı'nca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar”* ve *“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali işbirliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ve Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamında yürütülecek işler*

¹²⁴⁵ Ökmen, Mustafa / Koç, Neslihan (2015), Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, C.22, S.2, ss. 551-565, s.555.

¹²⁴⁶ Ökmen / Koç, s.555.

için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalar” borçlanma miktarı sınırına ilişkin yapılan hesaplamada dikkate alınmayacaktır.

Belediye Kanunu’nun 15. maddesinin 9. fıkrasında, belediyenin haczedilemez gelirleri, Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri olarak sayılmıştır. Ayrıca kamu hizmetinde fiilen kullanılan mallar da aynı fıkraya göre haczedilemez niteliktedir. Belediyelerin gelirlerinin oluşumuna merkezî idare tarafından, kendilerine tanınan yetkiler yanında, tanınan vergi muafiyeti aracılığıyla da destek verilmektedir. Belediye Kanunu’nun 16. maddesine göre belediyenin kamu hizmetinde kullandığı ya da kamunun yararlanmasına açtığı, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarını, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf kılınmıştır.

Gelirleri ve onları oluşturmadaki yetkileri Kanunlarla geniş bir şekilde düzenlenen belediyelerin bütçeleri Belediye Kanunu’nun 62. maddesi uyarınca Belediye Başkanı tarafından hazırlanır, Belediye Encümeni tarafından Belediye Meclisi’ne sunulur ve Belediye Meclisi tarafından onaylanır. Tıpkı İl Özel İdaresi Kanunu’nda olduğu gibi Belediye Kanunu’nda da bütçe dışı harcama yapılması yasaklanmış durumdadır.

Kaynağını Anayasa’nın, “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” biçimindeki 127/3. maddesine dayalı olarak kurulan büyükşehir belediyeleri, mahallî idare içerisinde yerini alan bir diğer birim olarak karşımıza çıkmaktadır.¹²⁴⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’na göre çalışan bu yönetim birimi, söz konusu kanun uyarınca nüfusu 750.000’i geçen il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesiyle kurulabilir.¹²⁴⁸ Tıpkı il ve ilçe belediyeleri gibi kendi bütçesini oluşturan, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Belediye Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanunu’na göre gelir elde etmeye ve harcama yapmaya yetkili olan, bu yetkileri yine Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nda gösterilmiş organlar eliyle kullanan büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nun 25. maddesinde ilçe belediye bütçelerini kendi bütçesiyle birlikte görüşüp karar bağlamaya, bunu yaparken de ilçe belediye

¹²⁴⁷ Akylmaz / Sezginer / Kaya, s. 302; Gözler / Kaplan, s.192-193.

¹²⁴⁸ Akylmaz / Sezginer / Kaya, s. 302; Gözler / Kaplan, s.192-193.

bütçelerinde değişiklik yapmaya yetkili kılınmıştır.¹²⁴⁹ Bu karar alma yetkisi, yargısal denetime açık bir şekilde verilmiş olup, bu tür bütçe değişikliklerine karşı on gün içinde Danıştay’a itiraz edilebileceği belirtilmiştir.

Anayasa’nın 127. maddesine göre kendi kamu tüzel kişiliğine sahip Köy İdaresi’nin gelirleri ise 442 sayılı Köy Kanunu’nda belirlenmiştir. Bunlar köyde yaşayanların bedensel çalışmasını ifade eden “imece”, köylüye yüklenen maddi ve aynî yükümlülükleri ifade eden “salma” ve Kanunda “köy parası” üst başlığıyla belirtilen resim, harç, hasılat ve yardımlardan oluşmaktadır.¹²⁵⁰ Köyün bütçesi ihtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanır ve kaymakam veya vali tarafından onanır.¹²⁵¹

3.1.1.1.2.3.2. Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile İller Bankası’nın (İLBANK) Mahalli İdarelerin Gelirlerinin Oluşumundaki Rolü

Belediyelerin toplanarak birlik kurmaları, Türkiye Cumhuriyeti mevzuatında mümkün kılınmıştır. Bu imkân dahilinde kurulan Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çerçevesinde, bu kanunun 4. maddesi uyarınca ihdas edilecek birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanı’nın izniyle kurulan ve kendi tüzel kişiliğini haiz olan bir kamu kurumudur. Birliğin yetkileri 5355 sayılı Kanun’un 6. maddesinde, “tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkileri” olarak belirtilmiştir. Kendi tüzel kişiliğini haiz olan tüm kamu kurumları gibi TBB’ye de kamu kaynağı edinme konusunda yetkiler tanınmıştır. Kuruluş Kanunu’nun 9. maddesine göre kamu kaynakları edinmeye yönelik yetkiler TBB meclisine tanınmıştır. Bu yetkiler,

¹²⁴⁹ Büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde yapılabilecek değişiklikler, şu şekilde sayılmıştır: “Büyükşehir belediye meclisi, ilçe (...)”³³ belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

a) Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,^[35]

b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,

c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye,

Yetkilidir.”

¹²⁵⁰ Karatepe, Şükrü (1988), Toplum Kalkınması Yönünden 442 sayılı Köy Kanunu’nun Yetersizlikleri, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.3, S.1, ss.179-189, s.185; Gözler / Kaplan, s.200.

¹²⁵¹ Gözler / Kaplan, s.200.

“-Yatırım plânu ve çalışma programını görüşmek ve kabul etmek.

-Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

-Borçlanmaya karar vermek.

-Taşınmaz mal alımına, satımına, kiralanmasına ve takasına karar vermek.

-Birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücret tarifesi belirlemek.

-Şartlı bağışları kabul etmek.”

biçiminde sayılmıştır. Birliğin gelirlerinin neler olduğunsa 5355 sayılı Kanun’un 15. maddesinde tek tek sayıldığı görülmektedir. Bu gelirler, şunlardan ibarettir:

“- Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları.

-Birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler.

- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

- Kira ve faiz gelirleri.

-Bağışlar.

-Köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak pay.

-Diğer gelirler.”

Mahallî idarelerin ve mahallî idare birliklerinin ihtiyaçlarının karşılanmasındaki finansman gereğinin karşılanması için İller Bankası (İLBANK) kurulmuştur. Anonim Şirket olan ve bir özel hukuk tüzel kişisi olan İller Bankası, 6107 İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile kurulmuş ve ilgili olduğu Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Daha önce birkaç kez isim ve yapı değiştirmiş olan Bakanlık, 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak faaliyet göstermektedir.

6107 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 1. fıkrasında Bankanın amacı ve faaliyet konuları arasında *"İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak"* bulunmaktadır. Bankanın kendisi için belirlenen söz konusu finansman amacını gerçekleştirmek için yapabileceği işlemler aynı maddenin 2. fıkrasında sayılmıştır. Bunların arasında *"yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlamak"* ve *"amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapmak"* bulunmaktadır. Ayrıca Kanunun 13. maddesinin 2. fıkrasında Bankanın, *"yerel yönetimlerin bu Kanun kapsamındaki her türlü projelerinde kullanılmak üzere genel bütçe dâhil, yurt içi ve yurt dışından temin edilen fon ve hibelerin kullandırılmasına aracılık"* edeceği ifade edilmiştir.

6107 sayılı Kanun'un 13. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen aracılık işleminin *"kaynakların yerel yönetimlere doğrudan transferi şeklinde"* yahut *"bu kaynaklardan finanse edilecek projelerin yürütülmesine yardım şeklinde"* olabileceği belirtilmiştir. Kanunun, Bankanın sermayesinin bileşenlerini ve miktarını belirleyen 4. maddesinin 3. fıkrasının (a) bendindeki *"5779 sayılı İl özel idarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarlar"* ibaresi, Banka'ya tanımlanan aracılık faaliyetleri arasından yıllık bütçede vergiden Belediyelere ayrılan payın aktarımı faaliyetine işaret etmektedir. Bankanın söz dağıtım işini Maliye Bakanlığı'yla birlikte yürüteceği de aynı bentten anlaşılmaktadır. Madde metninde işaret edildiği gibi, vergilerden pay ayırma ve gönderme işlemleri, 5779 sayılı Kanun esas alınarak yapılmaktadır. 5779 sayılı Kanun'un 5. maddesinde, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi paylarının bu kanunda belirtilen esaslara göre dağıtılacağı ifade edilmiştir.

İLBANK'ın ortakları, 6107 sayılı Kanun'un 4. maddesinde il özel idareleri ve belediyeler olarak belirlenmiş olup, Kanunun 3. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen, ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açma yetkisinin muhatabı olan ortaklarla da belediyeler ve il özel idareleri kastedilmektedir. Kanunun İLBANK'ın ortaklık yapısı ve sermayesi hakkındaki çerçeveyi çizen 4. maddesinde sermaye

tavanı altmış milyar Türk lirası olarak belirlenmiş, Cumhurbaşkanı kararıyla bu sermayenin beş katına kadar artırılabilceğı belirtilmiştir.

Kurumun iki önemli işlevinden biri olan kredi açma, iç ve dış piyasalardan fon temin etmedir. Banka'nın yaptığı bu işlemler, hukukî dayanağını kendi kuruluş kanunu olan 6107 sayılı Kanun yanında, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu'nda almaktadır.¹²⁵² Belediyelerin iç borçlanma konusunda 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesi uyarınca sahip olduğu üç imkandan birini İLBANK'ın sağladığı araçlar oluşturmaktadır.¹²⁵³ 6107 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendine göre Bankanın kredi açma, iç ve dış piyasalardan fon ve kredi temin etme ve kullandırma konusunda karar vermeye yetkili organı Yönetim Kurulu'dur.¹²⁵⁴ Aynı maddede Bankanın kendisine kaynak sağlamasına ve bütçesini oluşturmaya, faaliyet alanıyla ilgili olarak şirket kurmasına ilişkin kararlar için de yetkili organ Yönetim Kurulu olarak gösterilmiştir. Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasına göre *“(y)önetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir”*. Banka'nın kamu kaynaklarının mahallî idarelerin özerkliği dikkate alınarak kanunlara ve Anayasa'ya uygun olarak dağıtılması hususundan belirleyici unsurlardan biri olan kredi açma, temin etme ve kullandırma yetkisine sahip yönetim kurulunun oluşumu, anayasal öneme sahip bir konu olarak değerlendirilmek durumundadır. Kanunun ilgili maddesine bakıldığında Bankanın yönetim kurulu üyelerinin tümünün, yürütme organını tek başına oluşturan Cumhurbaşkanı'na yardımcı unsurlar durumunda bulunan Bakanlar tarafından atanmakta yahut önerilmekte olduğu görülmektedir.

Kredi edinmede durum ifade edildiğı biçimdeyken, belediyelerin vergilerden aldıkları payın dağıtımı konusunun da otomatik ve süreklilik içinde gerçekleşen bir yapı olarak kurgulanmadığı, söz konusu payların Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplandığı, Büyükşehir Belediyelerine doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelere ise İLBANK aracılığıyla gönderildiğı 5779 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 1. fıkrasından anlaşılmaktadır. Bununla birlikte vergiden alacakları payın yerel yönetimlere gönderilmesi

¹²⁵² Yılmaz, Hakkı Hakan (2013), Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma, Türkiye Belediyeler Birliği, s.91.

¹²⁵³ Diğer iki imkân banka kredileri ve yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için tahvil ihracıdır. Bkz. Yılmaz, s.91-92.

işlemi takdiri değil, bağlı yetkilerdendir. Zira 5779 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 2. fıkrasında kanunda belirtilen süreler içinde belediye ve il özel idaresi paylarını ilgili idarelerin hesaplarına yatırmayan sorumluların beş maaş tutarı kadar aylıktan kesme cezası alacakları hükmü yer almaktadır. Bu eyleme yönelik soruşturma, 1 sayılı CBK'nın 227/B maddesi gereği olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı için Teftiş Başkanlığı, 110. maddesi gereği olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı için Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılacaktır. Bununla birlikte, Maliye Bakanlığı'nın aylık hesaplamalarını ve gönderimlerini Cumhurbaşkanı'nın kararı, genelgesi, yönetmeliği yahut Cumhurbaşkanı'nca yayınlanacak bir CBK gereği yapmaması durumu için farklı bir değerlendirme yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Belediyelere ve il özel idarelerine kaynak gönderilmesini engelleyen CBK'lar dışındaki düzenleyici işlemlerin iptali için ilgili idarelerin, bu düzenleyici işlemlerin 6107 ve 5779 sayılı Kanunlara aykırı oldukları gerekçesiyle Danıştay'a başvurmaları gerekecektir. Bununla birlikte, CBK'ların kanuna uygun olma zorunluluğu bulunmadığından ve ancak Anayasa'ya uygunlukları denetlenebilir olduğundan, belediyelere ve il özel idarelerine kaynak gönderilmesini engelleyen CBK'lara karşı, Anayasa'ya aykırı oldukları iddiası ve iptalleri istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak gerekecektir. Böyle bir başvuruda söz konusu CBK maddelerinin Anayasa'nın hangi maddesine ne gerekçeyle aykırı olduğu hususunun gerekçeleriyle birlikte bildirilmesi, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 38. maddesinin 6. fıkrasına göre zorunludur. O halde, dayanak Anayasa maddesinin ne olabileceği sorusuna yanıtını vermek gereklidir. Mahalli idareler, Anayasa'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. 127. maddenin 6. fıkrasında *"Mahalli idarelerin (...) maliye (...) işleri (...) Kanun ile düzenlenir"* denmektedir. Anayasanın 104. maddesinin 18. fıkrasıyla Anayasa'da münhasıran Kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılması yasaklanmış bulunduğundan kamu kaynağının mahallî idarelerine akışını yasaklayan yahut periyodu veya usulünü değiştiren CBK'lar Anayasa'nın 127/6. ve 104/18. maddelerine aykırı olacaktır.

3.1.1.1.2.4. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Yargı Organının Yetkileri

Temel olarak yıllık bütçeden finanse edilen ve yıllık bütçe teklifi, 1 sayılı CBK'nın 48. maddesi gereğince Adalet Bakanlığı'nın Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından, 5018 sayılı ve 5436 sayılı Kanunlar dikkate alınarak hazırlanan yargı organının kamu kaynaklarının oluşumunda kaynak edinmeye yönelik yetkileri, yargı makamlarının kuruluş

Kanunlarında kendilerine tanınan, Yargı Organının işleyişini finanse etmek amacına dayalı başvuru ücretleri, yargılama giderleri, tebliğ ücretleri gibi kalemlerden ibarettir. Bununla birlikte yargı organının gelirlerine yukarıda sayılan usullerle katkı yapması mümkün olmayan vatandaşların, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) 334.-340. maddesine dayanarak adli yardımdan yararlanması mümkün kılınmıştır. Bu maddede, yargılama giderlerinin neler olduğu, örnekleme yoluyla sayılmış¹²⁵⁵, maddenin son fıkrasında, önceki fıkralarda sayılanların yanında “(y)argılama sırasında yapılan diğer giderler”in de adli yardım kapsamında değerlendirileceğine işaret edilmiştir. HMK'nin 324-333. maddeleri arasındaysa yargılama giderlerine dair özel hükümler yer almaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 31. maddesinde idari yargılamada yargılama giderlerine ilişkin hususlarda HMK'nin uygulanacağı açıkça belirtildiğinden, İYUK kapsamında bulunduğu Kanunun 1. maddesinde belirtilmiş olan Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri için de yukarıdaki değerlendirmeyi yapmak gerekir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'ne yapılacak bireysel başvurular, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 47. maddesi gereği harca tabidir. Anayasa Mahkemesi'ne yapılacak başvurular arasından yalnızca bu usulün harca tabi olduğu, aynı kanunun 64. maddesinde belirtilmiştir. Bunun yanında, 6216 sayılı Kanun'un 51. ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 83. maddesinde Mahkeme'nin, başvurunun kötüye kullanılması hallerinde, yargılama giderleri dışında tavanı 2000 Türk Lirası olmak üzere disiplin para cezasına hükmedebileceği kuralı yer almaktadır.

¹²⁵⁵ “**Yargılama giderlerinin kapsamı**

MADDE 323- (1) Yargılama giderleri şunlardır:

a) Başvurma, karar ve ilam harçları.³⁷

b) Dava nedeniyle yapılan tebliğ ve posta giderleri.

c) Dosya ve sair evrak giderleri.

ç) Geçici hukuki koruma tedbirleri ve protesto, ihbar, ihtarname ve vekâletname düzenlenmesine ilişkin giderler.

d) Keşif giderleri.

e) Tanık ile bilirkişiye ödenen ücret ve giderler.

f) Resmî dairelerden alınan belgeler için ödenen harç, vergi, ücret ve sair giderler.

g) Vekil ile takip edilmeyen davalarda tarafların hazır bulundukları günlere ait gündelik, seyahat ve konaklama giderlerine karşılık hâkimin takdir edeceği miktar; vekili bulunduğu halde mahkemece bizzat dinlenmek, isticvap olunmak veya yemin etmek üzere çağrılan taraf için takdir edilecek gündelik, yol ve konaklama giderleri.

ğ) Vekille takip edilen davalarda kanun gereğince takdir olunacak vekâlet ücreti.

h) Yargılama sırasında yapılan diğer giderler.”

Burada sayılanlardan (g) ve (ğ) bentlerindeki giderler, davanın taraflarının giderleri olup, bu giderler için alınan ödemeler de mahkemelere gelir sağlama amacına yönelik olmayıp, HMK'de yer alan esaslara göre davaların taraflarından alınmak suretiyle lehine hükmedilen tarafa verilirler.

3.1.1.1.3. Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Devlet Organlarının Yetkilerine Bakışı

Kamu kaynaklarının oluşumu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası çerçevesi ve bu çerçeveyi tamamlayıcı ve açıklayıcı nitelikteki mevzuat birlikte değerlendirildiğinde, vergi, özelleştirme, borçlanma, para basma yöntemlerine dayanmakta, bu yöntemlerden para basma hariç olmak üzere diğerleri için Belediyelere ayrıca yetki tanımlanmakta ve merkezî idareye belediyelere kaynak aktarma yükümlülüğü yüklenmektedir. Bu çerçevede yargı makamları tarafından verilmiş kararların incelenmesi, kamu kaynaklarının Anayasal çerçevesinin, Anayasa altı mevzuatla beraber nasıl uygulandığını ortaya çıkarmak için elzemdir. Bu bölümde Kamu kaynaklarının oluşumuna zemin teşkil eden mevzuatın yargı makamlarınca yorumu ve uygulanışı, her bir kamu kaynağı oluşturma yöntemi bakımından Anayasa Mahkemesi kararları rehberliğinde incelenecektir.

Anayasa Mahkemesi, devlet organları arasında kamu kaynaklarının oluşumu bakımından var olan yetki dağılımına ilişkin birçok karar üretmiştir. Bunlar, yasama organıyla yürütme organı arasındaki yetki dağılımı sorunlarıyla ilgili yahut merkezî idareyle mahallî idareler arasındaki yetki dağılımı konusuna ilişkin olabilmektedir.

Devletin gelirleri, giderleri ve bütçe düzeni konularını kapsayan 5018 sayılı Kanun’un düzenleme alanının Anayasa ile Cumhurbaşkanı’na verilmiş CBK çıkarma yetkisi karşısında korunması, Anayasa Mahkemesi içtihadına yansımış konuların başında gelmektedir. Mahkeme’nin 2023 tarihli bir kararında, devletin özel gelirleri hakkında 5018 sayılı Kanun’un 39. maddesinde düzenleme varken, özel bütçeli kamu idareleri ile diğer kamu idarelerince talep edilen mal ve hizmet sunum bedelleriyle yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin talep edecekleri mal ve hizmet sunum bedellerinin genel bütçeye gelir ve Millî Savunma Bakanlığı bütçesinde açılacak özel tertibe ödenek kaydetmeye yetkili olanı Cumhurbaşkanı olarak belirleyen dava konusu CBK ile düzenlenmesini Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” hükmüne aykırı olduğunu tespit ederek iptaline karar vermiştir.¹²⁵⁶

Devletin gelirleri yanında Devlet organlarıyla bağlı ilgili ve ilişkili olarak hizmet veren kamu tüzel kişilerinin gelirlerinin düzenlenmesi hususunda yetkili organın belirlenmesi hususu da Anayasa Mahkemesi’nin hakkında karar verdiği konulardan

¹²⁵⁶ AYM, E.2020/89, K.2023/85, 04/05/2023, § 7-15.

olmuştur. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaya başlanmış, bu kapsamda Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) çıkarma yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı'nın kararnama yetkisi, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre belirli sınırlara tabidir. Anayasa Mahkemesi'nin 2020 yılında vermiş olduğu bir norm denetimi kararında, 4 numaralı CBK ile Türk Standartları Enstitüsü'nün (TSE) kuruluşu, teşkilatı ve görevleri düzenlenirken, kamu tüzel kişiliğine sahip, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili ve özel bütçeli bu kuruluşun gelirlerinin de aynı CBK'de düzenlenmiş olmasını Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırı bulmuştur. Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrasındaki “*Kamu tüzel kişiliği Kanun ile veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*” hükmü gereği TSE'nin CBK ile kurulmasında bir Anayasaya aykırılık görmeyen Mahkeme, önceki içtihadına dayanarak, kurma konusunda verilen yetkinin teşkilatlanma ile görev ve yetkilerin belirlenmesi konusunda da verilmiş sayılacağını kabul etmiş¹²⁵⁷ ancak bir kamu tüzel kişisi olan TSE'nin gelirlerinin düzenlenmesini bu kapsamdan ayrı tutmuştur. Anayasa Mahkemesi'ne göre bir kamu tüzel kişisinin gelirlerinin belirlenmesi CBK ile düzenlenebileceği özel olarak öngörülen konulardan değildir.¹²⁵⁸ Mahkeme'nin bu ifadesinin mevhum-u muhalifinden, söz konusu yetkinin yasama yetkisine dahil olduğu anlaşılmalıdır. Zira yasama yetkisi geneldir. Bir kamu tüzel kişisinin gelirlerinin belirlenmesi, normatif düzenleme yapmayı gerektirir. Anayasa aksini öngörmedikçe herhangi bir konuda, dilediği kapsamda düzenleme yapma yetkisi yasama organına, yani TBMM'ye aittir.

Vergi toplanması yoluyla elde edilen gelirler, Anayasa Mahkemesi içtihadı içinde geniş yer tutan bir konu olagelmıştır. Anayasa Mahkemesi içtihadında vergi, “*kamu giderlerini karşılamak amacıyla Kanunlarla gerçek ve tüzelkişilere mali güçlerine göre getirilen bir yükümlülük*”; harç, “*kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olarak tahsil edilen kamu gelirleri*”; resim,

“bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan bir ödeme şeklinde tanımlandığı gibi harca benzer biçimde kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin

¹²⁵⁷ AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020, § 20; AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022, § 137.

¹²⁵⁸ AYM, E.2020/48, K.2023/11, 25/01/2023, § 78; AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022, § 138.

karşılığı olarak yalnız o işle ilgili gerçek ve tüzelkişilerden sağlanan gelirler”;

vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük ise *“kişilerden, yapılan kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın kamu gücüne dayanılarak alınan para”* olarak tanımlanmaktadır.¹²⁵⁹ Sayılan kamu geliri tiplerinin ortak özelliklerini Anayasa Mahkemesi, kanun ile konmaları ve kamu gücüne dayanılarak toplanmaları olarak belirtmiştir.¹²⁶⁰ Vergi ihdas etme ve vergiyi toplama olarak ifade edilebilecek iki devlet kudretini hangi kamu makamlarının üstleneceği sorunu, Anayasa Mahkemesi kararlarında kendine sık sık yer bulmuştur.

Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin tarh, tahakkuk ve tahsilinde hangi idarelerin yetkili olacağı konularında devletin, vergilendirme yetkisine mündemiç bir takdir yetkisi bulunduğu Mahkemece kabul edilmektedir.¹²⁶¹ Hem merkezî idarenin teşkilatlanmasına hem de mahallî idarelere ilişkin olarak Mahkemece ele alınan bu konunun incelendiği güncel bir kararda verginin tarh ve tahsiline yetkili idarelerin üçlü bir gruplandırmaya tabi tutulduğu görülmektedir. Bunlar, tarh ve tahsili vergi idaresince takip edilen vergi, resim ve harçlar (merkezî iç vergiler), mahallî idarelerin takibini yaptığı vergi, resim, harç ve harcamalara katılma payı (mahallî iç vergiler) ile tarh ve tahsili Gümrük İdaresince takip edilen ve dış ticarete konu eşyanın ithalinde veya ihracından elde edilen vergi ve diğer mali yükümlülükler (dış vergiler) olarak karşımıza çıkmaktadır.¹²⁶²

Vergiye ilişkin kuralların Kanun ile düzenlenmesi gereken hususlardan olduğu kuralı, yasama ve yürütme organlarının vergi konusundaki yetkilerinin Anayasa’ya uygun olarak belirlenmesi kapsamında Anayasa Mahkemesi’nce değerlendirilmiştir.¹²⁶³ Devletin vergilendirme yetkisini, *“devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiilî güç”* olarak tanımlayan¹²⁶⁴ Mahkeme, Anayasa’nın 73. maddesinin 3. fıkrasının, vergilendirme yetkisinin yasama organına özgü olduğu anlamına geldiğini açıkça ifade ederek, bunun *“devletin vergilendirme yetkisinin genel, soyut, objektif, vergiye ilişkin esaslı unsurlara yer veren ve yasama organı tarafından*

¹²⁵⁹ AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 81-84.

¹²⁶⁰ AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 85.

¹²⁶¹ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 46.

¹²⁶² AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 45.

¹²⁶³ AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023, § 77-79.

¹²⁶⁴ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 43.

anayasal usullere uygun olarak çıkartılan Kanunlarla kullanılması”nı zorunlu kıldığını vurgulamıştır.¹²⁶⁵

Anayasa Mahkemesi, vergi mevzuatında, mülkiyet hakkının ancak Kanun ile sınırlanması ölçütünün yerine geldiğinin söylenebilmesi için yapılan Kanunların hukuki belirlilik ilkesini karşılayacak seviyede, “*açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi*” nin gerekli olduğuna kararlarında açıkça vurgu yapmıştır.¹²⁶⁶ Örneğin, Mahkeme’nin 2012 yılında vermiş olduğu bir kararında, Gelir Vergisi Kanunu üzerinde 2010 yılında yapılan değişikliklerden bazılarının Anayasa’ya aykırılığı gerekçesiyle iptali istenmiş, iptali istenen maddelerden yatırım indirimine ilişkin olanın, indirimin hangi yılları kapsayacağı hususunun muğlak ve birden fazla anlama gelecek şekilde düzenlenmiş olduğundan bahisle Anayasa’nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesine aykırı olduğuna ve iptaline hükmetmiştir.¹²⁶⁷ Vergiye yönelik düzenlemelerin Kanun ile yapılması zorunluluğunun hangi tür düzenlemelerle karşılanacağı sorusuna da kararlarında yanıt vermiş olan Mahkeme, “*vergiyi doğuran olayın ve vergilerin matrah ve oranlarının, yukarı ve aşağı sınırlarının, tarh ve tahakkuklarının, tahsil usullerinin, yaptırımlarının ve zamanaşımı gibi belli başlı temel öğelerinin Kanunlarla belirlenmesi*”ni yeterli görmüş¹²⁶⁸ fakat tüm ayrıntılarıyla beraber Kanun ile düzenlenmesi mümkün olmayan konular bakımından, konunun çerçevesinin Kanun ile çizilerek “*uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idari işlem yapma yetkisi*” verilebileceğini kararlarında belirtmiştir.¹²⁶⁹ Anayasa koyucunun açıkça kanula düzenlenmesini öngördüğü diğer konular gibi vergi konusunda da, yukarıda belirtilen genel çerçeve çizildikten sonra uzmanlık ve idare tekniğiyle ilgili konuların yürütmenin ikincil nitelikteki kurallarıyla düzenlenmeye terk edilmesi, Anayasa Mahkemesi’nce yasama yetkisinin devri niteliğinde görülmemiştir.¹²⁷⁰

Verginin esaslarının belirlenmesinin münhasıran yasama organına ait bir yetki olarak kabul edilmesi konusu Anayasa Mahkemesi’nin gündemine, yürütme organı lehine yapılan yetki devirleri üzerinden yapılan tartışmalar yoluyla da girmiştir. Mahkeme’nin, henüz

¹²⁶⁵ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 42.

¹²⁶⁶ AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, §18-§19.

¹²⁶⁷ AYM, E.2010/93, K.2012/20, 09/02/2012.

¹²⁶⁸ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 44; AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 37.

¹²⁶⁹ AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023, § 79.

¹²⁷⁰ AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 37; AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57.

Parlamentar Hükümet Sistemi'nin yürürlükte olduğu 2003 yılında vermiş olduğu bir norm denetimi kararının konusunu, yeniden değerlendirme oranına göre her yıl artacağı ilgili kanunda belirtilmiş olan motorlu taşıtlar vergisi üzerinde, söz konusu artışın yeterli olmadığı durumlarda Bakanlar Kurulu'na, belirli sınırlar dahilinde yeni oranlar belirleme yetkisi tanıyan bir kanun değişikliği oluşturmuştur. Aynı kanunda, taşıtların teknik özellikleri ve/veya kullandıkları yakıt türleri, kullanım amaçlarına göre ayrı ayrı veya topluca yirmi katına kadar artırılabilmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu değişikliğin verginin yasallığı ilkesinin zedelenmesine yol açtığı ve yasama yetkisinin yürütme yetkisine devri sonucu doğurabileceği gerekçesiyle kabul edilemez bulmuş, yapılan kanun değişikliğinin Anayasa'nın, hukuk devleti ilkesini düzenleyen 2. ve verginin kanuniliğini düzenleyen 73. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline hükmetmiştir.¹²⁷¹

Kararlarında yer yer kamu alacağı kavramına “*kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla devletin egemenlik gücüne dayanarak koyduğu mali yükümlülüklerden doğan alacaklar*” tanımıyla birlikte yer veren Anayasa Mahkemesi, bu niteliği haiz olan vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ödenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bu kapsamda gerekli ve uygun araçların seçilmesinde kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunduğu tespitini yapmıştır.¹²⁷² Bu yetkinin vergilerin tahsilini güvence altına almak amacıyla hem gerekli vergisel düzenlemeleri ihdas etmek hem de gerekli tasarruflarda bulunmak bakımından geçerli olduğunu dile getirmiş, buna “*mükelleflerin vergi Kanunlarında yer alan düzenlemelere aykırı davranmasını engelleyen, vergileri tam ve eksiksiz bir şekilde beyan etmelerini ve ödemelerini sağlamaya çalışan*”, vergi hukuku uygulamasında vergi güvenlik önlemleri olarak da anılan düzenlemelerin dahil olduğunu ifade etmiştir.¹²⁷³ Mahkeme'ye göre kanun koyucu, Anayasa'da aykırı olmamak kaydıyla vergilendirilecek alanların seçiminde ve bu vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin kuralları belirlemede yetkilidir.¹²⁷⁴ Mahkeme, vergilerin tahsili imkanını muhafaza etmeye yönelik tedbirler hususundaki yetkilerinin yanında devletin, “*vergi, resim ve harçların tamamının veya bir kısmının tahsilinden ve vergilendirme ödevinin zamanında yerine getirilmemesi veya eksik*

¹²⁷¹ AYM, E.2001/36, K.2003/3, 16/01/2003.

¹²⁷² AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 21.

¹²⁷³ AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, §24, §25; *Arbay Petrol Gıda Turizm Taşımacılık Sanayi Ticaret Ltd. Şti ve Arbay Turizm Taşımacılık İthalat İhracat İnşaat ve Organizasyon Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.*, B. No: 2015/15100, 27/2/2019, § 46; AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 20.

¹²⁷⁴ AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, §33.

yerine getirilmesi dolayısıyla sahip olduğu yaptırım uygulama yetkisinden” vazgeçmeye yönelik yetkileri de haiz olduğu hususunun altını çizmiştir.¹²⁷⁵

Anayasa Mahkemesi içtihadında mahallî iç vergilere ilişkin düzenlemelerin kendine özgü kavram ve değerlendirmelerle öne çıktığı gözlemlenmektedir. Devletin vergi toplamaya yetkili idareleri belirleme konusunda sahip olduğu takdir yetkisinin tanınmasının, mahallî idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlama hususunda anayasal ilkelere bağlı kalınması sınırına tabi olduğu Mahkeme tarafından kabul edilmektedir.¹²⁷⁶ Mahallî idarelerin vergi toplama yetkileri bakımından merkez teşkil eden ilke, Mahallî idarelerin (yerel yönetimlerin) özerkliği ilkesi olarak somutlaşmaktadır. Anayasa Mahkemesi bu ilkeyi, Anayasa’nın 127. maddesine dayandırmakta, “Anayasa’da merkezî yönetim-yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, yerel yönetimlerin kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması”nın yanında özerkliğin emareleri olarak mahallî idarelerin “kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması” yetki ve ayrıcalıklarına sahip olmasını da saymaktadır.¹²⁷⁷ Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin, mali özerkliği de kapsadığı anlayışını ortaya koyan Mahkeme, mali özerkliğin yerinden yönetimin varlık şartı olduğu tespitini yapmıştır.¹²⁷⁸ Bir diğer deyişle Mahkemeye göre, mali özerklik olmadan bir yerinden yönetimin varlığından söz etmek mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi mali özerklik kavramının içeriğini, “mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları” ve “merkezî yönetimin mal varlığından ayrı mal varlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması” şeklinde somutlaştırmaktadır.¹²⁷⁹ Mali özerkliği koruyucu Anayasa hükmüyse Mahkeme tarafından, 127. maddenin 6. fıkrasının son cümlesindeki “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” ifadesi olarak gösterilmiştir.¹²⁸⁰ Mahkeme’nin, bazı vergilerin toplanmasının mahallî idarelere bırakılmasını merkezî idare karşısında özerkliklerini temin

¹²⁷⁵ AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023, § 4; AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, §33.

¹²⁷⁶ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 44.

¹²⁷⁷ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 47.

¹²⁷⁸ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 49.

¹²⁷⁹ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 49.

¹²⁸⁰ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 49.

etmek için geniş mali imkanlara sahip olmalarının gerekliliğinin bir getirisi olarak yorumladığı görülmektedir.¹²⁸¹

Anayasa Mahkemesi, mahallî idarelere kaynak sağlama konusunda Türkiye Cumhuriyeti'nin tercih ettiği usul ile diğer ülkeler arasında konumlanışını tarif etmiştir. Bu hususta benimsenen iki ana yöntem olan, merkezî idarenin kontrolü altındaki birtakım maddi kaynaklar üzerinde kontrol imkânı sağlama ile merkezî idarenin kontrolü altındaki birtakım maddi kaynaklardan, yerel idarelere mali aktarımlar yapma arasından Türkiye Cumhuriyeti Anayasası çerçevesinde tercih edilen usul, Mahkeme'nin idareler arası mali transferler olarak adlandırdığı ikinci usuldür.¹²⁸² Mahkeme, bu kapsamda merkezden aldığı gelirler yanında mahallî idarelerin, Belediye Kanunu'nun 59. maddesinde "Belediyenin Gelirleri" başlığı altında sayılan gelirleri elde etme yetkisinin de bulunduğu işaret etmiş, bu maddeden hareketle belediyelerin öz gelirlerini, doğrudan doğruya kendi tasarrufları altındaki kaynaklardan elde ettiği gelirlerin oluşturduğu sonucuna varmıştır.¹²⁸³ 2464 sayılı Kanun'da belirtilen belediye vergileri, belediye harçları ve harcamalara katılma paylarını belediyelerin öz gelirleri olarak sınıflandıran Mahkeme, bunların yanında *diğer gelirler* olarak sınıflandırdığı "*borçlanma, emlak gelirleri, para cezaları ve faiz geliri, taşınır ve taşınmaz mallardan elde edilen gelirler, ücret ve rüsum gelirleri gibi*" gelirlerin varlığına da dikkat çekmektedir.

Kullanımı ücrete tabi olan liman, iskele ve kıyı yapılarının kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin ücretlerin belirlenmesi konusunda çıkarılmış bir CBK hakkında 2023 yılında vermiş olduğu bir kararında Anayasa Mahkemesi, alınacak ücret ister belediyelerin gelirleri ister Devlet'in gelirleri arasında olsun, konu hakkında birden fazla Kanun ile yapılmış düzenlemeler bulunduğundan, dava konusu CBK'yı Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırılık sebebiyle iptal etmiştir.¹²⁸⁴ Anayasa Mahkemesi'nin kendi yapmış olduğu tanımları esas alarak vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler arasında olduğu kabul edebileceğimiz böyle bir gelir tipi hakkında Mahkeme'nin yaptığı anılan değerlendirme, sözü geçen gruptaki tüm gelirler hakkında yasama organının kural koyma yetkisi üzerinde *a posteriori* bir koruma sağlamak için referans teşkil ettiği söylenebilir. Zira, bu tür gelirler hakkında yasama organına ait düzenleme yetkisinin *a priori* korunması, Anayasa'nın 73. maddenin 3. fıkrasında ve 5018 sayılı Kanun'da sağlanmakta

¹²⁸¹ Ör. Emlak vergisi hk. bkz. AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 73.

¹²⁸² AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 80-82.

¹²⁸³ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 84.

¹²⁸⁴ AYM, E.2020/34, K.2023/25, 16/02/2023, § 18-29.

ve yukarıda örnek olarak gösterdiğimiz Anayasa Mahkemesi kararlarıyla desteklenmektedir. Bu karardaki değerlendirme ise, bir kez Kanunlar yapıldıktan sonra aynı konuda yürütme organının düzenleme yapma hamlelerine karşı yasama organının iradesini korumaya yöneliktir. Kendisi de Anayasa'dan kaynaklanan bir yetki olan CBK çıkarma yetkisi kullanılarak yapılan düzenlemeler olmasa idi aynı konuya uygulanacak bir kanun bulunup bulunmadığı kıstasına göre yapılan denetim ile Anayasa Mahkemesi, vergi, resim harç ve benzeri mali yükümlülükler konusunda var olan yasama organı iradesini muhafaza etmektedir. Benzer bir yorumu Anayasa Mahkemesi, “(u)lusal Coğrafi Veri Sorumluluk Matrisinde yer alan coğrafi verilerin üretimi ve paylaşımı amacıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihtiyaç duyulan proje ödenekleri, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun bütçesine konulur” hükmünü içeren bir CBK hakkında da yapmıştır. Mahkemece iptal ettiği bu hükmün, 5018 sayılı Kanun ile aynı konuyu düzenlediğine işaret eden Mahkeme, kamu kurumlarının ödenekleri ve genel olarak bütçe düzeni için kaynak normu 5018 sayılı Kanun olarak tespit etmiş ve bu kanun varken yürütme organının CBK ile düzenleme yapmasını Anayasa'ya aykırı bulmuştur.¹²⁸⁵

Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirdiğimiz iki karardaki yorumunun, 5018 sayılı Kanun'un varlığı temel alınarak, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki, “(k)anunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmü ışığında yapıldığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılması yahut hiç yapılmamış olması varsayımında aynı hükümden hareket edilerek bir yorum yapmak mümkün olmayacaktır. Böyle bir varsayımında kurumların gelirlerini teşkil eden ödenekler hakkında CBK çıkarılıp çıkarılamayacağı hakkında başvurulması gereken hüküm ancak 104. maddenin 17. maddesinde yer ala “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” biçimindeki ilk cümlesi olabilecektir. Kamu kurumlarının gelirlerinin giderleriyle birlikte düzenlenmesi bütçe Kanunlarının konusunu oluşturur. Bütçe Kanunlarının yapılışıysa yürütme organının teklifi ve yasama organının onayına bağlı olduğundan hem yürütme yetkisine hem de yasama yetkisine ilişkindir. 5018 sayılı Kanun'un yokluğu yahut yürürlükten kaldırılması varsayımında bütçe kanunlarının yapılışına yönelik esaslardan ancak yürütme yetkisiyle ilgili olan bütçenin hazırlanması ve teklifine ilişkin olanların CBK ile düzenlenebileceğini kabul etmek gerekir. Zira bunlar, bütçe kanunu TBMM'nin onayından geçmedikçe kamu kurumlarının gelirlerini nihai olarak belirleyen işlemler değildir. Merkezî idareye yahut mahalli idareye dahil herhangi bir kamu

¹²⁸⁵ AYM, E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022, § 93-99.

kurumunun gelirinin belirlenmesi sonucunu doğuran düzenlemelerse, Cumhurbaşkanı tarafından CBK ile yapılamayacaktır.

5018 sayılı Kanun'un varlığının ve anayasal sistemin işleyişinde açıkladığımız belirleyici rolünün ışığında, taşınması gereken statünün ne olduğunun mercek altına alınması gerektiği kanaatindeyiz. Zira kuvvetler ayrılığı, mahallî idarelerin özerkliği gibi başka anayasal kurumları üzerinde etkiye sahip bir anayasal kurum olan bütçenin esaslarını düzenleyen 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe konması, yürürlükten kaldırılması ve değiştirilmesi usulünün diğer kanunlardan farksız olması, normlar hiyerarşisinde diğer tüm kanunlarla aynı yerde durması, sistem içi bir uyumsuzluk ve güvencesizlik yaratmaya müsaittir.

Kamu kaynağı oluşturmada 1990'lı yıllardan itibaren önemli bir araç olarak Türk hukukunda yer alan özelleştirme kurumu Anayasa Mahkemesi kararlarına, 1985 yılından itibaren rastlamak mümkündür.¹²⁸⁶ Özelleştirmenin Anayasa'ya aykırı olmadığı ifade edildiği söz konusu karardan sonra ve henüz özelleştirmenin Anayasa'da yer almadığı 1999 yılı öncesinde verilmiş başka bir kararda Mahkeme, Anayasa'da özelleştirmenin yer almamasının onun yasaklandığı anlamında yorumlanamayacağını, bu konunun Kanunlarla düzenlenmeye açık olduğunu, ancak yapılacak düzenlemelerin Anayasa'nın tümüne uygun olması gerektiğini belirtmiştir. Kararın verildiği dönemde karşılık bulmuş olduğu kararda gösterilen, “devletleştirme”ye yetkili olanın “devletsizleştirmeye” de yetkili olduğu görüşüne iştirak eden Mahkeme, devletleştirmenin düzenlendiği 47. maddedeki, “esasların Kanun ile düzenlenmesi” kıstasının özelleştirme için de uygulanmasının bir gereklilik olduğunun altını çizmiştir.¹²⁸⁷

Anayasa'da yer almasa da Anayasa Mahkemesi'nin bu dönemde, özelleştirme konusunda yasama ve yürütme organları arasında yetkinin nasıl paylaşılması gerektiği konusuna içtihatlarında yer verdiği görülmektedir. Özelleştirmenin esaslarının Kanun ile düzenlenmesi zorunluluğunu devletleştirmeden kıyasen uygulamasından, Mahkeme'nin özelleştirme konusunda yasama organını aslî yetkili olarak gördüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, tıpkı vergilendirmede olduğu gibi özelleştirme konusunda da Kanunlarla çizilen çerçeve içinde ve ikincil olarak yürütme organının yetkilendirilmesinin mümkün olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmiştir. Özelleştirme konusunda kanun

¹²⁸⁶ Fendoğlu, Hasan Tahsin (2024), İnsan Hakları Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, s.266. Atıf yapılan karar: E: 1985/2, K.1985/16, 27.09.1985 (Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, S.21, s.222).

¹²⁸⁷ AYM, E.1994/70, K.1994/65, 22/12/1994. Aynı değerlendirmenin yer aldığı bir başka AYM kararı için bkz. AYM, E.1994/49, K.1994/45, 7/7/1994.

hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren bir kanun hükmünün iptali istemi üzerine Anayasa Mahkemesi, yetkinin özelleştirmeye dair tüm hususları kapsayacak şekilde verilmiş olmasının ve çıkarılacak KHK'ların amaç ve kapsamının yetki Kanunu'nda hiç belirtilmemiş olmasının, yürütme organına yasama yetkisinin sınırsız bir şekilde kullanma yetkisi verdiğini tespit etmiştir. Bu durum Mahkemeye göre Anayasa'nın TBMM'nin yetkilerini genel olarak düzenleyen 87. ve özel olarak TBMM'nin KHK çıkarma yetkisi verme yetkisini düzenleyen 91. maddesine aykırılık teşkil ettiğinden söz konusu yetki kanunu hükmünün iptaline karar verilmiştir.¹²⁸⁸

1993 ve 1994 yıllarından sonra özelleştirme yetkisinin kullanımı konusunun Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olduğu bir örneğe 2012 yılında rastlanmış, bu örnekte yapılan iptal başvurusunun, Kanun ile yapılmış olan bir özelleştirmenin Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen sosyal hukuk devletine ve 5. maddesinde düzenlenen, *“kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya (...) çalışmak”* görevine aykırı olduğu gerekçesiyle iptalinin istendiği görülmüştür. Talebin gerekçesi, olarak, özelleştirme işleminin, tekelci fiyat politikalarına karşı tüketicinin korunması için hiçbir tedbir alınmadan yapılması ve devletin önemli bir kamu kaynağından yoksun bırakılmış olacağı hususları ileri sürülmüştür. Mahkeme yaptığı değerlendirmede, söz konusu özelleştirmeye ilişkin düzenlemede kamu yararından başka bir amaçla hareket edildiğine ilişkin bir bulguya rastlamadığını belirtmiştir. Karar gerekçesinde tekelci fiyat ve tarifelere karşı alınmış olan önlemleri tespit eden mahkeme, özelleştirilen şirketlerin denetiminin Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından yapılacak olmasını da vatandaş koruyucu nitelikte tedbirler arasında saymıştır.

İptal talebinde yer alan, EGO genel Müdürlüğü'nün, sermayesinin tamamı devlete ait olan BOTAŞ'a ve Hazine'ye olan borçlarının silinmesi hususuna değinerek, mali af niteliğinde olduğunu kabul ettiği bu uygulamanın, *“mali yükümlülüklerin tümünü ya da bir kısmını kaldırmak kanun koyucunun takdirinde”* olduğu kuralının bir parçası olduğunu tespit etmiştir. Sonuç olarak, yapılan özelleştirmenin Anayasa'ya aykırı olmadığı gerekçesiyle iptal talebinin reddine karar vermiştir. Mahkeme, devletin yapılacak özelleştirmenin sonucu olarak yoksun kalacağı kamu kaynakları hakkında bir değerlendirme yapmamıştır.

¹²⁸⁸ AYM, E.1993/26, K.1993/28, 16/09/1993. KHK çıkarma yetkisi verilirken amaç, kapsam ve ilkelerin açık, belirsizliğe yer bırakmayacak biçimde öngörülmüş olmamasından hareketle iptal edilen özelleştirmeye ilişkin bir başka KHK yetki kanunu iptali kararı için bkz. AYM, E.1994/49, K.1994/45, 7/7/1994.

Anayasa Mahkemesi'nin kamu gelirleri arasında gerek devletin olağan giderlerini gerekse beklenmedik şekilde büyük harcamalara yol açan olağanüstü giderleri yahut ülkenin kalkınması için yapılan yatırımları karşılamak maksadıyla başvuru¹²⁸⁹ borçlanma hususundaki yetki dağılımı konusunda önemli tespitlerde bulunduğu gözlemlenmektedir. Mahkeme konuyla ilgili kararlarında 5018 sayılı Kanun ile 4749 sayılı Kanun'u temel almıştır. Bu kararların Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modeliyle yapılan yatırım ve hizmetlerin yurt dışı finansmanı ve türev ürünlerinin, KÖİ'ye temel teşkil eden sözleşmenin erken feshedilmesi halinde Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesini düzenleyen hükümler üzerinden Mahkeme önünde tartışılmış olduğu görülmektedir. Bunlar arasında yer alan 2015 yılında verilmiş olan bir kararın gerekçesinde, borçlanmaya ilişkin yasama ve yürütme organlarının yetkilerinin sınırlarını belirlerken Anayasa ve Kanunlar birlikte ele alınarak yapılmış olan genel tespitler içermesi bakımından ayrıca önem arz ettiği söylenebilir. Kararda, söz konusu borç üstleniminde borç üstlenme yetkisinin genel bütçe kapsamındaki idareler için Bakan'ın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararına, özel bütçe kapsamındaki idareler için Bakan'ın talebi ve Bakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na verilmesini düzenleyen 4749 sayılı Kanun'un 8A maddesinin 1. cümlesiyle aynı maddenin Bütçe Kanunu'nda belirlenmesi öngörülen, yıl içindeki borç üstlenme limitini 1 katına kadar artırma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesini düzenleyen 6. cümlesinin iptali istenmiştir. İptal gerekçesi olarak 1. cümle için, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini düzenleyen 2. maddesi, yasama yetkisini düzenleyen 7. maddesi, yürütme yetkisini düzenleyen 8. maddesi ve 6. cümle için Anayasa'nın bütçeyi düzenleyen 163. maddesine aykırılık ileri sürülmüştür.¹²⁹⁰

Mahkeme değerlendirmesinde, yürütme organına bir konuda tanınan yetkinin yasama yetkisinin devredilmezliğine aykırı olduğunun söylenebilmesi için öncelikle o konunun usul ve esaslarının Kanun ile düzenlenmesi gerekliliğini gösteren bir Anayasal hüküm olması gerektiğini, Hazine tarafından üstlenilecek mali yükümlülüklerin kapsam, unsur, ödeme koşulları ile teyit edilmesine ilişkin hususlarla ilgili olaraksa böyle bir Anayasal hükmün bulunmadığını ortaya koymuştur. Görüleceği üzere Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirmesi, belirli bir tür veya belli bir amaç için kaynak edinme yöntemine veya belirli bir borç tipine değil, Hazinesin yükleneyeceği tüm mali yükümlülüklerle ilişkindir. Öyleyse buradan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın yasama organını yetki haritasında konumlandırışının, borçlanma yoluyla kaynak edinmede münhasır karar verici

¹²⁸⁹ **Özkan, Özgür** (2009), Türkiye Ekonomisinde Kamu Kesimi Finansmanında İç Borçlanma Yöntemi: 1980-2008, Vergi Denetmenleri Derneği Eğitim Yayınları Serisi S.17, s.20-21.

¹²⁹⁰ AYM, E.2013/50, K.2015/38, 01/04/2015.

pozisyonu olmadığı sonucu çıkarılabilir. Bir diğer deyişle, borçlanmaya ilişkin düzenlemelerin yürütme organı tarafından yapılmasında Anayasal bir sakınca olmadığı sonucuna ulaşmak mümkündür.

Konu borç üstlenimi biçimindeki dış borçlanmanın yanında, hazine garantileri bakımından da tartışılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 2010 yılında vermiş olduğu bir kararda Hazine garantisi verilmesi nedeniyle ödenmesi gereken garanti ücretinin belirlenmesi konusunda yetkiyi Hazine ve Maliye Bakanı'na tanımlayan 4749 sayılı Kanun'un ve 5787 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin, Anayasa'nın 7. maddesinde düzenlenen yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırılığı gerekçesiyle iptali istemi hakkında değerlendirmeler yer almaktadır. Mahkeme hazine garantilerini,

“Hazine Müsteşarlığının, devletin finansman imkanlarını ve uluslararası finans piyasalarında sahip olduğu kredibilitiyi teminat olarak kullanmak suretiyle, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinin yüzde 50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları lehine, bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçların geri ödenmesi hususunda verdiği garanti”

olarak tanımlamıştır. Garanti ücretini ise Mahkeme, 4749 sayılı Kanun'daki tanıma dayanarak, verilecek her bir garanti için ilgili kurum ve kuruluştan alınan ücret biçiminde tanımlamıştır. Garanti ücretinin ne olacağı 4749 sayılı Kanun ile belirlenmiş fakat belirlenen miktarın Hazine ve Maliye Bakanı'nın kararıyla 5 katına kadar artırılabilceği düzenlenmiştir. Bu kuralı Mahkeme, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırı görmemiş, gerekçe olarak, garanti edilen dış kredilerin geri ödemelerinin, garanti verilen kuruluşun mali imkanları ya da alınan kredinin geri ödeme koşullarındaki özellikler nedeniyle uygulamada farklılık arz edebileceğini, böyle durumları karşılayabilmek için her bir kuruluşa özgü kanun çıkarmanın mümkün olmayışı karşısında Bakan'a geniş takdir yetkisi vermenin bir zorunluluk oluşunu göstermiştir.¹²⁹¹

İç borçlanma konusunda yasama organı ve yürütme organı arasındaki yetki paylaşımının tartışıldığı 2007 yılında verilmiş bir Mahkeme kararında, 4749 sayılı Kanun'un

¹²⁹¹ AYM, E.2008/84, K.2010/121, 30/12/2010.

6. maddesinin 2. ve 3. fıkralarında yer alan, ikrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere normal koşullarda Bütçe Kanunu'nda ödenek karşılığı bulunması şartıyla ihraç edilebilen iç borçlanma senetlerinin, yıl içinde öngörülme­yen durumların ortaya çıkması halinde ancak ödenekler arası aktarımla çıkarılabileceği, fakat Hazine tarafından üstlenilmesi uygun görülen borçlar karşılığında ihraç edilecek özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri için bu zorunluluğun dikkate alınmayacağına dair düzenleme ile Özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin ikrazen ihraç edilmesi durumunda düzenlenecek ikraz anlaşmasının vade, faiz ve diğer şartlarının Bakan tarafından belirleneceği düzenlemelerinin Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığı tartışılmıştır. Bu kararda da diğer kararlarda olduğu gibi tartışma, Hazine ve Maliye Bakanı'na tanınan geniş yetkilerin keyfi uygulamalara yol açıp açmayacağı etrafında ilerletilmiştir. Kararda (bugün artık Türkiye Cumhuriyeti Devleti teşkilatında yer almayan) Hazine Müsteşarlığının iç borçlanma süreçlerindeki rolünün, yapılacak işlemleri keyfi olmaktan uzaklaştırdığına vurgu yapılarak Anayasa'nın 7. maddesi gerekçesiyle yapılan itirazların çürütülmesine çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda Müsteşarlıkça hazırlanan *"Kamu Borç Yönetimi Raporu"*nun *"üçer aylık dönemler itibariyle TBMM Başkanlığı'na, Başbakanlığa, Maliye Bakanlığı'na, Sayıştay Başkanlığı'na, DPT Müsteşarlığı'na gönderilmekte ve Bakan tarafından TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nun yılda bir defadan az olmamak üzere bilgilendirilmekte"* oluşu ile *"Devlet borcu ve Hazine garantilerinin uygulama sonuçlarının Müsteşarlıkça hazırlanarak ilgili yıl kesinhesap cetveli ile birlikte Hazine genel hesabına dahil edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderilmekte"* oluşunun iddia edilen keyfiliğin önüne geçilmesini temin etmek için yeterli olduğu sonucuna varılmıştır.

Merkezî idarenin borçlanma yetkilerinin kullanımının yanında, belediyelerin borçlanmayla elde ettikleri gelirlerin de Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olduğu görülmektedir. Belediyelerin borçlanma yetkisini kullanması ve bu yetkiyi kullanırken merkezî idare karşısında sınırlarını muhafaza etmesi mahallî idarelerin özerkliğinin korunması açısından Anayasa Mahkemesi'nce anlamlı görülmüştür. Nitekim 2018 yılında vermiş olduğu bir kararda Mahkeme,

"Belediyelerin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabilmesi onun kendi bütçesini kullanabilmesi yani harcama yapabilmesi anlamına gelmekte ve bu durum doğrudan mali özerkliği ilgilendirmektedir. Bu bağlamda borçlanma için işletilecek karar mekanizmasının niteliği, borçlanma miktarı için bir limit öngörülmesi gibi

hususlar da belediyelerin kendi bütçesi üzerinde tasarrufta bulunabilme yetkisine ve dolayısıyla mali özerkliğine temas edebilecek nitelikteki meselelerdir”

tespitinde bulunmuştur.¹²⁹²

Enflasyon yaratması sebebiyle vergi toplamaya ve borçlanmaya nazaran daha riskli görüldüğünden¹²⁹³ daha az başvurulsa da bütçe açığı kapatmak ve kamu kaynağı yaratmak maksadıyla başvurulabilen para basma yönteminin kullanılmasındaki yetki dağılımıyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi¹²⁹⁴, bu yetkinin asıl olarak TBMM’ye ait olduğu fakat Merkez Bankası’na devredilmiş bulunduğu tespitleri yer almaktadır. Bununla birlikte söz konusu kararlarda para basma yetkisi, ana tartışma konusu olmamış, başka tartışma konuları etrafında yapılan Merkez Bankası’nın yetkilerine ilişkin olarak yapılan açıklamalar kapsamında değinilen bir konu sadedinde karar gerekçelerinde anılmıştır.

3.1.1.1.4. Kamu Kaynaklarının Oluşumuna İlişkin Yetkilerin Devlet Organlarınca Kullanımında Fiilî Durum

Kamu kaynaklarının oluşumunda devlet organlarının yetkilerini fiilen nasıl kullandıkları, hükümet kuruluşlarının düzenli olarak yayınladıkları raporlardan anlaşılabilmektedir. Bu raporlar incelendiğinde Anayasa ve Kanunlarca çizilen yetki haritasının genel çerçeve itibarıyla fiilen de takip edildiği anlaşılmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu’nun 2009 yılından beri her yıl düzenli olarak hazırladığı Devlet Hesapları Raporu’nda¹²⁹⁵, toplanan vergiler merkezi devlet ve mahalli idareleri kapsayacak şekilde, “Genel Devlet” vergi gelirleri olarak sınıflandırılarak sunulmuştur. Bununla birlikte raporda merkezî idarenin topladığı gelirler devlet organlarına göre incelenmediği gibi, merkezî idarenin topladığı gelirlerle mahalli idarenin topladığı vergiler vergi kalemleri ve miktarları açısından karşılıklı olarak gösterilmemiştir.¹²⁹⁶ Aynı yıl için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41.

¹²⁹² AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023, § 1583. Aynı yönde bkz. AYM, E.2019/32, K.2021/54, 14/07/2021, § 130.

¹²⁹³ Özkan, s. 21.

¹²⁹⁴ AYM, E.2020/58, K.2021/19, 18/03/2021; AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/03/2022.

¹²⁹⁵ TÜİK, Devlet Hesapları Raporu, <https://www.alomaliye.com/wp-content/uploads/2024/10/devlet-hesaplari-2023.pdf>, (s.e.t. 13/01/2025).

¹²⁹⁶ Raporda, 2023 yılında Genel Devletin toplam vergi gelirleri 5 trilyon Türk lirası seviyesinde gösterilmiştir.

maddesi uyarınca hazırladığı 2023 yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda¹²⁹⁷ mahalli idarelerin türlerine göre vergi toplama durumlarına yer verildiği görülmektedir. Buna göre, mahallî idarelerin türlerine göre Büyükşehir, İl, İlçe ve Belde Belediyeleri, Belediye Bağlı İdareleri, İl özel idareleri, Mahalli İdare Birlikleri olarak vergi topladıkları gösterilmiştir. 2022, 2021 yılları ile daha önceki raporlarda da mahallî idarelerin topladığı gelirler bakımından yapılan sınıflandırmanın aynı şekilde olduğu gözlemlenmiştir.¹²⁹⁸

4749 sayılı Kamu Borç Yönetimi Kanunu'nun 4. maddesinde iç borçlanma ve dış borçlanmaya karar verme konusunda tek yetkili olarak Hazine ve Maliye Bakanı'nın belirlenmiş olması kuralıyla uyumlu biçimde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca, Ocak-Mayıs ve Haziran-Aralık olmak üzere iki dönem için yıllık olarak yayınlanan Kamu Borç Yönetimi Raporlarında, İç Borçlanma, Dış Borçlanma, İç Borç Servisi, Dış Borç Servisi kalemleri, borçlanma miktarlarını maliyetleriyle birlikte ortaya koymaktadır. Raporda, Dış Borçlanma Kullanım ve Ödeme, İç Borçlanma ise Satış ve Ödeme olarak iki kısım halinde gösterilmektedir. Bu kategorilerden Ödeme, borçlanmaların maliyetlerini gösterirken Kullanım ve Ödeme kategorileri borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri göstermektedir. İç Borçlanmanın alt kategorileri olarak raporda, TL ve döviz cinsinden hazine bonosu ve devlet tahvili kalemlerinin bulunduğu görülmektedir. Aynı raporlarda Özelleştirme gelirlerinin de kategori olarak yer aldığı görülmektedir.¹²⁹⁹ Yukarıda yer verdiğimiz, Maliye Bakanı'nın özelleştirme konusunda oynayacağı rol konusunda var olan belirsizliğe referansla, özelleştirme gelirleriyle ilgili kamusal bilgilendirmenin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılmasının, özelleştirme konusunda koordinatör ve karar verici olarak bu Bakanlığın belirlenmesinden kaynaklandığı biçiminde bir değerlendirme yapılabilirse de, Cumhurbaşkanı'nın 4046 sayılı Kanun'un geçici 29. maddesine dayalı olarak kanunla veya CBK ile Hazine ve Maliye Bakanı'na yapılmış açık bir yetki tevdi bulunmadıkça bunu katı biçimde söylemek mümkün görünmemektedir. Keza 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 217. maddesinin (ç) fıkrasında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın "*Devlet gelirleri politikasının plan, program, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde*

¹²⁹⁷ Raporda mahallî idarelerin 2023 yılındaki toplam vergi gelirleri yaklaşık 682 milyar Türk Lirası olarak verilmiştir.

¹²⁹⁸ 2022 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu, <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/2021-yili-mahalli-idareler-genel-faaliyet-raporu-haber-272313>, (s.e.t. 14/01/2025); 2021 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu, <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/2021-yili-mahalli-idareler-genel-faaliyet-raporu-haber-272313>, (s.e.t. 14/01/2025).

¹²⁹⁹ **T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı**, Kamu Borç Yönetimi Raporu, No: 227 Haziran 2024 https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2024/06/Web_Kamu_Borc_Yonetimi_Raporu_Haziran_2024.pdf, (s.e.t.15/01/2025). Önceki yıllarda da Bakanlığın, aynı kategoriler altında raporlama yaptığı belgeler için bkz. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari>, (s.e.t. 15/01/2025).

oluşturulmasına ilişkin çalışmaların koordinasyonunu sağlamak, uygulamayı izlemek” görevine yer verilmiştir. Özelleştirme gelirleriyle ilgili hesapları tüm diğer gelirlerle birlikte tutması ve yayınlaması, öncelikle bu fıkradaki görevi gereğidir.

Para basma yetkisini TBMM’nin yapmış olduğu yetki devriyle tekelinde bulunduran Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB), yıllık raporlamayla para basma yetkisini kullanım biçiminin çıktılarını bildirmektedir. Örneğin 2023 yılı için yayınladığı yıllık raporunda “Emisyon İşlemleri” başlığı altında dolaşımdaki banknot miktarının yılın başlangıcından bitişine kadarki seyrini bildirmiştir. Aynı raporlama biçiminin önceki yıllardaki raporlarda da yer aldığı görülmektedir.¹³⁰⁰ TCMB ayrıca internet sitesinde banknot ihraç ederken takip ettiği kriterleri yayınlamıştır. Bu kriterler,

“Enflasyon, büyüme, döviz kuru, faiz oranı gibi makroekonomik göstergelerdeki gelişmelere bağlı olarak, mevcut yıl sonu ve bir sonraki yıl emisyon hacminde ulaşılması beklenen seviye, takip eden yıl içindeki bayramlar ve maaş ödeme dönemleri göz önüne alınarak emisyon hacminin ulaşacağı varsayılan en yüksek seviyenin de dikkate alındığı yedek depo politikası, eskimiş, yıpranmış ve parça kaybına uğramış banknotların miktarı (fersudeleşme oranları)”

biçiminde sayılmıştır. Ayrıca, tedavüldeki banknot miktarı anlamına gelen emisyon hacminin, “Ülkedeki ekonomik faaliyetler, Demografi, Maaş ve vergi ödemeleri, Bayramlar, Diğer toplu ödeme ve tahsilat” durumlarına göre değişkenlik gösterebileceği belirtilmiştir.¹³⁰¹

3.1.2. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Bütçe

Anayasa’da Bütçe, Mali ve Ekonomik Hükümler” başlıklı dördüncü kısımda, “Bütçe ve Kesinhesap” alt başlıklı 161. maddede düzenlenmiştir. Anayasa’nın bütçe ve kesinhesap ile ilgili düzenlemeleri içeren 161. maddesinde bütçe Kanunu’nun gelirlere açıkça yer vermesi gerektiğine ilişkin bir ibare bulunmamaktadır. Bunun yerine madde metninde

¹³⁰⁰ İlgili raporlara ulaşmak için bkz. **TCMB**, Yıllık Rapor, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Yillik+Rapor/>, (s.e.t. 15/01/2025).

¹³⁰¹ **TCMB**, Merkez Bankası Emisyon Politikası, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Banknot+Basimi/Emisyon+Politikasi#:~:text=%E2%80%9CTedav%C3%BCldeki%20banknotlar%E2%80%9D%20anlam%C4%B1na%20da%20gelen,Demografi,> (s.e.t.15/01/2025).

“Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır” denmektedir. Bu cümlemin iki tür yorumu mümkündür. Bunlardan ilki, devletin bir yıl içinde yapacağı harcamaların tümünün yıllık bütçelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu yorumudur. İkinci mümkün yorum ise yıl içinde yapılacak harcamaların o yılın bütçelerde yer alan gelir-gider düzeniyle uyumlu olmasının zorunlu olduğu yorumudur. İlk mümkün yorum kabul edildiğinde, gelir olarak olmasa da borç servisi ödemelerinin teşkil ettiği harcama olarak dış borçlanma sözleşmelerinin bütçelerde yer alması Anayasa’nın 161. maddesinin getirdiği bir zorunluluk olarak ortaya çıkacaktır.

Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile ilgili düzenlemelere Anayasa’da yer verilmemiş olup, bu konularda kanunun alanına işaret edilmiştir. Kanun düzeyinde bütçenin hazırlanması ve yürürlüğü, 5018 sayılı Kanun ile düzenlenmektedir. Bu kanunun beşinci bölümü münhasıran gelirlerin toplanmasına ayrılmış olup, “Gelir politikası ve ilkeleri, Gelirlerin dayanakları, Gelirlerin toplanması sorumluluğu, Özel gelirler, Bağış ve yardımlar” alt başlıklarından oluştuğu görülmektedir. Daha önce belirttiğimiz gibi, 5018 sayılı Kanun normlar hiyerarşisinde diğer kanunlardan üstün değildir. O halde, bu kanun hükümlerinin kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin “anayasal” rejimine dahil olup olmadıkları sorgulanabilir. Böyle bir sorgulama yaparken, Bütçe’nin kendisinin Anayasa’da doğrudan yer alan bir mesele olduğunu, bununla birlikte hazırlanması ve uygulanmasına dair tüm usulü anayasayla düzenlemenin hem Anayasa’yı kazuistik hale getirebileceği gerçeğini hem de söz konusu düzenleme alanlarının fazla katı biçimde normlaştırılmalarının bütçe süreçlerini ekonomik ve mali alanlardaki gelişmeler karşısında cevapsız bırakma tehlikesini taşıdığını dikkate almak gerekir.

5018 sayılı Kanun’da kamu gelirleri kavramının, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden ibaret olarak anlaşıldığı görülmektedir. Zira “Gelirlerin Dayanakları” alt başlıklı 37. maddenin tamamında yalnızca bu tip gelirlerden söz edilmiştir. Ayrıca “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” alt başlıklı 38. maddede de gelirlerin toplanmasında sorumlu olanların, gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden sorumlu olanlar olduğu zikredilmektedir. Tarh, tahakkuk ve tahsil vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ait süreçler olduğundan bu ifade biçimi, gelirlerin vergi ve benzeri mali yükümlülüklerden ibaret olarak anlaşıldığı intibasını güçlendirmektedir. Bununla beraber tanımlar kısmında, çalışmamızın üst başlığı ve alt başlıklarıyla uyumlu bir şekilde, “(b)orçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak

ve haklar ile her türlü değerler” kamu kaynakları ibaresinin tanımı olarak ortaya konmuştur. Kamu kaynaklarının tanımlanması bir yana, bu tanım içerisinde “gelirler” kavramının içine borçlanmadan elde edilenler ve diğer tüm gelir elde etme biçimlerinin eklendiği görülmektedir. Kanun’un tanımlar kısmında yer alan bir diğer kavram olan kamu gelirleri, “(k)anunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere 38. maddede yer alan yukarıda yer verdiğimiz sınırlayıcı yaklaşım, esasen Kanun’un en başında yer alan tanımlar kısmında halihazırda bertaraf edilmiş durumdadır. Doktrinde kamu gelirleri, kapsamı ve niteliği bakımından ayrı ayrı dar anlamda ve geniş anlamda kamu gelirleri olmak üzere farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Kapsamı bakımından kamu gelirleri, dar anlamda merkezi yönetim tarafından çeşitli gelir kaynaklarından elde edilen gelirleriyle sınırlı olarak ele alınırken, geniş anlamda ise mahallî idarelerin, parafiskal kurumların ve kamu iktisadî teşebbüslerinin gelirlerinin de dikkate alınmasını gerektirmektedir.¹³⁰² Kamu gelirlerinin nitelikleri itibarıyla dar ve geniş olarak tanımlanmasında dar tanım kamu gelirlerini Devlet’in tek taraflı olarak ihdas ettiği ve ödenmemesi halinde cebren tahsil edilmesi mümkün olan olağan gelir kaynakları olarak açıklarken geniş tanıma göre kamu gelirleri, cebri nitelikte olsun veya olmasın tüm gelir kaynaklarından (mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanmalar dahil) elde edilen gelirleri ifade etmektedir.¹³⁰³ Şu hâlde, kanunun kamu gelirleri ve kamu kaynakları kavramlarına yaklaşımında kendi içerisinde tutarsızlıklar taşıdığı söylenebileceği gibi, doktrindeki tanımların çeşitliliğinin de ilk bakışta tereddüt yaratabilecek nitelikte olduğu söylenebilir. Bununla birlikte kamu kaynaklarının oluşumunun bütçeye nasıl yansıdığına Anayasa’ya uygun biçimde çözümlenmesi halinde kanundaki dilsel tutarsızlığın yüksek bir önem taşımayacağı söylenebilir.

Kamu kaynaklarının yahut kamu gelirlerinin bütçede nasıl düzenlenmesi gerektiği sorusuna 5018 sayılı Kanun, “Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu” başlıklı ikinci bölümde yanıt vermektedir. Kanun’un 15. maddesi gereği “*merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine*

¹³⁰² Karakoç, Yusuf (2023), Kamu Maliyesi, Ankara, Yetkin Yayınları, s.57; Susam, Nazan (2024), Kamu Maliyesi, 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, s.241; Bilici, Nurettin (2024), Kamu Maliyesi, 16. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, s.58,

¹³⁰³ Karakoç, s.58; Susam, s.241; Bilici, s.42-58.

yetki ve izin veren” Bütçe Kanunu’nda ki gelir tahminleri, Kanun’un 17. maddesinin ikinci fıkrasına göre genel bütçe kısmı için Cumhurbaşkanı’nın teklifine, diğer bütçeler için ilgili idarelerin tekliflerine dayanır. Söz konusu teklifler, Kanun’un 16. maddesinde düzenlenmiş olan ve yayımlanmalarıyla Bütçe hazırlık süreçlerinin başladığı Orta Vadeli Program ve Bütçe Hazırlama Rehberi’ndeki esaslara göre hazırlanır. Gider teklifleri için de aynı esaslar geçerlidir. Gider teklifleri için farklılık arz eden husus, Cumhurbaşkanı’nın kamu idareleri adına bir teklifte bulunmaması, gidere ilişkin tüm taleplerin kamu idarelerince, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek talepleri dikkate alınarak kamu idarelerince hazırlanmasıdır. Aynı maddede, borçlanmadan elde edilen gelirlerin bütçede nasıl yer alacağı hususu da açıklığa kavuşturulmaktadır. Buna göre Merkezî yönetim Bütçe Kanunu’nda yıl içinde yapılacak borçlanmanın ve üstlenilecek garantinin sınırları gösterilecektir.¹³⁰⁴ 15. maddede, Bütçe Kanunu’nda bulunması gerekli olan hususlar arasında bütçe açığının tutarı ve nasıl kapatılacağı da bulunmaktadır. Bu durum, kurumlara tahsis edilecek olan ödeneklerin yanında bütçede meydana gelen açığı karşılamak üzere bir gelir tahsisini veya tahsis yöntemi öngörmeyi de zorunlu kılmaktadır.¹³⁰⁵ Merkez Bankası’nın emisyon faaliyetine ilişkin olarak ise bütçede herhangi bir limitin yer alması öngörülmemektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın ve 5018 sayılı Kanun’un öngördüğü bütçe sisteminde kamu kurumlarının gelirleri, toplam gelir üzerinden bu kurumlara tahsis edilen ödeneklerle saptanmaktadır. Bu ödenekler, tüm carî yıl için geçerli olup, toplam geliri artıracak değişiklikler, tıpkı toplam gideri artıracak değişiklikler gibi, 5018 sayılı Kanun’un 19. maddesinin son fıkrasında öngörüldüğü üzere “Ek Bütçe” ile yapılmalıdır. Ancak Kanun, toplam geliri ve gideri artırmamak kaydıyla halihazırda tahsis olunmuş ödenekleri üzerinde değişiklik yapma yetkisini, “Ödenek aktarmaları” başlıklı 21. maddesinde düzenlemiştir. Kanuna 2016 yılında yapılan değişiklikler kapsamında dahil olan bu düzenleme, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ödenekleri arasında, genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla Bütçe Kanunu ile ödenek aktarımı yapılabilmesine olanak tanımaktadır. Bu miktarı aşan ödenek aktarımlarının ise olağan Kanunlarla yapılması gerektiği, aynı maddede belirtilmiştir.

¹³⁰⁴ Örneğin 2024 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nun 12. maddesinde 4749 sayılı Kanuna göre sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, ihraç edilebilecek n özel tertip Devlet iç borçlanma senedi tutarlarının kamu kurumlarına Bütçe ile tanınmış ödeneklerin tutarına oranı ve “4749 sayılı Kanun’un 8/A maddesi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığınca sağlanacak borç üstlenim taahhüt limiti” gösterilmiştir.

¹³⁰⁵ Örneğin 2024 yılı ve 2023 yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunlarında “Denge” başlığı altında “(...) ödenekler toplamı ile (...) tahmini gelirler toplamı arasındaki fark, net borçlanma ile karşılanır” hükmü yer almaktadır.

Bütçe Kanunu teklifinin görüşülmesinde kamu kaynaklarının oluşumu konusunda farklılık eden bir husus bulunmamaktadır. Bütçe Kanunu'nun maddeleri, gelir ve gider cetvelleriyle beraber görüşülür ve oylanır. Bu aşamadan sonra bütçe kanunu Cumhurbaşkanı'nca Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı diğer kanunlarda sahip olduğu, yayınlanmasını uygun bulmadığı kanunları keniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisine, Anayasa'nın 89. Maddesine göre bütçe kanunları bakımından sahip değildir.

Bütçeye ilişkin düzenlemeler dahil olmak üzere 5018 sayılı Kanun'un uygulama kapsamı Kanun'un 2. maddesinde, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak gösterilmiştir. Bu idarelerin hangileri olduğu, Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) ve (IV) sayılı cetvellerinde gösterilmektedir. Bunlar arasında Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Adalet Bakanlığı ve diğer Bakanlıklar, Üniversiteler, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kurumu bulunmaktadır.

Bütçe, 5018 sayılı Kanun'da merkezi yönetim bütçesi, genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahallî idare bütçesi olmak üzere alt türleriyle birlikte düzenlenmiştir.¹³⁰⁶ Bunların içinden Devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçesine karşılık gelen alt tür genel bütçedir. Cumhurbaşkanı'nın gelirleriyle ilgili teklif verdiği bütçe türü de budur. Genel bütçe gelirleri için Cumhurbaşkanı'nın teklif hazırlaması fakat diğer bütçeler için kamu idarelerinin gelir tekliflerine dayanılarak Bütçe taslağını oluşturulması, kamu idaresinin organizasyon yapısına bağlı olarak gelişen bir durumdur. Zira Cumhurbaşkanı Devlet tüzel kişiliği içerisinde en büyük idari amir olup, aynı zamanda yürütmenin başıdır. Fakat tüm kamu kurum ve kuruluşları, diğer bir deyişle bütün bir idare, Devlet tüzel kişiliği altında değildir. Kimi idarelere devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer kamu tüzel kişiliği verilmiştir. Bunlar idari organizasyonla bağlı, ilgili yahut ilişkili kuruluş olarak ilişkilendirilirler. Ayrıca il özel idareleri ve belediyelere de tüzel kişilik tanınmıştır. Bunlarla merkezî idare arasında vesayet ilişkisi bulunmaktadır.¹³⁰⁷ İdarenin söz konusu organizasyon yapısı, kamu kurumlarına farklı seviyelerde idarî, mali ve fonksiyonel özerklik sağlama gayesiyle şekillendirilmiştir. Kendi

¹³⁰⁶ Bütçenin alt türlerinin olması, birden fazla Bütçe hazırlanıp oylandığı anlamına gelmemektedir. Her mali yıl için Devlet'in, kendi tüzel kişiliğini haiz olan ve Devlet tüzel kişiliğine dahil olan tüm kurum ve kuruluşların yıllık gelir ve gider tahminlerini içeren tek bir Bütçe hazırlanır ve yürürlüğe konur. Bkz. **Pehlivan**, s. 233-234; **Erdem, Metin / Şenyüz, Doğan /Tathoğlu, İsmail** (2023), Kamu Maliyesi, 17. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.428-440.

¹³⁰⁷ **Erdem /Şenyüz/ Tathoğlu**, s.506.

tüzel kişiliğine sahip kamu kurum ve kuruluşları, kendi fonksiyonlarının gerektirdiği gelir miktarını tayin etmede söz sahibi olurlar ve bu sayede kuruluş Kanunlarının kendilerine biçtiği fonksiyonu yerine getirme imkân ve becerisine sahip olurlar. Bu noktada belediyelerin özel bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Zira merkezî idare ile belediyeler arasında kanunlarla belirlenmiş bir yetki bölüşümü bulunmaktadır. Vergilendirme yetkisini kanunî olarak belediyelerle bölüşmüş, onlara kamu borçlanması yapma yetkisi vermiş olan merkezî idarenin, gelirleri hususunda belediyelerin kendi tekliflerine dayanması, Türkiye Cumhuriyeti'nin mevzuat yapısı ve belediyelerin özerkliği ilkesine uygun düşmektedir.

Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında Bütçe Kanunuyla, Bütçe'nin hazırlanması, kabulü ve uygulanmasına ilişkin hükümlerle ilgili konulara açıklık getirmiştir. Bunlardan bir kısmı bütçenin ve bütçe hakkının kavram olarak tanımlanmasına ve açıklanmasına, bir kısmı kamu gelirlerinin, bir kısmı kamu harcamalarının bütçede yer alması konusuna, bir kısmı da Bütçe Kanunu'nda bütçeyle ilgili olmayan konularda hüküm yer almaması kuralına ilişkindir.

Anayasa Mahkemesi bütçeyi, “(...) genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge (...)” olarak tanımlamıştır.¹³⁰⁸ Bu tanımın devamında Mahkeme, Devlet'in harcama yapabilmesinin ve gelir toplayabilmesinin koşulunun bu faaliyetlerin tamamının bütçede gösterilmesi olduğunu dile getirmiştir. Bu açıklamaları tamamlayıcı biçimde Bütçe Hakkı Mahkeme tarafından,

“Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesine ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır.”

biçiminde açıklanmıştır.¹³⁰⁹ Hem Bütçe'nin hem de Bütçe Hakkı'nın tanımında konu edinilen iki hususun kamu gelirleri ve kamu giderleri olduğu görülmektedir. Her iki hususu da ilgilendiren ana kuralı Anayasa Mahkemesi, Bütçe'nin münhasıran Kanun ile

¹³⁰⁸ AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, §59; AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, § 18.

¹³⁰⁹ AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, § 25, 26; AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, §60-61.

düzenlenecek konulardan olması hasebiyle CBK ile yapılamaması olarak ortaya koymuştur.¹³¹⁰

Özel olarak kamu gelirlerinin bütçede yer alış biçimini ilgilendiren sorunları ele alan Anayasa Mahkemesi kararları, harcamalara ilişkin sorunların ele alındığı kararlara göre çok daha az sayıdadır. Bu kararlardan bir kısmı, Bütçe Kanunu onaylandıktan sonra bütçe dışı bir şekilde kurumlara “tamamlayıcı ödenek” kategorisinde tahsis edilen kamu gelirleri ile ilgilidir. Anayasa Mahkemesi 2023 yılında verdiği bir kararda, 5018 sayılı Kanun’un 19. maddesine atıf yaparak, kurumlara verilen ödeneklerin yetersiz kalması halinde ek bütçe yapılması zorunluluğuna dikkat çekmiş, bunun yerine tercih edilen, kurumlara bütçe dışı ödenekler tanınarak, yalnızca kesin hesap Kanunu’nda bu ödeneklere yer verilmek suretiyle TBMM’ye onaylatılmasını bütçe hakkına aykırı görmüştür. Bu vesileyle bütçe hakkı kavramının üzerinde de duran Mahkeme, kamu gelir ve giderlerinin Bütçeyle düzenlenmesi zorunluluğunun her ne kadar “hak” kavramıyla karşılanarak “Bütçe Hakkı” şeklinde ifade edilse de bir münhasır kamu yetkisi anlamı taşıdığına işaret etmiştir. Mahkeme nezdinde bu yetki feragat edilemez niteliktedir. Kamu gelirlerinin ödenek tahsisi yoluyla kamu kurumlarına yönlendirilmesi anlamına gelen ödenek çıkarma yetkisi de, ödeneklerle birlikte kurumlara tevdi edilen harcama izni verme yetkisi de Bütçe ve Ek Bütçe yapımı yoluyla gerçekleştirilmek durumundadır 5018 sayılı Kanun’a eklenen dava konusu kuralla Kanun’a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan idarelerin 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 4. maddesinin 3. fıkrasında, verilen ödenek tutarlarını aşan harcamaları için tamamlayıcı ödenek kabul edilmesini Anayasa’nın Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu’nu düzenleyen 161. maddesiyle TBMM’nin yetkilerini düzenleyen 87. maddesine aykırı bularak söz konusu maddeyi iptal etmiştir.¹³¹¹

Tamamlayıcı ödenek yanında, ödenek aktarımı konusunun da ödenek düzeninin Anayasa Mahkemesi kararlarına yansıdığı bir başka alt konu başlığı olduğu görülmektedir. 2018 yılında Türkiye Varlık Fonu’nun kaynaklarını düzenleyen 6741 sayılı Kanun’un 4. maddesinin 1. fıkrasına ilişkin olarak verdiği karar bunlardan biridir. Dava konusu kuralda Türkiye Varlık Fonu’nun kaynakları arasında kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklar sayılmıştır. Anayasa’nın 161. maddesine aykırılığı iddiasıyla iptali istenen hüküm hakkında Mahkeme, *“bir kuralın uygulanması sonucu gelir elde edilecek ya da harcama yapılacak olması, o kuralın bütçe ile*

¹³¹⁰ AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, §63.

¹³¹¹ AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28/09/2023, §12-17; AYM, E.2024/42, K.2024/95, 04/04/2024, § 13.

ilgili bir hüküm olduğu anlamına gelmez” yorumunu yapmıştır. Mahkemeye göre “bütçe Kanunlarıyla tahsis edilen ödeneklerinin harcanması ya da aktarılmasına ilişkin kurallar bütçe ile ilgili hüküm olmayıp bu hususların kanun konusu yapılabilmesine bir engel bulunmamaktadır”. Buradan, bir kamu kurumunun ilgili yıl yapacağı harcamalara karşılık gelmesi amacıyla o kuruma tahsis edilen gelirden ihtiyaç fazlası olanın bir başka kurumun geliri olarak atanmasının bütçe hakkını ve Anayasa’nın 161. maddesini ihlal eden bir durum olmadığı sonucuna ulaşılmış ve ilgili hükmün iptali istemi reddedilmiştir.¹³¹² Bu kararda, ödenek aktarımının kamu gelirlerinin düzenlenmesinde Anayasal olarak Bütçe kurumunun oynaması öngörülen rol ile bağlantılı olarak tartışılması dikkat çekmektedir. Bütçe’nin konusunun ne olduğu sorusuna cevap aranarak, kamu gelirleri üzerinde yapılabilecek tasarruflarının ne kadarının Bütçe’de yer alması gerektiği açıklanmaya çalışılmıştır. Söz konusu karardan yaklaşık bir ay sonra verdiği bir kararda Mahkeme, “ödenek” kavramının tanımını yapmış, ardından ödenek aktarmalara ilişkin temel kuralları açıklayarak sonrasında dava konusu kuralla ödenek kavramı, ödenek aktarmalar ve Bütçe’nin ilişkisini kurmaya çalışmıştır. “(E)sas itibarıyla para veya nakit olmayıp yürütülmesi zorunlu kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılabilmesine imkân tanıyan harcama iznini ifade” ettiği aktarılan ödenekler mahkemeye göre tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yıl içinde tahsis edildikleri kurumca yapılan giderler için kullanılırlar. Bu anlamda kurumların giderlerine karşılık gelen gelirlerinin kurumlara bütçede tanınan ödeneklerle oluşturulduğunu ifade etmek Mahkeme’nin ortaya koyduğu tanımla tutarlı olacaktır. Ödenek aktarmalara ilişkin kurallar hususunda 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesine gönderme yapan Mahkeme, bu düzenlemede yer alan sınırlara uygun bir ödenek aktarımı olduğundan bahisle ve cari yıl bütçesinde bir ödenek artırımının gerçekleşmesine yahut ödenek dışı bir gelire gönderme yapmamasından hareketle Anayasa’nın 161. maddesine aykırı olmadığına ve iptali talebinin reddine karar vermiştir.¹³¹³ Aynı dava kapsamında değerlendirilip, Bütçede yer alan ödeneklerin üzerine çıkılması sonucunu doğurmadığından hareketle Anayasa’ya aykırı görülmeyen bir diğer norm, 2017 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun Kalkınma Bakanlığı bütçesinin belirli bir tertibinde yer alan bir ödeneğin Maliye Bakanlığı yetkisiyle hızlandırma ödeneğine aktarılmasını mümkün kılan maddesidir. Böyle bir yetkilendirmenin Meclise ait olan bütçe hakkının ihlali anlamına geldiği gerekçesiyle dile getirilen Anayasa’ya aykırılık iddiasını değerlendirirken Mahkeme, “muhtelif yatırım projeleri için kullandırılması öngörülen ödeneğin yatırım programının hazırlanmasından sorumlu olan

¹³¹² AYM, E.2016/180, K.2018/4, 18/01/2018, § 32.

¹³¹³ AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 15-23.

Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen kısmı yine Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan başka projelerde kullanılmak üzere yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarılması”ndan ibaret olup, ödenek üstü bir harcamaya yol açacak nitelikte olmamasından hareketle Bütçe hakkının ihlalinin söz konusu olmadığı tespitini yapmıştır.¹³¹⁴

Aynı kararda, bir kamu hizmeti yaptıracak idarenin cari yıl içinde bu hizmeti yapacak olan kuruma, fonksiyonel sınıflandırmasına bakılmaksızın ödenek aktarmasını düzenleyen bir başka kuralın daha Anayasa’ya aykırı iddiasıyla iptali istenmiştir. Mahkeme bu kural hakkında, her ne kadar fonksiyonel sınırlandırma dikkate alınmadan ödenek aktarmayı düzenliyor olsa da aktarılan ödeneklerin, bütçede kendileri için belirlenen amaç doğrultusunda kullanılmalarını, ödeneğin veriliş amacını teşkil eden hizmetin gerçekleşmesine harcanmalarını engelleyecek bir yönü bulunmadığı sabit olduğundan Anayasa’nın 161. maddesine aykırı olmadığına ve iptali talebinin reddine karar vermiştir.¹³¹⁵ Söz konusu karara konu olan kamu gelirlerinin düzenlenmesine ilişkin hususlardan bir diğeri *“Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılarak kullanılacağı belirtilmiş”* olan Kalkınma Bakanlığı 2017 bütçesinin bazı tertiplerine konan ödeneklere ilişkindir. 2017 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na konmuş olan bu düzenlemenin Anayasa’nın Bütçeyi ve devlet organlarının yetkilerini düzenleyen maddelerine aykırılığı, düzenlemede sözü edilen özel hesaba aktarma yetkisinin Maliye Bakanı’na tanınmış olması ve bu sebeple yasama yetkisinin devri anlamını taşıması, ilgili yetkinin Kalkınma Bakanlığı’nın teşkilat ve görevlerinin düzenleyen kanun hükmünde kararnamede (KHK) yer almaması ve özel hesaba aktarılacak kaynaklar üzerinde yapılacak denetime dair hususların belirsizliği üzerinden iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi konuya, bir öncekinde olduğu gibi ödeneklerin tahsis olunduğu amaçlar üzerinden yaklaşmış, 2017 Bütçesinde özel hesaba aktarılacağı belirtilen Kalkınma Bakanlığı bütçesi tertiplerinin hangi amaç için kullanacağını açık olarak belirtilmiş olmasına dayanarak ilgili düzenlemenin Anayasa’nın 7., 160. ve 161. maddelerine aykırı olmadığına, iddia edilen diğer Anayasa maddeleriyle ise ilgisi bulunmadığına hükmetmiştir.¹³¹⁶ Burada ödenek tertiplerinin amaçları üzerinden yapılan değerlendirmeye atıf yapılarak, benzer yorumların aynı dava kapsamında Anayasa’ya aykırılığı iddia edilen diğer normlar için de getirildiği görülmektedir.

¹³¹⁴ AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 100-110.

¹³¹⁵ AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 30-31.

¹³¹⁶ AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018, § 60-64.

Kamu gelirlerinin harcamalarla birlikte bütçeyle düzenlenmesi zorunluluğunun tartışıldığı bir grup karar, kamu gelirleri ve bütçenin birbiriyle sıkı ilişkisini sorgulamak açısından özel anlam ifade etmektedir. Bu kararlarda kimi kamu gelirlerinin, Mahkeme'nin tabiriyle "bütçeyle ilişkilendirilmeden" yahut "genel bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin" ilgili kurumun gelirleri arasına dahil edilmesi yönünde ihdas edilen hukuk kurallarının irdelenmesine ilişkindir. Mahkeme'nin 2010 yılında verdiği bir kararda, hazine alacaklarının bütçeyle ilişkilendirmeden terkin edilmesi yetkisini Maliye Bakanı'na veren 5787 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenmiş olan bazı maddeler üzerinden bir tartışma yürütmüştür. Mahkemeye göre Bütçe'nin "*(d)enetim, yönetim ve planlama aracı olabilmesi için bütçenin, kamu kesiminin tüm kaynak ve harcamalarını bütün ayrıntıları ile kapsaması gerekmektedir*" ve kamu geliri niteliğindeki alacakların terkini bir gelir kaynağının gider kalemine dönüşmesi anlamına gelmekte olup, bu durum Mahkeme nezdinde bütçenin dışında kalmaması gereken değişikliklerden biridir. Zira böyle bir kararın bütçe dışında kalması devletin mali durumu hakkında bilgi eksikliği yaratmakta ve devletin yıllık mali planlarının uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu sebeple ilgili kanun hükümlerindeki "bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin" ibareleri iptal edilmiştir.¹³¹⁷

Mahkeme, bir kamu gelirinin gidere dönüşmesi konusunda 2010 yılında ortaya koyduğu tutumda sonraki yıllarda ısrarcı olmamıştır. Anayasa Mahkemesi'nce 2020 yılında verilen bir karar daha, Mahkeme'nin kamu kurumlarının gelirlerinin düzenlenmesine güncel bakışını ortaya koyan kararlara örnek gösterilebilir niteliktedir. Bu kararda, Kamu gelirlerinin yıllık Bütçe Kanunu ile düzenlenen ödenekler kapsamında temin edilmesi kuralı, sermayesinin %99,08'i kamuya ait olan Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası A.Ş.'ye verilecek ödeneğin Bütçe ile ilintisi üzerinden tartışılmıştır. Karar gerekçesinde kurulan ilişki, Banka'nın bir kamu kurumu olduğu yönünde yapılan bir değerlendirmeye dayanmamaktadır. Zira Kalkınma Bankası özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirkettir. Bununla birlikte Bütçe kanunu hazırlanırken 5018 sayılı Kanun gereği kalkınma planı, programı ve stratejik planlar esas alınarak hazırlanmak durumundadır. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun gereği kalkınma planları Cumhurbaşkanı'nca TBMM'ye sunulmakta olup, Cumhurbaşkanı bu planların hazırlanması sürecinde Kalkınma Bankası'nı görevlendirebilmektedir. Bu

¹³¹⁷ AYM, E.2008/84, K.2010/121, 30/12/2010.

görevlendirmenin gereği olarak ortaya çıkan ödenek ihtiyacı Mahkeme'nin değerlendirmesine göre *“Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kurum veya kuruluş bütçesi içerisinde yer alacak ve yılı içinde TBMM'nin onayına sunulacaktır”*. Bankaya yerine getireceği görev için gerekli kaynağın aktarılmasının 5570 sayılı Kanun'da Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden yapılacağını ifade eden Mahkeme, söz konusu ödeneğin *“bütçe kanunu hazırlama sürecinde Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konulabileceği gibi 5018 sayılı Kanun'un aşağıda belirtilen hükümlerine göre ödenek aktarımı yoluyla da anılan Bakanlığın bütçesine”* konulabileceğini değerlendirmiştir. Bir diğer deyişle, Bütçe'de Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yahut başka bir kamu kurumunun geliri olarak sınıflandırılmış kamu gelirinin bir kısmının, 5018 sayılı Kanun'da öngörülen sınırlar dahilinde Banka'ya tahsisinin hukuken mümkün olduğu Mahkeme tarafından ortaya konmuştur. Bunu, bütçe içi bir düzenleme olarak gören Mahkeme, bir miktar kamu gelirinin, yine bir kamu kuruluşuna ödenek çıkarma/aktarma yoluyla da olsa anonim şirket niteliğinde bir kuruluşa tahsis edilmek suretiyle gider haine gelmesinde Anayasa'nın 161. maddesine bir aykırılık görmemiş, ilgili hükmün iptali talebini reddetmiştir.¹³¹⁸

2023 yılında Anayasa Mahkemesi'nce verilen bir başka kararda bu kez Mahkeme önünde, Jandarma Genel Komutanlığı'nın bütçeyle ilişkilendirilmeksizin gelir kaydedilen kira gelirlerinin tartışıldığı, Mahkeme'nin tüm kamu gelirlerinin bütün gelir ve giderlerinin bütçede yer alması gerektiği yönündeki değerlendirmesinden tekraren ayrıldığı görülmektedir. Karara konu olan kanun hükmü, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nda yer alan *“kantinlerin tamamının, bir kısmının veya bazı şubelerinin kiraya verilebileceği, bu şekilde elde edilen gelirlerin genel bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin tesis ve kantin gelirlerine dâhil edileceği”* kuralıdır. Anayasa'nın 161. maddesine aykırılığı sebebiyle iptali istenen bu hükümle ilgili olarak Mahkeme'nin yorumu, kantinlerin kiraya verilmesinin Anayasa'ya uygun olduğu, bu sebeple buradan kaynaklanan gelirlerin bütçeyle ilişkilendirilmeksizin tesis ve kantin gelirlerine kaydedilmesinde de bir Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı biçiminde olmuştur. Mahkeme söz konusu hükmün *“Bütçe ve kesinhesap”* başlıklı 161. maddeyle ilgisini görmemiş ve bu değerlendirmesini gerekçelendirmeden ortaya koymuştur.

Merkezî idarenin kamu gelirlerinin yanında Anayasa Mahkemesi'nin, mahallî idarelerin gelirleri üzerinden yaptığı özerklik değerlendirmesi dikkat çekmektedir. Mali özerklik kavramını gelirler üzerinden tanımlayan Mahkeme, 2023 yılında verdiği bir kararda

¹³¹⁸ AYM, E.2018/162, K.2020/66, 12/11/2020, §22-43.

bu kavramın “mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını” ifade ettiğini dile getirmiştir. Mahkeme mali özerkliğin varlığının mahallî idarelerin, *merkezî idareden ayrı mal varlığına, bağımsız gelir kaynaklarına ve bütçelere* birlikte sahip olmasına bağlamış, Anayasa’nın 127. maddesinin idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması zorunluluğuna yer vererek mahallî idarelerin mali özerkliği teminat altına aldığına vurgu yapmıştır.¹³¹⁹ Mahkeme’nin bir mahallî idarenin anayasanın gerektirdiği gibi özerk olabilmesi için salt kendi gelirlerine ve mal varlığına değil, aynı zamanda kendi bütçesine sahip olması gerektiğini ifade etmiş olması birkaç nokta itibarıyla önem arz etmektedir. İlk olarak, merkezî idare için tanıdığı, Bütçe ile disipline edilmiş gelir-gider düzenini mahallî idareler için de tanımış olması Bütçe’nin anayasal düzen açısından vazgeçilmez niteliğinin altını çizmektedir. Bu hususla bağlantılı olarak varılabilecek bir diğer sonuç, mahallî idarelerin gelirleriyle ilgili kendilerine tanınan yetkinin sınırları ile ilgilidir. Anayasa’nın 6. maddesinde ifade edildiği üzere bir devlet organı veya bir kimsenin Anayasa’ya dayanmayan bir Devlet yetkisi kullanması mümkün değildir. Kamu gelirlerini oluşturma, tıpkı bu gelirleri harcama gibi bir Devlet yetkisidir. Bu yetki Anayasa’nın 161. maddesinin ilk fıkrası gereği ancak Bütçe ile kullanılabilir niteliktedir. Böylelikle mahallî idarelere özerklik kapsamında mali alanda tanınan yetkilerin sınırı da Bütçe ile çizilmiş olmaktadır. Öte yandan bu sınırlılık, mahalli idareleri doğrudan merkezi bütçede tanınacak ve mahalli idarenin katılımı olmaksızın belirlenecek ödeneğe tabi tutmak seviyesinde bir katılıkla belirlenmemiştir. Örnek olarak sunduğumuz kararda da belirtildiği gibi, mahallî idarelerin kendilerine özgü bütçelerinin bulunması ve gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun şekilde kullanmak üzere serbestçe düzenleyebilmeleri için esnek bütçe sistemine sahip olmaları, mahallî idarelere anayasal özerkliklerine uygun nitelikte bir mali özerkliğin tanınması açısından önem arz etmektedir.

Mahallî idarelerin özerkliğinde gelirlerini düzenlemek konusunda kendilerine tanınan yetkinin önemine dikkat çekmekle birlikte mahkeme, “gelir kaynaklarının merkezî idare ile mahallî idareler arasında dağıtımı konusunda kanun koyucunun takdir yetkisinin

¹³¹⁹ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, §34-36; AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014; E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, § 32; AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/5/2023, § 47; E.2019/112, K.2020/35, § 30; AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, §60; AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021, § 53-54.

bulunduğu” hususunu kabul etmekten geri durmamıştır.¹³²⁰ Mahkeme daha önce vermiş olduğu bir karara da atıf yaparak kanun koyucunun, anayasal ilkelere bağlı kalmak şartıyla vergi, resim ve harç Kanunlarıyla sosyal, ekonomik ve mali amaçlı değişiklikler yapabileceğini ifade etmiştir.¹³²¹ Burada Mahkeme’nin, kanun koyucunun anayasal ilkelere bağlı kalma kaydını ortaya koyması önemlidir. Zira mahallî idarelere amaçlarına uygun gelir tahsis etme yönündeki anayasal yükümlülük kanun koyucu tarafından mahallî idarelerin gelirlerine kısıtlama getiren nitelikteki Kanunların anayasal denetimi için ölçü norm teşkil eder. Zira Anayasa Mahkemesi’nin ifade ettiği gibi, 127. maddede yer alan bu hüküm, mahallî idarelerin mali özerkliğini güvence altına almaktadır. Böyle bir anayasaya uygunluk denetiminde mahalli idarelerin gelirlerinin hukuka uygunluğu konusunda en güçlü delil, gelirlerin Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuata uygun olmalarıyla birlikte Anayasa’nın 161. maddesi gereğince Bütçe ile düzenlenmeleri olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın 5018 sayılı Kanun’un 41. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı’nca çıkarılan yönetmeliğe uygun biçimde yayınladığı genel faaliyet raporlarında, yıllık bütçelerle belirlenen kamu gelirlerinin bütçe gelişmeleri kapsamındaki güncel durumuna her bir raporda yer verildiği görülmektedir.¹³²² Bu bilgilendirme sistematik olarak, Bütçe Gerçekleşmeleri ana başlığı altında Merkezi Yönetim Bütçesi alt başlığının “Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri” kısmında; Sosyal Güvenlik Kurumları alt başlığının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri kısmında ve Mahallî İdareler alt başlığının Bütçe Gerçekleşmeleri kısmında yapıldığı görülmektedir. Yapılan raporlamanın, 5018 sayılı Kanun’da gelir ve giderleri Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında düzenlenmesi öngörülen kurum ve kuruluşlarla paralellik taşıdığı görülmektedir. Raporlamanın kamu gelirleri açısından görünümü, hem toplam gelirin güncel yıl ve önceki yıl için miktarının belirtilmesi hem de tek tek gelir kalemlerinin (vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilatlar) yıllık değişimler dikkate alınarak gösterilmesi biçimindedir. Merkezî yönetim ve Sosyal Güvenlik Kurumu’na ait gelir kalemlerinin, bütçede yer alan tahminleriyle rapor tarihi itibarıyla bu tahminlerin gerçekleşme oranları açısından ayrıca değerlendirildiği de görülmektedir. Mahallî idareler bakımından böyle bir değerlendirmenin yapılmamış olması, Mahallî idarelerin özerkliği ve

¹³²⁰ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, §40.

¹³²¹ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, §39; AYM, E.2009/63, K.2011/66, 14/4/2011.

¹³²² **Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı**, Genel Faaliyet Raporları, <https://www.sbb.gov.tr/butce-genel-faaliyet-raporlari/>, (s.e.t. 29/01/2025).

adem-i merkeziyet ilkesine uygun gözükmeştir. Zira mahallî idarelerin bütçelerinin hazırlaması usul ve esasları, 5018 sayılı Kanun'un 77. maddesi gereği, bu kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla ilgili kanunlardaki hükümlere terkedilmiştir. Aynı durum Sosyal Güvenlik Kurumları için de geçerli olmakla birlikte, 5018 sayılı Kanun'un 20. maddesinin (b) fıkrasına göre özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlayıp buna göre harcama yapma zorunlulukları, Sosyal Güvenlik kurumları için yapılan raporlamada bütçe gerçekleştirmelerinde beklenti ile gerçekleştirme arasındaki farkların yer almasını haklı çıkaran bir unsur olarak görülebilir.

Kamu gelirlerinin bütçelerde yer almasının ve bütçe tahminleri ile gerçekleştirmelerinin yer aldığı Faaliyet Raporları Mahallî idareler için ayrıca hazırlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na mahallî idarelerce sunulan bu raporlarda, "Mahallî İdarelerin Bütçe Gerçekleştirmeleri" başlığı altında mahallî idarelerin gelirleri, genel göstergeler, mahallî idare türlerine göre öz gelirler ve mahallî idarelerin gelir kalemlerine göre tasnif edilmiş hali yer almaktadır. Gelir türleri elde edilış biçimleri ve dayandıkları Kanunlarla birlikte ortaya konmaktadır.

Hem merkezî idarenin gelirleri hem de mahalli idarelerin gelirleri arasında borçlanmadan elde edilen gelirler gösterilmemiş, bunlar faaliyet raporlarında bütçe gerçekleştirmelerinden ayrı başlık altında gösterilmiş ve yapılan bilgilendirmelerin içerikleri bakımından da Bütçe ile bağlantıları kurulmamıştır. Merkezi yönetim için sunulan raporlarda borçlanmadan elde edilen gelirler hakkında borçlanma için yapılan harcamalarla birlikte, "iç borçlanma", "dış borçlanma", "borç servisi", "borç stoku", "nakit yönetimi" ve "risk yönetimi" başlıkları altında bilgilendirme yapılmıştır. Dış borçlarda özel olarak, yapı-ışlet-devret modeliyle yapılması öngörülen projeler için yapılan borç üstlenim anlaşmaları kapsamındaki taahhüt tutarları, her bir proje bakımından belirtilmiş ve bu yolla üstlenilen toplam tutar gösterilmiştir. Mahallî yönetim için sunulan raporlardaysa "Banka Kredileri", "Kamu İdarelerine Mali Borçlar", "Dış Mali Borçlar", "Bütçe Emanetleri", "Vergi ve Sosyal Güvenlik", "Diğer Yükümlölükler" sınıflandırması altında bilgilendirme yapıldığı görölmektedir.

3.1.3. Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Anayasal Hakların Korunması

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda insan hakları, ikinci kısımda Temel Haklar ve Ödevler başlığı altında düzenlenmiştir. Hakların niteliği, kullanılması ve sınırlandırılması

rejimleri ikinci kısmın birinci bölümünü teşkil eden “Genel Hükümler” başlığı altında düzenlenmiş, ardından ikinci bölümde “Kişinin Hakları ve Ödevleri”, üçüncü bölümde “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” ve dördüncü bölümde “Siyasi Haklar ve Ödevler” düzenlenmiştir.

BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile giren BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi’ne taraf olan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin imzacılarından olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin yargı yetkisini de kabul etmiş durumdadır. Anayasa’nın 90. maddesinin 5. fıkrasında *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla Kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır”* hükmü yer almakta, böylece Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, uluslararası insan hakları sözleşmelerine Kanunlar karşısında öndelik tanımaktadır. Aynı fıkra göre Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmünde olup, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi’ne başvurulamaz.

Anayasa’nın insan haklarının korunmasına ilişkin sahip olduğu bu yapı içerisinde kamu kaynaklarının oluşumu, özel olarak düzenlenmiş bir konu olmamakla birlikte, yer yer kişi haklarıyla, medeni ve siyasal haklarla ve sosyal ve ekonomik haklarla ilişkilendirilmektedir. Örneğin devletin vergilendirme yetkisi vatandaşın mülkiyet hakkıyla karşı karşıya gelmekte, hukukun bir anayasal yetki ve bir anayasal hak arasında denge kurma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Anayasa’nın ilgili maddelerin birbirine gönderme yapmasa da vergilendirme yetkisinin ve mülkiyet hakkının konusu vatandaşların malvarlığı olduğundan, bu karşı karşıya geliş kaçınılmaz olmaktadır. Anayasa ve uluslararası sözleşmeler ışığında vergi Kanunlarından ve kanun altı düzenlemelerden devletin vergilendirme yetkisi ile mülkiyet hakkı arasında adil bir denge kurması beklenmektedir. Devletin vergilendirme yetkisinin etkilediği bir diğer anayasal kurum, Anayasa’nın 10. maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitliktir. *“Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”*. Dolayısıyla vergilendirme yetkisinin kullanılmasında tarh, tahakkuk, tahsil aşamalarında da vergi cezası uygulamaların Anayasa’nın 10. maddesine uygun olması gerekmektedir. Verginin temel ilkelerini düzenleyen Anayasa’nın 73. maddesi, Anayasanın eşitliği düzenleyen 10. ve mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddeleriyle birlikte vergilendirme yetkisini kullanırken devletin anayasal haklar karşısında sınırlarını belirlemektedir.

Vergilerin yanında, harç, resim gibi, devletin bir hizmetin gerçekleştirilmesi veya bir izin ya da ruhsatın verilmesi karşılığında tahsil ettiği vergi benzeri gelirler de tıpkı vergiler gibi Anayasa'nın 35. maddesinde koruma altına alınan mülkiyet hakkına müdahale teşkil etmektedir. Vergileri düzenleyen normlar gibi vergi benzerlerini düzenleyen normlar da bu sebeple Anayasa'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesine ve hakların sınırlandırılmasını düzenleyen 13. maddesine uygun olmak mecburiyetindedir.

Türkiye Cumhuriyeti mevzuatında, borçlanma ve para basma ile elde edilen gelirlerin insan haklarıyla ilişkisini, vergilendirme yetkisinin mülkiyet hakkıyla ilişkisi gibi doğrudan kurmak mümkün olmamaktadır. Zira Anayasa ve Kanunlarda, her iki konunun da herhangi bir temel hakla ilgisi kurulmadığı gibi, ne borçlanmanın konusunu teşkil eden tutarın ne de Merkez Bankası tarafından basılan paranın, kişilerin malvarlığıyla bir ilgisi bulunmamaktadır. Kamu geliri oluşturmak amacıyla yapılan borçlanma ile varsa Merkez Bankası'na basılan paradan bütçe açığının kapatılması için kullanılacak miktar, ancak harcandığında kişilerin haklarına etki etmektedir.

Kamu kaynaklarının oluşumunda anayasal hakların korunmasını konusu Anayasa Mahkemesi kararlarında çokça ele alınmıştır. Vergilendirmenin mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği hususunu kararlarında kabul eden¹³²³ Anayasa Mahkemesi, vergilendirme ve mülkiyet hakkı arasındaki ilişkiyi norm denetimi kararlarında ve bireysel başvuru kararlarında incelemektedir. Güncel norm denetimi kararlarında tüm vergi türlerini ve vergi benzerlerini kapsayacak biçimde vergi meselesinin, genel itibarıyla Anayasa'nın vergi ödevini düzenleyen 73., mülkiyet hakkını düzenleyen 35. ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimini düzenleyen 13. maddelerine dayandığı görülmektedir.

Vergi ihdas eden Kanunların Anayasa'ya uygunluğu, Anayasa Mahkemesi kararlarında, vergiye ilişkin mevzuatın Anayasa'nın 13. maddesiyle ortaya konmuş olan müdahalenin kanuni olması zorunluluğu ve Anayasa'nın 35. maddesinin 2. fıkrasında yer alan, “*ancak kamu yararıyla*” ve “*Kanun ile*” sınırlandırma koşulunun sağlanmasının yanında, yine 13. maddede yer alan müdahalenin ölçülü olması kıstasına uygunluğu bakımından da değerlendirilmiştir. Anayasa'nın vergilendirmenin ilkelerini düzenleyen 73. maddesini Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleriyle bütünlük içinde yorumlayan Mahkeme, 73. maddeyle 35. ve 13. maddelerin ilgisini kimi zaman verginin kanuniliği ile hakların ancak Kanun ile

¹³²³ Türkiye İş Bankası A.Ş. [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014, § 48; İskenderun Demir ve Çelik A.Ş. [GK], B. No: 2015/941, 25/10/2018, §§ 45-46; Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş., B. No: 2015/12721, 18/4/2019, §§ 36-37; AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 14.

sınırlanabilirliği arasındaki bağlantıdan¹³²⁴, kimi zaman mali güce göre vergi ilkesi ve vergi yükünün adaletli dağılımı ile mülkiyet hakkının sınırlandırmasından beklenen kamu yararıyla hakkı sınırlandırılan kişiye yüklenen külfet arasında makul bir denge kurulmasını zorunlu kılan ölçülülük ilkesi arasındaki bağlantıdan hareketle¹³²⁵ kurmuştur. Bazı kararlarında vergi kanunlarının Anayasa'nın 13. maddesine uygunluğu, Anayasa Mahkemesi'nin temel haklara müdahale içeren diğer kurallarda olduğu gibi, öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını ifade eden elverişlilik, ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını ifade eden gereklilik ve hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade eden ölçülülük alt ilkelerine dayalı olarak test edilmektedir.¹³²⁶ Anayasa Mahkemesi vergi ihdas eden normların yanında vergi güvenlik önlemleri için de tıpkı verginin kendisini düzenleyen hükümler gibi Anayasa'nın 13. maddesindeki ölçülülük kıstasına uygun olmak durumunda olduğuna kararlarında dikkat çekmiş ve söz konusu tedbirleri elverişlilik, gereklilik ve orantılılık alt ilkeleri rehberliğinde ölçülülük testine tabi tutmuştur.¹³²⁷

Anayasa Mahkemesi'nin, vergi benzeri yükümlülükleri düzenleyen normlar hakkında verdiği kararlarda Anayasa'nın çeşitli maddelerine göre norm denetimi yaptığı görülmektedir. 2024 yılında yabancı mahkeme ilamlarının tenfizi için açılacak davalardan alınacak harç hakkında düzenleme içeren 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 4. maddesinin Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini düzenleyen 2. ve hak arama hürriyetini düzenleyen 36. maddelerine aykırılığının iddia edildiği bir norm denetimi davasında Mahkeme, söz konusu normu ilgisi nedeniyle 13. ve 35. maddeler bakımından da incelemeyi uygun bulmuştur.¹³²⁸ Düzenlemenin açık ve öngörülebilir olması sebebiyle kanuni olduğu, yargı hizmetlerinin işleyişini temin etmeyi amaçlaması sebebiyle meşru amaca dayandığı tespit edilmiştir. Ölçülülük testinde Mahkeme'nin değerlendirmesi, düzenlemenin hedeflediği amaca erişmek bakımından elverişli ve gerekli olduğu, ayrıca düzenleme konusu yabancı mahkeme ilamlarından kaynaklanan borçların Türk mahkemelerinde tenfiz ettirilmeksizin borçlu tarafından rıza ile ödenmesi mümkün olmasına karşın, ilamın tenfiz edilmesine sebep olan borçlunun kendisine yüklenen bu külfete katlanmasının beklenmesinin Anayasa'nın 13. maddesi anlamında orantılı olduğu biçiminde olmuştur.¹³²⁹

¹³²⁴ AYM, E. 2023/105, K.2023/208, 30/11/2023.

¹³²⁵ AYM, E. 2023/169, K. 2024/82, 14/03/2024.

¹³²⁶ Örnek olarak bkz. AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 97 vd.

¹³²⁷ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 34-35.

¹³²⁸ AYM, E.2024/104, K.2024/173, 17/10/2024, § 16.

¹³²⁹ AYM, E.2024/104, K.2024/173, 17/10/2024, § 36.

Vergi benzeri yükümlölükleri ihdas eden hükümlerin Anayasa'ya uygunluğunun değerlendirildiği kararlara bir diğer örnek olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Ek 8. maddesinde yapılmış olan bir arsada imar planı değişikliğinden doğan değer artışının tamamının kamu geliri olarak kaydedilmesi, bu değer artışında malikin hiç yararlanamaması sonucunu doğuran değişiklik hakkında yapılan yorumu içeren karar verilebilir. Söz konusu kararda, uygulamada rant vergisi diye de anılan bu uygulamanın hukukî statüsünün vergi benzeri mali yükümlölük olduğu tespit edilmiş¹³³⁰, bu yükümlölüğün emek ve sermaye katkısı olmaksızın imar planı değişikliği sebebiyle üzerinde değer artışı gerçekleşen arsaların maliki tarafından yerine getirilmesi gereken bir yükümlölük olduğuna dikkat çekilmiştir.¹³³¹ Maliklere yüklenen bu mali yükümlölüğün mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği Mahkemece tespit edilmiş, bu müdahalenin Anayasa'ya uygunluğu, öncelikle Anayasa'nın 35. maddesinin 2. fıkrasında yer alan, mülkiyet hakkının ancak Kanun ile sınırlandırabileceği kuralının gereklerinin sağlanıp sağlanmadığı açısından değerlendirilmiştir. Kuralın kanunilik koşulunu sağlayacak ölçüde açık ve öngörülebilir olduğuna kanaat getiren mahkeme bu kez, Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan, hakların sınırlandırılmasında ölçülülük koşulunun dava konusu norm tarafından sağlanıp sağlanmadığı hususunu incelemiştir. Bir malikin *“taşınmazında ortaya çıkan değer artışından kamunun yüksek oranlarda pay alması, her zaman için mülkiyet hakkı yönünden kişiye aşırı bir külfet yüklediği sonucuna varılması için yeterli”* olmadığını vurgulayan Mahkeme, dava konusu normda değer artışının kamu geliri olarak kaydedilecek kısmının değer artışının *“tamamı”* olarak öngörülmesini ölçsüz bulmuştur. Zira kamu geliri oluşturmak için belirlenen bu gelir elde etme yöntemi *“toplumsal ihtiyaçları gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülebilmesini sağlamaya yönelik finansmanın oluşturulması amacına”* hizmet etmektedir. Karar gerekçesinin bu kısmı, mülkiyet hakkının Anayasa'ya uygun sınırlandırılmasının gereklerinden olan kamu yararının gözetilmesi koşuluna rant vergisi düzenlemeleri bakımından geliştirilen bakışı ortaya koyması açısından önemli görünmektedir.¹³³²

Anayasa Mahkemesi önüne gelen norm denetimi davalarında kimi zaman, vergi ve benzeri yükümlölükler ihdas eden Kanunların Anayasa'nın kanun önünde eşitliği düzenleyen 10. maddesine aykırı olup olmadıklarını da incelemiştir. Örneğin, 2024 yılında,

¹³³⁰ AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 87. Benzer tespit içeren kararlar için bkz. AYM, E.2013/41, K.2013/124, 31/10/2013; E.2011/142, K.2013/52, 3/4/2013; E.2003/11, K.2004/49, 7/4/2004; E.2003/9, K.2004/47, 1/4/2004 .

¹³³¹ AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 88.

¹³³² AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023, § 100-110.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle getirilen, konusunu döviz tevdiat hesabı veya döviz cinsinden katılım hesaplarındaki tutarı belirlenen tarihe kadar Türk Lirası'na çeviren mükelleflere vergi muafiyetinin teşkil ettiği bir kanun hükmü hakkında verdiği kararda Mahkeme, söz konusu kanun hükmünün para politikasını destekleyici bir maliye politikası aracını düzenlediğini, zira verginin önemli bir kamu geliri kaynağı olmanın yanında etkin bir maliye politikası aracı olduğunu değerlendirmiştir. Hükmün sağladığı muafiyetin mevduat hesabı bulunan kişiler arasında vergi yükümlülüğü bakımından farklı muamele teşkil ettiği ortada olmakla beraber Mahkeme, aynı durumda olan kişiler arasında kanun hükümleri aracılığıyla yaratılan bu farklılığın kanun önünde eşitliğe aykırı olduğunun söylenebilmesi için makul bir sebebinin bulunması şartının sağlanamamış olmasının gerektiğinin yahut bu şart sağlanmış olsa bile yaratılan farklılığın ölçülülük ilkesine aykırı olması gerektiğinin altını çizmiştir. Dava konusu kuralla belirlenen *“istisnanın sadece döviz tevdiat hesabı veya döviz cinsinden katılım hesabı bulunan mükellefleri kapsaması”* durumunun *“işletmelerin fonlarını finansal sistem içinde TL'de tutmalarını teşvik etmeyi”* amaçlayan bir maliye politikasının ürünü olmakla makul bir zemine oturduğu Mahkeme tarafından tespit edilmiş, sağlanan istisnanın şartlarınsa vergi yükümlülükleri arasında ölçsüz bir ayırım yapılması sonucunu doğurmadığı sonucuna varılmıştır.¹³³³ Anayasa'nın 10. maddesine aykırı vergi normunun iptali istemi üzerine verilen kararlara bir başka örnek *“matrah ve vergi artırımı imkânından mükelleflerin yararlandırılması öngörülmüş olmakla birlikte terör örgütlerine veya devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle adli makamlar, genel kolluk kuvvetleri veya MASAK tarafından yürütülen soruşturma ve kovuşturmalar kapsamında haklarında vergi incelemesi yapılması talep edilen mükelleflerin bu imkândan yararlanamayacağı”* hususunun düzenlendiği 7440 sayılı Kanun'un 5. maddesi hükmü hakkında verilen karardır. Kararda öncelikli olarak, matrah ve vergi artırımının mükelleflere sağladığı birtakım mali avantajlar sebebiyle mükelleflerin mülkiyet haklarının konusu olduğu tespit edilmiştir. Bu sebeple matrah ve vergi imkanlarından yoksun bırakılmanın mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği tespit edildikten sonra, dava konusu norm vasıtasıyla hakka yapılan müdahalenin Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen kanun önünde eşitlik kuralına uygun olup olmadığı konusu tartışılmıştır. Bu kapsamda, *“Mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer*

¹³³³ AYM, E.2022/34, K.2024/16, 23/01/2024, § 45-50.

durumda bulunan kişilere farklı muamelenin mevcut olup olmadığı tespit edilmeli, bu bağlamda aynı ya da benzer durumdaki kişiler arasında mülkiyet hakkına müdahale bakımından farklılık gözetilip gözetilmediği” konularının açıklığa kavuşturulması gerektiğini ifade eden Mahkeme, vergi yükümlüsü olmak bakımından tüm yükümlülerin hukuken benzer durumda olduğunu tespit etmiştir. Tüm mükellefler arasından yukarıdaki tarife uyan bazılarının vergi ve matrah artırımı avantajlarının dışında bırakılarak farklı muameleye maruz bırakıldıklarını da kabul etmiş, bu farklı muamelenin haklı olup olmadığı konusunda bir değerlendirmede bulunmuştur. Bu değerlendirme kapsamında, öngörülen farklı muamelenin “suç gelirlerinin aklanması ile teröre ve terör örgütlerine finansman sağlanması suçlarıyla etkili bir şekilde mücadele edilmesi suretiyle ekonomik güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanması” amaçlarına hizmet ettiği, caydırıcı fonksiyonu sebebiyle bu kuralın, yapılan farklı muamele için haklı bir sebep oluşturduğunu dile getirmiştir.¹³³⁴

Anayasa’nın 10. maddesi kapsamında aynı durumdakilere vergi normları aracılığıyla uygulanan farklı muameleleri değerlendirirken Mahkeme’nin, verginin devletin çeşitli alanlarda (maliye, ceza vb.) uyguladığı politikaları destekleyici rolüne vurgu yaptığı, bir diğer deyişle verginin hukuk politikasında oynadığı rolü öne çıkardığı görülmektedir. Bu tür değerlendirmelere bir başka örnek, Anayasa Mahkemesi’nin 2023 yılında belirli şartların gerçekleştirilmesi halinde gerek yurt dışında bulunan gerekse Türkiye’de kayıt dışı kalan bazı varlıklara ilişkin olarak belirli avantajlar sağlayan 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun geçici 93. maddesidir. Normun iptali, “*mali gücü olan varlık sahiplerinin vergi dışı tutulduğu, verginin adaletli ve dengeli dağıtılmadığı, vergi ödeyenlerle ödemeyenler arasında ayrımcılık yapılarak vergisel yükümlülüklerini yerini getiren mükelleflere haksızlık yapıldığı*” gerekçeleriyle istenmiştir. Mahkeme, söz konusu normun ihdasının, kayıt dışı varlıkların ve yurtdışına taşınan varlıkların milli ekonomiye kazandırılması amacına hizmet ettiğini dile getirmektedir. Kuralın kapsamında kalan mükellefler her ne kadar mali güce sahip olsalar da onlardan alınacak vergiden vazgeçilmesi, verginin mali amacından taviz verilmesi anlamına gelmiş olsa da koronavirüs salgının yarattığı ekonomik daralmanın etkilerini aşmak için politika yapıcılara alan sağlamış olması hasebiyle Mahkemeye göre kamu yararı taşımaktadır.¹³³⁵ Ayrıca Mahkeme, kuralda belirlenen yurt dışında bulunan varlıklar veya yurt içinde bulunup kayıt dışı kalan varlıklar kategorisinin, varlıkların kime ait olduğu konusunda bir ayrıma gidilmeksizin kural konusu muafiyet kapsamında

¹³³⁴ AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023, § 16-36.

¹³³⁵ AYM, E.2021/5, K.2023/109, 01/06/2023, § 87.

değerlendirileceğine dikkat çekerek, buradan hareketle kuralda eşitlik ilkesine aykırı bir yön bulunmadığı yorumunu yapmıştır.¹³³⁶ Mahkeme'nin bu yorumu yaparak kamu yararı doğrultusunda geliştirilen politikalar kapsamında tanınan muafiyetler konusunda, tanınan muafiyetin kendi içinde bir ayırım var ise ancak o zaman Anayasa'nın 10. maddesine aykırılıktan söz edilebileceği görüşünü benimsediğini ortaya koymuş olmaktadır.

Vergi ihdas eden normların, Anayasa Mahkemesi'nce devlet politikaları karşısında değerlendirildiği kimi kararlarda, Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan vergilendirmenin ilkeleri ile Anayasa'nın 35. ve 13. maddeleri arasında köprü kurulduğu göze çarpmaktadır. 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen büyük Kahramanmaraş depreminin yarattığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması için ortaya çıkan mali gereksinimleri karşılama maksadıyla 7456 sayılı Kanun'un ek motorlu taşıtlar vergisi (MTV) getiren 1. maddesi hakkında yapılan norm denetiminde bu durumun örneği görülmektedir. Söz konusu kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı bulmayan Mahkeme, kararını gerekçelendirmeye, mali güce göre vergi, verginin genelliği ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkeleriyle Anayasa'nın 35. maddesi ve 13. maddesi arasındaki köprüleri kurarak başlamıştır.

Mahkeme öncelikle, verginin genelliği ilkesinin, herhangi bir ayırım gözetmeksizin mal gücü olan herkesin vergi yükümlüsü olmasını sağlaması sebebiyle eşitliği ilk tesis etmede ilk adımı teşkil ettiğini ortaya koymuştur. Bir sonraki adım olarak Mahkeme, vergide eşitliği sağlamak için genellik ilkesine dayanmanın yeterli olmadığına, eşitliği sağlama yolunda genellik ilkesine mali güce göre vergi ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkelerinin eşlik etmesi gerektiğine işaret etmiştir. Zira Mahkeme, önceki yıllarda vermiş olduğu bir karara yaptığı atıf eşliğinde vergide eşitlik ilkesinin mali gücü aynı olanlardan aynı, farklı olanlardan ise farklı oranda vergi alınması esasına dayandığı kabulünü benimsediğini ifade etmiştir.¹³³⁷ Vergi yükümlülüğünde eşitliği sağlamada takip edilen ilkeler olan vergi yükünün adalete uygun dağılımı ile mali güce göre vergilendirmenin gerçekleştirilmesinin araçlarına Mahkeme “*sermaye iratlarının ücretlere göre farklı vergilendirilmesi; en az geçim indirimi, artan oranlı vergilendirme, çeşitli istisna ve muafiyet uygulamaları*” gibi, yükümlülerin kişisel durumlarını gözeten düzenlemeler yapılmasını örnek göstermiştir.¹³³⁸

¹³³⁶ AYM, E.2021/5, K.2023/109, 01/06/2023, § 93.

¹³³⁷ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, § 6; AYM, E.2003/73, K.2003/86, 7/1/2003.

¹³³⁸ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, § 7.

Vergilendirmenin ilkelerinin eşitliği tesis etmedeki rolünü açıkladıktan sonra Mahkeme'nin, ek MTV ile mülkiyet hakkına yapılan müdahaleyi Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkı için öngörölmüş *“kamu yararı amacıyla, kanunla”* sınırlanabilme kuralı bakımından incelediği görölmektedir. Mahkeme'nin bu kapsamda mercek altına aldığı konu, depremin yarattığı tahribatı ortadan kaldırmaya yönelik devlet politikalarının kamu yararı koşulunu nasıl sağladığının açıklanması olmuştur. Kamu yararının varlığının gerekçelendirilmesi çerçevesinde Mahkeme'nin, 1999 depremi sonrası ve 2001 ekonomik krizi sonrası 2003 yılında ihdas edilen benzer ek vergiler hakkında vermiş olduğu kararları referans aldığı görölmektedir. Her iki örnekte de vergi yükümlölükleri hesaplanırken kişisel durumların dikkate alınmış olmasının Mahkeme içtihadında ilgili kuralların iptali talebinin reddi sonucunu doğurduğuna işaret edildiği, 6 Şubat depremi sonrası ihdas edilen ek MTV düzenlemesinin de bu örneklerle aynı kategoride değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 35. maddesine uygunluk bakımından yapılan değerlendirmeyi Mahkeme'nin Anayasa'nın 13. maddesine uygunluk bakımından yaptığı değerlendirme izlemektedir. Bu incelemede düzenlemenin 13. maddenin ortaya koyduğu ölçölölük kriterlerine göre taşınması zorunlu olan meşru amaç ile 35. maddeye göre sınırlama sebebini teşkil etmesi gereken kamu yararı örtüştürölmüş, kamu yararı bahsinde yukarıda ortaya konmuş amaçların gerçekleşmesi için iptali istenen normun gerekli ve elverişli olup olmadığı incelenmiştir. Gereklilik kriterine ilişkin olarak karar gerekçesinde kanun koyucunun takdir yetkisine yapılan atıfla yetinildiği, elverişlilik kriterinin ise bir defaya mahsus ödenmesi öngörölen ek MTV'nin depremin getirdiği zorlukların aşılması için bir finansman kaynağı sunacağından bahisle sağlanmış olduğunun kabul edildiği görölmektedir. Ölölölük testinin son ayağı olan orantılılık koşulunun, daha önce vergide eşitliği tesis etmenin araçları olarak Mahkemece işaret edilen *“yükümlölülerin ödeme güçleri ve kişisel durumlarının dikkate alınması”* durumunun gerçekleşmiş olması sebebiyle sağlandığı ifade edilmiştir.¹³³⁹

Kanun maddesinin iptali isteminin gerekçesinde her ne kadar Anayasa'nın 10. maddesine aykırılık hususu dile getirilmiş olsa da Mahkeme, eşitlik hususunu Anayasa'nın 13., 35. ve 73. maddeleri üzerinden yaptığı değerlendirmeler kapsamında incelediğinden ötürü Anayasa'nın 10. maddesi üzerinden ayrıca bir inceleme yapma gereği görmediğini açıklamıştır.¹³⁴⁰

¹³³⁹ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, § 24.

¹³⁴⁰ AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023, § 27.

Ezcümle, Anayasa Mahkemesi'nin güncel norm denetimi kararlarında, devletin vergilendirme yetkisinin Anayasal haklar ve eşitlikle çerçevelenmesinde bir yorum şablonu ortaya koyduğu görülmektedir. Bu şablon, 10., 13., 35. ve 73. maddelerin iç içe geçirilerek harmanlanması, her bir maddedeki kavram ve ilkelerin bir diğeriyle ilişkilendirilerek bu maddeler arasında doğal bir ilişkinin varlığının kabul edilmesi biçiminde özetlenebilir niteliktedir. Bireysel başvuru kararlarında da esas itibarıyla bu çerçeve muhafaza edilmekte, fakat bu kez verilen hüküm normların Anayasa'ya uygun olup olmadığına ilişkin değil, normların uygulanışının birey üzerinde doğurduğu sonuçların hak ihlali teşkil edip etmediğine ilişkin olmaktadır.¹³⁴¹

3.2. Kamu Kaynaklarının Harcanması

5018 sayılı Kanun'un 3/h. maddesi kamu harcamalarını, “*kamu idareleri tarafından satın alınan mal ve hizmet bedellerini, kamu çalışanları için ödenen sosyal güvenlik katkı paylarını, kamu borçlarına ilişkin giderleri, mali ve sosyal transferler ile verilen bağış ve yardımları kapsar*” biçiminde açıklamıştır. Kamu Harcamaları maliye disiplini içerisinde dar ve geniş anlamda tanımlanmaktadır. Buna göre dar anlamda kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yaptıkları ödemeleri içermektedir.¹³⁴² Geniş anlamda kamu harcamasıysa devletin ekonomik ve sosyal anlamda üstlendiği tüm fonksiyonları yerine getirebilmek amacıyla üstlendiği tüm işler için yaptığı harcamaları ifade eder.¹³⁴³ Biz, 5018 sayılı Kanun'da yer alan tanımı da dikkate alarak, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin iktidarın sınırlanması amacıyla uyumlu bir şekilde ve gerçekleşen tüm gelir ve giderleri kapsamı gerekliliğini dikkate alarak, kamu harcamalarını geniş anlamda kabul etmekteyiz. Buradan hareketle Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu kaynaklarının harcamalarının, Devletin kamu hizmeti,

¹³⁴¹ Bireysel başvuru kararlarından 35. madde ihlali ve 35. madde dolayısıyla 10. madde ihlali şikâyeti üzerine verilenlere örnek olarak bkz. “Mülkiyet Hakkına Dair Emsal Kararlar: Mülkiyet Hakkına Müdahalenin Kanunilik Kriterini Sağlamaması, [https://www.anayasa.gov.tr/tr/bireysel-basvuru/temel-hak-ve-ozgurluklerin-ihlaline-dair-emsal-kararlar/mulkiyet-hakkina-dair-emsal-kararlar-tum-liste](https://www.anayasa.gov.tr/tr/bireysel-basvuru/temel-hak-ve-ozgurluklerin-ihlaline-dair-emsal-kararlar/mulkiyet-hakkina-dair-emsal-kararlar/mulkiyet-hakkina-dair-emsal-kararlar-tum-liste), (s.e.t. 12/02/2025). Türkiye İş Bankası A.Ş. [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014); Ford Motor Company, B. No: 2014/13518, 26/10/2017; Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş., B. No: 2015/12721, 18/4/2019; Iskenderun Demir ve Çelik A.Ş. [GK], B. No: 2015/941, 25/10/2018; Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş. (2), B. No: 2017/28966, 13/6/2019; Elegance Hotel Turizm İşletmeleri A.Ş. [GK], B. No: 2015/19953, 26/6/2019; Fenerbahçe Spor Kulübü Derneği, B. No: 2017/4483, 13/2/2020; Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. (4), B. No: 2018/1560, 24/3/2021; Türkiye İş Bankası A.Ş. (11), B. No: 2018/26015, 13/4/2021; Hasan Bilge, B. No: 2018/6259, 8/6/2021.

¹³⁴² Bilici, Kamu Maliyesi, s. 216; Erdem / Şenyüz / Tathoğlu, s.51; Pehlivan, s.71.

¹³⁴³ Bilici, Kamu Maliyesi, s. 217; Erdem / Şenyüz / Tathoğlu, s.51. Pehlivan, s.71.

sosyal güvenlik ve sosyal yardım faaliyetleri kanalıyla gerçekleştiği, dolayısıyla kamu harcamaları bahsinde konumuzu bu devlet faaliyetleri etrafında anayasal düzenin belirlediği yetki ve sorumluluklar oluşturacaktır.

Kamu hizmetinin tanımı Anayasa’da ve kanunlarda yapılmış değildir. Anayasa Mahkemesi, “*En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*” biçiminde kamu hizmetini tanımlamıştır.¹³⁴⁴

Bireyin olağan ve olağandışı bazı riskler karşısında korunması anlamına gelen sosyal güvenlik, Türkiye’de temel olarak prim ve katkıya dayalı olarak yürütülen bir sistemdir.¹³⁴⁵ Bu sistemde çalışanlardan ve işverenlerden primler toplanır, bu primler çoğu zaman yeterli gelmediğinden vergilerden yapılan katkılarla birlikte risk gerçekleştiğinde sosyal güvenlik sistemi içinde bulunanlara ödenmektedir.¹³⁴⁶ Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, 1950-1990 yılları arasında istihdam temelli devam etmiştir. Bunlar çalışanlar ve aileleri için emekli maaşı, iş güvencesi ve ücretsiz sağlık hizmetleri olarak sayılabilir.¹³⁴⁷ 1990’lı yıllarla beraber prim yetersizliğinden ötürü sosyal güvenlik sisteminin bütçeden çıkarılan ödeneklerle telafi edilmesi önemli boyutlara ulaşmış, 1990 yılı sonunda bu oran bütçenin %10’unu teşkil eder hale gelmiştir.¹³⁴⁸ 1990’lardan sonra sosyal güvenlik sisteminde istihdam temelli politikaların yerini vatandaşların gelir düzeylerine dayanan politikalar almaya başlamıştır. Dar gelirliye yönelik olarak “bir kişinin ya da ailenin sosyal yardıma uygun olup olmadığının, kişi ya da ailenin yoksul olup olmadığı gözlemine dayalı olarak belirlenmesi” anlamına gelen gelir testine dayanan sosyal güvenceler sağlanmaya başlamıştır.¹³⁴⁹ 2004 yılında sosyal güvenlik sisteminin finansmanındaki zorluklar ve kapsayıcılık gücünün düşüklüğü, nüfusun yaşlanma eğiliminde olması, erken emeklilik gibi olguların doğurduğu ihtiyaç karşısında bir sosyal güvenlik reformu başlatılmıştır.¹³⁵⁰ 2008’de yürürlüğe giren

¹³⁴⁴ 1994-2014 yılları arasında kamu hizmeti tanımının bu şekilde yer aldığı kararların bir listesi için bkz. **Akılmaz / Sezginer / Kaya**, s.557. Bu tanımın yinelenildiği güncel kararlardan biri için bkz. AYM, E.2023/67, K.2024/175, 17/10/2024, § 111.

¹³⁴⁵ **Koray, Meryem** (2024), Sosyal Politika, 8. Baskı, Ankara, İmge Yayınları, s.474.

¹³⁴⁶ **Koray**, s.478.

¹³⁴⁷ **Yörük, Erdem** (2022), Türkiye’de Refah Devleti ve Siyaset, 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, s.22.

¹³⁴⁸ **Koray**, s.478.

¹³⁴⁹ **Yörük**, s.22.

¹³⁵⁰ **Demirci, L. İhsan** (2006), Sosyal Güvenlik Reformu, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, S.XXII, Dışişleri Bakanlığı Yayınları, https://www.mfa.gov.tr/sosyal-guvenlik_-reformu.tr.mfa, (s.e.t.13/02/2025).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanmasını da içeren bir çok yenilik yapılmıştır.

Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin yetersiz kaldığı alanlarda sosyal risklerle mücadele etmeye yarayan gelir transferleridir.¹³⁵¹ Sosyal koruma olarak da isimlendirilen bu devlet faaliyeti, yoksullukla ve diğer sosyal risklerle başa çıkma yöntemi olarak bir kamu harcaması kalemi oluşturmaktadır. Sosyal yardımların Anayasa'daki dayanak hükümleri, 5.¹³⁵², 42/7.¹³⁵³, 55/2.¹³⁵⁴ olarak karşımıza çıkmaktadır. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve bu kanun kapsamında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Türkiye'de sosyal yardımlar için yapılan harcamalara kaynak teşkil etmektedir. Bu fon, büyük oranda vergilerle finanse edilmekte, trafik cezalarıyla ve Radyo Televizyon Kurumu gelirlerinden beslenmektedir.¹³⁵⁵

Devletin harcama kalemlerinden her biri için Anayasa ve Kanunlar doğrultusunda kurulmuş bir devlet teşkilatı, bütçe Kanunlarında bu harcamaların yer alış biçimine ilişkin kurallar ve yine Anayasa'nın çizdiği sınırlar içinde kamu kaynaklarının insan haklarının gerçekleştirilmesi yönünde harcanmasına yönelik bir hukuki işleyiş bulunmaktadır. Çalışmamızın bu kısmında, Anayasa'nın kamu kaynaklarının harcamasında devlet teşkilatı, bütçe ve insan hakları konularında nasıl bir çerçeve çizdiği ve kamu kaynaklarının harcanma düzeni içerisinde Anayasa'nın çizdiği bu çerçeveye uyma yahut bu çerçevenin dışına çıkma eğilimleri incelenecektir.

3.2.1. Kamu Kaynaklarının Harcanmasında Yetkili Devlet Teşkilatı

Anayasa'nın “İdarenin kuruluşu” başlıklı 126. maddesinde merkezî idarenin kuruluş esasları arasında kamu hizmetinin gerekleri bulunmakta, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulmasının anayasal amacı olarak yine kamu hizmetlerinin görülmesinde verimin ve uyumun sağlanması gösterilmektedir. Anayasa'nın 127. maddesinde mahallî

¹³⁵¹ **Koray**, s.469.

¹³⁵² “Madde 5 – Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

¹³⁵³ “Madde 42/7 - Devlet, maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır.”

¹³⁵⁴ “Madde 55/2 - Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.”

¹³⁵⁵ **Koray**, s. 471.

idare birliklerinin kurulmasının amacı olarak kamu hizmetine işaret edilmiş, ayrıca Anayasa'nın 128. ve 129. maddelerinde kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli işleri yapacak kamu görevlilerinin tabi olduğu hükümlerin genel çerçevesi çizilmektedir. Bu çerçevenin içinde söz konusu kamu görevlilerin istihdamının gerekliliği ve aylıkları, ödenekleri ve özlük işlerinin Kanun ile düzenlenmesi zorunluluğu yer almaktadır. Bununla birlikte Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında Cumhurbaşkanı'na yürütmeye ilişkin konularda CBK çıkarabilme yetkisi tanınmıştır. Bu yetkinin kamu hizmetinde istihdam edilecek personelden ve kurumlardan müteşekkil devlet teşkilatını kurma konusundaki yetkiyi kapsadığı kabul edilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 106. maddesinin son fıkrasında yer alan “(b)akanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” hükmü ile 123. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “(k)amu tüzelkişiliği, Kanun ile veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” hükmü de, teşkilatın kurulması hakkındaki anayasal kurallar arasında yer almaktadır.

Kamu hizmetinin ayırt edici özelliklerinin belirlenmesinde, hizmetleri kimin gördüğü hususudur. Kamu hizmeti bu anlamda organik açıdan “devlet teşkilatı eliyle yerine getirilen iş ve uğraş” olarak tanımlanmaya müsaittir.¹³⁵⁶ Nitekim Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 70. maddesinde yer alan kamu hizmetine girme hakkı düzenlemesindeki kamu hizmeti ibaresi, kamu hizmeti yapan teşkilata dahil olma hakkıdır.¹³⁵⁷ Devlet yönetim pratiğinin geçirdiği dönüşümler neticesinde kamu hizmetlerinin imtiyaz sözleşmeleri yahut özelleştirmeler yoluyla özel sektöre devri mümkün olsa bile kamu hizmetinin esasen devlete ait olduğu gerçeği değişmemektedir.¹³⁵⁸

Devletin bizzat üstlendiği kamu hizmetleri, yukarıda değinildiği üzere merkezi ve yerel idare tarafından gerçekleştirilmektedir. İdarenin teşkilatlanmasına ilişkin mevzuat ise merkezî 1, 2, 3 ve 4 sayılı CBK'lar, DMK ve tabi olduğu hükümler özel Kanunlarla düzenlenen kamu görevlileri açısından bu Kanunlarla belirlenmektedir. Mahallî idare bakımından da, aslî ve sürekli hizmet yerine getiren ve memur statüsüne sahip olan kamu görevlileri DMK'ya tabi olarak çalışmaktadırlar. Zira 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde bu Kanunun genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler

¹³⁵⁶ Akylmaz / Sezginer / Kaya (2021), s.559.

¹³⁵⁷ Gözler, Kemal (2023), İdare Hukuku Dersleri, 25. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, s.476.

¹³⁵⁸ Tan, Turgut (2020), İdare Hukuku, 8. Bası, Ankara, Turhan Yayınevi, s.368; Gözler / Kaplan, s.480.

ile bunlara bağılı döner sermayeli kuruluşlarda, Kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanacağı belirtilmiştir. Ayrıca 20/11/2001 tarihli 2541 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde de mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğerk kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütölen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin, bu kanunun uygulanmasında memur sayılacakları ifade edilmek suretiyle, kamu hizmeti ile memur arasındaki ilişkide bir bütönlük ve devamlılık öngörölmüştür.¹³⁵⁹

Kamu hizmetinin görölmesini yerel yönetimlerde üstlenen ve bu vesileyle belediyenin kaynaklarının harcanmasında rol alan kamu görevlilerinden belediye personeli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinin (j) fıkrası gereğı Belediye Başkanı tarafından atanır. İl özel idaresi personeliyse 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinin (j) fıkrasına göre Vali tarafından atanır. Her iki mahallî idarenin teşkilat ve birimleri tabî oldukları sözü geçen Kanunlarla belirlenmiştir.

Doğrudan sosyal yardımları yapacak devlet teşkilatıyla ilgili bir temel düzenlemenin Anayasa'da yer almadığı görölmektedir. Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'na verdiği idareyle ilgili konularda CBK çıkarma yetkisinden hareketle idarî teşkilatı düzenlemek adına çıkarılmış olan 1 sayılı CBK'nın ikinci bölümünde Sosyal yardımların organizasyonu ve gerçekleştirilmesiyle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı görevlendirilmiştir. 1 sayılı CBK'nın 1. maddesinin (a) fıkrasında *“Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejilerin geliştirmesi amacıyla gerekli çalışmalar yapmak, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek”* görevi bu Bakanlığa verilmiştir. Aynı maddenin (ı) fıkrasında Bakanlığın yetkileri arasında *“Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle bunlardan yararlananlara ilişkin bilgileri merkezî bir sistemde oluşturulacak veri tabanı aracılığıyla işlemek, kontrol etmek, izlemek ve geliştirilecek politika, strateji ve önlemler bağlamında değerlendirmek”* ve (i) fıkrasında *“Sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki uluslararası gelişmeleri ve faaliyetleri izlemek, bunlara katkı vermek ve yürütölecek çalışmalarda yararlanmak üzere değerlendirmek, bu alanda taraf olduğıumuz uluslararası sözleşme ve anlaşmaların ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamak”* sayılmıştır. 1 sayılı CBK'nın 67. fıkrasında Bakanlığın

¹³⁵⁹<https://www.e-icisleri.gov.tr/> (s.e.t.13.02.2025).

hizmet birimleri arasında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün bulunduğu görülmektedir. Bu Müdürlüğün yetkileri 1 sayılı CBK'nın 73. maddesinde,

“a) Yoksullukla mücadele ve sosyal yardımlar alanında ulusal düzeyde uygulanacak politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, b) 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idarî ve mali tedbirleri almak, c) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara göre kullanılmasını sağlamak, ç) 3294 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usûl ve esasları ile sosyal yardım programlarının ölçütlerini belirlemek, d) Mevzuatta kamu kaynaklarıyla yardım yapılması öngörülen kişilere aylık, tazminat, ücret, yardım veya başka bir ad altında yapılacak her türlü sosyal yardımın ödenmesi ve anılan yardım ve ödemelerin veri tabanına işlenerek izlenmesi ile ilgili işleri diğer birimler ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde yerine getirmek; diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılmakta olan her türlü sosyal yardım ve ödemelerin veri tabanında izlenmesine ilişkin işlemleri yürütmek, e) Yoksullukla mücadeleye ve Genel Müdürlüğün görev alanına giren diğer konulara ilişkin olarak araştırma ve incelemeler yapmak, proje hazırlamak ve uygulamak, f) Yoksullukla mücadele alanında uluslararası gelişme ve uygulamaları izlemek, değerlendirmek, ülkemiz açısından yararlı görülen modelleri uygulamaya koymak, g) Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemi ile ilgili işleri yürütmek, ğ) Sosyal yardımlaşma ve dayanışma kültürünü kökleştirici çalışmalar yapmak, geniş kitleleri kapsayan yardım kampanyalarını koordine etmek ve desteklemek, h) Sosyal yardıma hak kazanılmasında ve genel sağlık sigortalılığının tespitinde esas alınacak gelir tespit testlerine ilişkin usûl ve esasları belirlemek, bu testleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma

Vakıflarıyla işbirliği yaparak uygulamak, ı) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak”

olarak sayılmıştır.

Sosyal güvenlik hakkı Anayasa’nın 60. maddesinde, *“Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”* ifadeleriyle yer almaktadır. Hükümün ifade biçiminden anlaşılağı üzere sosyal güvenlik teşkilatının kurulması, sosyal güvenlik hakkı kapsamı içinde bir devlet yükümlülüğü olarak benimsenmiştir. Daha önceden farklı fonların çatısı altında bulunan bütün sigorta sistemlerinin tek çatı altında birleştirilmesiyle oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), sosyal güvenlik ile ilgili iş ve işlemleri yürüten ana kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumun organları, görevleri, merkez ve taşra teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma birimleri, yardımcı hizmet birimleri, personel rejimi ve mali hükümleri kurumun kuruluş kanunu olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda düzenlenmektedir. Zira SGK, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nda idari ve mali açıdan özerk ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurum olarak düzenlenmiştir. Kurumun bu statü özellikleri, kendi teşkilatının kendi kuruluş Kanunu’nda TBMM tarafından belirlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Atama ve kadro esasları da aynı kanunun 29. maddesinde, bu konuda düzenleme içeren diğer Kanunlara yapılan atıflarla birlikte aynı kanunda düzenlenmiştir. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur ve Sayıştay denetimine tabidir.

Kamu kaynaklarını harcamaya yetkili devlet teşkilatı konusunda düzenleme barındıran hukukî metinlerden bir başkası 5018 sayılı Kanundur. Kanun’un 31. maddesinde *“(b)ütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi”* harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte Kanunda, *“teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan ve bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idareler”* ile ilgili doğabilecek sorunlara karşı da çözüm geliştirildiğı ve bu idarelerde harcama yetkisinin *“üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın, diğer idarelerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın uygun görüşü üzerine”* yürütülebileceğı düzenlenmiştir. Üst yöneticinin kim olduğı hususuysa Kanun’un 11. maddesinde *“Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı”* olarak netleştirilmiştir. *“(H)arcama*

yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar”ın Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği de aynı maddede düzenlenmiş bulunmaktadır.

Kamu kaynaklarının harcanmasında rol alan tüm kurum ve kuruluşların tabi olduğu teşkilatlanma ve personele ilişkin mevzuat gözden geçirildiğinde bu hususlar hakkında karar vermeye Cumhurbaşkanı yahut TBMM’den en az birinin (kamu tüzel kişiliğinin kurulması bakımından her ikisinin) yetkili kılındığı, bu yetki düzeninin temelde Anayasa’nın 128. ve 104. maddelerine dayandığı görülmektedir. Her iki makamda görev yapacakların seçimle belirlendiği göz önünde bulundurulduğunda, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi bakımından Türk hukuk düzeninde geçerli olan kaidenin kamu kaynağı harcamayı gerektiren işlerde görevli olan kurum ve kişilerin seçilmiş siyasi makamlarca belirlenmesi olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Anayasa Mahkemesi nezdinde kamu kaynaklarının harcanmasına karar verme yetkisi, bütçe hakkı gereğince TBMM’ye aittir.¹³⁶⁰ Ayrıca 2024 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından Kamu kaynaklarının kullanımı hakkında karar alma yetkisi konusunu Anayasa’nın 2. maddesindeki demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağlantılı olarak değerlendirildiği bir norm denetimi kararı verilmiştir. Karar kapsamında iptali istenen kuralda “*kamu kurum ve kuruluşları dışından görevlendirilenlerle sınırlı olmak üzere Vakfın Kanun’da sayılan organlarına, Vakıf resmî senediyle oluşturulacak yeni birimlerine ve Antalya Diploması Forumuna (Forum) veya Forum kapsamındaki etkinliklere Vakıf tarafından yazılı olarak davet edilen katılımcılara ödenecek ücretler ile harcırahların Antalya Diploması Forumu Vakfı Mütevelli Heyeti (Mütevelli Heyeti) tarafından belirleneceği öngörülmüştür*”.¹³⁶¹

Kararda vakfın etkinliklerinde yapılacak harcamalarda kendi gelirlerinin yanında kamu kaynaklarını da kullandığı tespitine müteakip, vakıflara kamu kaynağı aktarmanın kanun koyucunun takdiri kapsamında kaldığı, bununla birlikte vakfa aktarılan kamu kaynaklarının kamu yararına uygun şekilde kullanılmasını temin eden bir mevzuatın varlığının demokratik devlet ilkesinin bir sonucu olduğu tespitleri yer almıştır.¹³⁶² Bu tespitlerden hareketle, herhangi bir ilke, ölçüt ve işin genel esasları belirlenmeksizin vakfın

¹³⁶⁰ AYM, E.2021/133, K.2022/120, 13/10/2022, § 15.

¹³⁶¹ AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, § 85.

¹³⁶² AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, § 93-94.

etkinliklerine katılacaklara yapılacak ödemeler hakkındaki kararların mütevellî heyetine bırakılmasını öngören kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.¹³⁶³

Erkler ayrılığı, hukuk devleti ve bütçe hakkı gereği kamu kaynaklarının harcanmasında karar alma yetkilerine ilişkin değerlendirmelerin yanında yargı önünde tartışılan bir diğer konu, kamu kaynaklarının fiilen harcanmasında kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle rol alan, bu yolla kamu hizmetlerini ve sosyal hizmetleri yerine getiren yetkili devlet teşkilatıdır. Devlet teşkilatı unsurlarının atanması ve görev alanlarının belirlenmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları, kamu kaynağının harcanmasında kontrol ve denge mekanizmalarının kuruluş ve işleyiş biçiminin yetki ve sorumluluklar yönüyle incelenmesine rehberlik etmesi bakımından önem arz etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin kamu kaynağı kullanan kurum ve kamu görevlileriyle ilgili kararları arasından, kamu kaynaklarının harcanmasındaki yetkiye vurgu yapan kararları oldukça azdır. Bu nadir kararlara örnek olarak, Mahkeme'nin 2019 yılında Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansı hakkında verdiği bir kararında, Ajans'ın kamu kaynaklarını kullanıyor olmasından ötürü, turizm sektörüne kaynak aktarılması gibi mali sonuçları olan kararları alırken ve uygularken tabi olacağı ilkelerin genel çerçevesinin Kanun ile çizilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.¹³⁶⁴

Mahkeme'nin kamu hizmeti gören, bu anlamda kamu kaynaklarının harcanmasında bağlı yetkiyle Bütçe Kanunu'nu esas alarak çalışmak suretiyle rol alan kamu görevlileri hakkındaki kararlarının kamu kaynağı kullanma yahut harcama yetkisine odaklanmadığı ve genel olarak iki konu etrafında yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Bunlar teşkilat kurmaya ilişkin yasama ve yürütme organları arasında yetki paylaşımı ve kamu hizmetine girme hakkıdır. Biz bu başlık atında, kamu görevlilerinin haklarına değil, kamu harcamalarında birer aktör olarak yetkilendirilişlerine odaklanmanın gereği olarak yalnızca teşkilatlanmanın kendisine ilişkin kararları ele almış bulunmaktayız.

İlk olarak, kamu hizmetini üstlenen teşkilatı kurmaya ve bu kapsamda atamalar yapmaya ilişkin yasama ve yürütme organları arasındaki yetki paylaşımı konusunda Mahkeme'nin, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında yer alan, Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisi kapsamında CBK çıkarma yetkisine vurgu yaparak, yurt içi ve yurt dışında kamu hizmeti görmeye yetkili teşkilatı kurmak konusunda yetkili olduğu yönünde içtihat

¹³⁶³ AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, § 98.

¹³⁶⁴ AYM, E.2019/93, K.2023/87, 04/05/2023, § 27.

oluşturduğunu ifade etmek mümkündür.¹³⁶⁵ Bu kapsamda kamu hizmetlerini üstlenmede devlet teşkilatının en önemli unsurlarından olan Bakanlıkların da bulunduğunu belirten Mahkeme, Bakanlıklarda görev alan üst yöneticileri atamanın da CBK çıkarmak suretiyle Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasının Anayasa'ya uygun olduğunu değerlendirmiştir.¹³⁶⁶ Bununla birlikte Mahkeme, bir kamu hizmetinin asli ve sürekli görevlerine veya bu görevleri üstlenecek kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin genel esaslara ilgili olduğuna kanaat ettiği konularda çıkarılmış CBK'ları Anayasa'nın 128. ve 2. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.¹³⁶⁷

Devlet teşkilatının unsurları arasından üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları konusunu, bu konuda Anayasa'nın 104. maddesinin 19. fıkrası Cumhurbaşkanı'na açıkça CBK çıkarma yetkisi tanıdığından ayrı tutmuş¹³⁶⁸, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve atamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi hakkındaki CBK'ları anayasaya aykırı bulmamıştır.

Sosyal yardımlarda yetkili devlet teşkilatının kurulması ve kamu görevlilerinin atanması ile görev esasları konuları, kamu hizmeti üstlenen devlet teşkilatı hakkındaki yetki dağılımıyla aynı anayasal esaslara tabi olarak şekillenmektedir. Zira kamu hizmeti ve sosyal yardımlar arasında teşkilat esasları bakımından mevzuatta yapılmamış olan ayırım, Mahkeme kararlarında da yapılmamıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin Kamu kaynaklarının harcanmasında yetkili devlet teşkilatının kuruluşu yanında, devletin farklı seviyelerini oluşturan merkezî ve mahallî idarelerin yetkilerinin sınırları konusu hakkında da karar verdiği görülmektedir. Mahkeme, kamu kaynaklarını harcama konusunda Belediyelere bir yetki sınırı belirlemiş, bu sınırlı da mahallî idarelerin özerkliği ilkesiyle ilişkilendirmiştir. Mahkeme'nin 2024 yılında verdiği söz konusu kararda 4739 sayılı Türk Arkeoloji ve Kültürel Miras Vakfı Kanunu'nda yer alan "*Gaziantep Büyükşehir Belediyesinden aktarılacak tutarlar*" ibaresinin iptali talebi incelenmiştir. Kararda Vakfın faaliyet alanının Gaziantep belediyesinin görev alanını aştığı belirtilmektedir. Mahkeme, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamanın ve bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri almanın Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca Devlete yüklemiş bir sorumluluk olması, belediyelerinse Belediye

¹³⁶⁵ Örnek olarak bkz. AYM, E.2019/30, K.2023/227, 28/12/2023, § 165-172; AYM, E.2021/86 K.2023/34, 22/2/2023, § 22-23; AYM, E.2018/123 K.2022/138, 9/11/2022, § 21-22.

¹³⁶⁶ AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023, § 1824.

¹³⁶⁷ Örnek olarak bkz. AYM, E.2023/94, K.2024/92, 04/04/2024, § 33-38; AYM, E.2023/127, K.2024/105, 09/05/2024, § 13-30;

¹³⁶⁸ AYM, E.2021/38, K.2024/25, 01/02/2024, § 123.

Kanunu'nun 14. maddesinin (b) fıkrası gereğince ancak *“mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabileceği, bu amaçla bakım ile onarımını yapabileceği, korunması mümkün olmayanları ise aslına uygun olarak yeniden inşa edebileceği”* bilgisi ışığında, Gaziantep Belediyesi'nin kaynaklarından bir kısmının sorumluluğu Devlete yüklenmiş bir iş için harcanmasını mahallî idarelerin özerkliği ilkesine aykırı bulmuştur.¹³⁶⁹ Zira belediyelerin mahallî müşterek niteliği taşıyanlar dışındaki konulara harcama yapması, mahallî müşterek konulara ayıracağı kaynakların bir kısmından merkezî idarenin sorumluluğunda olan genel kamu yararı için feragat etmesi anlamına gelecektir.

Yetkilerinin sınırları Anayasa Mahkemesi önünde tartışılmış olan kurum ve kuruluşlardan bir diğeri döner sermayeli sağlık kuruluşlarıdır. Mahkeme, *“(d)öner sermaye gelirlerinin hangi kamu harcamalarının finansmanında kullanılacağına, personele ödenmesi durumunda ise hangi personele ne oranda ve ne tür kriterler esas alınarak ödeneceğinin belirlenmesi anayasal güvencelere aykırı olmamak kaydıyla kanun koyucunun takdirinde(...)”* olduğunu kendi içtihadına¹³⁷⁰ dayanarak ortaya koymakta, kanun koyucunun takdirinin sınırlarını, söz konusu ek ödemelere ilişkin esasi ilke ve genel çerçevenin Kanun ile konulmak suretiyle kanuniliğin sağlanması olarak belirlemektedir. Karara konu kuraldaysa konuya ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Mahkeme bu tür bir düzenlemenin yasama yetkisinin devredilmezliği ve memurların ve diğer kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerinin Kanun ile düzenlenmesini öngören 128. maddesine aykırı bularak iptal kararı vermiştir.

Belirtmek gerekir ki, mahallî idarelerde ve SGK'da teşkilatın kurulması ve atamalar konusunda yaşanan herhangi bir uyuşmazlığın Anayasa Mahkemesi kararlarına yansıdığı bir örneğe rastlanmamıştır. Ayrıca Mahkeme önünde Devlet teşkilatı unsurları hakkında düzenleme yapma yetkilerinin tıpkı kamu kaynaklarının oluşumunda olduğu gibi kamu kaynaklarının harcanmasında görevli olma olgusunun öneminden hiçbir şekilde bahsedilmeden tartışıldığı göze çarpmaktadır. Bu durum, kamu görevlisi olmanın, kişilere devlet karşısında tanınan bir statü olarak ele alınıp, kamu görevlilerinin atanması, yetkileri ve görevden alınmalarına ilişkin düzenlemelerin idare hukuku anlamında “statü hukuku” çerçevesinde ele alındığı imajını yaratmaktadır. Kamu görevlisi statüsünün kamu

¹³⁶⁹ AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, § 142-156.

¹³⁷⁰ AYM, E.2013/50, K.2015/38, 1/4/2015.

kaynaklarının kullanımını ilgilendiren yönüyse, ileride detaylı olarak yer vereceğimiz üzere, 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay Kanunu’nun öngördüğü denetim alanıyla sınırlı kalmakta, atama, yetkiler ve görevden alma konularıyla kamu kaynağı kullanmada üstlenilen rol arasında hukuken bir bağlantı kurulmamaktadır. Oysaki kamu görevlisinin statüsünü düzenlemek, dolaylı olarak kamu kaynaklarının kullanımını düzenlemektir. 5018 sayılı Kanun’da harcama yetkilisi olarak belirlenen kamu görevlileri ile ödenek almaya, ödenek göndermeye veya aktarmaya yetkili kamu görevlilerinin bütçenin uygulanmasında üstlendikleri bu roller, statüleriyle ilgili olarak alınan idari kararların hukuken değerlendirilmesinde dikkate alınmalıdır.

3.2.2. Kamu Kaynaklarının Harcanmasında Bütçe

Daha önce ifade edildiği üzere, Bütçeye ilişkin mevzuatın Anayasa’nın 161. maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur ve Anayasa’nın 161. maddesinin ilk fıkrası harcamaların yıllık bütçelerle yapılması gerekliliğine işaret etmektedir. Anayasa’nın kamu gelirlerinden açıkça söz etmezken Bütçe sistemine ilişkin bu ana kuralı kamu harcamalarının üzerine açıkça bina etmesinin ana sebebi, Bütçe kanalıyla kamu harcaması yapacak kurumlara aktarılan her bir ödeneğin, bir diğer deyişle kamu kurumlarının yıllık gelirlerinin ana kaynağının ilgili kurum için bütçe yılındaki harcama izni anlamına gelmesidir. Zira 5018 sayılı Kanun’un 3. maddesinde tanımlar kısmında yer alan “*Harcama Birimi*” teriminin, “(k)amu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimi” ifade ettiği açıklanmıştır. Kanunun 20.maddesinin (a) fıkrasında da bütçe ile verilecek ödeneklerin belirlenmesi için kurumların harcama programlarını Cumhurbaşkanlığı’na göndermeleri yönünde düzenleme bulunmaktadır. Aynı maddenin (d) fıkrasında kamu idarelerinin harcamalarının sınırı ve ne için harcanacakları açıkça ifade edilmiş, harcamada sınırın verilmiş ödenek kadar olduğu ve “*tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında*” kullanılacakları ifade edilmiş, (g) fıkrasındaysa “(g)enel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya (...)35 zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hâllerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki” ödeneklerin birleştirilerek kullanılabileceği, buna rağmen ihtiyaç karşılanmadığı durumlarda sayılı kurumlara verilmiş olan ödeneklerin %15’e kadar fazlasının harcanabileceği hükme bağlanmıştır.

Kanunun 13. maddesinde yer alan bütçe ilkeleri arasında kamu kaynaklarının harcanmasıyla ilgili olarak, “(k)amu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır” hükmüne yer verildiği görülmektedir. Burada harcama yetkisi ile verilmiş ödenekler, görev ve hizmetler ile kamu hizmetleri, sosyal yardımlar, sosyal hizmetler gibi faaliyetlere referans verildiği düşünülebilir. Bunların yanında kamu harcamalarının bir bölümü “yatırım projesi” (madde 25), “yüklenme” (madde 26-27) gibi özel isimlendirmelerle anılmaktadır.

Bütçe sisteminde Cumhurbaşkanı’na bütçe ödeneklerinin belirlenmesi ve bütçenin hazırlanması konusunda verilmiş anayasal yetkilerin yanında 5018 sayılı Kanun’un 30. maddesinde bütçe Kanunlarının uygulanması bağlamında harcamaların düzenlenmesinde de yetki tanındığı görülmektedir. Bu yetkinin kullanım amaçları 30. maddede “*harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek*” olarak belirlenmiş, bu amaçlar doğrultusunda Cumhurbaşkanı’nın “*gelir ve giderlere ilişkin kanun ve diğer mevzuatla belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya*” yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bütçeden kamu kaynaklarının harcanması 5018 sayılı Kanun’a göre harcama yetkilisi olan kişinin vereceği harcama talimatına bağlı olarak yapılır. Kanunun 32. maddesine göre bu talimatta “*hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır*”.

5018 sayılı Kanun’un kamu kaynaklarının harcanması ile ilgili belirlediği genel esaslar yanında, bazı özel Kanunlarla belirlenmiş harcama kalemleri de bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak bir kamu hizmetinin görülmesi için özel sektör aktörleri tarafından inşa edilip, bir müddet inşa edenlerin yönetimi altında faaliyet gösterdikten sonra devlete devredildiği yap-işlet-devret sözleşmeleri kapsamında yapılan harcamalar gösterilebilir. 3996 sayılı Kanun’da düzenlenen bu sözleşmeler kapsamında, Kanunun 6. bölümünde yer alan hükümlere göre idare tarafından sözleşmenin tarafı olan görevli şirket lehine talep

garantisi¹³⁷¹ verilebilir. Kamu kaynağından harcama yapılması anlamına gelen bu faaliyetler için TBMM tarafından harcama izni verilmeli, bir diğer deyişle bu işlemler için Bütçe Kanunu’nda ödenek ayrılmış olmalıdır. Zira 5018 sayılı Kanun’un “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13. maddesinin (n) fıkrasında “*Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir*” denilmektedir. Özel hukuk tüzel kişilerine yap-işlet-devret sözleşmesiyle devredilmiş olsa da sözleşmenin konusunu kamu hizmeti için tesis inşa etme ve işletme oluşturduğundan bu hizmetler kapsamında verilmiş talep garantilerinden kaynaklanan ödemeler, kamu hizmetleri için yapılacak olan diğer harcamalar gibi, yılı bütçesinde yer almak durumundadır.

Kamu alacaklarının silinmesi, beklenen bir gelirden vazgeçilmesi, devletin bütçesinde belirli bir miktar paranın gelir kaleminden harcama kalemine yer değiştirmesi anlamına gelmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 79. maddesinde bu konu düzenlenmiştir. Buna göre bir kamu idaresindeki üst yöneticiler, takibi ve tahsili imkânı kalmamış olduğunu veya tahsili için yapılacak harcamanın alacağın kendisinden daha fazla bir tutar teşkil etmesi hallerinde, Bütçe Kanunu’nun izin verdiği sınıra kadar alacak miktarından vazgeçebilirler.

Belediyelerin bütçesinde harcamaların nasıl ve hangi ilkeler çerçevesinde yer alacağı 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 61. maddesinde “Belediye Bütçesi” başlığı altında gösterilmiştir. Anılan maddede belediye bütçesinin harcamalara izin veren hukuki metin olduğu ve ekine harcamaların nasıl yapılacağına ilişkin harcama programının da eklenmesi gerektiği belirtilmiştir. Kamu kaynaklarının harcanmasında izlenmesi gereken ilkelerse “*bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanması*” olarak sayılmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin kamu kaynaklarının harcanmasında bütçeyi ele alışı, öncelikle bu konunun bütçe hakkının bir parçası olduğu anlayışıyla şekillenmektedir. Mahkeme’nin görüşü bütçe hakkı konseptine vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkının dahil olduğu yönünde gelişmiştir.¹³⁷² Mahkeme bu yorumunun doğal

¹³⁷¹ “Ulaştırma sektörü ve özellikle de otoyol ve havalimanı projelerinde sıklıkla kullanılan talep ve tarife garantisi ile şirketlerin asgari gelirleri garanti altına alınmaktadır. Bu suretle görevli şirketler kullanım ücretlerini, doğrudan kullanıcılardan tahsil etmekte, yılsonunda gerçekleşen talep, taahhüdün altında kalırsa aradaki fark ilgili kamu idaresi tarafından görevli şirkete ödenmektedir.”, **Cangöz, M. Coşkun / Emek, Uğur / Uyduranoglu Karaca, Nurhan** (2021), Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik Bir Model Önerisi, TEPAV, s.35.

¹³⁷² AYM, E.2020/52, K.2023/223, 27/12/2023, § 50; E.2020/52, K.2023/223, 27/12/2023, § 47; AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/09/2023, § 30.

sonucunu, bir kurumun mali kaynaklara sahip olmasının o kaynakları doğrudan kullanabilme hakkını beraberinde getirmediği, kurumun ancak bütçe kanunu ile bu yetki ve izne sahip olabileceği biçiminde çıkarsamıştır.¹³⁷³

Anayasa Mahkemesi kamu kaynaklarının harcanmasında bütçede ayrılan ödenekler kanalıyla verilen izni, harcamanın gerçekleşmesi koşulu olarak görmektedir.¹³⁷⁴ Bu koşula bağlılık durumunun istisnası Mahkeme tarafından kamu iktisadi teşebbüsleri olarak gösterilmektedir.

Bütçedeki harcama düzeninde yürütmenin düzenleyici işlemleriyle değişiklik yapması hususunun Anayasa Mahkemesi önünde, 2017 Anayasa değişikliği sonrası yürürlükten kalkmış olan KHK'lar bakımından tartışıldığı görülmektedir. Kararda Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsünün 2018 yılı harcamalarının, 2018 yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'na istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığınca yeni bir düzenleme yapıncaya kadar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın 2018 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerden karşılanmasını öngören KHK hükmü, Anayasa'nın Bakanlar Kurulu'na KHK ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemeyeceği hükmünü içeren mülga 163. maddesine aykırı görülerek iptal edilmiştir.¹³⁷⁵

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçişten sonraki değerlendirmelerinde, kamu harcamalarının bütçelerde yer aldığı biçimde yapılması ve yürütme organının bu bütçe düzeninin öngördüğü harcama düzeninde yapacağı değişikliklerin Anayasa'ya aykırılık arz edeceği yönündeki içtihadıyla, önceki döneme ilişkin yukarıdaki içtihadını desteklemiştir. 2023 yılında vermiş olduğu bir kararda Anayasa Mahkemesi, CBK ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın hizmet birimi olan Milli Teknoloji Genel Müdürlüğü'ne, *“Türkiye’de bilimsel ve teknolojik araştırma, geliştirme, tasarım ve yenilikçilik faaliyetlerini ve girişimlerini teşvik etme”* yetkisinin kullanımının usul ve esaslarını belirleme yetkisinin verilmesini değerlendirmiştir. Değerlendirmesine, söz konusu yetkinin bütçenin uygulanmasının bir parçası olduğu tespitiyle¹³⁷⁶ başlayan Mahkeme, CBK ile bu türden bir yetkilendirme yapılmasını Anayasa'nın “Bütçe ve kesinhesap” başlıklı 161. maddesini ve

¹³⁷³ AYM, E.2020/52, K.2023/223, 27/12/2023, § 51; AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 61; AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/09/2023, § 31.

¹³⁷⁴ AYM, E.2024/42, K.2024/95, 04/04/2024, § 8.

¹³⁷⁵ AYM, E.2021/125, K.2023/213, 07/12/2023, § 337-341. Benzer bir değerlendirme için bkz. AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023, § 478-482.

¹³⁷⁶ AYM, E.2020/52, K.2023/223, 27/12/2023, § 52; benzer yönde bkz. E.2020/46, K.2023/149, 13/09/2023, § 32.

Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini düzenleyen 104. maddesinin 17. fıkrasını birlikte ele alarak, *“bütçenin uygulanmasına ilişkin hususlar Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca Kanun ile düzenlenmesi gereken konu kapsamında kaldığından Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine göre CBK ile düzenlenmesi”* mümkün olmadığından dava konusu kuralı Anayasa'ya aykırı bulmuştur.¹³⁷⁷

Yıllık bütçelerin kamu kaynaklarının harcanması bakımından ne durumda oldukları, önceki yılın bütçesindeki harcamalar karşısında güncel harcamaların oransal değişimleri, bütçe içerisinde harcamaların fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı, program bazlı ve kurumsal sınıflandırmaya göre bütçe giderleri her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu¹³⁷⁸ ile kamuoyuna açıklanmaktadır. Bu raporlardan, bütçelerle hedeflenen harcamaların ne kadarının gerçekleştirilebildiğini görmek mümkün olmaktadır. Çalışmamız bakımından bu raporlardan çıkarılabilecek sonuç, devletin kamu harcamalarında bütçedeki öngörüsünü ne ölçüde yerine getirebildiğine ilişkin olacaktır.

Örnek olarak 2024 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu'nda 2024 yılı Ocak-Haziran dönemi için, bir diğer deyişle bütçe yılının yarısı geride bırakılmışken, harcamalar bakımından bütçe hedeflerinin ne oranda gerçekleştiği sorusunun cevabı yer almıştır. Örneğin, personel giderleri ve SGK devlet primi giderleri kalemlerinde bütçe gerçekleşme oranı %50'ye ulaşmışken, Sermaye transferlerinde ancak %3,9'a ulaşabildiği görülmektedir. Ayrıca mal ve hizmet giderleri hedefinin %40, faiz giderleri hedefinin %45,8, cari transferler harcama hedefinin %42,9 oranında gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Raporda bu verilerin ve diğer harcama kalemlerinin yılsonunda geldiği noktayı, önceki yıllarla karşılaştırmalı olarak görmek mümkündür.

Gerçekleştirilememiş hedefler yahut bütçe dışı harcamalara ilişkin bilgileri edinmek için başka tür raporlamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Zira Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporlarından bütçe uygulamasından sapma pratikleriyle ilgili çıkarımlar yapmak mümkün gözükmemektedir. Ancak kamu kaynaklarının harcanmasının bütçeyle ilişkisini kuran raporlama faaliyeti, Devlet nezdinde Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler

¹³⁷⁷ AYM, E.2020/52, K.2023/223, 27/12/2023, § 53

¹³⁷⁸ Her yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentiler raporlarına ulaşmak için bkz. <https://www.sbb.gov.tr/butce-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporlari/>, (s.e.t. 20/02/2025).

Raporlarından ibaret gözükmektedir. Bütçe dışı harcamaların tespiti için Sayıştay denetimi, kesinhesap gibi denetim araçlarına başvurmak gerekmektedir.

Mahallî idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri, her yıl Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na sundukları faaliyet raporları aracılığıyla açıklanmaktadır. Bu raporlarda, mahallî idarelerin toplam harcama miktarı ve bu harcamaların harcama kalemlerine göre oransal dağılımlarıyla birlikte, mahallî idarelerin bütçelerinin ne kadar açık verdiği de yer almaktadır. Örneğin, 2022 yılında mahallî idarelerin toplam gelirleri ile giderleri arasındaki açık %8,9, 2023'te %11,7 olarak ölçülmüştür. Rapor içeriğinde her bir mahallî idarenin (belediyeler, il özel idareleri, mahallî idare birlikleri) ayrı ayrı ne kadar açık verdiği de bir önceki yıl verileriyle birlikte gösterilmektedir.¹³⁷⁹

3.2.3. Kamu Kaynaklarının Harcanmasında Anayasal Hakların Korunması

Kamu kaynaklarının harcanmasında meşruiyet, tüm harcamaların bütçeyle yapılmasının yanında, anayasal amaçların takip edilmesi ve kamu yararının gözetilmesi ile sağlanır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kamu harcamalarına doğrudan ilkesel çerçeve çizen hükümler ihtiva etmemektedir. Bununla birlikte kamu kaynaklarının harcanmasının hangi koşullar altında Anayasa'ya uygun gerçekleşebileceği sorusuna “harcamaların bütçeyle yapılması” dışında ancak, Anayasa'nın devlete yüklediği yükümlülükler ve bu yükümlülüklerin anayasal haklara dayanan arka planı ile söz konusu yükümlülüklerin anayasal sınırlılıkları üzerinden bir cevap vermek mümkündür.

İnsan haklarını korumak, onları anayasalarda tanımak, kanun ve kanun altı düzenleyici işlemlerden oluşan hukuk normları vasıtasıyla tüm detayları ile güvence altına almakla mümkündür. Hakların içeriksel olarak ne olduklarını tanımlamak ve nasıl sınırlandırılacaklarını belirlemenin yanında, pratik olarak hakların nasıl harekete geçirileceği, bireylerin bu haklardan aktif olarak nasıl faydalandırılacağı da haklar için sağlanması devletin sorumluluğunda olan güvencelerdendir. Kamu kaynaklarının bireylerin Anayasa ile tanınan insan haklarından en üst düzeyde faydalanmasını temin edecek biçimde harcanmasını temin etmeye yönelik hukuk normlarının bulunması bu anlamda öncelikli ihtiyaçlardandır. Yetkili devlet organlarınca karar verilmiş kamu harcamalarının amaçları ve dağılımı yönünden insan haklarından faydalanmanın önüne geçecek yahut kanun önünde

¹³⁷⁹ Mahallî idarelerin yıllık faaliyet raporlarına ulaşmak için bkz. <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>, (s.e.t. 20/02/2025)

eşitlik kuralını zedeleyecek biçimde planlanıp planlanmadığını denetleyen Anayasa Mahkemesi kararlarının varlığı, ihtiyaç duyulan korumayı sağlamak için bir başka vazgeçilmez unsurdur. Anayasal haklarının korunmasında kamu harcamalarının rolünü merkeze alan bu iki koruma biçimi, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminin birer parçası kabul edilebilir. Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası bakımından kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejiminde kamu harcamalarının insan haklarının korunmasında konumlandırıldığı yer ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ikinci kısmı “temel hak ve hürriyetler” başlığı taşımaktadır. İkinci kısmın 1. bölümü, hak ve hürriyetlerle ilgili genel hükümlere, 2. 3. ve 4. bölümleri kişi hak ve hürriyetleriyle bunların sınırlandırılma sebeplerine ayrılmıştır. Söz konusu bölümlerde 2. bölüm “kişi hak ve hürriyetleri”, 3. bölüm sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler”, 4. Bölüm “siyasi haklar ve ödevler” başlığını taşımaktadır. Her bir başlık altındaki haklar incelendiğinde, ilgili hakkın ve hürriyetin düzenlendiği maddenin ilk paragrafında hakkın kapsamı, ikinci paragrafında sınırlama sebeplerinin bulunduğu görülmektedir. Anayasa'nın hakları güvence altına almada benimsediği bu sistematik yaklaşım içerisinde kamu harcamalarının insan haklarını etkin koruma bakımından nasıl konumlandırılacağına ilişkin bir kural yer almamaktadır. Bununla birlikte Anayasa'nın ikinci kısmının 1. bölümünde yer alan, insan haklarının sınırlandırılmasında izlenmesi gereken genel kuralların belirlendiği, hakların ancak her hak için Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen sebeplerle ve Kanun ile sınırlandırılacağı ve bu sınırlamanın “*Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine*” aykırı olamayacağı kuralı çerçevesinde kamu harcamalarının bireylerin haklardan faydalandırılmasına ne ölçüde hizmet ettiği, harcamalardaki kısıntıların hakların özüne dokunup dokunmadığı veya haklardan faydalanmada harcamalardaki kısıntılar yoluyla yapılan sınırlandırmaların ölçülü olup olmadığı değerlendirilebilir. Bu değerlendirmeyi yapabilecek olansa norm denetimi yetkisi verilmiş olan ve bu yetkiyi kullanarak kamu kaynaklarının harcanmasını çeşitli alanlarda kısıtlayan normların anayasaya uygunluğunu denetleyen ve önüne gelen bireysel başvurularda söz konusu normların uygulanışı sırasında gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin somut olarak bir hakkı ihlal edip etmediğine karar veren Anayasa Mahkemesi olacaktır.

Hakları koruyan hükümlerde olduğu gibi Anayasa vasıtasıyla devlete yüklenen yükümlülüklerle ilişkin Anayasa maddelerinde¹³⁸⁰ de bu yükümlülüklerin yerine getirildiğini kabul etmek için, bir diğer deyişle bir norm, eylem veya işlemin bu yükümlülüklerin düzenlendiği Anayasa maddelerine uygun yahut aykırı olduğu yönündeki değerlendirmelere ölçü teşkil etmeye müsait düzenlemeler yer almamaktadır. Söz konusu anayasa maddelerinde devlete yüklenen yükümlülüğün tanımlanması için tercih edilen ifade çoğunlukla “gerekli tedbirleri alır” veya “her türlü tedbiri alır” biçimindedir. Yükümlülüklerin yerine getirilmesinde alınabilecek tedbirlerin tümü kamu kaynağı harcanmasını gerektirecek nitelikte olmayabilecektir. Kimi yükümlülüklerin yerine getirilmesi için kanuni düzenleme yapılması, kimi davranışların ve girişimlerin yasaklanması veya hukuken kolaylaştırılması yeterli görülebilir. Örneğin, tarım arazileri ile çayır ve mer’aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önleme yükümlülüğünün yerine getirilmesi için Devlet’ten beklenen, yasaklayıcı düzenlemeleri hayata geçirmek ve bu doğrultuda kolluk faaliyeti yürütmesi olacaktır. Fakat yaşlılara gerekli sosyal yardımı sağlama yahut sosyal güvenliği sağlayacak tedbirleri alma ve teşkilat kurma yükümlülüğünün yerine getirilebilmesi için hukuki düzenleme yapmanın yanında kamu kaynaklarından harcama yapılmasına da mutlak suretle ihtiyaç bulunmaktadır.

Devlet’in ödevleri olarak Anayasa’nın 41. maddesinden 64. maddesine kadar uzun bir liste halinde sayılmış olan¹³⁸¹ devletin iktisadi ve sosyal ödevlerine 65. maddede iki önemli sınır belirlenmiştir. Bunlar, Devlet’in sayılan görevlerini yerine getirirken

¹³⁸⁰ Devlete sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler başlığı altında yüklenmiş olan, her türlü istismara ve şiddete karşı çocukları koruyucu tedbirler alma (m.41/4); eğitimi denetim ve gözetimi altında tutma (m.42/3); maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacıyla burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapma (m. 42/8); toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirme, erozyonla kaybedilmesini önleme ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alma (m.44/1); tarım arazileri ile çayır ve mer’aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önleme ve tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırma (m.45/1), kamulaştırma (m.46); devletleştirme (m.47/1-2); çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek (m.56/2); sağlık ve sosyal kurumları kurmak, işletmek, tek elden planlayıp hizmet vermelerini düzenlemek ve özel sektörden bu işleri üstlenenler dahil olmak üzere bun kurumları denetlemek (m.56/3-4); konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri almak ve toplu konut teşebbüslerini desteklemek; gençleri korumak (m.58); her yaştaki Türk vatandaşlarının beden ve ruh sağlığını geliştirecek tedbirleri alma ve başarılı sporcuyla koruma (m.59/1-2); sosyal güvenliği sağlayacak tedbirleri alma ve teşkilat kurma (m.60); Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri koruma ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlama, sakatları korunmaları ve topluma intibakları için gerekli tedbirleri alma, yaşlıları koruma ve onlara Kanun ile yardımlar ve diğer birtakım haklar ve kolaylıklar sağlama, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alma (m.61); yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirlerin alınması (md.62; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması (md. 63); sanatın ve sanatçının korunması (md.64).

¹³⁸¹ Fendoğlu (2024), s.325-337.

amaçlarına uygun öncelikleri gözetmesi ve bu yükümlülükleri mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirmesidir.

Anayasayla tanınan hak ve özgürlükler, Anayasa metninin içinde bizzat yer almanın haricinde, bir uluslararası insan hakları sözleşmesine taraf olmak yoluyla da koruma altına alınabilmektedir. Anayasa'nın 90. maddesinin 5. fıkrası, usulüne göre yürürlüğe konmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla Kanunların çatışan hükümler içermesi halinde doğrudan ilgili uluslararası antlaşma hükmünün uygulanmasını öngörmüştür. Şu hâlde tarafı olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile giren BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi hükümleri ve bu sözleşmelerin usulüne göre yürürlüğe konmuş ek protokolleri Türkiye Cumhuriyeti'nde doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Bununla birlikte, sözleşmeler kapsamındaki hakların gerektirdiği harcamalar konusunda, Anayasa metninde listelenen hak ve yükümlülüklerde olduğu gibi, Anayasa'nın 65. maddesi sınırı geçerli olacaktır.

Kamu kaynaklarının harcanmasında insan haklarının korunması Anayasa Mahkemesi tarafından birkaç ana konu çerçevesinde ele alınmış görünmektedir. Bunlar; kamu personeline yapılan ödemeler dolayısıyla personelin mülkiyet hakkı ve kamu hizmetine girme hakkı, sosyal güvenlik hakkı kapsamında hak sahiplerine yapılan ödemeler olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu harcamaları içinden personel giderlerine odaklanan kararlarında Anayasa Mahkemesi, kamu personeline yapılan maaş, sosyal güvenlik ve diğer ödemeler hakkındaki düzenlemeleri personelin mülkiyet hakkı üzerinde yapılan düzenlemeler olarak görmüş, bu doğrultuda mülkiyet hakkının Kanun ile sınırlanması ve sınırlamanın ölçülü olması gerekliliklerine odaklanmıştır. Personel ödemelerinde kanun harici düzenlemeleri norm denetimi kararlarında Anayasa'ya aykırı oldukları sebebiyle iptal etmiş, bireysel başvuru kararlarında bu tür kurallar doğrultusunda yapılmış işlemleri kanuni olmadıkları sebebiyle ihlal olarak değerlendirmiştir.¹³⁸² Bununla birlikte Mahkeme, 2023 yılında verdiği bir norm denetimi kararında kamu kaynaklarının etkin ve verimli harcanması gerekliliği karşısında kamu kaynağı kullanan idarelerin, toplu halde sürekli işçi kadrosuna geçişi öngören dava konusu hüküm gereği oluşan istihdam artışı sebebiyle devlet maliyesi üzerinde oluşan yükü doğru yönetmek amacıyla istihdam edilen personele sağlanacak ücret ile diğer mali ve sosyal

¹³⁸² AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023, § 76-78.

hakların belli süreyle bir üst sınıra tabii kılınmasını, demokratik toplum düzeninin gerekliliklerine uygun ve meşru amaca ulaşmak için gerekli ve elverişli tedbirler olarak görmüştür. Böylelikle aynı işi yapan diğer personelle aralarında söz konusu haklar bakımından farklar oluşmasını hukuk devletine, çalışma hakkına, toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkına, devletin ücrette adalet sağlanması yükümlülüğüne aykırı görmemiş, getirilen sınırlamaların geçici ve istisnai nitelikte olduğunu da dikkate alarak, kişilere aşırı bir külfet yüklemediklerine hükmetmiştir. İlgili düzenlemeleri Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik kuralı karşısında da inceleyen Mahkeme, norm kapsamında öngörülen kategorilerdeki işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçişini öngören dava konusu kural ile istihdam imkânı sağlanan işçilerin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları yönünden bir üst sınır tanımak veya diğer işçilerden farklı bir ücret belirleme politikasına tabi tutmak suretiyle işçiler arasında farklılık oluşturmakta olduğunu kabul etmekle beraber, *“istihdamına karar verilen işçilerin sayısının fazlalığı ve aynı tarihlerde bu imkândan yararlanacak oldukları düşünüldüğünde kamu harcama dengesi üzerinde oluşması muhtemel etki”* ye dikkat çekerek, bu farklı muamelenin makul bir zemine oturduğunu değerlendirmiştir.¹³⁸³

Anayasa Mahkemesi, özel sağlık kuruluşlarının sundukları sağlık hizmetlerinde hizmetten yararlananlardan aldıkları katkı bedelinin artırılabilir miktarında yapılan değişikliğin¹³⁸⁴ 2., 5., 17., 56. ve 60. maddelerine aykırı olup olmadığını incelediği bir kararında ilgili normun Anayasa'ya uygunluğunu değerlendirirken, kamu harcamaları üzerinden bir yorum geliştirmiştir. Mahkemeye göre hizmetten faydalananlardan alınan katkı payları, kamu harcamalarının azaltılması, sağlık hizmetine kamu finansmanının yükünün hafifletilmesi ve sağlık hizmetlerinden gereksiz yararlanmaları engellemesi nedeniyle Anayasa'nın 13. maddesine uygun şekilde meşru bir amaç taşımaktadır. Kuralın Anayasa'nın 13. maddesi kapsamındaki ölçülülük ilkesi karşısında irdelenmesinde Mahkeme, alınan katkı paylarının yalnızca özel sağlık kurumlarından hizmet almayı tercih edenler için öngörülmüş olması, kamu hastanelerinde hizmet alanların bu ücretleri ödemesinin söz konusu olmaması ve kamu hastanelerinde gerçekleştirilemeyen işlemler için özel hastanelere yönlendirilen kişilerden de bu ücretlerin alınmamasından hareketle *“özel*

¹³⁸³ AYM, E.2018/96, K.2023/222, 27/12/2023, § 390-406.

¹³⁸⁴ 5510 sayılı Kanun'un 73. maddesinin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle, özel sağlık hizmeti sunucularının *“Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen sağlık hizmetleri bedeline ek olarak, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerden sağlık hizmeti sunucularının giderleri ve ürettikleri sağlık hizmetlerinin maliyetleri, yapılan sübvansiyonlar gibi kriterler dikkate alınarak bu bedellerin iki katına kadar alınabilecek ilave ücretin tavanını belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir”* denilmiş, önceden bir katına kadar artırılabilir katkı bedelleri iki katına kadar artırılabilir hale getirilmiştir. Kuralın norm denetimine konu olduğu tarih itibarıyla ilave ücretin tavanını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

sağlık hizmeti sunucularından hizmet alan genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden, sağlık hizmeti bedelinin iki katını aşmayacak şekilde ilave ücret alınabilmesi mümkün kılınmak suretiyle kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme, sağlık ve sosyal güvenlik haklarına yapılan müdahalenin, ölçülü olduğu ve bireylere aşırı bir külfet yüklenmediği sonucuna” ulaşmıştır. Böylece dava konusu kural Anayasa’nın 2., 5., 13., 17., 56. ve 60. maddelerine uygun bulunmuş ve iptal istemi reddedilmiştir.¹³⁸⁵

Benzer şekilde Mahkeme, emeklilik aylığı almakta olan yaş haddini geçmiş kişilerin eğitim kurumlarında ders ücreti karşılığı ders vermek suretiyle çalışmaya devam etmeleri durumunda emeklilikten kaynaklanan sosyal güvenlik ödemelerinden faydalanamayacaklarına dair kuralın Anayasaya uygunluğunu denetlediği kararında devletin kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik tutumunu desteklemiştir. Söz konusu ödemeleri durdururken Devlet tarafından, “(...)çalışma hayatını geliştirme, çalışanları ve işsizleri koruma, sosyal güvenlik sisteminin etkin bir biçimde işlemesini sağlayacak tedbirleri alma yükümlülükleri ile sosyal güvenlik hakkı arasında bir dengelemeye gidildiği; bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetilerek sınırlı mali kaynakların toplumun huzur ve refahını sağlayacak şekilde kullanılmasının sağlanmasının hedeflendiği” tespitini yapan Mahkeme, sosyal güvenlik hakkı ile kamu yararını dengelenmesi gereken iki karşıt fayda olarak değerlendirmiştir. Kuralla getirilen uygulamanın kamu yararının gerektirdiği ölçülü bir tedbir olduğuna ve bu sebeple Anayasa’nın 60. maddesindeki sosyal güvenlik hakkı düzenlemesine aykırı olmadığına hükmetmiştir.¹³⁸⁶ Aynı düzenlemenin Anayasa’nın 10. maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik kuralına aykırı olup olmadığını da denetleyen Mahkeme değerlendirmesine, emeklilik aylığı almak bakımından aynı durumda olanlar arasında emekliliğin zorunlu tutulduğu yaşa henüz ulaşmamış olanlar ile bu yaşa ulaşanların kanun koyucu tarafından ayrı muameleye tabi tutulduğu kabulüyle başlamıştır. Ardından, bu farklı muamelenin haklı bir sebepten kaynaklanıp kaynaklanmadığına yönelik incelemede kanun koyucunun, “çalışma hayatının geliştirilmesi, işsizlerin korunması ve sınırlı kamu kaynaklarının etkin bir biçimde yönetim ve kullanımının sağlanmasını amaçladığı”, bu amacın farklı muamele için yeterli makul sebebi oluşturduğunu değerlendirmiştir.¹³⁸⁷

¹³⁸⁵ AYM, E.2013/89, K.2014/116, 03/07/2014.

¹³⁸⁶ AYM, E.2021/1, K.2021/32, 29/04/2021, § 28-29. “Genç nüfusun anılan fıkra kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda istihdamının artırılması amacıyla, yaşlılık veya emeklilik aylığı bağlanmış kişilerin yeniden bu kurum ve kuruluşlarda çalışmaları durumunda yaşlılık ya da emeklilik aylığından çalıştıkları süre boyunca yararlanamayacaklarının öngörülmesi sınırlı kamu kaynaklarının etkin biçimde kullanımının bir görünümü olarak kabul edilebilir” biçiminde benzer değerlendirme için bkz. (AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, § 73; AYM, E.2019/50, K.2019/96, 25/12/2019, § 36.

¹³⁸⁷ AYM, E.2021/1, K.2021/32, 29/04/2021, § 35.

Devlet'in Anayasa'nın 41. ile 65. maddeleri arasında sayılan muhtelif yükümlölükleri karşısında kanun koyucu tarafından çıkarılan yasaların Anayasa'ya uygunluğuna dair verilmiş kararlar, Anayasa Mahkemesi içtihat birikimi içinde kalıplaşmış ve yaygın olmasa da yerini almıştır. Bu tür kararlara örnek olarak Mahkeme'nin 2020 yılında malullük aylığı alan gazilerin çalışmaya devam etmeleri halinde emekli olmaları için belirlenmiş olan şartlar düzenleyen kuralın iptali istemini değerlendirdiği kararı verilebilir. İptal gerekçesi olarak, malul sayılmayı gerektirecek derecede hastalığı veya engelliliği bulunan ve bu nedenle malullük aylığından yararlanamayan sigortalılar için emeklilik şartı olarak 15 yıl sigortalı çalışma ve 3960 gün prim şartı koşulurken dava konusu kuralda malullük aylığı alanların emekliliği için aranan koşulların 20 yıl çalışma ve 5000 gün prim şeklinde daha ağır olmasından ötürü, Anayasa'nın sosyal güvenlik hakkının düzenlendiği 60. maddesine aykırılık ileri sürülmüştür.¹³⁸⁸ Mahkeme devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirme yükümlölüğü altında olduğuna vurgu yaparak, harp ve görev malullerinin korunmasının amaca uygun bir öncelik olduğu konusunda şüpheye yer olmadığını, bununla birlikte dava konusu kuralla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında devletin mali kaynaklarının sınırlılığı gözetilerek makul bir düzenleme yapılmış olduğunu, bu itibarla kuralın, Anayasa'nın 60. ve 61. maddesi çerçevesinde devletin harp ve görev malullerinin korunmasına yönelik tedbirleri alma yükümlölüğüne aykırı bir yön taşımadığını değerlendirmiştir.¹³⁸⁹

Anayasa Mahkemesi, 2023 yılında verdiği bir kararında 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda yer alan, herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanların uluslararası koruma başvuru kaydından itibaren bir yıl süre ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabi olacağı ve bunlardan İçişleri Bakanlığı tarafından uygun görülenlerin sigorta kaydının devam edeceği kuralı hakkında, kuralın idareye keyfî uygulama alanı sağladığı gerekçesiyle açılmış iptal davasında ilgili normu değerlendirmiştir. Mahkeme, ilgili normun iptali yalnızca Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine aykırılık gerekçesiyle istenmiş olsa da incelemesini, sağlık hakkının düzenlendiği 56., sosyal güvenlik hakkının düzenlendiği 60. ve devletin anayasal ödevlerini mali imkanlarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği kuralının düzenlendiği 65. madde üzerinden yapmıştır. Bu tutumun sebebi

¹³⁸⁸ AYM, E.2020/47, K.2023/36, 22/02/2023, § 31.

¹³⁸⁹ AYM, E.2020/47, K.2023/36, 22/02/2023, § 37.

kararda, sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayan yabancıların genel sağlık sigortasından faydalanmasını öngören dava konusu kuralın anayasal amacının bu kişilerin sağlık hakkının ve sosyal güvenlik hakkının sağlanması oluşuyla açıklanmıştır.¹³⁹⁰ Diğer yandan yabancıların sağlık ve sosyal güvenlik hakkının sağlanmasının, SGK'nin sahip olduğu parasal kaynaklara bağlı olduğuna dikkat çekilerek, sistemi zedeleyecek ya da işlemez hale getirebilecek girişimleri engelleyecek düzenlemelerin getirilmesi sistemin doğal bir sonucu olarak grlmştir.¹³⁹¹ Sağlık güvencesi bulunmayan yabancıların genel sağlık sigortasına tabi oluşundan kaynaklanan masrafların genel bütçeden karşılanıyor oluşunun Anayasa'nın 65. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde kanun koyucuya devletin mali imkanlarının yeterliliği kıstası etrafında bir takdir alanı sağladığı tespit edilmiş ve düzenlemenin iptali istemi reddedilmiştir.¹³⁹² Düzenlemenin genel sağlık sigortasına tabiiyeti devam edecek yabancılarla ilgili İçişleri Bakanlığı'na takdir alanı tanıyan kısmıyla ilgili olarak Mahkeme kanun metninde, kanunun uygulanmasının yönetmelikle belirleneceği kuralının yer almasını bu konudaki uygulamaların keyfi olmasına karşı yeterli bir önlem olarak grmştir.¹³⁹³

Devletin Anayasa'nın 62. maddesinde yer alan, yabancı ülkelerde alışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması ödevinin konu olduğu, 2022 yılında verilmiş bir Anayasa Mahkemesi kararında yeniden, başka bir vesileyle kamu kaynaklarının harcanmasında kısıntılara gitme sonucunu doğuran sosyal güvenlik hakkına yönelik düzenlemelerin meşruiyeti temellendirilmiştir. Söz konusu temellendirmenin bir parçasını, sosyal güvenlik hakkının hangi sebeplerle sınırlanacağı sorunu oluşurmaktadır. Zira Anayasa'da bu hak için bir sınırlama sebebi öngörülmemiştir. Mahkeme sosyal güvenlik sisteminin devamlılığının sağlanmasını sosyal güvenlik hakkının içkin sınırlama sebebi olarak görmüş, bu doğrultuda alınacak tedbirlerin ölçülü olması kaydıyla Anayasa'ya uygun kabul edilebileceği sonucuna varmıştır. Yabancı ülkelerde alışan Türk vatandaşlarının emeklilik aylığına hak kazanabilmesi maksadıyla borçlanılacak her bir gün için tahakkuk ettirilecek borç tutarını artıran dava konusu kuralın, sosyal güvenlik hakkının sınırlanması bakımından elverişli ve gerekli olduğu ve gözetilen amaca ulaşma yolunda adil dengeyi

¹³⁹⁰ AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/01/2023, ř 223.

¹³⁹¹ AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/01/2023, ř 224. Aynı yönde bkz. AYM, E.2008/56, K.2011/58, 30/3/2011.

¹³⁹² AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/01/2023, ř 225-226.

¹³⁹³ AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/01/2023, ř 229.

bozmadığına hükmetmiş, düzenlemeyi Anayasa'nın 2., 13., 60. ve 62. maddelerine uygun bulmuştur.¹³⁹⁴

Örnek kararlarda görüldüğü üzere Türkiye'de Anayasa Mahkemesi kamu harcamaları konusunun anayasal haklar karşısındaki konumunu devletin çeşitli sebeplerle (kamu istihdamı, sosyal güvenlik vb.) ödeme yaptığı kişilere yükümlülüklerini artırması, azaltması yahut bu yükümlülüklerle geçici istisnalar getirmesinden oluşan son derece dar bir çerçevede ele almıştır. İnsan haklarının anayasal tanınmasından kaynaklanan yükümlülüklerini ise bireylerin mülkiyet hakkı ve sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde incelemiş, bunlara yaptığı harcamaları kısma yönelik tasarrufları da kamu yararından görüp demokratik toplumda gerekli bir tedbir olarak açıklamıştır. Kamu hizmetleri ve sosyal yardımlara yapılan kamu harcamalarının durumu ve insan haklarının gerçekleştirilmesinde yeterliliği konusu ise mahkeme içtihadında kendine yer bulamamış gözükmektedir. Oysaki Mahkeme, bir kurumun mali kaynaklarından ne anlaşılması gerektiğine dair açıklamasını birçok kararında *“yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin finanse edilmesi için kullanılacak gelir unsurları”* olarak tanımlamıştır.¹³⁹⁵ Bu tutumu destekleyecek şekilde Mahkeme'nin, kamu gelirlerini korumak için alınan tedbirlerin ölçülü olmak bakımından Anayasa'nın 13. maddesine uygun olup olmadığı konusundaki değerlendirmelerinde, devletin Anayasa'nın 5. maddesinden kaynaklanan, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama görevini yerine getirebilmesi için kamu kaynaklarının önem taşıdığını ifade etmiştir.¹³⁹⁶ Fakat Mahkeme norm denetini kararlarında kamu harcamaları konusunda bu noktadan daha ileri gitmemiştir. 2020 yılında verdiği bir kararında her ne kadar, turizm faaliyetinin yoğun olduğu il ve ilçelerde diğer yerlerden daha baskın olarak hissedilen altyapı, ulaşım, temizlik, güvenlik gibi ihtiyaçların karşılanması için buralara belirli bir mali kaynağın tahsis edilmesi gerektiği konusunda yorum yapmış olsa da Mahkeme'nin yaptığı bu yorumun bağlamı, turizm maliyetinin karşılanması maksadıyla ulusal çıkarların korunmasına yönelik olarak, devletin ve belediyelerin yetkili organlarınca alınan gelir artırıcı kararların meşruluğu olmuştur.¹³⁹⁷ Bireysel başvuru kararlarında ise kamu harcamaları ve kamu kaynağının kullanımı meseleleri hak ihlali iddiasıyla yapılan başvuruların irdelenmesine konu edilmemiş görünmektedir.

¹³⁹⁴ AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/03/2022, § 41-65.

¹³⁹⁵ AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023, § 57;

¹³⁹⁶ AYM, E.2022/134, K.2023/116, 22/06/2023, § 23.

¹³⁹⁷ AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023, § 51-56.

Kamu harcamalarının insan haklarını gerçekleştirmede nasıl etkinleştirildiğinin izlenmesi, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin niteliği ve işleyişi bakımından mevzuat ve yargı kararlarının yanında üçüncü bir veri kaynağını teşkil etmektedir. Zira Anayasa hükümlerinin normatif olarak devlete yüklediği ödevler *a priori* bir harcama düzeni öngörmekte, Anayasa Mahkemesi önünde ise ancak hakkında uyuşmazlık yaşanan normlar ve bunların Anayasa hükümleriyle ilişkileri tartışılmakta, *a posteriori* olarak kamu harcamaları konusu bu kararlarda tartışılarak Anayasal rejimin işleyişi somutlaştırılmaktaysa da bu ancak kısmi olarak gerçekleştirilebilmektedir. Harcamaların fiilî olarak nasıl gerçekleştirildiğinin, yayınlanan hükümet kuruluşlarının ve hükümet dışı kuruluşların raporları üzerinden incelenmesiye devletin Anayasanın temellerini attığı ve Kanunlarla ayrıntılandırılmış olan harcama rejiminin genel işleyişini ve gidişatını ortaya koyacaktır.

Çalışmamızda kamu kaynaklarının insan haklarının gerçekleştirilmesi maksadıyla harcanmasının izlenmesinde kaynak, örnek teşkil etmesi ve güncel uygulamayı göstermesi amacıyla çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla hakkında rapor yayınlanan son yıla (2023) ait olmak üzere, Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) Sosyal Koruma, Eğitim, Sağlık Harcamaları istatistikleri olarak belirlenmiştir. Zira hem Anayasa’da devletin yükümlülükleri hem de Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu harcamalarının tartışma konusu edildiği konular, bu hususlarda yoğunlaşmaktadır. Bu raporlardan yararlanılırken, yapılmış hesaplamalar ve varılan sonuçlar, diğer tüm bölümlerde incelenen raporlar gibi veri kabul edilmiş, bunlar üzerinde yeniden hesaplama yapılmamıştır. Zira bu türlü bir yeniden araştırma, çalışmamızın amacı ve kapsamı dışındadır.

TÜİK’in sosyal koruma¹³⁹⁸ istatistikleri incelendiğinde, 2014-2023 yılı arasında sosyal korumaya yapılan harcamaların 246,3 milyar TL’ den 2.693,5 milyar TL’ye doğru sürekli artan, bir grafikte değiştiği, 2021 yılında ve 2022 yılında bu artışların önemli ölçüde hız kazandığı anlaşılmaktadır. Raporda gayrisafi yurtiçi hasıla içindeki payı itibarıyla sosyal koruma harcamaları, kapsadıkları harcama kalemleriyle birlikte 2023 yılı için “(s)osyal koruma harcamalarının gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı 2023 yılında %10,1 oldu. Sosyal koruma yardımlarının GSYH içindeki payı ise %10,0 olarak gerçekleşti. Risk/ihtiyaç grupları bazında bakıldığında, emekli/yaşlılara yapılan harcamaların %4,4 ile

¹³⁹⁸ Raporun “Açıklamalar” kısmında sosyal koruma harcaması ile kastedilenin, “sosyal koruma yardımları, idari masraflar ve diğer harcamalar” olduğu, sosyal koruma yardımlarının hastalık/sağlık bakımı, engelli/malul, emekli/yaşlı, dul/yetim, aile/çocuk, işsizlik, konut ile sosyal dışlanma olmak üzere 8 risk/ihtiyaç grubu için yapılan sosyal yardımları kapsadığı belirtilmiştir.

en büyük paya sahip olduğu görüldü. Bunu, %3,0 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve %1,0 ile dul/yetim harcamaları takip etti” biçiminde açıklanmıştır. 2023 yılında tüm yardımların %13,3’ünü oluşturan sosyal koruma yardımlarının %51,2 sini aile/çocuk yardımlarının, %17,7’sini engelli/malul yardımlarının ve %13,4’ünü hastalık/sağlık bakımı yardımlarının oluşturduğu bilgisi verilmiştir. 2023 yılında sosyal koruma yardımlarının geri kalanını oluşturan %86,7’lik kısım, rapora göre şartsız olarak verilmiştir. TÜİK sosyal koruma istatistiklerine göre 2023 yardımlarının %63’ünü oluşturan nakdî yardımların ise %70,1’ini emekli/yaşlılara yapılan yardımlar, %15,4’ünü dul/yetim yardımları ve %5,4’ünü aile/çocuk yardımlarının oluşturduğu aktarılmıştır. Aynı yıl yapılan yardımların geri kalanını oluşturan %37’lik kısmın aynî yardımlardan oluştuğu aktarılmıştır. Sosyal Koruma kapsamında emekli/yaşlı, dul/yetim ve engelli/malul maaşı alan kişi sayısı 2022 yılında 14 milyon 851 bin iken, %13,8 artarak 2023 yılında 16 milyon 893 bin kişiye yükseldiği bilgisi raporda verilmiştir.¹³⁹⁹

Örgün eğitime yönelik doğrudan ve dolaylı harcamalara ilişkin verileri içerdiği belirtilen 2023 yılına ait eğitim harcamaları istatistiklerinin gösterildiği TÜİK raporunda eğitim harcamalarının 2011-2023 yılları arasında 73,1 milyar TL’den 1.130,8 milyar TL’ye doğru artarak gerçekleştirildiği görülmekte, bu artışın 2020, 2021 ve 2022 yıllarında hızlandığı anlaşılmaktadır. Eğitime yapılan kamu harcamalarının okul öncesi, ilkökul, ortaokul, ortaöğretim ve yükseköğretim arasında pay edildiği açıklanmakta, eğitim harcamalarının %83,5 oranında devlet tarafından finanse edildiği gösterilmektedir.¹⁴⁰⁰

2023 yılına ait sağlık harcamaları istatistiklerinde kişi başına düşen sağlık harcamasının 2014-2023 yılları arasında yılda 1228 TL’den yılda 14.582 TL’ye kadar artış gösterdiği, bu artışın 2020, 2021 ve 2022 yıllarında hızlandığı anlaşılmaktadır. Bu hesap ABD Doları bazında yapıldığında kurdaki değişimlerin de etkisiyle harcama miktarı yıllar içerisinde artış ve azalışlar göstermekle birlikte aynı yıllar arasında 400-700 ABD Doları arasında kişi başına düşen sağlık harcaması yapıldığı aktarılmıştır. Raporda, 2023 yılı itibariyle toplam sağlık harcamasının %77,5’inin Devlet tarafından karşılandığını, bunun kendi içinde %34,8 Merkezî Devlet, %0,6 Mahalli idareler ve %42, 1 oranında SGK harcaması olarak dağılım gösterdiği görülmektedir.¹⁴⁰¹

¹³⁹⁹ TÜİK (2023), **Sosyal Koruma İstatistikleri**, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sosyal-Koruma-Istatistikleri-2023-53560>, (s.e.t. 24/02/2025).

¹⁴⁰⁰ TÜİK (2023), **Eğitim Harcamaları İstatistikleri**, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Egitim-Harcamaları-Istatistikleri-2023-53557>, (s.e.t. 24/02/2025).

¹⁴⁰¹ TÜİK (2023), **Sağlık Harcamaları İstatistikleri**, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Saglik-Harcamaları-Istatistikleri-2023-53561>, (s.e.t. 24/02/2025).

TÜİK'in kamu personeli harcamasına ilişkin bir verisi bulunmamaktadır. Zira devlet teşkilatlanmasının masrafını ortaya koyan bu bilgi, temel olarak bütçe ödeneklerinde ve kesin hesaplarda açıklanmaktadır.

3.3. Kamu Kaynakları Üzerinde Denetim

Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu kaynaklarının oluşumu ve harcanması üzerindeki denetim siyasi, yargısal ve idari olarak gerçekleştirilmekte, siyasi denetim TBMM tarafından kesinhesap raporunun onaylanmasıyla yapılmaktadır. İdari denetim bir yandan Devlet Denetleme Kurumu (DDK) marifetiyle, diğer yandan idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari vesayet organları yardımıyla yapılabilmektedir. Yargısal denetimse Vergi Mahkemeleri, Danıştay, Anayasa Mahkemesi ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu denetimler kamu kaynağının oluşumu sırasında kaybın en az seviyede kalması ve harcamada etkinliğin sağlanması ile bütçeye bağlılığı temin etme amacını taşımaktadır. Ayrıca yönetimde şeffaflığın sağlanması için devlet kurumlarının vermesi zorunlu tutulan raporların, kamu kaynağı oluşturma ve harcama bakımından kurumların hesap verebilirliğini artırmayı ve kamusal tartışmaya katkı yaparak kaynakların kamuya aidiyetini temin etme kabiliyetini Türkiye Cumhuriyeti demokrasisine kazandırması gerekliliği bulunmaktadır.

3.3.1. Siyasi Denetim

Kamu kaynaklarının siyasi denetimi Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca, kamu kaynaklarının toplanması ve harcanmasının yıllık bütçelere uygunluğunu rapor eden kesin hesabın TBMM tarafından onaylanmasıyla yapılır. 161. maddenin 9. ve 11. fıkralarındaki hükümlere göre;

“Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur

Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

Kesin hesap kanun teklifinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacağı ekinde mutlaka bulunması gerekli olan hususlar 5018 sayılı Kanun'un 42. maddesinde sayılmıştır. Buna göre bütçe gelirleri ve giderlerine ilişkin kesin hesap cetvelleri, bütçe gelir

ve giderlerinin il ve idare bazlı dağılımı, Devlet borçları ve hazine garantilerine ilişkin cetveller, yılı içinde silinmiş olan kamu alacakları cetveli, önceki yıldan devreden, yıl içinde edinilen, yıl içinde elden çıkarılan ve gelecek yıla devreden taşınır ve taşınmaz malların cins, miktar ve tutarlarını içeren mal yönetim icmal cetveli, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na gerekli görülen diğer cetveller kesin hesap kanun teklifinin ekinde yer alır.

Anayasa'nın 161. maddesinin kamu kaynakları üzerindeki siyasi denetimin idari ve yargısal denetimlerle beraber işleyişinin genel çerçevesini çizdiği ifade edilebilecek 10. fıkrasında, *“Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez”* denilmektedir. Bu hüküm, kesin hesap kanun teklifinin sunulması ve TBMM tarafından onaylanması kamu kaynakları üzerindeki denetimin, diğer denetim metotlarından ayrı ilerleyen bir denetim biçimi olduğunu vurgulamaktadır. Bu anlamda kesin hesap kanunu, kamu kaynaklarının yetkili idarelerce bütçeye uygun şekilde toplandığı ve harcandığı hususunun milletvekillerce onaylanmasından ibaret olan bir siyasi denetim mekanizmasıdır.¹⁴⁰² Bu mekanizma kamu gelirleri, harcamaları borçları gibi kamu kaynaklarını ilgilendiren önceki yıla ait hususların netleştirilmesini, böylece yeni bütçe kanunu teklifinin, tereddütten ve opaklıktan uzak bir biçimde değerlendirilip tartışılmasını sağlamaktadır. Yoksa, diğer tüm denetimleri milli iradenin temsilcilerinin onayıyla hesapları kapatmak suretiyle anlamsızlaştırmanın bir aracı olması söz konusu değildir.

Kesinhesap kanununun kabulü ve bir sonraki yılın bütçesinin birlikte görüşülüp onaylanması sürecinde yaşanabilecek bir tıkanıklık durumu için Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte bir tıkanıklığı aşma metodu benimsenmiştir. Buna göre bir sonraki yılın bütçesinin süresinde onaylanıp yürürlüğe konamaması durumunda 161. maddenin 4. fıkrası uyarınca geçici bütçe kanunu çıkarılacak, bunun da gerçekleştirilememesi halinde önceki yılın bütçesi, yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Anayasal bir soruna anayasaya yeni bir hüküm konarak getirilmek istenen bu çözümün, yeni sorunlar doğurması olasıdır. Bunların başında, yasama

¹⁴⁰² Özbudun, s.226-227; Gözler (2019), s.704-705; Atar, Yavuz (2018), Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, Eren, Abdurrahman (2024), Anayasa Hukuku Dersleri, 6. Baskı, İstanbul, Seçkin Yayınları, s.831.

organının yürütme organı üzerindeki denetiminin işlevsizleşmesi ve millet iradesinin kamu kaynakları üzerindeki tasarruf bakımından etkisizleşmesi sorunları gelmektedir.¹⁴⁰³

3.3.2. Yargısal Denetim

3.3.2.1. Sayıştay Denetimi ve Denetime Esas Raporlar Aracılığıyla Sağlanan Şeffaflık

Kamu kaynaklarının oluşumunda ve harcanmasında yargısal denetim, yargı teşkilatı içinde paylaştırılmış usuller çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. İdarenin denetimine hasredilmiş yargısal denetim usullerinin temelinde Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan, "İdarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine açıktır" hükmüne dayanmaktadır. Özel olarak, idarenin eylem ve işlemlerini gerçekleştirirken kamu kaynaklarının oluşturulması ve harcanmasına yönelik yaptıkları eylem ve işlemlerin denetlenmesi için yargı organının çeşitli unsurlarına yetkiler tanımlanmıştır. Ayrıca, siyasî partiler örneğinde olduğu gibi, merkez ve mahallî idareye dahil olmamakla birlikte kamu kaynağı kullanan kurumların da yargısal denetimi Türkiye Cumhuriyeti mevzuatında düzenlenmiş bulunmaktadır.

Yargı organı içinde kamu kaynaklarının oluşumunun ve harcanmasının denetimi konusunda özel olarak yetki tanınmış olan Mahkeme Sayıştay'dır. Anayasa'nın 160. maddesi, "(..)merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla (...)" Sayıştay'ın görevlendirilmiş olduğu hükmünü içermektedir. Bu hüküm gereği yapılacak Sayıştay denetimi, bütçenin uygulanması sırasında yapılan hesap ve işlemlerin hukuka uygunluğunu ve söz konusu işlemlerden doğan sorumluluğun tespitini kapsamaktadır.¹⁴⁰⁴ Sayıştay'ın

¹⁴⁰³ Benzer görüşler için bkz. **Güveyi, Ümit** (2019), Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum, Terazi Hukuk Dergisi, C.14, S. 155, ss.1360-1370; **Çiftçi, Hasan Basri** (2022), 2017 Anayasa Değişikliğinin Bütçe ve Kesinhesap Kanunları Bakımından Getirdikleri: Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu, (30-31 Temmuz 2021), T.C. Maltepe Üniversitesi, Ed. İbrahim ŞAHBAZ, Gonca KURU, Melike Ezgi YETİMOĞLU, ss.74-92.

¹⁴⁰⁴ **Taytak, Mustafa / Selen, Ufuk** (2017), "Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştayın Konumu" Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi / Cilt: 19, Sayı: 1, Haziran, ss. 193-223, s.201.

denetim alanı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinde temel olarak 4 fıkra halinde açıklanmıştır. Buna göre,

“Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel Kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıklar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç diğer kamu idareleri; sayılan bu idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler; kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımı; Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetleri”

Sayıştay'ın denetim alanı içerisinde kalmaktadır. Bunlara ek olarak, kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetiminin *“ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak”* yapılacağı aynı kanun maddesinde ifade edilmiştir. Ayrıca, Sayıştay; yapılan antlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarını denetleme yetkisine sahiptir.¹⁴⁰⁵

Sayıştay denetiminin amacı ve esasları Sayıştay Kanunu'nun sırasıyla 34. ve 35. maddelerinde açıklanmıştır. Bu kapsamda öncelikle denetimin TBMM'ye, kamu idarelerinin bütçe yılı içindeki iş ve işlemlerinin neticeleri hakkında bütçe hakkının gereklerini karşılayacak nitelik ve nicelikte bilgi sağlamanın gerekliliği ortaya konmuştur. Sayıştay denetiminden hukuka bağlılığın takip edilmesini mümkün kılması beklendiği gibi,

¹⁴⁰⁵ Aksoy, Mehmet / Geçgel, Bülent / Öz, Yusuf (2018), Sayıştay Hesap Yargısı, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları, s.30.

aynı zamanda kamu idarelerinin performanslarının değerlendirilmesine ve kamu idaresinde şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin sağlanmasına hizmet etmesi gerektiği ifade edilmiştir. Denetimin taşınması gereken niteliklerin yanında sınırlılığını teşkil eden, yerindelik denetimi yasağı ve idarenin takdir yetkisine müdahale edilemeyeceği kuralı, “Denetimin genel esasları” başlığı altında yerini almıştır. Ayrıca denetimin uluslararası standartlara uygunluğu, denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, güncel denetim metotlarının takip edilmesi, denetimin etkinliğinin sağlanması için denetlenen kurumlarda gerekli eğitimlerin verilmesi, kalite güvencesinin sağlanmasına yönelik olarak denetimin her aşamada gözden geçirilmesi, Sayıştay denetimi için belirlenmiş esaslardandır.¹⁴⁰⁶

Sayıştay’ın yıllık bütçe ile verilen harcama izinlerine idarelerce uyulmuş olup olmadığını denetlediği usul Anayasa’nın 161. maddesinde, “Genel Uygunluk Bildirimi” raporu hazırlayıp TBMM’ye sunma biçiminde formüle edilmiştir.¹⁴⁰⁷ Anayasa’nın 161. maddesinde bu yetki, “*Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar*” hükmüyle düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun’un 43. maddesine göre, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri hakkında düzenlenmesi gereken bu raporun hazırlanmasında dikkate alınması gereken raporlar, dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporudur.

Kamu kaynaklarının oluşturulması ve harcanması üzerinde yapılan denetimler arasında yer alan ve Sayıştay denetimine esas teşkil eden raporlama faaliyeti, kamu otoritelerinin, Sayıştay’ın, uluslararası finans ve derecelendirme kuruluşlarının, TBMM’nin ve kamuoyunun kamu mali yönetiminin gidişatı hakkında bilgilendirilmesini sağlamaya yöneliktir.¹⁴⁰⁸ Bu amaca hizmet eden faaliyet raporları, 5018 sayılı Kanun’un 42. maddesinin 5. fıkrasına göre genel faaliyet raporu ve dış denetim genel değerlendirme raporu, kesin hesap kanun teklifi ve bütçe kanunu teklifi ile birlikte TBMM’de görüşülür ve onaylanır.

Temel olarak 5018 sayılı Kanun’un 41. maddesinde düzenlenen faaliyet raporları, genel uygunluk bildirimi gibi yıllık olarak sunulmakta, ilgili idarenin faaliyetlerinin sonuçlarını ortaya koyan bu raporların kamuoyuna açıklanmaları zorunlu kılınmaktadır. Böylece kamu kaynaklarının oluşumu ve harcanması üzerinde kanun koyucu tarafında halk denetimine olanak tanıdığı gibi, 5018 sayılı Kanun’un 42. maddesinde de ifade olunduğu

¹⁴⁰⁶ **Söyler, İlhami** (2012), Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü, Sayıştay Dergisi, S:87, ss. 61-96, 88.

¹⁴⁰⁷ **Eren**, s.788; **Aksoy / Geçgel / Öz**, s.18; **Akyel, Recai** (2016), Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Mart, ss. 119-145; **Söyler, İlhami / Çolak Mustafa** (2012), Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sisteminde Raporlama, Maliye Dergisi, S.162, ss.145-154.

¹⁴⁰⁸ **Söyler / Çolak**, s.147-148.

üzere TBMM denetimine imkân sağlamaktadır. Raporların kamu kaynakları üzerinde hem vatandaş hem de TBMM denetimine imkân vermeye elverişli olduğu, idarelerin faaliyetleri hakkında verilen söz konusu raporların kamu kaynaklarının kullanımı hakkında bilgileri, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve tüm mali bilgileri kapsamı gerektiği hususunu düzenleyen 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinin 5. fıkrasından anlaşılmaktadır. Bu genel düzenlemenin çizdiği sınırlar içerisinde, raporların hazırlanması, ilgili idarelere teslimi, kamuoyuna duyurulması konuları hakkındaki usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, 41. maddenin 6. fıkrasında hüküm altına alınmıştır.¹⁴⁰⁹

41. maddenin ilk fıkrasında merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ve sosyal güvenlik kurumlarının idari faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığı'na göndereceği düzenlenmiştir. 4. fıkra göre “(...) mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle (...)” TBMM'ye sunmakla görevli kurum Sayıştay'dır. Mahallî idarelerin faaliyetlerine ilişkin raporlarsa 2. fıkra göre Sayıştay ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda toplanır Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kendi değerlendirmeleri eklenerek kamuoyuna açıklanması zorunlu tutulan mahallî idareler genel faaliyet raporunun birer örneği Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığı'na gönderilir. Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet raporlarının hazırlanıp kamuoyuna duyurulması görevi ise 3. fıkra Cumhurbaşkanlığı'na verilmiştir.

Genel uygunluk bildiriminde dikkate alınması gerektiği ifade edilen raporlardan bir başkası olan dış denetim raporları, Sayıştay'ın inceleme usulleri içerisinde yerini almaktadır.

¹⁴⁰⁹ 5018 sayılı Kanun'da yer alan raporlar, faaliyet raporlarının yanında mali istatistikler, Orta vadeli program, orta vadeli mali plan, millî bütçe tahmin raporu, bütçe kanunu tasarısı ve gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, Vergi harcamaları cetveli, kamu borç yönetimi raporu, Genel yönetim kapsamında idarelerin son iki yıllık gelir-gider tahminleri, merkezi yönetim kapsamında olmamakla birlikte bu idarelerden yardım alan kuruluş listesi, kesin hesap kanun tasarısı ve ekinde bulunan genel mizan, kesin hesap cetvelleri, devlet borçları ve hazine garantileri cetvelleri ile silinen alacaklar cetveli ve mal yönetim hesabı cetvelleri, iç denetim raporları olarak sıralanabilir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda öngörülen raporları ise dış denetim genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu, kamu iktisadi teşekkülleri denetim raporu, Sayıştay tarafından program, proje ve konu bazında gerçekleştirilen denetim ve incelemeler sonucu düzenlenen raporlar, Kamu idarelerinin kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanıp kullanmadığı konusunda yapılan denetimler sonucunda hazırlanan raporlar, idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin denetimi sonunda düzenlenen raporlar, Özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerin denetimi sonucunda hazırlanan raporlar, Kanunlarla verilen diğer inceleme ve denetleme faaliyetleri sonucunda düzenlenen raporlar olarak sıralamak mümkündür. Bkz. **Söyler / Çolak**, s.151-153.

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde “*Harcama sonrası dış denetim*” başlığıyla ayrıntılarıyla düzenlenmiş olan dış denetim modelinde yapılan,

“a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin Kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti” ve “ b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi” dir.

Aynı maddede Sayıştay tarafından yapılan denetimin sonucunda oluşturduğu dış denetim raporunun, TBMM’ye sunulacağı da düzenlenmiştir. Rapor ayrıca kamuoyuna da duyurulmaktadır.¹⁴¹⁰

Sayıştay’ın Anayasal görevleri TBMM’nin kamu harcamalarının denetimine yaptığı raporlama faaliyetiyle destek vermenin yanında, hesap yargılaması yapmayı da kapsamaktadır. Zira Anayasa’nın 160. maddesi hükmü kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının gelir v, gider ve mallarını TBMM adına denetlemenin yanında, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamayı da kapsamaktadır. Hesapların hükme bağlanması 5018 sayılı Kanun’un 68. maddesinin 5. fıkrasında, “*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesi*” olarak tarif edilmiştir. Hesapların kesin hükme bağlanması, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağladığı bir hesap yargılaması usulünün takip edilmesiyle gerçekleştirilmektedir.¹⁴¹¹

Hesap yargılamasında kamu harcamaları sırasında yapılan mevzuata aykırı iş ve işlemlerin “kamu zararı” doğurup doğurmadığı belirlenmekte ve varsa kamu zararının zararın doğumuna sebebiyet veren kamu ajanı veya ajanları tarafından karşılanmasına hükmedilmektedir.¹⁴¹² Kamu zararının doğduğuna hükmedilebilmesi için mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilmiş bir işlem sonucu doğan kamu gelirinin artışına engel olma veya

¹⁴¹⁰ Aksoy / Gelgeç / Öz, s.20.

¹⁴¹¹ Aksoy/Gelgeç/Öz, s.32.

¹⁴¹² İnan, Atilla, (1999), Kamu Görevlilerinin Devlete Karşı Akçalı Sorumluluk Düzeninin Anayasa Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, S. 34, ss.9-28, s.14.

kamu kaynağının azalmasına neden olma sonucunun, işi veya işlemi gerçekleştiren kamu görevlisinin kastı, taksirli davranışı veya ihmali sebebiyle gerçekleşmiş olması gerekmektedir.¹⁴¹³ Bununla birlikte söz konusu kamu görevlisinin, DMK'nın 12. ve 13. maddeleri gereğince görevini özen ve titizlikle yerine getirdiğinin tespiti halinde doğan kamu zararından sorumlu olduğundan söz edilemeyecektir.¹⁴¹⁴ 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde hangi hallerin kamu zararı doğuran olay olarak değerlendirileceği *numerus clausus* biçimde sayılarak belirtildiği görülmektedir. Bir başka deyişle kamu zararının doğduğu, ancak bu kanun maddesinde sayılmış olaylardan biri veya birkaçı gerçekleştiğinde söylenebilecektir. Bu olaylar,

“a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması, b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması, c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması, d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması”

olarak sayılmıştır.

3.3.2.2. Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü

Kamu kaynaklarının oluşumunda vergilerden elde edilen gelirler, önemli bir yer tutmaktadır. Anayasa'dan doğan vergilendirme yetkisi kapsamında TBMM, vergi Kanunları yapmakta ve bu Kanunların uygulanması yürütmenin düzenleyici işlemleriyle gösterilmektedir. Fakat hem konulan Kanunların Anayasa'ya uygunluğu hem de yürütmenin düzenleyici işlemlerinin yasama yetkisinin devri anlamına gelecek şekilde kullanılıp kullanılmadığı yahut dayandığı kanuna uygun olup olmadığı konularında uyuşmazlıklar çıkabilmektedir. Ayrıca, vergilendirmenin mükellefler üzerinde doğan sonuçları bakımından da Kanunlara ve Anayasa'ya aykırılıklar gündeme gelebilmektedir.¹⁴¹⁵

¹⁴¹³ İnan, s.15.

¹⁴¹⁴ İnan, s.15.

¹⁴¹⁵ Taşkan, Yusuf Ziya (2023), Vergi Hukuku: Genel Hükümler ve Türk Vergi Sistemi, 6. Baskı, Ankara, Adalet Yayınları, s.213-214; Şenyüz, Doğan / Yüce, Mehmet / Gerçek, Adnan (2023), Vergi Hukuku (Genel Hükümler), 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, s. 349-351; Ortaç, Fevzi Rifat / Ünsal Hilmi (2022), Vergi Hukuku (Genel Hükümler), Ankara, Seçkin Yayınları, s. 273-275.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın siyasi hak ve ödevler arasında konumlandığı vergi ödevinin yerine getirilmesinde vergi yükümlüsü ve vergi idaresi arasında doğabilecek uyuşmazlıkların çözümü, kamu kaynaklarının kullanımının anayasal rejimi bakımından önem taşımaktadır. Vergi uyuşmazlıklarının çözümü için Türk Hukuk sisteminde idari ve yargısal yollar öngörülmüştür. Vergi uyuşmazlıklarının idari yolla çözümü uyuşmazlığın niteliğine göre uzlaşma, düzeltme, üst makama başvuru, izaha davet ve kanun yolundan vazgeçme ve karşılıklı anlaşma, kamu denetçiliğine başvuru müesseselerinden birine başvurularak gerçekleştirilebilmektedir.¹⁴¹⁶ Yargısal çözümde ise uyuşmazlık türüne göre izlenecek yollar belirlenmiştir. Vergiler konusunda çıkarılan Kanunların Anayasa'ya aykırılığı iddiaları Anayasa Mahkemesi önünde, Kanunlara dayanılarak çıkarılan yönetmelikler, Cumhurbaşkanlığı kararları, genel tebliğler gibi düzenleyici işlemlerin kanuna aykırılığı iddiaları Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi gereğince ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay önünde çözümlenir.¹⁴¹⁷ Vergi uyuşmazlıklarının yargı organları karşısında çözümü uyuşmazlıkların sırasıyla ilk derece vergi mahkemeleri, istinaf mahkemesi olarak bölge idare mahkemeleri ve temyiz mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da çözümlenmektedir. Bu yargı yollarını tüketmiş olan ve vergi aşamalarında idarece yahut vergi yargılaması sebebiyle yargı makamlarınca haklarına güncel, kişisel ve doğrudan bir müdahalede bulunulduğu iddiasıyla bir vergi yükümlüsü, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunabilir.¹⁴¹⁸

3.3.2.3. Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Kaynaklarının Kullanımı Üzerinde Denetimine Bakışı

Kamu kaynaklarının kullanımı üzerinde denetimin gerekliliği ve meşruiyeti Anayasa Mahkemesi önünde, temsili Cumhuriyet rejimi ile gerekçelendirilerek birçok kararda ortaya konmuştur. Mahkeme'nin 2024 yılında verdiği bir kararda kamu kaynaklarının kullanımı ve temsili cumhuriyet rejimi arasındaki bağlantının oldukça net biçimde kurulduğu görülmektedir. Mahkeme karar gerekçesinde, Anayasa'nın 2. maddesine dikkat çekerek, bu

¹⁴¹⁶ **Biyan, Özgür** (2024), Vergi Hukuku, 4. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, s.273-309; **Şenyüz/ Yüce/ Gerçek**, 334-349; **Taşkan**, s.221-226; **Demirkol, Selami** (2024), Vergi Hukuku (Genel) Ders Notları, İstanbul, Beta Yayınevi, s.205-215; **Bilici, Nurettin** (2024), Vergi Hukuku, 55. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, s.199-211.

¹⁴¹⁷ **Bilici**, s. 214; **Demirkol**, s.235; **Biyan**, s.392-393; **Ortaç / Ünsal**, s.282-283; **Taşkan**, s. 215-218; **Şenyüz / Yüce / Gerçek**, s. 351-353.

¹⁴¹⁸ **Bilici**, s.216-217; **Demirkol**, s.236; **Şenyüz/ Yüce/ Gerçek**, s.368; **Gümüşkaya, Gizem** (2011), Vergi Ödevlisinin Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvurusunun Kabul Edilebilirlik Koşulları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Vergi Hukuku Özel Sayısı, S.3-4, C.17, ss.33-57.

maddede Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir devlet olduğunun belirtildiğini, anılan maddeye ilişkin olarak Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin gerekçesinde “*Demokrasi, egemenliğin millete ait olduğu bir siyasi rejimdir.*” denildiğini hatırlatmıştır. Demokratik devlette kamu kaynakları ve bu kaynakların kullanılmasına ilişkin yetki esas itibarıyla egemenliğin sahibi olan millete ait olduğundan idare, kurum ya da kuruluşların kamu kaynaklarını elde ederken ve kullanırken tabi olacağı hükümlerin hesap verme yükümlülüğüne uygun şekilde düzenlenmesinin bir zorunluluk olduğunu ifade etmiştir.¹⁴¹⁹ Aynı kararda, mali düzenin denetimiyle ilgili mevzuatın yapılma amacı, “*denetime açık ve şeffaf bir mali düzen kurmak*” olarak değerlendirilmiş ve 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun ile bu Kanunların kurduğu denetim sistemi bu amaç doğrultusunda yapılan mevzuatın bir parçası olarak görülmüştür. 4734 sayılı Kanun’un devletin gerçekleştirdiği mal ve hizmet alımlarında gerçekleştireceği ihaleler için belirlediği saydamlık, hesap verilebilirlik ve fırsat eşitliği ilkelerinin Anayasa’nın hukuk devletini düzenleyen 2. ve kanun önünde eşitliği düzenleyen 10. maddelerine dayandırıldığı kararda, bu ilkelere uymanın söz konusu Anayasa maddelerinin varlığı sebebiyle anayasal bir zorunluluk teşkil ettiğine kanaat edilmiştir. Anayasa maddeleri ile devlet alım satımlarında uyuması gerekli ilkeleri arasında kurulan bağlantı, kamu ihalelerinde süreçlerin açık ve şeffaf yürütülmesi ve ihaleye katılanlara eşit muamele edilmesiyle ilgilidir. Zira devlet, ihaleler sonucunda satın aldığı mal ve hizmetler karşılığında kamu kaynağı teşkil eden bir miktar parayı ihaleyi kazanan özel kişilere vermekte, bu durum bir kamu harcaması meydana getirmenin yanında kurulan hukuki ilişkinin karşı tarafı açısından kamu kaynağından kazanç elde etmek anlamına gelmektedir. Bu sebeple hem kamu kaynağının esas sahibi olan millet hem de somut mal ve hizmet alımından ötürü kamu kaynaklarından kazanç elde eden özel kişiler bakımından ihale süreçlerinin gidişatı ve aşamaları hakkında bilgi sahibi olmaya ve bu gidişatın belirli ve öngörülebilir olmasına ilişkin, Anayasa’nın 2. maddesinden kaynaklanan bir hak doğmaktadır. Ayrıca kamu kaynağından kazanç elde etmeye hakkı olma bakımından Anayasa’nın 10. maddesi dolayısıyla eşit olan adayların, bu durumlarına uygun şekilde ihale süreçlerinde eşit muamele görmesi bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu iki hakkın devlete yüklediği yükümlülüklerin yerine getirilmesi için mal ve hizmet alım satımlarında kullanılan kamu kaynağı üzerinde denetim yapılmasının zorunlu olduğu, kararda takdir

¹⁴¹⁹ AYM, E.2021/78, K.2024/181, 05/11/2024. Benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2019/93, K.2023/87, 4/5/2023, § 41; AYM, E.2020/68, K.2023/230, 28/12/2023, § 17; AYM, E.2021/14, K.2023/173, 11/10/2023, § 83; AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024, §90.

edilmiştir. Bu değerlendirmenin sonucunda Mahkeme, mali denetim düzenini kuran 5018 sayılı Kanun'un kamu ihalelerinde uygulanmaması öngören dava konusu kuralı, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁴²⁰

Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımından da anlaşıldığı üzere kamu kaynakları üzerindeki denetim, demokratik bir cumhuriyet rejiminin olmazsa olmaz unsuru olmak itibarıyla anayasal öneme sahip bir konudur.

3.3.3. İdari Denetim

Kamu idarelerinin kamu kaynakları üzerinde kullandığı yetkilerin anayasaya ve Kanunlara uygun, etkin ve verimli olup olmadığına yönelik denetim modellerinde siyasi ve yargısal denetim kadar, idari denetim de önem taşımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasal sisteminde kamu yönetimini denetlemek üzere idarenin başı olan Cumhurbaşkanı'na bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu'na (DDK) Anayasa'nın 108. maddesi ile iç denetim yetkisi tanınarak bu ihtiyaç karşılanmaya çalışılmıştır. Mezkur Anayasa maddesinde İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu'na, *“Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri”* yapma yetkisi verilmiştir. DDK hakkında 5 sayılı CBK'de tekrar edilen bu yetki kapsamında yapılacak denetim ise Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilât Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik'te *“ Kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediüklerinin ve hizmetlerin amaç, plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve idari hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanması”* olarak açıklanmıştır.¹⁴²¹ Burada özellikle, DDK'nin denetim yetkisi kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların

¹⁴²⁰ AYM, E.2021/78, K.2024/181, 05/11/2024, § 69-84. Benzer değerlendirme için bkz. AYM, E.2021/14, K.2023/173, 11/10/2023, § 81-95.

¹⁴²¹ **Tögel, Akif** (2016), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu'nun İdari Denetimdeki Rolü, Ombudsman Akademik, S.5, ss.91-110; **Erdem, Abdullah Yasin** (2016), Cumhurbaşkanlığı hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu, B.U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.35, S.2, ss.1-24.

görevlerini plan ve bütçe açısından etkinlikle yürütüp yürütmediğinin ve eğer hizmetlerin yürütümünde bütçe, plan ve sayılı diğer unsurlar bakımından etkin yönetimin dışına çıkılması söz konusuysa bu durumun sorumlularının ortaya çıkarılması biçimindeki denetim biçimi, kamu kaynakları üzerindeki tasarrufların bir iç denetime tabi tutulması açısından önemlidir. Zira bütçe kanunu kapsamında ortaya konmuş gelir ve harcama disiplini, ancak kendisine uyulduğu zaman bütçe hakkının gereği gibi millet iradesini kamu kaynaklarının idaresine yansıtma gücüne sahiptir. Plan ve bütçeye uyulmaması bu yönüyle, kamu kaynaklarının kamusal karakterine zarar verebilecektir. Bütçe yılı içinde toplanması hedeflenmiş olan vergilerin toplanmasının ihmal edilmesi veya kamu harcamalarında harcama izinlerini aşan miktarlarda harcamada bulunulması yahut kamu kurum ve kuruluşlarda fazla enerji sarfiyatı gibi nedenlerle kurumlara sağlanan ödeneklerin aşılması bu tür zararlar arasında sayılabilir. Bu konular hakkında her ne kadar Sayıştay eliyle kamu kurumlarının dış denetiminin yapılması hususu ilgili mevzuatta düzenlenmişse de bir iç denetim unsuru olan DDK'nin denetim hususunda yargısal denetime koşut bir idari denetim yapması, milli iradenin bir tezahürü olan bütçenin uygulanmasını garanti altına almada önemli bir hukukî ve idarî araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkezî idare, Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrası gereği idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde mahallî idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelere tanınan ve anayasal güvence altına alınan özerkliğin bir istisnası olarak kabul edilen vesayet ilişkisinin, mahallî idarelerin özerkliği ilkesiyle uyumlu şekilde işletilmesi gerekir.¹⁴²² İdari vesayet kapsamında merkezî idare, vesayete ilişkin yetkilerini kanunla düzenlenmeleri koşuluna bağlı olarak kullanabilmektedir. Bu kapsamda merkezî idare tarafından hukukilik denetimi yapılabileceği gibi, yerindelik denetimi ve mahallî idarenin kararları üzerinde ikame de yapılabilmektedir.¹⁴²³ Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında belirtildiği üzere, mahallî idarelerin maliye işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Söz konusu kanunların aynı fıkranın son cümlesinde belirtilen, mahallî idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerekliliğine aykırı olmaması gerekir. Örneğin, vesayet yetkisi tanıyan kanunlar ve uygulanma biçimleri, mahallî idarelerin kendi kaynaklarını temin etme ve bütçelerini

¹⁴²² **Gündüz, Fatma Ebru** (2015), Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 33, ss.63-89, s.70.

¹⁴²³ **Gündüz**, s.86.

oluşturma yetkilerini akim bırakacak nitelikte olmamalıdır.¹⁴²⁴ Güncel olarak, Belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi, 5018 sayılı Kanun’un 77. maddesinde belirtilen, “*mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk ve kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; (...) belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir*” kuralı doğrultusunda uygulanmaktadır. İl özel idarelerindeyse idari vesayet denetimi, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanun’un 38. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “*il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir*” hükmüne tabidir. Bu iki kanun hükmünde dikkati çeken, il özel idareleri üzerindeki vesayet denetiminde mali denetimin tamamen vesayet ilişkisinin dışında kabul edilmesi, belediyeler üzerindeki denetimde ise İçişleri Bakanı’nın vesayet yetkilerinin kullanımı için belirgin yolsuzluk ve kamu zararına yönelik emarelerin aranıyor olmasıdır. İl özel idarelerinde iç ve dış denetim için 5018 sayılı Kanun’da öngörülen denetim usullerine atıf yapılmakta olup, buradaki denetim dış denetim bakımından Sayıştay denetimine, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi gibi bütçe kalemleri bakımından harcamaların yapılmasında rol alan görevlilerin birbirleri üzerindeki kontrolü anlamındaki iç denetim bakımındansa 5018 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinde öngörülen denetime karşılık gelmektedir.¹⁴²⁵

¹⁴²⁴ **Önen, Semih Mustafa / Eken, İhsan** (2016), Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.15, S.56, ss.216-234, s.219-220. İl özel idareleri için yapılan benzer bir değerlendirme için bkz. **Bucaktepe, Adil / Coşkun Mert, Nilüfer** (2025), İl Özel İdaresinin Mali Denetimi Hakkında Bir Değerlendirme, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.24, S.2, ss.745-763, s. 752.

¹⁴²⁵ **Bucaktepe / Coşkun Mert**, s.753-760.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çalışmamızda kendi anayasaları tarafından çerçevelenmiş Arjantin hukuku ve Türk hukuku, iki ayrı hukuk sistemi olarak derinlemesine incelenmiştir. Bu iki ayrı hukuk sistemi arasında içeriksel farklılıklar olduğu kadar, bu sistemleri yaratan arka planda da önemli farklılıklar bulunmaktadır. İdeoloji, tarihsel gelişim, coğrafi koşullar gibi farklılıklar hukuk sistemini yaratan arka planda ayrışma yaratırken, bu arka plan farklılığının sonucu olarak iki ülke arasında oluşan siyasal sistem farkları da kendini göstermiştir. Siyasal sistem farklılıklarıysa doğrudan kamu maliyenin anayasal disiplini etkilemiştir. Tüm bunların bir getirisi olarak her iki ülkede kamu kaynaklarının kullanımını düzenleyen anayasal rejimin varlığı ve unsurları, kendine has bir sistematikte açıklanmıştır.

İki ülkenin sistematğinde oluşan farklılıkların her birinin sebepleri bulunmakta olup, sistem özellikleri bakımından anlam ifade etmektedirler. İlk olarak, kamu kaynaklarının oluşumunda Arjantin için “Gelirlerin Elde Edilmesinde Anayasal Yetki Dağılımı” başlığı tercih edilmiş ve bu başlık altında Ulusal Devlet’in yasama organı ile yürütme organı arasındaki yetki dağılımının incelenmesinin yanında Ulusal Devlet ile eyaletler arasındaki yetki dağılımı incelenmiştir. Türkiye içinse “Kamu Kaynaklarının Oluşumunda Devlet Organlarının Yetkileri” başlığı altında Devlet organlarının yetkileri yasama organı (TBMM), yürütme organı ve yargı organı arasındaki yetki dağılımı ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımı ele alınmıştır. Mahallî idarelerde kamu kaynağı oluşturma konusunda özel olarak Türkiye Belediyeler Birliği ile İller Bankası’nın mahallî idarelerin kamu kaynaklarının oluşumundaki rolü öne çıkarılmıştır.

Kamu kaynaklarının oluşumunun incelenmesinde iki ülke arasında oluşan sistematik ayrımın temel sebebi Arjantin’de devlet şekli olarak Federalizm uygulanırken Türkiye Cumhuriyeti’nin üniter bir devlet olmasıdır. Arjantin’de uygulanan federalizmin üniter çağrışımlarının getirisi olarak kamu kaynaklarının oluşumunda yetki dağılımını farklı devlet düzeyleri arasında düzen sağlayan Anayasa altı kapsayıcı Ulusal düzenlemeler altında ele alma gerekliliği bulunmaktadır. Bu da kamu kaynaklarının kullanımı konusunda tek bir yasama yürütme yargı ayrımı altında tüm anayasal rejimi değerlendirmeyi de ulusal anayasal sistem ve eyalet anayasal sistemleri olmak üzere ayrılan çoklu bir anayasal rejimden söz etmeyi de olanaksız kılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak Arjantin’de kamu kaynaklarının kullanımındaki yetki dağılımı tek bir başlık altında ve bütünlük içerisinde ele alınmıştır. Türkiye’nin üniter yapısında kamu kaynaklarının oluşturulmasıyla ilgili yetki dağılımını,

yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkilerini ortaya koyarken mahallî idarelerin gelirlerinin devletin gelir düzenine nasıl entegre olduğunu göstermek suretiyle açıklamak mümkün olmaktadır. Bu imkân Türkiye’de Mahallî idarelerin gelirleri ile ilgili kuralların, esas itibariyle bu idarelerin kuruluş ve görevlerini düzenleyen Kanunlarda yer almasından ve genel bütçe düzenine ilişkin Kanunların gelirlerin toplanması konusunda bu Kanunlara atıf yapmasından ileri gelmektedir.

Çalışmamızda kamu kaynaklarının harcanması konusundaki anayasal rejimin incelenmesinde de Türk hukuku ve Arjantin Hukuku arasında sistematik farklılıklar oluşmuştur. Arjantin hukuku bakımından kamu kaynaklarının harcanması konusu, harcama konuları temel alınarak sınıflandırılmışken, Türkiye’de harcamaya yetkili organlar temel alınarak sınıflandırılmıştır. Buradaki farklılığın sebebi, Arjantin’de kamu kaynağı harcamanın dayandığı kuralların belirlenmesi ve yorumlanmasında harcama konularının ana değişken olmasından, Türkiye’de ise harcamanın hedefinin aynı ölçüde derin bir farklılığa yol açmamasından kaynaklanmaktadır. Arjantin Cumhuriyeti’nin sosyal güvenlik sisteminin 2001 yılında yaşadığı ekonomik krizin ardından günümüze kadar devam ettirdiği ekonomik olağanüstü hâl kurallarına dayanıyor oluşu, kamu hizmetlerinin ise büyük çoğunluğu itibariyle özel sektör tarafından görülmekte oluşu bu hususta belirleyici olmuştur. Türkiye’de sosyal güvenlik ve kamu hizmetleri olağan hukuk içerisinde ve kural olarak kamu sektörü odaklı değerlendirildiğinden, tüm harcamaları harcamaya yetkili kılınan organların tabi olduğu genel rejim içerisinde ele almak mümkün olmuştur. Bunun yanında Kamu özel iş birlikleri uygulamalarına ilişkin kurallar da, bütçe sistemine entegre biçimde ihdas edilmiş olduklarından, genel harcama rejiminin içerisinde ele alınabilmektedir.

Kamu kaynakları üzerinde denetim konusunda Türk hukuku ve Arjantin Hukuku incelememiz arasında oluşan sistematik farklılıklar, genel olarak Latin Amerika ülkelerinde, özel olarak Arjantin’de, yönetimde şeffaflık konusundaki özel hassasiyetten ileri gelmektedir. Türk hukukunda kamu kaynakları üzerindeki denetim konusu siyasi denetim, yargısal denetim ve idari denetim başlıkları altında açıklamak mümkünken, Arjantin hukukunda şeffaflığın sağlanmasına yönelik özel düzenlemeler ve kurumlara yüklenmiş ayrıntılı yükümlülükler, daha derin bir incelemeyi gerekli kılmıştır.

Arjantin ve Türkiye, birbirinden farklı ideolojik temeller üzerine kurulmuş iki Cumhuriyettir. Arjantin’de Alberdi’nin görüşleriyle somutlaşmış, serbest girişimi ve klasik liberalizmi temel alan kuruluş ideolojisinin Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşunda aynen veya benzer şekilde temel alındığını söylemek mümkün değildir. Zira Türkiye

Cumhuriyeti'nin kuruluşu, *laissez faire* anlayışından ziyade, çalışmanın içerisinde ifade ettiğimiz üzere kontrollü bir sermaye sınıfı oluşturma ve geliştirme öyküsüne dayanmaktadır. Devlet kontrolünde bir kapitalizm ve koşulları devlet tarafından belirlenen bir ekonomik hayat, kuruluşu itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti'nde benimsenen ideolojik tutumu daha iyi yansıtmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa reformlarına kaynaklık eden ideolojik kırılmaların seyri bakımından iki ülke arasında benzerliklere de rastlanmıştır. Örneğin, sosyal demokrat ideolojinin yükselişe geçmesinin sonucu olarak 1961 Anayasası'nda çalışma hayatına ve devletin ekonomik hayata müdahalesine ilişkin hükümlerin yer almasına koşut olarak Arjantin'de Peronizmin yükselişi neticesinde önce 1949 Anayasa reformuyla aynı hususlardaki güvence hükümleri Anayasa'ya dahil olmuştur. 1949 Anayasası'nın askeri diktatörlük rejimi tarafından 1955'te yürürlükten kaldırıldığının ilan edilmesinin ardından 1957'de 1853 Anayasası'nın orijinal hali yürürlüğe konmuş, ek olarak yalnızca sosyal ve ekonomik haklar bakımından devletin yükümlülüklerini düzenleyen mükerrer 14. maddesi eklenmiştir.¹⁴²⁶

Arjantin Cumhuriyetinin yaşadığı ideolojik kırılmalar arasında 1945'te Juan Domingo Peron'un iktidara gelişiyle taçlanan ve toplumun işçi sınıfı başta olmak üzere alt sınıflarının iktidarını ilan etme iddiasını taşıyan 17 Ekim Devrimi ve bu devrimi ortadan kaldırıp Arjantin Cumhuriyeti'ni kuruluş kodları olan Alberdi'nin 1853 Anayasası'na geri çevirme iddiasını taşıyan 1955 askerî darbesi önem arz etmektedir. Zira bu siyasi gelişmelerin her ikisine de sarsıcı kitlesel eylemler eşlik etmiş olup, bu yönüyle anayasal ekonomik düzenin tolum nezdinde taşıdığı önemi ortaya koyan köşe taşı hadiseleri olarak tarihe geçmişlerdir. 17 Ekim 1945 tarihinde işçi sınıfının geniş tabanlı desteğiyle yükselen Perón'u, ideolojisini ve siyasi hareketini siyaset sahnesinden silmeye yönelik olan 1955 askeri darbesini işveren birliklerinin çoğu ve neredeyse tüm basın kuruluşları, kilise ve önde gelen siyasi partiler desteklemiş, toplumun orta sınıfını temsil eden kuruluşlar, ileri gelen akademisyenler ve yazarlar desteklemiş, ülkenin dört bir yanında orduyu selamlayan ve devrik Başkan Juan Domingo Peron ve eşi Eva Peron'a ait portre ve büstlere zarar vermeyi içeren eylemler yapılmıştır.¹⁴²⁷ Buna karşın alt sınıflarsa Peronist kimliklerinden vazgeçmeyerek darbeye karşı yoğun direniş göstermişlerdir.¹⁴²⁸

¹⁴²⁶ Adamovsky, s.210.

¹⁴²⁷ Adamovsky, s.210.

¹⁴²⁸ Adamovsky, s.210.

1945 ve 1955 yılında ekonomik toplum düzenini yeniden belirlerken Anayasal düzende de devrim niteliğinde değişiklikler yapan iki hadisenin temelinde, iki ana ideolojik temel yer almaktadır. Bunlardan biri ekonomik liberalizmi temel alan ve üniter yönelimli görüş, diğeryse Yrigoyen'in öncülük etmiş olduğu ve J.D.Peron ile en güçlü haline ulaşan sosyal adaletçi ve federalizmin değerlerini öne çıkaran Yrigoyenist-Peronist görüşlerdir.¹⁴²⁹ Yrigoyenist-Peronist görüş çizgisi, radikalizm (*el radicalismo*) ve Peronizm (*el peronismo*) olmak üzere iki siyasi akım doğurmuştur.¹⁴³⁰ Bunlardan Radikalizm, Latin Amerika'da Şili ile birlikte Arjantin'de 19. yüzyıl sonlarında ortaya çıkmış olan, oligarşik hakimiyete karşı orta sınıfların desteğini alarak iktidara gelmiş görüştür.¹⁴³¹ Laik eğitimi ve kilise-devlet ayrılığını öne çıkarır ve ulusal ekonomik kalkınmayı oligarşik rantçılığa karşı savunur.¹⁴³² Hareketin lideri Arjantin'de iki dönem Başkanlık yapmış olan (1916-1922 ve 1928-1930) Hipólito Yrigoyen ve partisi Radikal Sivil Birlik (*Unión Cívica Radical-UCR*)'tir.¹⁴³³ Bununla birlikte Yrigoyen Radikalizmi, "Hayatım ve Doktrinim" (*Mi Vida y Doctrina*) adlı eserinde bir siyasi ideoloji olmaktan öte, Arjantin Cumhuriyeti'nin bağımsızlığının 25 Mayıs 1810'da ilan edilmesine atıfla, "Mayıs kökünde filizlenen Millî Görüş Hareketi" ve nihayetinde "vatanın kendisi" olarak tanımlamıştır.¹⁴³⁴ Yrigoyen'in bakış açısıyla bu hareket, rejim¹⁴³⁵ tarafından yapılan seçim mekanizmalarının manipölasyonu ve halk egemenliği ilkesinin saptırılışından kaynaklanan bozulmaları onarmak için ortaya çıkmıştır.¹⁴³⁶ Zira Hipólito Yrigoyen'in Başkan seçildiği 1916 seçimlerine kadar açık oy ilkesi geçerlidir ve muhafazakar yönetimin ismi sıkça seçim hileleri ile anılmaktadır. Radikalistleri, sosyalistleri, entelektüelleri bir arada barındıran hareketin ortak paydası genel

¹⁴²⁹ **Pepe, Lorenzo** (2002), *Perón y el 17 de Octubre*, (içinde) Prof. Oscar Castellucci (Dir.), *Perón y el 17 de Octubre, JDP, los trabajos y los días*, 1, Editorial de la Biblioteca del Congreso de la Nación, ss. 11-15, s.12. makale Kongre'nin yayınevinden çıkarılmış olan bir kitaba dahildir ve Peronist Adaletçi Parti (*Partido Justicialista*) milletvekilliği yapmış olan Lorenzo Pepe tarafından kaleme alınmıştır.

¹⁴³⁰ **Tcach, César** (2016), *Movimientos en perspectiva comparada: peronismo y radicalismo yrigoyenista*, *Perfiles latinoamericanos*, C.24, S.48, Temmuz/Aralık, Meksika, ss. 61-82, s.61.

¹⁴³¹ **Zapata, Francisco** (1990), *Ideología y Política en America Latina*, Colegio de México, Meksika, s. 298.

¹⁴³² **Zapata**, s.298.

¹⁴³³ Parti "Toplumsal Birlik" (*Unión Cívica*) adıyla 1891 yılında Leandro N. Alem tarafından kurulmuş ve 1897 yılında dağılmıştır. Ona Radikalist karakterini veren kişi, 1904 yılında partiyi yeniden kuran Hipólito Yrigoyen olmuştur.

¹⁴³⁴ **Tcach, s.66; Yrigoyen, Hipólito** (1923), *Mi Vida y Doctrina*, Buenos Aires, Leviatan, s.203.

¹⁴³⁵ "Rejim" (*régimen*) kelimesi Yrigoyen tarafından "Dava" (Causa) kelimesiyle birbirine zıt anlamda kullanılmıştır. Buna göre rejim, muhafazakarları ve ittifak halinde oldukları yabancı menfaatleri, Dava ise Radikalist Toplumsal Birliği ve ulusu temsil eder. Bkz. Tcach, s.66; **Persello, Ana Virginia** (2007). *Historia del radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa, s.37.

¹⁴³⁶ **Tcach**, s.66.

olarak idarenin ahlaki, patronaj ilişkilerinden uzak, açık ve bilinebilir kurallara dayalı ve keyfilikten uzak işlemesi amacı olmuştur.¹⁴³⁷

Yrigoyen'in "rejim" lafzıyla niteleyip karşısına aldığı muhafazakâr yönetim, Arjantin'de 1880-1916 yılları arasında hâkim olan yönetim anlayışını temsil etmektedir. Muhafazakâr yönetimin kimliğini onun birlik, bütünlük ve düzen içerisinde özgür bir rejim altında hükümet etme gayreti oluşturmaktadır.¹⁴³⁸ Bu gayretin arka planında, 1810'da bağımsızlığını ilan ettikten sonra Arjantin'in siyasi bütünlüğünü bir türlü sağlayamamış olması gerçeği yer almaktadır.¹⁴³⁹ Arjantin'in tek ticari limanına sahip olması nedeniyle kurulmaya çalışılan Arjantin Cumhuriyeti Devleti açısından kurucu ekonomik değere sahip Buenos Aires'in 1853'te ilan edilen Arjantin Anayasası'nı kabul etmemesi ve ayrı bir devlet olarak varlığını sürdürmesi, çetin askeri ve siyasi mücadelelere sebebiyet vermiştir. Buenos Aires, 1859 yılında San José de Flores Paktı'nın imzalanmasıyla 1853 Anayasası'nın öngördüğü üzere bir konfederasyon olan Arjantin'e dahil olmuştur. Fakat bu da tek başına ulusal birliği sağlamaya yetmemiş, Cépeda ve Pavón savaşlarıyla Buenos Aires ve Arjantin Konfederasyonu arasındaki egemenlik mücadelesi sürmüştür.¹⁴⁴⁰ 1862-1880 yılları arasında Başkanlık yapmış olan Bartolomé Mitre (1862-1868), Domingo F. Sarmiento (1868-1874) y Nicolás Avellaneda (1874-1880) tarafından iç karışıklıkların giderilmesi, tüm ulusal topraklarda Arjantin'in ulusal egemenliğinin tanınmasının sağlanması ve liberal yönetim ideolojisinin yerleştirilmesi sağlanmıştır.¹⁴⁴¹ Ayrıca bu süre zarfında Arjantin'in dünya pazarındaki hammadde tedarik eden ve işlenmiş malları satın alan konumu netleştirilmiştir. Nihayet 1880'de general Julio A. Roca'nın iktidara gelişiyle ekonomide tarımsal ihracatçı (*agroexportador*)¹⁴⁴², siyasette muhafazakâr liberal model altında arzu edilen bir, bütüncül ve düzenli hükümet pratiği Arjantin Cumhuriyeti'ne egemen olması süreci tamamlanmıştır.¹⁴⁴³ Muhafazakâr liberaller, demokrasinin toplumun eğitilmesi yoluyla gelecekte kazanılacak bir değer olduğunu savunmuşlar¹⁴⁴⁴ ve liberalizmin materyal yönünü,

¹⁴³⁷ **Persello, Ana Virginia** (2001), *Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930*, Sociohistórica, S. 8, ss. 121-152, s.123.

¹⁴³⁸ **Botana, Natalio R.** (1977), *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, s.35.

¹⁴³⁹ **Botana** (1977), s.25.

¹⁴⁴⁰ **Botana** (1977), s.29.

¹⁴⁴¹ **Adamovsky**, s.110.

¹⁴⁴² **Adamovsky**, s.124-129.

¹⁴⁴³ **Botana** (1977), s. 32-37.

¹⁴⁴⁴ **Ferraro, Liliana Juana** (1997), *Reflexiones sobre el pensamiento político de Avellaneda*, Revista de Historia Americana y Argentina, Yıl: XIX, S. 37, ss. 214-247, s.242.

bir diğerk deyişle serbestçe büyüme ve zenginleşmeyi, devletin ve kurumlarının düzenlenmesini ve güçlendirilmesini öncelemişlerdir.¹⁴⁴⁵

Radikalizmi, liberal muhafazakarlıkla karşılıklı olarak incelerken, 1853 Arjantin Anayasası'nın mimarı Alberdi'nin Anayasa'ya dercettiğı ideolojisinin bu iki ideoloji karşısındaki durumunu da incelemek gerekmektedir. Zira 1860 yılında reforme edilmiş versiyonu liberal muhafazakarlarca uygulanırken Anayasa'nın üzerine bina edildiğı ideolojiden sapma göstermiş olup olmadığı ve nihayet radikalizmin bu akışta yarattığı ideolojik kırılmayı anlamak mümkün olacaktır. Radikalizmi müteakip ve aynı kaynaktan ilham alarak ortaya çıkan Peronizmin Anayasa'ya verdiği yeni ideolojik yönü tespit etmek de aynı ideolojik kırılma hattını takip etmeyi gerektirmektedir. Alberdi'nin ideolojisi, devletin üniter yahut federal olması arasında net bir tercihe dayanmamakta, tüm kaygısının tüm yurt sathında ulusal egemenliğı hâkim kılmak olduğu anlaşılmaktadır.¹⁴⁴⁶ Aynı pragmatik aklın Alberdi'nin güçlü yönetimlerden yana olan tavrı bakımından da geçerlidir. Alberdi'ye göre bir iktidar, yerel güçleri kontrol edebilecek kadar güçlü, yerel yöneticileri yeni yönetim organizasyonuna dahil etmeye yetecek kadar esnek olmalıdır.¹⁴⁴⁷ Ekonomik görüşü bakımından kapitalizme olan yakınlığı, daha önce de ifade ettiğimiz gibi Arjantin Federal Anayasası'nın ekonomi politik içeriğinin, sermayenin ve toprağın serbest hareketinden ibaret olduğu yönündeki beyanından anlaşılabilen Alberdi'nin, devletin gelir sistemi konusundaki görüşlerinin de liberalizmden yana olduğu, bir devlette maliyenin olabildiğince küçük tutulması gerektiğı, ulusun zenginliğinin en büyük düşmanının bir devlette maliyenin zengin olması biçiminde kurduğu mantıktan çıkarılabilmektedir.¹⁴⁴⁸ Alberdi'nin bu görüş çizgisinin muhafazakar liberallerle taban tabana zıtlaşmadı söylenebilirse de, iki ideoloji arasında belirli noktalarda farklılıkların bulunduğunu ifade etmek mümkündür. Zira muhafazakâr liberallerle Alberdi arasındaki karşıtlık tarihin her noktasında aynen geçerli olmamıştır. 37 kuşağı olarak isimlendirilen entelektüel düşünce birliğı için de isimleri birlikte anılmış düşünür ve yazarlar içerisinde birlikte yer almışlardır.1835-1852 yılları arasında Başkanlık makamında bulunmuş olan ve kurduğu siyasal yönetim bugün genel bir görüş birliğı içerisinde "diktatörlük" olarak isimlendirilen Rosas'ın iktidarını sonlandırmak için General Justo José de Urquiza önderliğinde kurulan geniş tabanlı ittifakta Alberdi ile Sarmiento ve Mitre gibi muhafazakâr liberaller birlikte yer

¹⁴⁴⁵ Ferraro, s.242.

¹⁴⁴⁶ Botana (1977), s.46-47.

¹⁴⁴⁷ Botana (1977), s.46.

¹⁴⁴⁸ Alberdi, s. 23-25.

almışlardır.¹⁴⁴⁹ Ancak 1852 yılında Caseros Savaşı sonucu Rosas'ın devrilmesiyle amacına ulaşın ittifak kısa süre içinde dağılmaya başlamış, Mitre ve Sarmiento ile Alberdi arasındaki karşıtlık bu dönemde ortaya çıkmıştır.

Alberdi ile Mitre ve Sarmiento'nun da dahil olduğu, 1830'larda yetişen yazar, yayıncı ve devlet adamlarından oluşan ve "37 Kuşağı" olarak bilinen kuşak, esasen homojenlik arz etmeyen, kendilerine yakıştırılan "romantik" kimlikleriniyse kuruldıkları ve eserlerini verdikleri dönemde genel olarak Avrupa'da fakat özellikle Fransa'da etkili olan romantizm akımına duydukları yakınlıktan almaktadırlar.¹⁴⁵⁰ Arjantin tarihinde ulusal kimlik inşa etme ihtiyacına odaklanan ve bütüncül bir kültürel dönüşümü hedefleyen ilk entelektüel hareketi teşkil etmektedirler.¹⁴⁵¹ Fransa'da 1830 devrimini doğurmuş olan Fransız romantizmiyle bağları da bu kimlik inşası hedefine ve içeriğine uygun olarak kurulmuştur. 1800'lerde ulusal devrim tecrübesi yaşayan birçok başka ülkenin (Polonya, Belçika, İspanya vb.) entelektüelleri gibi Arjantin'in 37 kuşağı da Fransa'da gerçekleşen 1830 devrimi örneğini kendilerine rehber almışlardır.¹⁴⁵² Zira bu örnekte Napolyon'un düşüşünden sonra iktidara gelen eski Bourbon hanedanı ifade ve yayın özgürlüğü adına devrilmiştir.¹⁴⁵³ 1814 ile 1830 arasında (yüz güün dönemindeki kesinti hariç) Fransa'da ilahi hukuku temel alan eski monarşiye dönme girişimi yaşanmış, bu süre boyunca 16. Louis'nin iki küçük kardeşi olan XVIII. Louis ve küçük kardeşi X. Charles tahtta bulunmuştur. Tepkisel ve baskıcı bir politik çizgi takip ettiğinde X. Charles'a karşı liberal burjuvazinin ve cumhuriyetçilerin birleşmesiyle oluşan muhalefet, "restorasyon dönemi" adı verilen bu rejimi yıkmıştır.¹⁴⁵⁴ Devrim süreci sonunda burjuvazi ve iş adamları cumhuriyetçileri dışlayan taraf olmuş ve liberal bir parlamenter monarşi kurmuşlardır.¹⁴⁵⁵ Arjantin'de Fransız romantizminden ve 1830 devriminden alınan ilham, Rosas'ın diktatörlük rejimini özgürlükler adına yıkmak ve yerine ekonomik liberalizmi ana merhale addeden, bununla birlikte güçlü lider konumundaki

¹⁴⁴⁹ **Fariás, Matías** (1921), "El mercado, fase superior de la revolución": J.B. Alberdi, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, ss.7-55, s.7.

¹⁴⁵⁰ **Fariás**, s.10.

¹⁴⁵¹ **Myers, Jorge** (1961), "La revolución de las ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas": Noemí Goldman (direktör), Federico Polotto (editör), Juan Suriano (koordinatör), Nueva historia argentina. Tomo III: Revolución, República, Confederación (1806-1852), Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1998, ss. 381-443, s. 383.

¹⁴⁵² **Herrero, Alejandro** (2000), El romanticismo en Francia. El estudio de un caso. <Introducción General a la Historia del Derecho>> de Eugenio Lerminier (1829), Prohistoria, S.4, ss.95-115, s.97.

¹⁴⁵³ **Vaillant, Alain** (2005), El romanticismo y el triunfo de lo impreso, Secuencia, S.62, Mayıs-Ağustos, ss.183-194, s.191.

¹⁴⁵⁴ **Vaillant**, s.191.

¹⁴⁵⁵ **Vaillant**, s.191.

bir başkandan da vazgeçmeyen ve bu bakımdan parlamenter monarşiye yaklaşan bir devlet modelinin idealize edilmesiyle vücut bulmuştur.

Avrupa'dan gelen eserlerin “Edebiyat Salonu” (*Salón Literario*) adı verilen Buenos Aires eliti tarafından dar meclislerde, Arjantin'in 1853 Anayasası'nın mimarı J.B. Alberdi başta olmak üzere öne çıkan aydınların önderliğinde tetkik edilerek okunması faaliyetiyle kimliğini bulan 37 Kuşağı, bir anlamda İtalya'daki Carbonariler yahut Osmanlı'daki Jöntürkler hareketinin izdüşümü gibi Monarşi karşıtı bir gençlik hareketi olarak sınıflandırılmaktadır.¹⁴⁵⁶ Rosas'ın iktidarı süresince gizli ve dar bir çevrede entelektüel faaliyet göstermiş olmakla birlikte Rosas'ın düşüşünden sonra 37 kuşağının fikirlerinin Arjantin'de kabul görmesi ve dahası ona yön vermesi neredeyse hiçbir zorluk olmadan gerçekleşmiştir.¹⁴⁵⁷ Bu kapsamda, Alberdi'nin bir “aksiyon kitabı” olarak nitelediği ve 1853 Anayasası'na temel alınan kitabı “*Bases y Puntos (...)*” ve Arjantin Cumhuriyeti'nin temel gelir sistemini açıkladığı “*Sistema Rentístico (...)*” kitapları büyük etki doğurmuş, kurucu metinler olarak referans alınmıştır.

Sarmiento'nun “*Facundo*” isimli eseri, Arjantin Cumhuriyetinin felsefi ve ideolojik temellerine kaynak teşkil etmek hususunda Alberdi'nin “*Bases y Puntos (...)*” eseriyle birlikte değerlendirilmekteyse de bu iki eserin gösterdiği ideolojik doğrultular arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. *Facundo*, Fransız romantizmiyle birlikte cumhuriyetçiliğin ve aydınlanmacı görüşün harmanlandığı, bununla birlikte karakterini aydınlanmacı düşünceden alan ve siyasal yönetim anlayışı bakımından despotik unsurlar barındıran bir eserdir.¹⁴⁵⁸ Sarmiento, burjuvaziye kendisiyle mücadele edilmesi gereken bir unsur olarak ele almakta, kolonyal dönemden arta kalan yerel toprak zenginleri olan *caudilloları* anahtar bir konuma yerleştirmektedir.¹⁴⁵⁹ Alberdi entelektüel çabasını pragmatik bir bakış açısıyla ulus inşası ve anayasal düzenin sağlanması için fayda verecek hukuk ve siyaseti bulmaya hasretmişken Sarmiento, ideal toplumsal düzen ve kültürel devrim arayışında olmuştur.¹⁴⁶⁰ Alberdi'nin Avrupa'dan gelecek göçlerle ileri ve modern bir kurucu toplum yapısı kurma ve bu toplum üzerine devletin kurumsal yapısını inşa etme stratejisi

¹⁴⁵⁶ Myers, s.400-401.

¹⁴⁵⁷ Myers, s. 393.

¹⁴⁵⁸ Jitrik, Noé (1993), Prólogo, “El Facundo: La Gran Riqueza de la Pobreza”: Domingo Faustino Sarmiento, *Facundo*, ss.IX-LII, XX-XXI.

¹⁴⁵⁹ Jitrik, s. XX-XXI.

¹⁴⁶⁰ Botana, Natalio R. (1984), La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1984, Capítulos VI y VII, ss. 263-416; Halperín Donghi, Tulio (2004), Una nación para el desierto argentino, Buenos Aires, Editores de América Latina.

karşısında Sarmiento, eğitim yoluyla barbarlığı yenmek ve toplumu aydınlatarak kültürel devrim yapmayı hedeflemiştir.

Rosas'ın düşüşünden sonraki dönemin getirdiği fikir ayrılıklarının bir örneği olarak alabileceğimiz buradaki zıtlığı benzerlerinden ayıran, muhafazakâr liberal ideolojinin Mitre, Sarmiento, Avellanada ve Roca tarafından Arjantin'de hâkim ideoloji konumuna yükseltilmesi ve 1880-1916 yılları arasında devlet işleyişini dönüştürmüş olmasıdır.

Radikalistlerin Arjantin'de savaş açtığı hem Alberdi'nin görüşleri çerçevesinde kurulan ve muhafazakâr liberallerce sürdürülen kurumsal yapı ve arkasındaki görüştür.¹⁴⁶¹ Alberdi'nin eserleriyle kurduğu değer sistemi, aynı kaynaktan beslendiği ve 1880'de Roca ile tam olarak kurulduğu ifade edilen "rejim"e bir teorik çerçeve oluşturmuştur. Alberdi'yle kişisel olarak ters düşse de rejimin uygulayıcıları, içinde bulunulan dönemin paylaşılan siyasal ve ideolojik değerlerini yansıttıklarından ötürü Alberdi'nin eserleri, Kurucu Kongre'nin aldığı kararlar üzerinde etkili olmuştur.¹⁴⁶² Kurulduğu dönemde Arjantin'in ulaşmak istediği hedef, modern dünyanın medeniyet ve kalkınma araçlarına erişim sağlamak ve modern dünyada yerini almaktır. Siyasal rejimini de bu hedefe ulaşmak için araç olarak tayin etmiştir. Rejim bu doğrultuda, kurucu liberallerin dizayn ettiği sınırlı cumhuriyetin kurallarına göre işlemiştir. Bu kurallar, herkese açık bir eşitlikçi cumhuriyet rejimiyle, sınırlı bir cumhuriyetin dar bir azınlık tarafından belirlenen hiyerarşik değerlerinin uzlaştırılması çerçevesinde somutlaştırılmıştır.¹⁴⁶³ Söz konusu çerçeve, ayrıcalıklı bir azınlığın merkezi siyasal iktidar adına karar alma kapasitesinin eyaletler karşısında hakim olduğu ve nüfusun geri kalanının yönetime katılımını sınırladığı, bununla birlikte tüm vatandaşların eşitliğine dayalı bir sosyal hayatın düzeninin sağlandığı yönetim mantığını mümkün kılmıştır.¹⁴⁶⁴ Güçlü olduğu kadar sorumlu bir yönetimin yürütücüsü olarak Başkan'a, Arjantin'in birliği ve bütünlüğüyle birlikte adil düzenini koruma ve yaşatma görevi tanımlanmıştır.¹⁴⁶⁵ Güçlü yetkileri sebebiyle tiranlaşmaması maksadıyla yeniden seçilmesi yasaklanmış ve karşısında

¹⁴⁶¹ Buradaki mücadele hala devam etmekte olup, Arjantin'de liberal görüşün temsilcisi olarak iktidara gelmiş olan Başkan Javier Milei'nin, Arjantin'in simge yapılarından olan ve adını Radikalist eski Başkan Nestor Kirshner'den alan Centro Cultural Néstor Kirchner'in (Néstor Kirchner Kültür Merkezi) adının Centro Cultural Palacio Libertad Domingo Faustino Sarmiento (Sarmiento Özgürlük Sarayı Kültür Merkezi) olarak değiştirilmesi yönünde alınan sembolik bir kararla 2024 yılında dahi kendini göstermektedir. İlgili değişikliğe ilişkin haber için bkz. <https://www.infobae.com/politica/2024/10/10/milei-encabezara-un-acto-para-oficializar-el-nuevo-nombre-del-cck-que-se-llamara-palacio-libertad/> (s.e.t.03.04.2025).

¹⁴⁶² Botana (1977), s.44.

¹⁴⁶³ Botana, (1977), s.46.

¹⁴⁶⁴ Botana (1977), s.46.

¹⁴⁶⁵ Botana (1977), s.48.

yasama ve yargıya tanımlanmış denetim ve kural koyma yetkileri suretiyle sınırlandırılmıştır.¹⁴⁶⁶ Cumhuriyetçi düzenin Arjantin'in kurucu ideolojisinde bir diğer köşetaşı, seçilmemiş olan hiçbir unsurun yönetimde yetkili kabul edilmemesi ve yöneticiler olabilmek için soybağından yahut toprak zenginliğinden gelen her türlü ayrıcalığı reddetmesi olmuştur.¹⁴⁶⁷ Alberdi'nin formülüne göre Kongre'nin Temsilciler Meclisi kanadı doğrudan halk tarafından seçilerek, Senato üyeleri ve Başkan ise iki dereceli seçimle, halk tarafından seçilen temsilcilerin oylarıyla seçilmelidir.¹⁴⁶⁸ Cumhuriyetin açık olmasına rağmen sınırlı karakteri de, halkın seçmen kimliğinin sınırlı olarak belirlenmesi denetim araçlarındansa tamamen yoksun bırakılmasıdır.¹⁴⁶⁹ Medeni hakları bakımından eşit kabul edilen Arjantinliler bu formüle göre, siyasi hakları bakımından eşit görülmemiş olmaktadır. Siyasi hayata katılım kurucu düşüncede, asiller ya da zenginler değilse de, ileri gelenlere ait bir hak ve yetki olarak öngörülmüştür. Alberdi'nin eserlerinde eşitlik olgusuna bugün anlaşılan anlamıyla dikkat ve ilgi sarfetmediği görülmekte, bunun sebebini üzerindeki de Tocqueville etkisiyle açıklanmaktadır.¹⁴⁷⁰ Zira de Tocqueville eşitliğin toplumlarca kabul edilmesini bir çeşit fırsat eşitliği ve medeni anlamda ayrıcalıkların kişilere zarar veren ve tiranlığı besleyen niteliğinin ortadan kalkmasını sağlayan bir olgu olarak açıklamış, ancak bu eşitliği yönetime katılmada eşitlik anlamında yorumlamamıştır. Ona göre siyasal özgürlüğü halka sınırsız bir şekilde teslim etmek, demokrasileri tiranlığa dönüştürmekte ve cehaleti, kontrolsüz duyguları, sefaleti, düzensizliği hakim kılmakta olup, aristokrasi rejimi artık geride kalmış, asiller federal yöneticilerle birlikte demokrasinin sağlıklı işlemesi için anahtar bir grup haline gelmiştir.¹⁴⁷¹

Arjantin'i güçlü ve adil bir yönetim altında hedeflerine ulaştırması hedeflenen kurumsal düzene Radikalistlerin itirazı, sınırlı cumhuriyetin kurumlarının hesap verebilirliği

¹⁴⁶⁶ Botana (1977), s.49.

¹⁴⁶⁷ Botana (1977), s. 50.

¹⁴⁶⁸ Botana (1977), s. 51.

¹⁴⁶⁹ Botana (1977), s. 54.

¹⁴⁷⁰ Botana (1977), s. 54-61. "Eşitlikçi bir toplumda eşitliği temin etmek de Tocqueville'e göre şu üç önemi almakla mümkündür: ademi merkeziyetçiliği sağlamak için federalizmi benimsemek, Başkan'ın bir despota dönüşmemesi için eski sistemdeki aristokratların demokrasilerdeki muadili ileri gelenlerden ve adem-i merkezi yerel güçlerden oluşan aracı kuvvetlerin bir ağırlığa sahip bulunması ve indirekt oylar yoluyla gerçekleştirilecek seçimler", s.56-57. De Tocqueville'in görüşünde Federalizmin önemi için bkz. **Tocqueville, Alain** (2012) , Democracy in America, Indianapolis, Liberty Fund, s.186-196, De Tocqueville'in görüşünde aracı kuvvetlerin demokratik işbirliğiyle ilgili olarak bkz. **Tocqueville** s.20-21. Ayrıca bkz. **Osorio, Alfonso** (2011), El papel político de la asociación- Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu, Thémata. Revista de Filosofía, S.44, ss.406-423; **Trías Vejarano, Juan Javier** (1962), La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville, Revista de estudios políticos, S. 123, ss. 133-194. Dolaylı seçimlerin önemi için bkz. **Tocqueville** s.218-222.

¹⁴⁷¹ **Tocqueville**, s.7-22.

ve hukukiliği ile toplumun alt sınıflarının sistemin korumasından yoksun bırakılması üzerinden yükselmiştir. Vatandaş olma olgusunu ve eşitliği yeniden tanımlamanın yanında, “Rejim” in demokrasiye zarar veren uygulamalarının kaynakları ve bunlarla mücadele etmenin etkin yolları üzerinden radikalist ve peronist ideoloji oluşturulmuştur. 1880’den itibaren başkanlık için her zaman en uygun aday olarak görülen sosyal zümrenin etrafında müthiş bir ekonomik güç oluşmuş, ekonomik güç ve siyasal güç iç içe geçmiş, bu da rejim için “oligarşi” sözcüğünün kullanılmaya başlanmasına sebep olmuştur.¹⁴⁷² Bu ekonomik güç temerküzünün katmanlarında, rejimin siyasi birliği sağlama araçları olarak kullandığı ekonomik araçları harekete geçirme biçimleri etkili olmuştur. Rejimin ideolojisini yansıtan laik, zorunlu ve ücretsiz eğitim, halk sağlığı politikalarıyla nüfus artışının sağlanmaya çalışılması bir yana, yönü rejim tarafından tayin edilen bir ekonominin adım adım inşa edildiği görülmektedir. Eyaletlerle entegre bir kamu finansmanı sisteminin kurulması, gümrük vergileri yoluyla kamu kaynaklarının önemli bir kısmını elde eden Buenos Aires’te geçerli olan idari-mali yapıyla birlikte Buenos Aires Ticaret Kanunu’nun, Medeni Kanunu’nun ve Ceza Kanunu’nun tüm yurtda geçerli kılınması, ekonomik kuruluşun zeminini oluşturmuştur.¹⁴⁷³ Bunun yanında altyapı yatırımları ve toprakların işletilmesi konusunda yabancı sermayenin önünün açılması stratejisi, dikkat çeken bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğu demiryolları hariç olmak üzere Arjantin demiryollarının çoğu İngiliz sermayesiyle işletilmiş ve yüzbinlerce hektar toprak ücretsiz olarak İngiliz sermayedarlara devredilmiş ve dev toprak sahipleri yaratılmıştır.¹⁴⁷⁴

1886’da göreve gelen Başkan Juarez Celman’ın dönemi içerisinde, yabancı sermayeyle desteklenerek zenginleşmiş rejim çevrelerinin tartışmasız hakimiyeti ile seçim yolsuzluğu ve usulsüzlüğüne¹⁴⁷⁵ karşı itirazlar yoğunlaşmıştır. Oligarşik olduğu eleştirileri alan bu rejime karşı muhalif sesler gittikçe yükselmiş, sonuç itibarıyla bir tarafta üniter sistemi savunanlar yahut onların soyundan gelen büyük hukukçular, prestijli yazarlar ve ünlü doktorlardan oluşan, toprak sahibi, iyi giyimli, Fransızca okur-yazar, edebiyat kültürleri

¹⁴⁷² Botana (1977), s. 71.

¹⁴⁷³ Adamovsky, s.110.

¹⁴⁷⁴ Adamovsky, s.111. Nahuel Moreno bu dönem geçerli olan sermaye sistemini finans kapital olarak tarif etmiştir. Bkz. Moreno, Nahuel (2008), Método de interpretación de la historia argentina, 2. Baskı, Buenos Aires, Fundación pluma, s.95. Finans kapital kavramı ilk kez Alman kuramcı Rudolf Hilferding tarafından ortaya konmuş, bankaların tasarrufunda bulunan ve sanayi firmalarının kullandığı sermaye olarak tanımlanmıştır. Marx ise finans kapitali, para-sermaye döngüsünün işleyişinin özel olarak bu iş için görevlendirilmiş kişilerce özerk ve tekel haline getirilmesi olarak açıklamıştır. Bkz. Manigat, M. Pierre (2020), Finance Capital and Financialization: A Comparative Reading of Marx and Hilferding, OEconomia, C.10, S.4, ss.687-710.

¹⁴⁷⁵ Botana, s.174-195.

bulunan, düzen, huzur ve hukuktan yana imaj çizen Avrupaî bir elit bulunmakta, öte yanda federal düzeni benimseyen, halkçı, Buenos Aires'in tüm alt sınıflarını temsil eden devrimci, anarşist ve asî bir eğilimi temsil eden, UCR'nin ilk formu olan Sivil Birlik'in kurucusu Leandro Alem ve Mitre'nin önderliğinde örgütlenen bir topluluk yer almıştır.¹⁴⁷⁶ Daha sonra bu topluluğun partisi Sivil Birlik'i Radikal Sivil Birlik (UCR) olarak yeniden kuracak olan Yrigoyen bu sırada Sivil Birlik'i destekleyen fakat daha ılımlı olan kişilerden biri olarak bilinmektedir.¹⁴⁷⁷ 1890 yılında gerçekleşen "Park Devrimi" ile Celman'ın yerine Carlos Pellegrini seçilmiştir. Pellegrini, spekülâtörler ve finansçıları hizaya getirmek için somut adımlar atmış, dönemin İngiliz Büyükelçiliği İngiliz Hükümeti'ne, Başkan Pellegrini'nin yabancı bankaları kasalarında altın biriktirmekle ve kötü niyetli spekülasyonlar yapmakla suçladığını raporlamıştır.¹⁴⁷⁸ Bununla birlikte Pellegrini, ölmeden kısa bir süre önce kendi gazetesi El País'e verdiği röportajda seçim usulsüzlüklerini kabul ederek derin pişmanlığını ifade etmiştir.¹⁴⁷⁹ Keza ölümünden sonra Başkanlık makamına seçilen yakın arkadaşı Saenz Peña kendi adıyla bilinen seçim kanununu (*Ley de Saenz Peña*) yürürlüğe koyarak Arjantin'deki kısıtlı cumhuriyet/oligarşik yönetim çerçevesinin¹⁴⁸⁰ kırılmasına yardımcı olmuştur. 1912 seçimlerinde Radikalist Parti ve Sosyalist Parti'den Kongre'ye seçilen milletvekilleri olmuştur. Radikalizmin muhalefetine bu süreçte rolü, seçme özgürlüğünü talep eden, yolsuzlukların cezalandırılmasını isteyen, genel refah yoksunluğundan kurtulma, adalet ve özgürlük arzusunda birleşen ve kendini farklı siyasi eğilimlere ait hisseden toplulukları birleştirmek ve yeni bir ideolojiyi iktidara taşımak olmuştur.¹⁴⁸¹ Radikalistlerin bu birleşimi sağladığının siyasi tarih açısından açık göstergesi 1890 yılında hem iktidarın hem de muhalefetin bölünmesine sebep olan¹⁴⁸² Park Devrimi'nden (*la Revolución del Parque*) kısa bir süre önce, Fronton Mitinginde (*El Mitin del Frontón*) ortaya çıkmıştır. Bu miting, bir çeşit ulusal mutluluk programının ortaya konduğu, Sivil Birlik'in lideri Leandro Alem'in yaptığı güçlü konuşmayla hatırdaki kalan bir siyasi olay olarak tarihe geçmiştir.

¹⁴⁷⁶ **Gálvaez, Manuel** (1999), Vida de Hipólito Yrigoyen, el hombre del misterio, Buenos Aires, Editorial Tor, s.61.

¹⁴⁷⁷ **Gálvaez**, s.61.

¹⁴⁷⁸ Foreign Office, 6/410, Packenham a Salisbury, 25 de noviembre de 1890. Aktaran: **Moreno**, s.108.

¹⁴⁷⁹ **Moreno**, s.108-109.

¹⁴⁸⁰ 1980-1916 arası uygulanan rejim için oligarşinin farklı tanım alternatiflerinden yola çıkarak oligarşi tespitini yapan eserler için bkz. **Halperin Donghi, Tulio** (1969), Los fragmentos del poder, Introducción, Buenos Aires, Jorge Alvaroz, s. 15; **Grondona, Mariano** (1967) La Argentina en el tiempo y en el mundo, Buenos Aires, Primera Plana, s. 73 ve devamı; **Ramos, Jorge Abelardo** (1970), Revolución y contrarrevolución en la Argentina. Del patriciado a la oligarquía, 1862-1904, Buenos Aires, Mar Dulce, s. 150 vd; **Cárcano, Miguel Angel** (1963), Sáenz Peña, la revolución por los comicios, Buenos Aires, s.134.

¹⁴⁸¹ **Clementi, Hebe** (1984), "El Radicalismo como doctrina": Yrigoyen, Mi vida y mi doctrina, ss.5-40, s.6.

¹⁴⁸² **Clementi**, s.9.

Nitekim mitingden hemen sonra Sivil Birlik resmen kurulmuş ve siyasi faaliyetlerine başlamıştır. Alem'in mitingdeki konuşmasında "iyi politika" için yaptığı tanımlar, daha sonra iktidar olacak ideolojik çerçeveyi ana hatlarıyla ortaya koymaktadır. Alem, konuşmasında "iyi politika"yı, haklara saygı duymak, kamu gelirlerini doğru düzgün kullanmak, ülke için gerekli endüstrileri korumak, iktidarın parazitlerinin kazanması için maceracı spekülasyonlar yapmaktan, kayırılanlardan ve (spekülasyonlara kaynak sağlamak için) merdiven altı para basmaktan kaçınmak olarak tarif etmiştir.¹⁴⁸³ Alem, iktidarın parazitleri ve kayırılanlar lafızlarıyla Rejim'in zenginleştirdiği sermayedarları kastetmektedir. Hatta aynı konuşmanın içerisinde ekonomi yönetimiyle ilgili olarak da kamu maliyesini yönetmekle özel ekonomiyi yönetmek arasında bir ayrıma gittiği, hükümetin özel ekonomiyi yönetme ve kayırdıklarını zenginleştirme konusunda pek mahir olduğu, kamu maliyesi söz konusu olunca bu bilgeliğinden eser kalmadığı eleştirisini yaptığı görülmektedir.¹⁴⁸⁴

Kurumların ve demokratik hakların korunması düşüncesiyle karakterize olan Radikalizm, yaygın bir şekilde liberal bir ideoloji olarak değerlendirilmektedir.¹⁴⁸⁵ Kaynağını İngiliz tarzı anayasacılık ve parlamentarizmden alır.¹⁴⁸⁶

Arjantin'in güncel siyasetini yönlendiren bir diğer ideoloji, Adaletçilik (justicialismo) ya da daha sık anılan adıyla Peronizmdir. Kendisini iktidara taşıyan siyasi liderin adıyla anılan bu ideoloji Arjantin'de, sosyal adaletin tesisini, milli ekonominin güçlendirilmesini ve tam bağımsızlığı temsil eder.¹⁴⁸⁷ Her ne kadar siyasi spektrumda daha solda yer alan bir ideoloji olsa da Peronizmin Radikalizm ile bağlantılı olarak ele alınması ve bu ideolojileri taşıyan siyasi partilerin (sırasıyla Adaletçi Parti ve Radikal Sivil Birlik) güncel siyasette halihazırda zaman zaman gerilimler yaşamalarına karşın seçim ittifakları ve kritik konularda Kongre'de oluşturdukları konsensüs çerçevesinde iş birliklerini sürdürmeleri, ekonominin dış müdahaleler yoluyla ayrıcalıklı bir sınıfın kontrolünde işlemesine karşı geliştirdikleri itiraz dan kaynaklanmaktadır.

¹⁴⁸³ **Alem, Leandro N** (1914), "Discurso pronunciado en el mitin de la Unión Cívica, realizado el 13 de Abril de 1890, en el Frontón Buenos Aires": Discursos y Escritos, Buenos Aires, Ferrari Hnos., ss.31-35, s.34.

¹⁴⁸⁴ **Alem**, s. 34.

¹⁴⁸⁵ **Clementi**, s.8.

¹⁴⁸⁶ **Clementi**, s.8.

¹⁴⁸⁷ **García-Zamor, Jean-Claude** (1972). Justicialismo en Argentina: la ideología política de Juan Domingo Perón, Revista De Ciencias Sociales, S.3, ss.341–363, s.341.

1940 yılına kadar iyi eğitimli fakat kapalı ve ayrıcalıklı bir elitin hüküm sürdüğü Arjantin’de¹⁴⁸⁸ Peronizmi Arjantin’i simgeleyen güçlü bir ideolojiye dönüştüren hadise 17 Ekim 1945 günü gerçekleşen ve Peronist hareketin doğuşu¹⁴⁸⁹ olarak bilinen bir halk hareketiyle olmuştur. Esasen 1943’te bir askeri darbeyle göreve gelen 4 kişilik bir lider kadrosunun parçası olarak ortaya çıkan Perón, göreve gelişinden itibaren kendisini destekleyen komünist işçi sendikasıyla birlikte işçi hareketini organize etmeye başlamış, 1943 yılında gerçekleşen et işçileri grevinin gerçekleşmesinde önemli rol oynamıştır.¹⁴⁹⁰ 1944 yılında Savaş Bakanlığı görevinden alınarak Ulusal Çalışma Bölümü (*Departamento Nacional del Trabajo*) başkanlığına getirilen ve bu yolla yönetimin çekirdek kadrosundan uzaklaşması sağlanan Perón’un 1943’ten 17 Ekim 1945’e kadar her 4 günde bir olmak üzere toplam 165’ten fazla kayıtlı konuşma yaptığı, bunların çoğunun Arjantin Radyo Yayın Ağı aracılığıyla halka geniş bir şekilde ulaştığı tahmin edilmektedir.¹⁴⁹¹ Getirildiği Çalışma Birimi Başkanlığı görevi kapsamındaysa 2,5 milyondan fazla işçinin yararlandığı 29 kararname, 319 anlaşma, 174 uzlaştırmacı eyleme imza atmıştır.¹⁴⁹² Perón’un uyguladığı sosyal politikalar hem ulusal hem uluslararası alanda hoşnutsuzluk yaratmıştır. II. Dünya Savaşı sona yaklaştığı döneme denk gelen süreçte ABD nezdinde milliyetçilik ve Sosyal politikalar, düşman konumunda olduğu Alman Nazileri ve Rus Sosyalistleri çağrıştırmakta, Latin Amerika’da milliyetçi ve Sosyal politikalara ağırlık veren bir iktidar yapısı arzu edilmemektedir. Tırmanan gerginlik Perón’un tutuklanmasıyla sonuçlanmış ve bu olaya itiraz eden işçi sınıfı tarafından, 17 Ekim 1945’te kitlesel bir eylem gerçekleştirilmiştir. Bu eylemden kısa bir süre sonra, 1946 yılında gerçekleşen seçimlerde Perón Başkan seçilmiştir.

1949 yılında Cuyo Üniversitesi’nde gerçekleşen Uluslararası Felsefe Kongresi’nde yaptığı konuşmayla temsil ettiği ideolojiyi açıklayan Başkan Juan Domingo Perón’un sözlerinden yola çıkılarak adaletçilik, Hegel’in bireyciliğiyle Marx’ın kolektivizmini eklektik biçimde bir araya getiren bir üçüncü yol olarak tarif edilmiştir.¹⁴⁹³ Adaletçilik 1950’ye kadar siyasi bir temelden yoksun felsefi bir görüş olarak kalmış, ancak bu tarihten

¹⁴⁸⁸ **García-Zamor**, s.341.

¹⁴⁸⁹ **Adrián Morales, Hugo Adrián / Jaimez, Alberto Jaimez** (2013). Origen del Peronismo: el 17 de octubre de 1945 y el quiebre en la Historia Sociopolítica Argentina, *Cahiers de Psychologie Politique* (elektronik dergi), S.22, https://doi.org/https://doi.org/10.34745/numerev_777, (s.e.t. 17/04/2025).

¹⁴⁹⁰ **Adrián Morales / Jaimez**, aynı yer.

¹⁴⁹¹ **Adrián Morales / Jaimez**, aynı yer.

¹⁴⁹² **Adrián Morales / Jaimez**, aynı yer; **Plotkin, Mariano Ben** (2007), *El día que se inventó el peronismo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

¹⁴⁹³ **García-Zamor**, s.341; **Perón, Juan Domingo** (1949), *Conferencia del Excmo. Señor presidente de la Nación*, General Juan D. Perón, Evento académico Mendoza, <https://bdigital.uncu.edu.ar/fichas.php?idobjeto=12816>, (s.e.t. 17/04/2025).

sonra evrensel olarak bir siyasi ideoloji olarak tanımlanmıştır.¹⁴⁹⁴ Siyasi ideoloji olarak Peronizmin sahiplendiği sosyal adalet de bütün olarak adaletçilik de Perón'un Başkan seçilmesinden önce Arjantin'de var olan ve birtakım sonuçlar doğurmuş olan kolektif düşünce yapılarıdır.¹⁴⁹⁵ Örneğin 1930'larda demiryolu işçileri için Yaşlılık Sosyal Sigortası, Sanayi ve Ticaret alanında çalışanlar için Annelik Sosyal Sigortası hayata geçirilmiştir.¹⁴⁹⁶ Bununla birlikte işçi sınıfının siyasal hayata entegrasyonunun sağlanması Perón ve Adaletçi Parti ile olmuştur.¹⁴⁹⁷

Her ne kadar 1955'te gerçekleşen askeri darbeyle görevi sona erdirilmiş olsa da 1973 yılında yeniden seçilmiş ve 1 Temmuz 1974'te ölümüne kadar başkanlık görevini sürdürmüştür. Partisi ve ideolojisi Arjantin'de etkili olmaya devam etmiş ve yapılan seçimlerin çoğunda galip gelmiştir.

Peronizmin karşısında konumlanan sağ ideolojinin kurumsallaşması ve gelişimi, nispeten daha zayıf ve bölük pörçük gerçekleşmiştir. Sağ ideolojinin Arjantin'de en önemli iki başarısı, 2016'da Mauricio Macri liderliğindeki *Cambiamos* (Değiştirelim) ittifakının kazandığı seçim ve 2023'te halihazırda Arjantin Cumhuriyeti Başkanı olan Javier Milei liderliğindeki *La Libertad Avanza* (İleri Özgürlük) ittifakının kazandığı seçimdir. Her iki başarının ardından ekonomik hayatı ilgilendiren büyük ölçekli devlet reformları gerçekleştirilmiş ve ekonomik liberalizm Arjantin'de etkili kılınmaya çalışılmıştır. Ekonomik liberalizme muhafazakarlığın eşlik ettiği ve ana hedef olarak Arjantin'in kuruluş felsefesine dönüşü benimsemiş olan bu hareketler, Anayasa değişiklikleri yapmaksızın, kararnameler ve Kanunlar yoluyla ekonomik, sosyal ve siyasi hayatta değişikliklere imza atmıştır. Macri'nin başkanlığı döneminde kamu harcamalarını azaltma ve çalışma hayatı ve vergileri ilgilendiren reformlar vasıtasıyla özel yatırım koşullarını iyileştirme gibi bileşenleri içeren piyasa yanlısı bir program izlenmiştir.¹⁴⁹⁸ Kamu harcamalarının kısılması, kayıtlı ve kayıt dışı sektörlere sağlanan sosyal güvenlik ve özel sektörcü üstlenilen kamu hizmetleri için yapılan sübvansiyonlar konusunda ittifak içi ayrılıklar ve tartışmalar sebebiyle Macri ve hareketi, planladıkları devlet reformlarını uygularken zorluklar yaşamışlardır.¹⁴⁹⁹ Benzer bir

¹⁴⁹⁴ **García-Zamor**, s.341.

¹⁴⁹⁵ **García-Zamor**, s.341.

¹⁴⁹⁶ **García-Zamor**, s.342.

¹⁴⁹⁷ **Adrián Morales/ Jaimez**, aynı yer.

¹⁴⁹⁸ **Vommaro, Gabriel** (2019), De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina, Colombia Internacional, S.99, s.91-120, <https://www.redalyc.org/journal/812/81260251004/html/#B28>, (s.e.t. 17/04/2025).

¹⁴⁹⁹ **Niedzwiecki, Sara / Pribble, Jennifer** (2017) "Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile", Latin American Politics and Society C.59, S.3, ss. 72-97; Vommaro, aynı yer.

ajandayla yola çıkan Başkan Milei her ne kadar programını Macri'den daha yüksek bir başarı oranıyla uygulasa da toplumsal muhalefetle sıkça karşılaşmaktadır. Görevine başladığı 2023 yılından Nisan 2025'e kadar 3 genel grev (*paro general*) ve bunları takip eden gösteri yürüyüşleri gerçekleştirilmiştir. Bu hareketlere üniversiteler, sendikalar, meslek kuruluşları gibi, toplumsal muhalefetin birçok bileşeni iştirak etmiştir.¹⁵⁰⁰ Zira yapılan devlet reformlarının içeriği, tıpkı Macri'nin reformları gibi ekonomik liberalizmi temel almakta, bu da kamu harcamalarındaki kısıntıları beraberinde getirmektedir. Arjantin'deki temel ideolojik gerilimin liberalizm ve sosyal demokrasi arasında gerçekleşmesi, hukuk ve idarenin şekillenişinin de bu iki ideolojinin devletin sosyo-ekonomik hayatta oynaması gereken rol konusundaki tasavvuru üzerinden tanımlanması sonucunu beraberinde getirmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde Anayasal düzene etkisi bakımından ideolojik arka plan, Arjantin'de olduğundan farklı seyretmiştir. Kurucu iradenin liberal ekonomik düzeni temel almış olduğu tarih yazınınca dile getirilmiş olsa da bu düzenin bir oligarşik yahut toplumun alt sınıflarının aleyhine işleyen bir düzen yarattığına yönelik bir itiraz üzerinde anayasal düzeni değiştirecek bir konsensüs oluşmamıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren Anayasa değişiklikleri genel olarak devlet şekli, hükümet sistemi, devlet teşkilatı, medeni ve siyasal haklar üzerinden gerçekleşmiştir. İstisnai olarak, 1960 askeri müdahalesini takiben üniversitelerin hukuk profesörlerinden oluşturulan Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı 1961 Anayasası'nda sosyal haklar yer almıştır. Türkiye'de sosyal haklar, ekonomik hayata devlet müdahalesi, kamu harcamaları gibi konular, neredeyse hiçbir (Liberal Demokrat Parti hariç) siyasi parti tarafından ideolojik olarak dışlanmamıştır. Siyasetinin çoğunu bu konulara hasreden siyasi partilerse siyasetin (Türkiye İşçi Partisi, Emekçi Halk Partisi, Türkiye Komünist Partisi vb.) en sol spektrumunda yer alan ve TBMM'de Anayasa değişikliklerinde rol onamaya yetecek milletvekili sayısına ulaşma imkânı bulamamış siyasi partiler olmuşlardır.

Farklı dönemlerde hükümetlerin mali kararlarına karşı toplumsal tepkilerin oluştuğu, bu tepkilerin örgütlü ve/veya dağınık şekilde dışa vurulduğu gözlemlenmiştir. Fakat bu tür toplumsal hareketlerin belirli bir ideolojik yapıyı veya bu yapının ortaya koyduğu hükümet etme biçimini hedef almadığı, ekonomik kriz, kemer sıkma politikaları gibi sosyo-ekonomik

¹⁵⁰⁰ **Tercer paro general bajo el gobierno de Javier Milei: motivos y contexto**, https://www.cba24n.com.ar/argentina/tercer-paro-general-bajo-el-gobierno-de-javier-milei--motivos-y-contexto_a67f7c3ee50249ccaf631c597.

hayatı etkileyen çeşitli tekil hadiselerle karşı ilgili dönemin hükümetinin ürettiği politikalara karşı geliştiği söylenebilir.

Kamu kaynaklarının kullanımının Anayasa ile ilişkisine kaynaklık eden ideoloji konusunda birbirinden son derece farklı seyir izleyen Arjantin ve Türkiye’de kamu kaynaklarının kullanımı ve ekonomik hayatın yönetilmesi açısından benzerlik, 1970’lerden itibaren Dünya siyasetine yön veren neo-liberalizm akımının¹⁵⁰¹ yansıması olarak değerlendirilebilecek kırılmalar ve ekonomik krizler üzerinden izlenebilmektedir. Türkiye’de 1989-1993 yılları arasında Başbakanlık görevi üstlenmiş olan Turgut Özal’ın, Arjantin’deyse 1989-1999 yılları arasında Başkanlık görevini üstlenmiş olan Carlos Menem’in önderliğinde yapılan özelleştirme hamlelerinin iki ülkede kamu kaynaklarının kullanımı konusuna yeni bir zemin oluşturduğu söylenebilir. Her iki liderin görev süresinin bitişini ekonomik krizlerin takip etmesi bu oluşan zeminde gerçekleşen tartışmaların derinleşmesine sebep olmuştur.¹⁵⁰² Neoliberalizmin kendisinin ve özelleştirme kurumunun ekonomik krizler üzerindeki etkisini araştırmak bu çalışmanın konusu değildir. Ancak bu konu üzerinde yapılmış siyasi tartışmaların ne Arjantin’de ne de Türkiye’de özelleştirme usulünden kategorik olarak vazgeçilmesine yahut neo-liberal etkilerin Anayasa’dan silinmesine yönelik bir girişimi beraberinde getirmediği açıktır. Türkiye’de bu süreç, özelleştirmenin Anayasa metnine dahil olmasını, Arjantin’de ise tüketici hukukuna ilişkin kuralların kamu hizmetinde vatandaş ve hizmet veren şirket arasında uygulanmasını getirmiştir. Özelleştirme konusu dahil olmak üzere bütün bir ideolojik serencamın her iki ülkede farklı biçimlerde de olsa sonuç itibarıyla liberal ve sosyal demokrat ideolojilerden oluşan karma bir ideolojik arka planın etkisi altında kamu kaynakları rejimi kurulmasına zemin teşkil ettiği, ancak ideolojik kampların şekillenışı ve Anayasal düzeni etkileme gücünün Arjantin Anayasal düzeninde kamu kaynaklarının daha temel ve öne çıkan bir konu olarak ele alınması sonucunu doğurduğu değerlendirilebilir.

¹⁵⁰¹ Kamu harcamalarının kısılması, halktan daha az vergi alınması ve devletin ekonomik hayata müdahalesinin azaltılması gibi görüşleri, klasik liberalizmin mirasına dayanarak 1970’lerde İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher’ın öncülüğünde yeniden gündeme getirip yaygın devlet politikası haline getirme iddiasını taşıyan akım.

¹⁵⁰² Menem dönemi özelleştirme politikalarının borç krizi üzerindeki etkilerine dair değerlendirmelerin yer aldığı çalışmalar için bkz. **Zhang, Junpeng** (2023), The Impact of the Menem Government's Economic Policies on Argentina through a Before-and-after Comparison Method, BCP Social Sciences & Humaniti, S.21, ss.300-306;; **Teichman, Judith** (2001), The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico, University of North Carolina Press; Turgut Özal Dönemi özelleştirme politikalarının krize zemin hazırladığı yönündeki tartışmalar için bkz. **Akyüz, Yılmaz / Boratav, Korkut** (2003), The Making of the Turkish Financial Crisis, World Development, S.31, C:9, ss.1549-1566.; **Öniş, Ziya** (2004), Turgut Özal and his Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective, Turkish Studies, S.5, C.1, ss.123-142.

İdeolojik arka plana dair yaptığımız incelemeler kapsamında iki ülke arasındaki derin farkı ortaya koyduktan sonra, iki ülkenin hükümet sistemleri arasındaki benzerlik ve farklılıkların, kamu kaynaklarının kullanımının ve denetiminin anayasal rejimi üzerinde yarattığı etkiyi değerlendirmeyi faydalı bulmaktayız. Türkiye’de uygulanan ve bir tür Başkanlık sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Arjantin’de uygulanan ve alan yazınında hiper-başkanlık olarak değerlendirilen Başkanlık Sistemi, Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın, Arjantin’de Başkan’ın güçlü konumu açısından benzeşmektedir. Her iki ülkede de yürütme organı tek kişiden oluşmakta ve bütçenin hazırlayıcısı ve sunucusu konumunda bulunmaktadır. Üstelik bu konum her iki ülkede de bütçenin yasama organı tarafından onaylanmaması halinde önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre uygulanmasıyla oldukça güçlendirilmiştir. Her iki ülkede de devlet başkanına bağlı bir dış denetim organının bulunması (Türkiye’de DDK, Arjantin’de SIGEN), Devlet Başkanı’nın kamu kaynaklarının kullanımının denetlenmesindeki yerine atfedilen önem bakımından iki ülkeyi birbirine yaklaştıran başka bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Hükümet sisteminin yasama organı unsuru söz konusu olduğunda iki ülke benzerliklerden çok farklılıkların öne çıktığını ifade etmek yanlış olmayacaktır. Arjantin’de kamu kaynaklarının kullanımını denetlemek üzerine Temsilciler Meclisi bünyesinde kurulmuş olan ve başkanının belirlenmesinde ana muhalefet partisinin söz hakkının bulunduğu bir siyasal denetim organının (*Auditoría General de la Nación*) varlığı, Başkan’ın kamu kaynakları üzerindeki gücü karşısında bir denge-denetleme mekanizması oluştururken, Türkiye’de yasama organı benzer bir mekanizmadan yoksundur.

Türkiye’nin üniter, Arjantin’in ise federal bir cumhuriyet olması, kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal rejimi üzerinde oldukça önemli etki yaratan bir diğer farklılıktır. Türkiye’de belediyeler için kurulan, kendi kaynaklarını edinebilme ve harcama kararı alabilme özerkliği sağlayan sistem ile Arjantin’de Kaynakların Federal Bölüşümü rejimi arasında anayasal güvence ve özerkliğin sınırları açısından önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye’de belediyelerin ve il özel idarelerinin merkezden aldıkları kaynaklar kendilerine kanun düzenlemesine dayalı olarak “dağıtılmakta”, Arjantin’de ise kaynaklar, eyaletler ile Federal Anayasa’nın amir hükmüne dayanılarak çıkarılan bir kanun aracılığıyla “bölüşülmektedir”. Ayrıca Arjantin’de kaynak bölüşümüne temel teşkil edecek kanunun değişmesi, söz konusu değişikliğin hem Kongre hem de tüm eyalet meclislerinde onaylanmasına bağlanmıştır. Ek olarak eyaletlerin kendi içlerinde belediyelerle arasında yapacağı kaynak bölüşümüne federal kaynak bölüşümü için Federal Anayasa’da öngörülen

esas ve ilkelere uyması anayasal güvence altına alınmıştır. Türkiye’de Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu’nda bu özerk idari birimlere verilmiş borçlanma, kendi bütçesini yapma, bağış kabul etme gibi yetkilerin açıkça Anayasa’da belirtilmiş bir ek güvencesi bulunmamaktadır. Bir başka deyişle söz konusu yetkileri içeren Kanunlar yürürlükten kaldırılıp yerine bu yetkileri içermeyen bir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu yapmak için gereken, TBMM’nin Kanunların yapılması ve yürürlükten kaldırılması için öngördüğü basit çoğunluğu sağlamaktan ibarettir.

Gerek ideolojik temel gerekse sistem özellikleri olarak kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal mesele oluş biçimi açısından Türk ve Arjantin Hukuku arasında paralellikten çok farklılıkların öne çıktığı görülmektedir. Arjantin’de Konunun Anayasa’nın merkezine oturması, onun devletin kuruluş ve işleyişine dair temel bir kaygı olarak algılanmasıyla mümkün olmuş, ekonomik çalkantılar bu kaygının diri kalmasına vesile olmuştur. Kamu kaynaklarını edinmenin başlı başına bir görev olarak yürütme organına yüklenmiş olması dahi, bu durumu ortaya koymaktadır. Türkiye’de kamu kaynaklarını oluşturmak bir görev olarak addedilmemiş, konunun Anayasal işlenişi vergilendirmenin ilkelerinin saptanmasından ibaret olarak kalmıştır. Borçlanma konusu ise Anayasa’da hiç yer almamış, bu konu kanuni düzenleme alanına terk edilmiştir.

Kamu kaynaklarının harcanmasında bütçeyle verilen harcama izinlerine tabi bir disiplin her iki ülkede de benimsenmiş görünmektedir. Bununla beraber bütçenin uygulanışının takibinde Arjantin’de kurulmuş olan, ekonomi bakanı ve kabine Başkanı’nın düzenli aralıklarla Kongre’ye bilgi vermesine dayanan ve gerektiğinde bütçe Kanunu’nda değişiklik yapılmasını mümkün kılan sistemin benzeri Türk hukukunda bulunmamaktadır. Bütçe kapsamında verilen ödeneklerin yetersiz kaldığı hallerde ek bütçe yapılmasının usulü 5018 sayılı Kanun’da düzenlenmişse de uygulamada yürütmenin ek bütçeye başvurmaksızın tamamlayıcı ödenek verme yoluyla bütçe dışına çıktığı, fakat Anayasa Mahkemesi’nin bu tür bütçe dışına çıkışlara cevaz vermekten kaçındığı görülmektedir.

Kamu kaynaklarının denetiminin Arjantin hukukunda siyasal denetim, yargısal denetim, yürütme tarafından gerçekleştirilen idari denetim, şeffaflık mekanizmalarının kurulması yoluyla halk tarafından denetim ile siyasetin finansmanının ve her seviyedeki kamu görevlilerinin denetlenmesine ilişkin Kanunlar vasıtasıyla sağlandığı görülmektedir. Türk Hukukunda siyasi denetim araçları nicelik ve nitelik açısından daha zayıf olmakla birlikte kamu kaynakları üzerinde siyasi, idari, yargısal denetim yollarının bulunduğu ve kamu kurumlarının kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarının bu kurumların düzenli olarak

sunmak durumunda oldukları raporlar üzerinden sağlandığı görülmektedir. Türk hukukunda denetim hususu bakımından ortaya çıkan en önemli eksiklerden birinin siyasetin finansmanının denetimi olduğunu ifade etmek gerekir. Buradaki opaklığın siyaset ve sermaye ilişkisi üzerinden oligarşik ilişkiler kurulmasına, böylelikle temsili cumhuriyete dayalı anayasal rejim bakımından zafiyet oluşmasına sebep olabileceği hususunun önemle ele alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimi Arjantin hukukunda ideolojik tartışma zemini, hükümet sistemine ve devlet şekline karakterini veren önemli bir değişkendir. Ayrıca kamu kaynaklarının kullanımında bütçeye bağlılık ve bütçenin hazırlanması ve uygulanması üzerinde yasama ve yürütme organlarının yetkilerinin sınırlarının net biçimde çizilmesi, anayasal düzenin muhafazasında belirleyici bir bileşendir. Bu sebeplerle Arjantin’de kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal bir rejiminin var olduğu ve oldukça sıkı uygulandığı ifade edilebilir. Türkiye’de ise bütçe, özelleştirme ve vergi konuları Anayasa’da düzenlenmiş olsa bile kamu kaynakları, kavram ve sistem olarak Türk hukukunda ancak kanun seviyesinde kendisine yer bulabilmiştir. Anayasa’nın temel sorunlarından görülmediği gibi, devlet erkleri ve kamu görevleri kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminde üstlendikleri rol üzerinden tanımlanmamış olduğundan kamu kaynakları rejiminin hükümet sistemini ve devlet şeklini belirleme özelliği de bulunmamaktadır. Bu durumda Türkiye’de, kamu kaynakları rejimi kural olarak Kanun ile belirlenmiş olup, istisnai olarak bütçenin, özelleştirmenin ve verginin anayasal rejiminden söz etmeyi mümkün görmekteyiz. Bu konuların her birinin Anayasa’da düzenlenişinin aynı sistematik yapı ve derinlikte olduğunu söylemek de mümkün görünmemektedir. Özelleştirme konusunun anayasal çerçevesi yalnızca konunun münhasıran Kanun ile düzenleneceği kuralı ile çizilmişken (m.47), vergi konusunun düzenlenişi kanuniliği yanında uyması gereken diğer ilkeleri ve yürütmenin yetkisinin sınırlarını kapsamaktadır (m.73). Anayasa’da en detaylı şekilde düzenlenen konu bütçe ve kesinhesap olup, düzenlemenin mali konularda denge ve denetleme aracı olarak bütçenin görüldüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bütçenin kendisinden beklenen denge denetleme fonksiyonunu icra edebilmesi için, içerisinde yer alan kamu kaynaklarının oluşumu ve harcanması dahilindeki konuların bütünü taşıdıkları anayasal öneme uygun şekilde ele almak gerekmektedir. Vergilerin yanında borçlanma, para basma, yerel yönetimlerin kaynak edinme ve harcama prensipleri ve çerçeve kuralları da Anayasa’da yer almalıdır. Anayasa’daki bu eksikliğin tamamlanması, mali konuların bütünü hakkındaki

kanun düzenlemelerinin ve CBK'ların siyasi, idari ve yargısal denetim organlarınca denetimi için dayanak teşkil edecek ölçü normlar ve ilkelerin belirli, devlet maliyesinin daha öngörülebilir ve denetlenebilir olması bakımından önemlidir. Sonuç olarak Türkiye’de kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin bir anayasal rejimi bulunduğu, fakat bu rejimin hayati boşluklar taşıdığını ifade etmek gerekir.

Türkiye ve Arjantin için yaptığımız çıkarımların ışığında, yaptığımız çalışma sonucunda herhangi bir ülke hukukunda kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin bir anayasal rejiminin bulunup bulunmadığı sorusunu yanıtlarken temel alınabilecek kriterlerin neler olabileceğine dair bir öneride bulunmayı mümkün görmekteyiz. ***Bize göre, herhangi bir ülkenin anayasasında her türden kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimi konuları, söz konusu anayasada yer alan kuvvetler ayrılığı kurallarına ve cumhuriyet rejimlerinin temelinde yer alan eşitliğe uygun olarak anayasal ilke ve kurallara tabi tutulmaktaysa, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin alınan kararların şeffaflığı ve yargısal, idari ve siyasi denetime açıklığı anayasal güvence altına alınmışsa o ülkede kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin bir anayasal rejimi vardır denebilir.*** İfade ettiğimiz anayasal kuralların hem bizzat kaynakları oluşturan, harcayan ve denetleyen organların yetki ve sorumlulukları hem de bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında oynayacakları rol bakımından genel çerçeveyi çizmiş olması önemlidir. Bu hususlarda detayların kanunla düzenlenmeye terk edilmiş olması kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal rejiminin varlığına hanel getirmmez. Bununla birlikte sayılan konuların herhangi birinde Anayasa’da bir çerçeve hükmün dahi bulunmayışı, en iyi ihtimalle söz konusu anayasal rejimde boşluklar bulunduğunu, bu boşlukların kamu gücünün kullanımında keyfiliğe yol açma oranının yüksek olduğu durumlarda ise ilgili ülkede kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin bir anayasal rejime tabi olmadığı, bu konunun kanun, kararname ve kanun altı düzenlemelerle düzenlenmeye terkedildiği tespitini yapmak gerekecektir.

İncelemiş olduğumuz ülke örneklerinden hareketle ***kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal rejiminde tamamlayıcı unsurlar*** olarak ifade edebileceğimiz iki konu bulunmaktadır. Bunlar ***seçim hukukunun oligarşik yapılanmalara izin vermeyecek biçimde düzenlenmesi, doğrudan kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin kamu gücü kullanımının doğuracağı insan hakkı ihlalleri karşısında bireylere gerekli hukuki korumanın sağlanması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir.*** Bu unsurları tamamlayıcı nitelikte görmemizin sebebi, kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal rejimini tanımlayan unsurlar olarak gördüğümüz şartların tam olarak sağlanmasının, tamamlayıcı

unsurlara ilişkin düzenlemelerde eksiklikler bulunsu dahi dolaylı olarak bu unsurların gereklerini yerine getirme konusunda kabul edilebilir bir standarda ulaşabileceği yönündeki kanaatimizden ileri gelmektedir. Bu kanaatimiz, bu çalışma kapsamında incelediğimiz Türk ve Arjantin hukukunda, tamamlayıcı unsurlar olarak belirlediğimiz hususlarda eksiklikler olmasına rağmen, kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimine dair Devlet faaliyetinin anayasal düzeyden başlayarak bir sisteme tabi tutulmuş olduğuna ve bu sistemin genel anayasal sistemle uyumlu olarak işlediğine dair gözlemimizden ileri gelmektedir. Bununla birlikte söz konusu yardımcı unsurların sağlanmasındaki eksikliklerin, örnek olarak incelediğimiz Türk ve Arjantin hukukunda sorunlar yarattığı hususuna mahkeme kararlarıyla ve/veya raporlama faaliyetleriyle yer yer ortaya çıkarıldığı gözlenmiş olup, bu unsurlardaki eksiklerin tamamlanmasının kamu kaynaklarının kullanımı ve denetiminin anayasal rejimini güçlendireceği açıktır.

KAYNAKLAR

Kitaplar ve Makaleler

- Acuña, Carlos H.** (Editör) (2014), El Estado en Acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Adamovsky, Ezequiel** (2024), Historia de la Argentina, Biorgrafía de un País: Desde la conquista española hasta nuestros días, 6. Baskı, Buenos Aires, Crítica.
- Adrián Morales, Hugo Adrián / Jaimez, Alberto Jaimez** (2013). Origen del Peronismo: el 17 de octubre de 1945 y el quiebre en la Historia Sociopolítica Argentina, Cahiers de Psychologie Politique (elektronik dergi), S.22, https://doi.org/https://doi.org/10.34745/numerev_777.
- Agosto, Walter** (2015), Cómo controlar el endeudamiento provincial, CIPPEC, <https://www.cippec.org/publicacion/como-controlar-el-endeudamiento-provincial/>.
- Agosto, Walter** (2017), Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. Documento de Políticas Públicas/Análisis S.194. Buenos Aires: CIPPEC.
- Akçay, Belgin** (2012), Yunanistan Ekonomisinde Devletin Borç Krizi-Cari Açık İlişkisi, Maliye Dergisi, S.163, ss.15-35.
- Aksoy, Mehmet / Geçgel, Bülent / Öz, Yusuf** (2018), Sayıştay Hesap Yargısı, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları.
- Aktar, Ayhan** (2021), Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları, İstanbul, Aras Yayıncılık.
- Akyel, Recai** (2016), Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Mart, ss. 119-145.
- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil** (2021), Türk İdare Hukuku, 13. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.
- Akyüz, Yılmaz / Boratav, Korkut** (2003), “The Making of the Turkish Financial Crisis”, World Development, S.31, C:9, ss.1549-1566.

- Alberdi, Juan Bautista** (1921), *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina Según su Constitución de 1853*, Buenos Aires, Administración general, Vaccaro.
- Alberdi, Juan Bautista** (2017), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Alem, Leandro N** (1914), “Discurso pronunciado en el mitin de la Unión Cívica, realizado el 13 de Abril de 1890, en el Frontón Buenos Aires”: *Discursos y Escritos*, Buenos Aires, Ferrari Hnos., ss.31-35.
- Amaya, Jorge Alexander** (2023), *Hiperpresidencialismo, sistema de gobierno y crisis en Argentina ¿Un laberinto sin salida?*, DPCE online, C.57, S.1, ss. 815-832.
- Ames, Maria Cecilia** (2021), *The Roman Peasantry in Virgil’s Aeneid*, PHOÏNIX, C. 27 S.1, ss.102-114.
- Anayurt, Ömer** (2018), *Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Anderson, Perry** (1974), *Lineages of the Absolutist State*, Londra, NLB.
- Andrewes, Antony** (1982) "The Tyranny of Pisistratus," Boardman, John/Hammond, Nicholas Geoffrey Lemprière (Editörler), *The Cambridge Ancient History*, Vol. III, *The Expansion of the Greek World, Eighth to Sixth Centuries B.C.*, 2. Baskı, Cambridge, Cambridge University Press, ss. 392-416.
- Apaydın, Bahadır** (2017), *Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesi*, 3. Baskı, Ankara, Adalet Yayınları.
- Arcidiacono, Pilar** (2017), “Asignaciones institucionales y margen de acción de las burocracias en la "seguridad social no contributiva": un recorrido por la Asignacion Universal por Hijo”: Arcidiacono, Pilar / Zibecchi, Carla (Coor.), *La Trama de las Politicas Sociales: Estado, Haberes y Territorio*, Buenos Aires, Editorial Biblos, ss.111-141.
- Aristoteles**, *Atinalıların Devleti*. (Eski Yunancadan çeviren: Akderin, Furkan (2013), *Politika*, 3. Baskı, İstanbul, Say Yayınları)

- Aristoteles**, Politika. (Eski Yunancadan çeviren: Akderin, Furkan (2017), Politika, İstanbul, Say Yayınları)
- Arnold, Benjamin** (1997), Medieval Germany (500-1300): A Political Interpretation, European History in Perspective, Londra, Palgrave Macmillan.
- Ashley, William James** (1891), “The English Manor”: Fustel de Coulanges, Numa Denis, Revue des Questions Historiques, Paris, Librairie de Victor Palmé. (Çeviren: Ashley, Margaret (1891), The Origin of Property in Land, London, Sonnenschein).
- Atar, Yavuz** (2018), Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Atchabahián, Adolfo / Massier, Guillermo** (1985), Curso de contabilidad pública, 2. Baskı, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna.
- Atlan, Sabahat** (2014), Roma Tarihinin Ana Hatları, I. Kısım: Cumhuriyet Devri, (Clemens Emin Bosch’tan çeviri ve düzenleme) Ankara, TTK Yayınları.
- Aydın, Akif** (2015), Türk Hukuk Tarihi, 13. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları.
- Badeni, Gregorio** (2006), Tratado de Derecho Constitucional, 2º, ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley.
- Bahçe, Serdal** (2020), “Latin Amerika’da Neoliberalizm: Bağımlılığın Gelişmesi ve Gelişmenin Bağımlılaşması”, Akgemci, Esra/Ateş, Kazım (Derleyenler), Dünyanın Ters Köşesi, Latin Amerika: Tarih, Toplum, Kültür, İstanbul, İletişim Yayınları, ss.89-103.
- Baker, Simon** (2006), Ancient Rome (Çeviren: Duru, Ekin (2012), Eski Roma: Bir İmparatorluğun Yükselişi ve Düşüşü, İstanbul, Say Yayınları).
- Bark, William Carroll** (1958), Origins of the Medieval World, Stanford, Stanford University Press.
- Barkan, Ömer Lütfi** (1940), “Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli tumArazi Kanunnamesi”: Tanzimat I, İstanbul, Maarif Vekaleti.
- Baron, María** (ed.) (2003), Formación y Sanción de Leyes en el Poder Legislativo, CIPPEC, Buenos Aires.

- Barrow, Reginald Haynes** (1949), *The Romans*, (Çeviren: Gürol, E (2018), *Romalılar*, 3. Baskı, İstanbul, İz Yayınları).
- Batum, Süheyl/Yılmaz, Didem/Köybaşı, Serkan** (2021), *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar*, İstanbul, Onikilevha Yayınları, s.224.
- Bayat, Tayfur / Tüfekçi, Ali** (2009), “Türkiye’de ve Arjantin’de Yaşanan 2001 Ekonomik Krizlerinin ve Krizden Çıkış Yollarının Karşılaştırmalı Analizi”, *e-Journal of New World Sciences Academy Social Sciences*, C.4, S.1, ss. 72-91, s.73-79.
- Bazán, Victor** (2013), *El sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas*, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Yıl: 13, ss.235-278.
- Bazza, Alcides / Mahieu, Magali Mercedes** (2024), *Reestructuración de deuda provincial en Argentina. Regulación del crédito público y sostenibilidad de la deuda durante los períodos 1996-2002 y 2014-2021*, *Cuadernos De Economía Crítica*, C.10, S.19, ss. 89-126.
- Beard, Mary** (2015), *SPQR: A History of Ancient Rome*, Liveright & Company /Profile Books, New York/Londra, (Çeviren: Sağlamer, İrem (2018), *SPQR: Antik Roma Tarihi*, İstanbul, Pegasus Yayınları).
- Benn, Stanley Isaac** (1967), “Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests” : Pannock, Ronald /Chapman, John William (Editörler), *Equality*, Londra ve New York, Routledge, ss.61-78, s.63-64.
- Biblioteca del Congreso (2024)**, *Reforma Constitucional Convención Constituyente de 1994*, Dossier Legislativo, Argentina, <https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/Dossier-291-Reforma-Constitucional-de-1994-Convencion-Constituyente.pdf>.
- Bielsa, Rafael** (1964), *Derecho Administrativo*, Cilt I. Buenos Aires, La Ley.
- Bilici, Nurettin** (2024), *Kamu Maliyesi*, 16. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.
- Bilici, Nurettin** (2024), *Vergi Hukuku*, 55. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi.
- Bıyan, Özgür** (2024), *Vergi Hukuku*, 4. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi.

- Bloch, Marc** (1958), *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris, Librairie Armand Colin. (Çeviren: Pérez, Alejandro (1978), *La Historia Rural Francesa*, Barcelona, Editorial Crítica).
- Bonvecchi, Alejandro/Zelaznik, Javier** (2012), “Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina”: *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, Jorge Lanzaro (ed.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, ss. 63-102.
- Bosworth, AB** (1988) *Conquest and Empire: The reign of Alexander the Great*, Londra, Cambridge University Press. (Çeviren: Çalışkan, H (2005), *Büyük İskender'in Yaşamı ve Fetihleri: Fetih ve İmparatorluk*, Ankara, Dost Yayınevi).
- Botana, Natalio R.** (1977), *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Botana, Natalio R.** (1984), *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1984, Capítulos VI y VII, ss. 263-416.
- Brewer, John** (1989), *The Sinews of Power: War, Money and the English State 1688–1783*, New York, Alfred A. Knopf.
- Bucaktepe, Adil /Coşkun Mert, Nilüfer** (2025), *İl Özel İdaresinin Mali Denetimi Hakkında Bir Değerlendirme*, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.24, S.2, ss.745-763.
- Bulit Goñi, Enrique G.** (1995), *La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994*, *La Ley*, S.1195-D, ss.977-998.
- Burke, Edmund M.** (1992), “The Economy of Athens in the Classical Era: Some Adjustments to the Primitivist Model”, *Transactions of the American Philological Association* (1974-2014), S.122, ss.199-226.
- Burke, Edmund M.** (2010), “Finances and The Operation of the Athenian Democracy in the “Lycurgian Era””, *The American Journal of Philology*, Sonbahar, C. 131, S. 3, ss. 393-423.

- Bury, JB** (1923), History of the Later Roman Empire from the Death of Theodosius I to the Death of Justinian, New York, Dover Publications, Vol.1.
- Campos, Germán José Bidart** (1966), La Constitución Argentina, Buenos Aires, Lerner.
- Campos, Germán José Germán** (1995), Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Cilt I, Ediar, Buenos Aires.
- Cangöz, M. Coşkun / Emek, Uğur / Uyduranoğlu Karaca, Nurhan** (2021), Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik Bir Model Önerisi, TEPAV.
- Cao, Horacio/Abal Medina Juan Manuel** (2012), Manual de la Nueva Administración Pública: Nación, Provincias y Municipios, Buenos Aires, Ariel.
- Cárcano, Miguel Angel** (1963), Séenz Peña, la revolución por los comicios, Buenos Aires.
- Carneiro, Robert L.** (1972), “A Theory of Origin of the State”: Jesse D. Jennings/ Smith, Elmer R./ Hoebel, E. Adamson (Editörler), Readings in Anthropology, New York, Hill Book Company (Çeviren: Delice, Aslan (2006), Devletin Kökeni Üzerine Bir Teori, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.2, ss. 251-262.)
- Cartledge, Paul** (2008), Ancient Greek Political Thought in Practice, Londra, Cambridge University Press. (Çeviren: Tanrıyar, Kıvanç (2013), Pratikte Antik Yunan Siyasi Düşüncesi, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Carugati, Federica** (2019), Creating a Constitution: Law, Democracy and Growth in Ancient Athens, Princeton&Oxford, Princeton University Press.
- Castellani, Ana G/ Dossi, Marina** (2021), Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso de Ministerio de Producción (2015-2019), Estudios Sociales del Estado, C.7, S.14, ss.72-107.
- Centel, Nur /Zafer, Hamide /Çakmut, Özlem** (2016), Türk Ceza Hukukuna Giriş, 9. Bası, İstanbul, Beta Yayınları.
- Centeno, Miguel Angel** (2002), Blood and debt : war and the nation-state in Latin America, The Pennsylvania State University Press.

- Centre D'Etudes et de Recherches Marxistes** (1973), Sur les sociétés précapitalistes: textes choisis de Marx Engels Lénine, 2. Baskı, Paris, Editions Sociales. (Çeviri: Belli, Mihri (1977), Kapitalizm-Öncesi Ekonomi Biçimleri, 2. Baskı, İstanbul, Sol Yayınları, s.71-358)
- Cezar, Yavuz** (1984), Osmanlı Maliyesi'nde XII. Yüzyıl'ın İkinci Yarısındaki İmdadiyye Uygulamaları, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 2, ss. 69-102.
- Cezar, Yavuz** (1986), Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, İstanbul, Alan Yayıncılık.
- Chiot, Daniel** (2002), "Marc Bloch'un Toplumsal ve Tarihsel Manzarası": Scokpol, Theda (Editör) (1984), Vision and Method in Historical Sociology, Londra, Cambridge University Press. (Çeviren: Fethi, A. (2002), Tarihsel Sosyoloji: Bloch'tan Wallerstein'e Görüşler ve Yöntemler, 2. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları).
- Cin Halil / Akyılmaz, Gül** (2016), Türk Hukuk Tarihi, 8. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, s.91.
- Cin, Halil** (1987), Miri Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü, 2. Baskı, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları.
- Cin, Halil / Akgündüz, Ahmet** (1989), Türk Hukuk Tarihi-Kamu Hukuku, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları.
- Clarín** (2010), Menem y Reforma Neoliberal, Bicentenario Argentina 200 Años, C.19, Buenos Aires.
- Clementi, Hebe** (1984), "El Radicalismo como doctrina": Yrigoyen, Mi vida y mi doctrina, ss.5-40.
- Colantti, Carlos E.** (1983), La Constitución de 1826 como antecedente y fuente de Constitución Nacional, Lecciones y Ensayos (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires), S.46, C.04, ss.163-184.

- Colognelli, Luigi Capogrossi** (2009), *Diritto e potere nella storia di Roma*, Bologna, Il Mulino (Çeviren: Kopp, L (2014), *Law and power in the making of the Roman commonwealth*, Londra/New York, Cambridge University Press).
- Conca Messina, Silvia A.** (2019), *A History of States and Economic Policies in Early Modern Europe*, Londra ve New York, Routledge.
- Corti, Horacio** (2011), *Derecho Constitucional Presupuestario*, 2. Baskı, Buenos Aires, Abeledoperrot.
- Coutinho, María Eugenia** (2023), De “fusible” a ministro coordinador Apuntes sobre el derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete: Jefatura de Gabinete de Ministros: una historia institucional en perspectiva, *Jefatura de Gabinete de Ministros*, ss.55-83.
- Coy, Jason P.** (2011), *A Brief History of Germany*, New York, Facts On File.
- Crowe, Sarah/Cresswell, Kathrin/ Robertson, Ann/ Hubby, Guro/ Avery, Anthony/ Sheikh, Aziz** (2011), *The Case Study Approach*, *BMC Medical Research Methodology*, S.11, Makale No: 100, <https://bmcmmedresmethodol.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2288-11-100>.
- Cruz, Francisco** (editör) (1900) *Escritos Póstumos de J. B. Alberdi - Miscelanea - Propaganda Revolucionaria*, XIII. Cilt, Baskı: Juan Bautista Alberdi, Buenos Aires.
- Çağan, Nami** (1980), *Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXXVII, S.14, ss.129-151.
- Çağan, Nami** (1985), *Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü*, *anayasa Yargısı Dergisi*, C.2 ss.199-224.
- Çağan, Nami** (1986), *Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü*, *Anayasa Yargısı*, C. 2, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, ss. 107-224.
- Çağan, Nami** (2009), *Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü*, *Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü*, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar 8-9 Ekim 2008, TBMM Basımevi, Ankara, ss.183-192.

- Çakır, Aylin Aydın** (2020), Siyaset Bilimi Perspektifinden Yargı Bağımsızlığı: Bir Kuramsal Model Önerisi, AÜSBFD, Cilt 75, No.3, 2020, s. 973- 995.
- Çetinkuş, Hayri / Ceylan, Fethullah /Yavuz, Mehmet** (2020), Atatürk'ten Erdoğan'a Cumhurbaşkanlarımız, Anadolu Ajansı Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- Çiftçi, Hasan Basri** (2022), 2017 Anayasa Değişikliğinin Bütçe ve Kesinhesap Kanunları Bakımından Getirdikleri: Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu, (30-31 Temmuz 2021), T.C. Maltepe Üniversitesi, Editör: Şahbaz, İbrahim / Kuru, Gonca / Yetimoğlu, Melike Ezgi, ss.74-92.
- Dahl, Robert** (1989), Democracy and Its Critics, Yale University Press. (Çeviren, Köker, Levent (1996) Demokrasi ve Eleştirileri, Ankara, Yetkin Yayınları).
- Dalla Via, Alberto Ricardo** (2002), El problema de la naturaleza jurídica de la emergencia, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Vol. 283, ss. 37-45.
- Dalla Via, Alberto Ricardo** (2015), “Constitución Nacional de 1853”: Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Infojus, ss.123-133.
- Dalla Via, Alberto Ricardo** (2016), El tratamiento constitucional de la deuda externa, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Doctrina 2016, s.16, <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/DallaV%C3%ADa-D-16-2.pdf>.
- Dalla Via, Alberto Ricardo** (2021), Derecho Electoral, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores.
- Darling, Linda** (1996), Revenue-Raising and Legitimacy, Leiden, E. F. Brill. (Çeviren: Tonguç, Adnan (2019), Gelir Artışı ve Kanuna Uygunluk, İstanbul, Alfa Yayınları).
- Davies, Philip** (2018), “Equality and Distinction within the Spartiate Community”: Powell, Anton (Editör), A Companion to Sparta (Vol. 2), New Jersey, Wiley/Blackwell, ss. 480-499.
- Davies, Wendy/Fouracre Paul** (1995), Property and Power in the Early Middle Ages, Londra, Cambridge University Press.

- Demirci, L İhsan** (2006), Sosyal Güvenlik Reformu, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, S.XXII, Dışişleri Bakanlığı Yayınları, https://www.mfa.gov.tr/sosyal-guvenlik_-reformu.tr.mfa.
- Demirkol, Selami** (2024), Vergi Hukuku (Genel) Ders Notları, İstanbul, Beta Yayınevi.
- Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica** (2015), “Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario”: Constitución de la Nación Argentina de 1826, Infojus, ss. 47-68;
- Donnelly, Jack** (1989), Universal Human Rights in Theory and Practice, Cornell University Press. (Çeviren: Erdoğan M/Korkut L (1995), Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları, Ankara, Yetkin Yayınları).
- Dopsch, Alfons** (1923), Die Wirtschaftsentwicklung der Karolingerzeit vornehmlich in Deutschland, 2. Baskı, Viyana, L.W. Seidel & Sohn. (Prof. Erna Patzelt tarafından daraltılmış versiyon. Çeviren: Beard, MG/Marshall, N (1987), The Economic and Social Foundations of the European Civilization, Londra, Harcourt, Brace and Co.).
- Durand, Julio C.** (2007), El Pago Previo (solve et repete), en Tratado de Derecho Procesal Administrativo, 1. Cilt, Dir. Juan Carlos Cassagne, Buenos Aires, La Ley.
- Ekinci, Ekrem Buğra** (2021), Osmanlı Hukuku: Adalet ve Mülk, 7. Baskı, İstanbul, Arı Yayınları.
- Elias, Norbert** (1939), Über den Prozess der Zivilisation (2 cilt), Basel, Haus Zum Falken. (Çeviren: Jephcott, Edmund (200), The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations, 2. Baskı, Oxford, Blackwell).
- Epstein, Klaus** (1975), The Genesis of German Conservatism, Princeton, Princeton University Press.
- Erdem, Abdullah Yasin** (2016), Cumhurbaşkanlığı hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu, B.U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.35, S.2, ss.1-24.
- Erdem, Metin / Şenyüz, Doğan /Tatlıoğlu, İsmail** (2023), Kamu Maliyesi, 17. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Eren, Abdurrahman** (2024), Anayasa Hukuku Dersleri, 6. Baskı, İstanbul, Seçkin Yayınları.
- Esad, Mahmud** (1928), Du régime des capitulations Ottomanes : leur caractère juridique d'après l'histoire et les textes, İstanbul, Fratelli Halim Kırtasiyecilik (Çeviren: Öylek, Ahmet (2008), Osmanlı Kapitülasyonları Rejimi Üzerine: Tarih ve Metinlerin Işığında Kapitülasyonların Hukuki Özellikleri, Ankara, Türk Hukuk Kurumu Yayınları).
- Eser, Mümin** (2021), Türkiye'nin Dış Borçları, Ankara, İksad Yayınları.
- Faraguna, Michele** (2003), "Alexander and the Greeks": Roisman (Editör), J, Brill's Companion to Alexander the Great, Leiden, Brill, ss.99-130.
- Fariás, Matías** (1921), "El mercado, fase superior de la revolución": Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, ss.7-55.
- Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas**, Competencia del Tribunal Fiscal de la Nación en Materia Impositiva, Informe N°19, Materia Tributaria, <https://www.facpce.org.ar/pdf/cecyt/tributaria-19.pdf>
- Fendoğlu, Hasan Tahsin** (2012), Anayasal Derinlik, Ankara, Yetkin Yayınevi.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin** (2024), İnsan Hakları Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Ferraro, Liliana Juana** (1997), Reflexiones sobre el pensamiento político de Avellaneda, Revista de Historia Americana y Argentina, Yıl: XIX, S. 37, ss. 214-247.
- Fischer Drew, Katherine** (1991), The Laws of the Salian Franks, Philedelphia, University of Pennsylvania Press.
- Fraşerli, Mehdi** (1909), İmtiyazat-ı Ecnebiyyenin Tatbikat-ı Hazırası, Matba'a-i Cemil, Samsun (Yayına Hazırlayan: Tızlak, Fahrettin (2008), Osmanlı Devleti'nde Kapitülasyonların Uygulanışı, Isparta, Fakülte Kitabevi).

Frey, Frederick W (1965), *The Turkish Political Elite*, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press.

Fundar/ Instituto Universitario CIAS (2024), *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023*, <https://fund.ar/publicacion/mapa-politicas-sociales-2023/>

Fustel de Coulanges/ Numa Denis (1891), *Revue des Questions Historiques*, Paris, Librairie de Victor Palmé. (Çeviren: Ashley, Margaret (1891), *The Origin of Property in Land*, London, Sonnenschein).

Gabrielsen, Vincent (2010), *Financing the Athenian Fleet*, Johns Hopkins Paperback edition, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Galeano, Eduardo (1971), *Las Venas Abiertas de America Latina*, Siglo XXI Editores, Mexico. Çeviren: Hakmen, Roza/Tokatlı, Attila (2015), *Latin Amerika'nın Kesik Damarları*, İstanbul, Sel Yayıncılık).

Gálvaez, Manuel (1999), *Vida de Hipólito Yrigoyen, el hombre del misterio*, Buenos Aires, Editorial Tor.

Garat, Pablo María (2008), *El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina*, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Yıl:5. S.9-10, s.55-113.

García Pullés, Fernando (2010), *Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional: Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobado por la ley 25.164 y reglamentación, comentados y anotados con remisión a los convenios colectivos de trabajo generales vigentes*, 2. Baskı, Buenos Aires, AbeledoPerrot.

García Vizcaíno, Catalina (2000) "Competencia en Materia Aduanera Según la Reforma de la Ley 25.239": Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Nación: 40 Años, Argentina.

García Vizcaíno, Catalina (2011), *El Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Nación y sus Instancias Inferiores y Superiores: En homenaje a los cincuenta años del Tribunal Fiscal de la Nación*, 2. Baskı, Buenos Aires, AbeledoPerrot.

- García, Nadia G.** (2024), Manual de la Seguridad Social, güncelleştirilmiş ve genişletilmiş 2. basım, Buenos Aires, Thompson Reuters La Ley.
- García-Zamor, Jean-Claude** (1972). Justicialismo en Argentina: la ideología política de Juan Domingo Perón, Revista De Ciencias Sociales, S.3, ss.341–363.
- Garnsey, Peter/Saller, Richard** (2014), The Roman Empire: Economy, Society and Culture, 2. Baskı, Londra ve New York, Bloomsbury.
- Garrido Falla, F** (1966), Tratado de Derecho Administrativo, 4. Baskı, 1. Cilt, (Genel Kısım) s.541, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Geary, Patrick J** (1988), Before France and Germany: The Creation and Transformation of the Merovingian World, New York, Oxford University Press.
- Gelli, María Angélica** (2008), Constitución de la Nación argentina, Cilt I. Comentada y concordada, 4. baskı, La Ley, Buenos Aires.
- Genç, Mehmet** (2019), Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi, İstanbul, Ötüken Neşriyat.
- Genç, Özlem** (2019), Pactus Legis Salicae Işığında Erken Orta Çağda Franklar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eski Çağ Dilleri ve Kültürleri Latin Dili ve Edebiyatı Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Genç, Özlem** (2022), Orta Çağ Avrupası: Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Hayat, İstanbul, Kronik Yayınları.
- Giddens, Anthony** (1985), The Nation-State and Violence, Londra, Blackwell. (Çeviren: Atay, Cumhur, Ulus Devlet ve Şiddet, 2. Baskı, İstanbul, Kalkedon Yayınevi).
- Glete, Jan** (2002), War and the State in Early Modern Europe: Spain, the Dutch Republic and Sweden as Fiscal-Military States, 1500–1660, Londra, Routledge
- Goffart, Walter** (1980), Barbarians and Romans (A.D. 418-584): The Techniques of Accommodation, Princeton University Press, Princeton.
- González Moreno, Miguel** (2020), “La Era de los Descubrimientos: una mirada económica”, Especial, S.3, s.43-50.

- Gordillo, Agustín** (2017), Tratado de derecho administrativo y obras selectas - 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Gözler, Kemal** (2001), Uluslararası Andlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi), Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S.56-2, ss.71-101.
- Gözler, Kemal** (2020), Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II, 2. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Gözler, Kemal** (2023), İdare Hukuku Dersleri, 25. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları.
- Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel** (2022), İdare Hukuku Dersleri, 24. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Grondona, Mariano** (1967) La Argentina en el tiempo y en el mundo, Buenos Aires, Primera Plana.
- Güçlü, Muhammed** (2019), İkinci Dünya Savaşı Uygulamalarından Varlık Vergisi: Kanunun Çıkarılması, Uygulanması ve Sonuçları, İstanbul, Kitabevi Yayınları.
- Güler, Mahmut** (2010), İl Özel İdaresinin Gelir Yapısının “Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü” Açısından Değerlendirilmesi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 12, S. 1, ss. 263-284.
- Gümüşkaya, Gizem** (2011), Vergi Ödevlisinin Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvurusunun Kabul Edilebilirlik Koşulları, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Vergi Hukuku Özel Sayısı, S.3-4, C.17, ss.33-57.
- Gündüz, Fatma Ebru** (2015), Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 33, ss.63-89.
- Güveyi, Ümit** (2019), Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımdan Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum, Terazi Hukuk Dergisi, C.14, S. 155, ss.1360-1370.
- Habermas Jürgen** (2022), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin, Suhrkamp Verlag AG, (Çeviren: Bora, Tanıl (2023) Kamusallığın Yeni Bir Yapısal Dönüşümü ve Müzakereci Demokrasi, İstanbul, İletişim Yayınları).

- Habermas, Jürgen** (1962), Strukturwandel der Öffentlichkeit, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main (Çeviren: Bora, T/Sancar, M (2003), Kamusalığın Yapısal Dönüşümü, 5. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları).
- Halperín Donghi, Tulio** (1969), Los fragmentos del poder, Introducción, Buenos Aires, Jorge Alvaroz.
- Halperin Donghi, Tulio** (1993), The Contemporary History of Latinamerca, Londra, The Macmillain.
- Halperín Donghi, Tulio** (2004), Una nación para el desierto argentino, Buenos Aires, Editores de América Latina.
- Hansen, Mogens Herman** (1991), The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology, Oxford-Cambridge, Blackwell.
- Haro, Ricardo** (2014), “Una perspectiva del pensamiento federalista alberdiano”: El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión? / coord. por Joan Oliver Araujo, María Ballester Cardell, Vicente Juan Calafell Ferrá, Alberto Oehling de los Reyes, ss. 723-734.
- Hartley, Jean** (2004), “Case Study Research”: Cassel, Catherine /Symon, Gilian (Editörler) Essential Guide tu Qualitative Methods in Organisational Research, Kaliforniya, Sage Publishing, ss.323-333.
- Heredot, Tarih** (Çeviren: Ökmen, Müntekim, Yunanca aslıyla karşılaştıran ve sunan: Erhat, Azra (1973), İstanbul, Remzi Kitabevi).
- Herrero, Alejandro** (2000), El romanticismo en Francia. El estudio de un caso. «Introducción General a la Historia del Derecho» de Eugenio Lerminier (1829), Prohistoria, S.4, ss.95-115.
- Hirschmann, Pablo Gustavo** (2023), Una visión constitucional del presupuesto, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Yıl: 21, S:1, ss.69-101.
- Hirshmann, Albert O** (1970), Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Londra, Harvard University Press.

- Hirshmann, Albert O** (1978), “Exit, Voice, and the State”, World Politics, C.31 S.1, s.90-107.
- Hodkinson, Stephen** (2009), Property and Wealth in Classical Sparta, 2. Baskı, Swansea, The Classical Press of Wales.
- Hodkinson, Stephen** (2018), “Sparta: An Exceptional Domination of State over Society?”: Powell, Anton (Editör), A Companion to Sparta (Vol. 1), New Jersey, Wiley/Blackwell, ss.29-57.
- Horsfall, Nicholas** (2000), Virgil, Aeneid 7: A Commentary, Boston/Leiden/Köln, Brill.
- Höfert, Almut** (2011) “Geç Ortaçağ’da Devletler, Kentler ve Yurttaşlar”: Skinner, Quentin, Strath, Bo (Editörler) (2007) States&Citizens: History, Theory, Prospects, (Çeviren: Aksay, Gökhan (2011), Devletler ve Yurttaşlar: Tarih, Kuram Muhtemel Gelecek, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).
- Immink, Petrus Wernerus Adam / Scheltema, Herman Jan** (1958), At the Roots of Medieval Society, 1: The Western Empire, Oslo, H. Aschehoug and Co.
- İçel, Kayıhan** (2016), Ceza Hukuku Genel Hükümler, Yenilenmiş Bası, İstanbul, Beta Yayınları.
- İnalcık, Halil** (2020), Osmanlı’da Devlet, Hukuk ve Adalet, 12. Baskı, İstanbul, Kronik Yayınları.
- İnalcık, Halil / Seyitdanlıoğlu Mehmet** (Editörler) (2020), Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, 9. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnan, Atilla**, (1999), Kamu Görevlilerinin Devlete Karşı Akçalı Sorumluluk Düzeninin Anayasa Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, S. 34, ss.9-28.
- Jefatura de Gabinete de Ministros** (2023), Jefatura de Gabinete de Ministros: una historia institucional en perspectiva , 1. Baskı, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Jitrik, Noé** (1993), Prólogo, “El Facundo: La Gran Riqueza de la Pobreza”: Domingo Faustino Sarmiento, Facundo, ss.IX-LII.

- Jones, Nicholas F** (2004). Rural Athens under the Democracy, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Kaboğlu, İbrahim** (2019), Anayasa Hukuku Dersleri, 14. Baskı, İstanbul, Legal Yayınevi.
- Karakoç, Yusuf** (2023), Kamu Maliyesi, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Karatepe, Şükrü** (1988), Toplum Kalkınması Yönünden 442 sayılı Köy Kanunu'nun Yetersizlikleri, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.3, S.1, ss.179-189.
- Kaspersen, Lars Bo/ Strandsbjerg, Jeppe** (Ed.) (2017), Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly's Historical Sociology, Londra, Cambridge University Press.
- Kaya, Cemil** (2021) İdarinin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 3. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayınları.
- Kaya, İbrahim / Şahin Kaya, Şehriban** (2007), State Formation: Structure or Culture, Sosyoloji Dergisi Ülgen Oskay'a Armağanı Özel Sayı (Hakemsiz), ss.71-101.
- Keen, Benjamin /Haynes, Keith**, (2009), A History of Latin America, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Keith, Robert G** (1971), Encomienda, hacienda, and corregimiento in Spanish America: A Structural Analysis, The Hispanic American Historical Review, C.51, S.3, ss.511-219.
- Kemble, John Mitchell** (1849), The Saxons in England: A History of the English Commonwealth till the Period of the Norman Conquest, Londra, Longman.
- Keyder, Çağlar** (2011), Türkiye'de Devlet ve Sınıflar, 11. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları.
- Kılınç, Ahmet**, Osmanlı Ceza Hukukunda Rüşvet Suçu, IV. Uluslararası Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Kongresi, 17 - 18 Mayıs 2024, Konya, Türkiye, ss.446-449, (Özet Bildiri).
- Koray, Meryem** (2024), Sosyal Politika, 8. Baskı, Ankara, İmge Yayınları.

Küçük, Tevfik Sönmez (2016), Parti İçi Demokrasi, İstanbul, Onikilevha Yayınları.

La revolución de las ideas: la generación romántica de 1837 en la cultura y en la política argentinas”: Noemí Goldman (direktör), Federico Polotto (editör), Juan Suriano (koordinatör), Nueva historia argentina. Tomo III: Revolución, República, Confederación (1806-1852), Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1998, ss. 381-443.

Lapsley, Gaillard Thomas (1903), The Origin of Property in Land, The American Historical Review , C. 8, S. 3, ss. 426- 448.

Locke, John (1689/90), Two Treatises on Government, böl.6, para. 54. (Çeviren: Bakırcı, Fahri (2012), Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme, 2. Baskı, Ankara, Ebabil Yayınları).

Loianno, Adelina (2015), “Reforma Constitucional de 1957”: Constituciones Argentinas, Compilación histórica y análisis doctrinario, Infojus, ss.227-236.

Lyttkens, Carl Hampus (1997), A Rational-Actor Perspective on the Origin of Liturgies in Ancient Greece, Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, C. 153, S.3, ss. 462- 484.

Ma, John (2016), “Elites, Elitism, and Community in the Archaic Polis”, Annales, Histoire, Sciences Sociales – İngilizce Basım, C. 71, S. 3, ss. 395-418.

Manigat, M. Pierre (2020), Finance Capital and Financialization: A Comparative Reading of Marx and Hilferding, OEconomia, C.10, S.4, ss.687-710.

Mann, Michael (1986), The Sources of Social Power (1. Cilt), Londra, Cambridge University Press.

Mann, Michael (1993), The Sources of Social Power (2. Cilt), Londra, Cambridge University Press.

Maraniello, Patricio Alejandro (2011), El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales, El amparo en Latinoamérica, Vol.5, No.27, Enero-Junio de 2011, ss.7-36.

- Marx, Karl** (1844), *Zur Judenfrage, Deutsch-Französische Jahrbucher*. (Çeviren: Sol Yayınlan Yayın Kurulu, 1997, Sol Yayınları, Ankara)
- Marx, Karl / Engels, Frederich** (1975), *L'Ideologie allemande*, Paris, Editions sociales. (Çeviren, Belli, Sevim (2010), *Alman İdeolojisi (Feuerbach)*, 7. Baskı, İstanbul, Sol Yayınları).
- Maurer, Konrad** (1853-1856), " *Angelsiachsische Rechtsverhältnisse*": Kritische Ueberschau der Deutschen Gesetzgebung, I.-III, Munich, Nomos Verlagsgesellschaft mbH.
- Mazzuca, Sebastian** (2021), *Latecomer State Formation: Political Georraphy and Capacity Failure in Latin America*, Yale University Press.
- Meinecke, Friedrich** (1936), *Die Entshehung des Historismus*, Münih, R. Oldenbourg. (Çeviren, Mingarro J., Martin, S.Muñoz Molina, T. (1943), *El Historicismo y su genesis*, Pánuco, Fondo de Cultura Económica).
- Merrington, John** (1976) "Town and Country in the Transition to Capitalism": Sweezy, Paul / Dobb, Maurice / Takahashi, Kohachiro / Hilton, Rodney / Hill, Christopher / Lefebvre, Gorges / Procacci, Giuliano / Hobsbawm, Eric / Merrington, John, *The Transition from Feudalism to Capitalism*, Londra, New Left Editions, ss.170-195.
- Modzelewski, Karol** (2006), *L'Europe des barbares: Germains et slaves face aux heritiers de Rome*, Paris, Department Aubier, Edition Flam Marion. (Çeviren: Demirtaş, Nedim (2015), *Barbarların Avrupası: Roma'nın Mirasçıları Karşısında Cermenler ve Slavlar*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları)
- Moore, Barrington, Jr.** (1974), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, 5. Basım, Londra, Penguin Books.
- Moreno, Nahuel** (2008), *Método de interpretación de la historia argentina*, 2. Baskı, Buenos Aires, Fundación pluma.
- Morgan, Catherine** (2009), "The Early Iron Age": Raaflaub, Karl A/ Van Wees, Hans (Editörler), *A Companion to Archaic Greece*, Batı Sussex, Wiley-Blackwell, ss. 43-64, s.53-54.

- Morris, Ian** (1996) “The Strong Principle of Equality and the Archaic Origins of Greek Democracy,”: Ober, Josiah /Hedrick Charles (Editör), *Demokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press, ss.19–48.
- Möser, Justus** (1772), “Keine Beförderung nach Verdiensten”, *Werke*, II, 187-191. (Çeviren: Baade, Hans W. (1963), "No Promotion based on Merit," *Journal of Public Law*, XII, 185-192.)
- Mumcu, Ahmet** (2005), *Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devleti’nde Rüşvet -Özellikle Yargıda Rüşvet-*, 3. Baskı, İstanbul, İnkılap Yayınları.
- Murray, Alexander Callander** (1983), *Germanic Kinship Structure*, Toronto, Pontifical Institute of Mediaeval Studies.
- Musgrave, Peter** (1999), *The Early Modern European Economy*, Londra, Palgrave Macmillan.
- Mutua, Makau wa** (1996), *The Ideology of Human Rights*, *Virginia Journal of International Law*, S.36, ss. 589-657.
- Myers, Jorge** (1961), “Formun Üstü
- Nebioğlu, Osman** (1941), *Die Auswirkungen der Kapitulation auf die türkische Wirtschaft (Probleme der Weltwirtschaft)*, Leipzig, Verlag von Gustav Fischer (Yayına Hazırlayan: Varlık, Bülent (1989), *Bir İmparatorluğun Çöküşü ve Kapitülasyonlar*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).
- Niedzwiecki, Sara / Pribble, Jennifer** (2017) “Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile”, *Latin American Politics and Society* C.59, S.3, ss. 72-97.
- Novaro, Marcos** (2000). *La Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control*, *Revista Política y Gestión*, S. 1, ss.81-108.

- OCEPP/Friedrich Ebert Stiftung** (2022), LA Cobertura de Seguridad Social en la Economía Popular en la Argentina, Hazırlayanlar: Carlos Martinez, Andrés Cappa, Federico Blasco, https://54048a22-866f-4913-92c2-06a81953ecaa.usrfiles.com/ugd/54048a_f8fcd7b656d14c37a0f3571835102858.pdf
- Oecd** (2017), “Government at a Glance, Country Fact Sheet: Greece”, <https://web-archive.oecd.org/2017-09-18/445533-gov-at-a-glance-2017-greece.pdf>, (s.e.t. 08.01.2024).
- Ortaç, Fevzi Rifat / Ünsal Hilmi** (2022), Vergi Hukuku (Genel Hükümler), Ankara, Seçkin Yayınları.
- Ortaylı, İlber** (1994), Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Ortaylı, İlber** (2019), 17. Yüzyıl Sonlarında Orta Anadolu Vilayetlerinin Toplumsal-Ekonomik Durumu Üzerine: Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, Seçme Eserler: II, 6. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, ss.11-18.
- Osorio, Alfonso** (2011), El papel político de la asociación- Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu, Thémata. Revista de Filosofía, S.44, ss.406-423.
- Owen, Francis** (1960), The Germanic People: Their Origin, Expansion and Culture, New York, Bookman Associates.
- Ökmen, Mustafa / Koç, Neslihan** (2015), Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, C.22, S.2, ss. 551-565.
- Ökte, Faik** (1951), Varlık Vergisi Faciası, İstanbul, Nebioğlu Yayınevi.
- Önen, Semih Mustafa /Eken, İhsan** (2016), Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.15, S.56, ss.216-234.
- Öniş, Ziya** (2004), Turgut Özal and his Economic Legacuy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective, Turkish Studies, S.5, C.1, ss.123-142.

- Özbudun, Ergun** (2019), Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Özdeğer, Mehtap** (2003), Osmanlı İmparatorluğu'nda Mîrî Arazi Rejimi ve Tahrir Geleneği, Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 3, S. 5, ss. 1-13.
- Özkan, Özgür** (2009), Türkiye Ekonomisinde Kamu Kesimi Finansmanında İç Borçlanma Yöntemi: 1980-2008, Vergi Denetmenleri Derneği Eğitim Yayınları Serisi S.17.
- Pamuk, Şevket** (2007), Seçme Eserler-1: Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları, 5., 7., 9., 10., 12., Bölümleri Çeviren: Gökhan Aksay, 3. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pamuk, Şevket** (2021), Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi, 3. Basım, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pautossi, Laura / Gamallo, Gustavo** (2012), ¿Más Derechos, Menos Marginaciones?: Políticas Sociales y Bienestar en la Argentina, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Pehlivan, Osman** (2020), Kamu Maliyesi, Trabzon, Celepler Matbaacılık, Basım, Yayın, Dağıtım.
- Pelgrom, Jeremia** (2018), The Roman rural exceptionality thesis revisited, *Mélanges de l'École française de Rome –Antiquité*, C.130, S.1, [Online], (E.T. 28.02.2023). URL: <https://journals.openedition.org/mefra/4770?lang=en>, 2.
- Pepe, Lorenzo** (2002), Perón y el 17 de Octubre, (içinde) Prof. Oscar Castellucci (Dir.), Perón y el 17 de Octubre, JDP, los trabajos y los días, 1, Editorial de la Biblioteca del Congreso de la Nación, ss. 11-15.
- Peréz Gouilhou, Dardo** (1970), Significado Histórico Político del Federalismo Argentino: Anuario de Estudios Americanos, Cilt XXVII, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, ss.623-639.
- Peréz Gouilhou, Dardo** (1977), “Poder Constituyente y Constitución Histórica Argentina”: El Régimen Constitucional Argentino. Ed. IDEARIUM, ss.55-87.
- Peréz Gouilhou, Dardo** (1984), El Pensamiento Conservador de Alberdi y la Constitución de 1853, Buenos Aires Edit. Depalma.

- Perón, Juan Domingo** (1949), Conferencia del Excmo. Señor presidente de la Nación, General Juan D. Perón. Evento académico Mendoza, <https://bdigital.uncu.edu.ar/fichas.php?idobjeto=12816>
- Persello, Ana Virginia** (2001), Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930, Sociohistórica, S. 8, ss. 121-152.
- Persello, Ana Virginia** (2007). Historia del radicalismo, Buenos Aires, Edhasa.
- Pettit, Philip** (1997), Republicanism: A Theory of Freedom and Government, Londra, Oxford. (Çeviren: Yılmaz A (1998), Cumhuriyetçilik: Bir Özgürlük ve Yönetim Teorisi, İstanbul, Ayrıntı Yayınları).
- Piovani, Juan Ignacio /Salvia, Agustín (coor.)** (2018), La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual, encuesta nacional sobre la estructura social, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Pirenne, Henri** (1927), Les villes du moyen âge: essai d'histoire économique et sociale, M. Lamertin (Çeviren: Karadeniz, Şadan (2014), Ortaçağ Kentleri, 14. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları).
- Plotkin, Mariano Ben** (2007), El día que se inventó el peronismo, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Poggi, Gianfranco** (1978), The Developement of the Modern State: A Sociological Introduction, Stanford, Stanford University Press. (Çeviren: Kut, Şule/Toprak, Binnaz (2019), Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım, 9. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Poinsot, Flavia** (2022), El Hiperpresidencialismo Argentino: Un diagnóstico, análisis cuantitativo y posibles soluciones, Revista de Instituciones, Ideas y Mercados. S.74, ss.39-63.
- Pomeroy, Sarah B** (2015) A Brief History of Ancient Greece, Londra, Oxford University Press. (Çeviren: Yarlıgaş, O (2020) Antik Yunan'ın Kısa Tarihi: Siyaset, Toplum ve Kültür, 2. Basım, İstanbul, Alfa Yayınları).

- Porto, Alberto** (1999), Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos, Departamento de Economía, Documento de Trabajo Nro. 17, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de la Plata.
- Pseudo-Aristoteles**, Oikonomika: Antik Dönemde Ekonomi Kavramı Üzerine I (Genel Değerlendirme), HUMANITAS Yunan ve Latin Klasikleri. (Çeviren ve Değerlendiren: Burak Takmer (2016), İstanbul, Kabalcı Yayıncılık).
- Ramos, Jorge Abelardo (1970)**, Revolución y contrarrevolución en la Argentina. Del patriciado a la oligarquía, 1862·1904, Buenos Aires, Mar Dulce.
- Rawls, John** (1958), “Justice as Fairness”, The Philosophical Review, C.67, S.2. s.164-194.
- Rawls, John** (1999), A Theory of Justice, Londra, Harvard University Press, Revised Edition (Çeviren: Coşar, Vedat Ahsen (2017), Bir Adalet Teorisi, İstanbul, Phoenix Yayınları).
- Reşâd, Ali / İskender, Macar** (1909), Kapitülasyonlar, İstanbul, Kanaat Yayınevi (Sadeleştiren ve Yayına Hazırlayan: Yılmaz, Faruk (2024), Kapitülasyonlar: Kanuniden Lozana, Ankara, Dorlion Yayınevi).
- Rosatti, Horacio** (2015), “Proyecto constitucionalalberdiano: Descripción, apogeo y crisis”: Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.
- Roselaar, Saskia T.** (2010), Public Land in the Roman Republic: A Social and Economic History of Ager Publicus in Italy, 386-89 BC, New York, Oxford University Press.
- Ross, Denman** (1883), Early History of Landholding among the Germans, Ludgate Hill, Trübner &Co.
- Rubin, Isaac Ilyic** (1929), История Экономической Мысли, госиздат, Москва (Çeviren: Filtzer, Donald (1979), A History of Economic Thought, London, Ink Links).
- Rubio García, Gonzalo (2018)**, La reforma constitucional de 1949, influencias y apoyos intelectuales a la iniciativa peronista, Páginas, Yıl 10, S.22, ss.149-171.
- Sage, Michael M** (2018), The Army of the Roman Republic: From the Regal Period to the Army of Julius Caesar, South Yorkshire, Pen&Sword Military

- Sagüés, Néstor Pedro** (2005), El tercer poder: notas sobre el perfil político del poder judicial, Buenos Aires, Lexis Nexis.
- Sain, Marcelo Fabián** (1994), El contexto político de la Reforma Constitucional de 1994, Revista de ciencias sociales, S.1, ss.99-127.
- Samons II, Loren J** (2000), Empire of the Owl: Athenian Imperial Finance, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.
- Saraç, Yekta** (Editör) (2017), Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 2. Basım, Ankara, Tübitak Yayınları.
- Sarrafero, Mario D.** (2016), Alberdi, la Constitución y el régimen político de la Argentina, Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, C.88, S.2, ss. 26-48.
- Sartori, Giovanni** (1987), The Theory of Democracy Revisited, New York, Chatham House Publishers. (Çeviren: Karamustafaoğlu, T./Turhan, M. (1996) Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Ankara, Yetkin Yayınları)
- Sayar, Ahmet Güner** (2013), Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması, 5. Basım, İstanbul, Ötüken Yayınları.
- Sealey, Raphael** (1976), A History of the Greek City-States (ca. 700-338 b.c), Berkeley, Los Angeles, Londra, University of California Press.
- Segovía, Juan Fernando** (2005), El peronismo y la constitución de 1949 en la crisis de legitimidad Argentina, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, S. 32, ss.1– 48.
- Seyhan, Mahcemal** (2021), Gelir İdaresi Başkanlığı'nın İdari Teşkilattaki Yeri ve Görevleri, Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.7, S.1, ss.185-206.
- Shamis, Hector E.** (2002), Argentina: Crisis and Democratic Consolidation, Journal of Democracy, C.13, S.2, ss. 81-94.
- Shaw, Martin** (1984), War, State and Society, Londra, Palgrave & Macmillan.
- Skocpol, Theda** (1979), States and Social Revolutions, Londra, Cambridge University Press.

- Smith, C.J.** (2006), *The Roman Clan*, New York, Cambridge University Press.
- Sola, Juan Vicente** (2006), *Control Judicial de Constitucionalidad*, Buenos Aires, Lexis-Nexis.
- Somel, Gözde** (2020), “Latin Amerika’da Sömürgecilik ve Mirası”: Dünyanın Ters Köşesi Latin Amerka: Tarih, Toplum, Kültür, Der. Akgemci,E/Ateş, K., İstanbul, İletişim Yayınları, ss.38-43.
- Söyler, İlhami** (2012), *Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü*, Sayıştay Dergisi, S:87, ss. 61-96.
- Söyler, İlhami / Çolak Mustafa** (2012), *Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sisteminde Raporlama*, Maliye Dergisi, S.162, ss.145-154.
- Steiner, Henry J./Alston Philip/ Goodman, Ryan** (2008), *International Human Rights in Context*, Londra, Oxford University Press.
- Stone, Lawrence** (Ed) (1994), *An Imperial State at War: Britain from 1689 to 1815*, Londra, Routledge.
- Storrs, Christopher** (Ed.) (2009), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe: Essays in Honour of P.G.M. Dickson*, Farnham, Ashgate.
- Susam, Nazan** (2024), *Kamu Maliyesi*, 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, s.241
- Şener, Abdüllatif** (1990), *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Şenyüz, Doğan/ Yüce, Mehmet/ Gerçek, Adnan** (2023), *Vergi Hukuku (Genel Hükümler)*, 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi.
- Tabakoğlu, Ahmet** (1985), *Gerileme Devrine Girerken Osmanlı Maliyesi*, İstanbul, Dergâh Yayınları.
- Takım, Abdullah** (2011), *Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları*, Maliye Dergisi, S.160, ss.154-176.

- Takım, Abdullah** (2019), Cumhuriyetin 100. Yılına Girerken Türkiye’de Hükümetler ve Ekonomi Politikaları (1923-2019), Bursa, Ekin Yayınları.
- Tan, Turgut** (2020), İdare Hukuku, 8. Bası, Ankara, Turhan Yayınevi.
- Tanilli, Server** (2007), Devlet ve Demokrasi, 4. Baskı, İstanbul, Alkım Yayınları.
- Tarsitano, Alberto** (2000), El Principio de la Realidad Económica en la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Nación: Tribunal Fiscal de la Nación: 40 Años, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Argentina.
- Taşkan, Yusuf Ziya** (2023), Vergi Hukuku: Genel Hükümler ve Türk Vergi Sistemi, 6. Baskı, Ankara, Adalet Yayınları.
- Taylor, Lily Ross** (2013), The Voting Districts of the Roman Republic, Originally published by the American Academy in Rome 1960, Ann Arbor, The University of Michigan Press,
- Taytak, Mustafa / Selen, Ufuk** (2017), “Türkiye’de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştayın Konumu” Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi / Cilt: 19, Sayı: 1, Haziran, ss. 193-223.
- Tcach, César** (2016), Movimientismos en perspectiva comparada: peronismo y radicalismo yrigoyenista, Perfiles latinoamericanos, C.24, S.48, Temmuz/Aralık, Meksika, ss. 61-82.
- Teichman, Judith** (2001), The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico, University of North Carolina Press.
- Teschke, Benno.** (2017) “After the Tilly Thesis: Social Conflict, Differential State-formation and Geopolitics in the Construction of the European System of States”: Kaspersen, LB./ Strandsbjerg, J., Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly’s Historical Sociology, Londra, Cambridge University Press, ss.25-51.
- Tezel, Yahya S.** (2020), Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi: 1923-1950, 2. Baskı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Thukydides**, Peloponessos Savaşları, 8.1. (Antik Yunanca Aslından Çeviren: Akderin, Furkan (2020), 4. Baskı, İstanbul, Belge Yayınları).
- Tilly, Charles** (1990), Coercion, Capital, And European States, AD 990-1992, Oxford, Blackwell. (Çeviren: Emiroğlu, Kudret (2001), Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu, 990-1992, Ankara, İmge Yayınevi).
- Tilly, Charles** (Editör) (1975), The Formation of National States in Western Europe, Princeton University Press.
- Tocqueville, Alain** (2012) , Democracy in America, Indianapolis, Liberty Fund.
- Topal, Aylin** (2020), “Latin Amerika’da Bağımlılıktan Neo-liberal Yeni Kalkınmacılığa Kriz Dinamikleri”: Akgemci, Esra/Ateş, Kazım (Derleyenler), Dünyanın Ters Köşesi, Latin Amerika: Tarih, Toplum, Kültür, İstanbul, İletişim Yayınları, ss.75-89.
- Tögel, Akif** (2016), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu’nun İdarî Denetimdeki Rolü, Ombudsman Akademik, S.5, ss.91-110.
- Trías Vejarano, Juan Javier** (1962), La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville, Revista de estudios políticos, S. 123, ss. 133-194.
- TÜBİTAK** (2022), Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 2. Baskı, Ankara, TÜBİTAK Bilim Yayınları.
- Türk Kurtça, Tuğba /Ekşi, Halil** (2021), Nitel Desenler: Durum Çalışması, İstanbul, EDAM Yayınları.
- Uzun, Cem Duran** (2010), Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı, Ankara, Adalet Yayınevi.
- Ünlüönen, Kurban** (1988), “Cumhuriyet Dönemi Devlet Borçları”. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 4, S. 4, 1988, ss. 313-335.
- Vaillant, Alain** (2005), El romanticismo y el triunfo de lo impreso, Secuencia, S.62, Mayıs-Ağustos, ss.183-194.

- Van den Boogert, Maurits** (2002), *The Caputinations and the Ottoman Legal System Qadis, Consuls and Beratlis in the 18th Century*, Leiden, Koninklijke Brill Nv (Çeviren: Tuncer, Ali Coşkun (2014), *Kapitülasyonlar ve Hukuk Sistemi: 18. yüzyılda kadılar, konsoloslar ve beratlılar*, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları)
- Vega, Juan Argentino /Diblasi, Juan Víctor/ González O., Matías F.** (2016). *Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. indicadores objetivos de reparto*. LI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán.
- Vergilius, Aeneis** (Çeviren: Uzel, T (1998), *Vergilius, Bütün Eserleri-II: Aeneis*, Ankara, Öteki Yayınları).
- Vique, Francisco Jose** (2016), *El sistema de control interno y externo del sector público nacional: El control de la actividad estatal*, Asociación de Docentes de Facultad de Derecho (Editör), Buenos Aires, ss.681-693.
- Vommaro, Gabriel** (2019), *De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina*, Colombia Internacional, S.99, s.91-120, <https://www.redalyc.org/journal/812/81260251004/html/#B28>.
- Von Maurer, Georg Ludwig** (1854) *Einleitung zur Geschichte der Markverfassung*, etc. Munich, Christian Kaiser.
- Von Maurer, Georg Ludwig** (1856), *Geschichte der Markenverfassung in Deutschland*, Erlangen, Ferdinand Enke.
- Waitz, Georg** (1844), *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Göttingen, Kiel.
- Walker, Mack** (1998), *German Home Towns: Community, State, and General Estate (1648-1871)*, 2. Baskı, Ithaca, Cornell University Press.
- Wallace-Hadrill, John Michael** (1983), *The Frankish Church*, Oxford, Clarendon Press.
- Wallace-Hadrill, John Michael** (2020), *The Long- Haired Kings And Other Studies In Frankish History*, London and New York, Routledge.

- Weber, Max** (1960), *The City*, Great Britain. (Çeviren: Ceylan, Musa (2012) *Şehir: Modern Kentin Oluşumu*, 10. Baskı, Eds. Don Martindale & Gertrud Neuwirth, İstanbul, Yarın).
- Weber, Max.** (1923), *Wirtschaftsgeschichte: Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Münih ve Leibzig, Duncker&Humblot. (Çeviren: Knight, Frank Hyneman (1950), *General Economic History*, Illinois, Free Press)
- Webley, Lisa** (2016), *Stumbling Blocks in Empirical Legal Research: Case Study Research, Law and Method*, October 2016, ss.1-21.
- Wilson, Mark** (2021), *Dictator: The Evolution of the Roman Dictatorship*, Ann Arbour, University of Michigan Press.
- Wood, Ian** (1994), *The Merovingian Kingdoms (450-751)*, Singapur, Longman.
- Yıldız, Eda** (2020), *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımının Sosyal Haklara Etkisi*, YBHD, S.2, ss.263-320.
- Yılmaz, Faruk** (2012), *Türk Anayasa Tarihi (1908-2010)*, İstanbul, İZ Yayıncılık.
- Yılmaz, Hakkı Hakan** (2013), *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma, Türkiye Belediyeler Birliği*.
- Ylarri, Juan Santiago** (2014), “Constitución, democracia y control judicial de constitucionalidad”, en *MicroJuris, Doctrina*, MJ-DOC-6599-AR, 18 de febrero de 2014.
- Ylarri, Juan Santiago** (2015), *La composición de la Corte Suprema, el control de constitucionalidad y la protección de los derechos fundamentales*”, en *Erreius online*, Errepar, Febrero 2015.
- Ylarri, Juan Santiago** (2015), *La Corte Suprema, guardiana de la Constitución: división de poderes, independencia judicial y protección de los derechos constitucionales*, *Diario Constitucional*, *El Derecho*, 19/11/2015.
- Ylarri, Juan Santiago** (2016), *Emergencia económica (a la luz del caso argentino)*, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nisan-Eylül, ss.179-190.

Yörük, Erdem (2022), Türkiye’de Refah Devleti ve Siyaset, 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları.

Yrigoyen, Hipólito (1923), Mi Vida y Doctrina, Buenos Aires, Leviatan.

Yücel Dericiler, Özge (2014) Sosyal Haklar ve İnsan Hakları Hukuku Çerçevesinde Devletin Yükümlülükleri: Refah Devletinin Krizi Ekseninde Bir İnceleme, İstanbul, Onikilevha Yayınları.

Yüksel, Nahit (2007), Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Zapata, Francisco (1990), Ideología y Política en America Latina, Colegio de México, Meksika.

Zhang, Junpeng (2023), The Impact of the Menem Government's Economic Policies on Argentina through a Before-and-after Comparison Method, BCP Social Sciences & Humaniti, S.21, ss.300-306.

İnternet Siteleri

<http://dpej.rae.es/>

<http://hurriyet.com.tr/>

<https://acij.org.ar/>

<https://biblioteca.afip.gob.ar/>

<https://data.tuik.gov.tr>

<https://dle.rae.es/>

<https://fund.ar/>

<https://humanidades.com/>

<https://justiciafiscal.net/>

<https://oxfordre.com/>

<https://portal.transparencia.gob.ar/>

<https://servicios.infoleg.gob.ar/>

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/>
<https://www.alomaliye.com/>
<https://www.argentina.gob.ar/>
<https://www.cba24n.com.ar/>
<https://www.cippec.org/>
<https://www.congreso.gob.ar/>
<https://www.facpce.org.ar/>
<https://www.hmb.gov.tr/>
<https://www.lanacion.com.ar/>
<https://www.mercosur.int/>
<https://www.oas.org/>
<https://www.oecd.org/>
<https://www.ohchr.org/>
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>
<https://www.sbb.gov.tr/>
<https://www.senado.gob.ar/>
<https://www.tcmb.gov.tr>
<https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/>

Mahkeme Kararları

Arjantin Yüksek Mahkemesi Kararları (Çalışmada Yer Alma Sırasına Göre)

"Piantoni Hnos. SACIFI y A c/ Dirección General Impositiva si recurso directo de organismo externo (Fallos: 340:1884); Swiss Medical S.A. c/ EN - SSS s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 343:86)

AConsolidar SA - ART c/ Superintendencia Riesgos Trabajo - rsls. 39/98 y 25.806/98 s/ proceso de conocimiento (Fallos: 332:2872)

Adamini, Juan Carlos c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo (Fallos: 343:2409), 14/09/2000.

Aerolíneas Argentinas c/Buenos Aires (Fallos: 308:2153)

Agnese de Packhan, Martha Celia c/ Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles s/ reajustes por movilidad (Fallos: 317:1755), 20/12/1994.

Alegre, Argentino Victoriano, y otros (Fallos: 234:568), 03/05/1956.

Amoros, Mario Argentino s/ jubilación (Fallos: 292:447), 02/09/1975.

Antonio Ferre y Hnos. v. Prov. de Tucumán (Fallos: 196:337), 24/07/1941.

Arenzón, Gabriel Darío c/ Nación Argentina (Fallos: 306:400).

Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 346:1015); La Mortana S.A. v. Provincia de Buenos Aires (Fallos: 182: 411)

Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 346:1015)

Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa (Fallos: 322:1781), 19/08/1999

Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 335:2393), 04/12/2012.

Austral Cielos del Sur S.A. (TF 16.545- I) c/ DGI (Fallos: 334:763)

Autolatina Argentina S.A. (T.F. 12463-I) c/ Dirección General Impositiva (Fallos: 319:3208), 22/12/1996.

Ayerza, Alejandro c/ Prov. de Córdoba s/ repetición de pago indebido, (Fallos: 187:495), 26/08/1940. Propulsora Siderúrgica S.A.I.C. s/ recurso de apelación - A.N.A. (Fallos: 315:1820), 01/09/1992.

Baldini, Gabriela Javiera Rosario (Fallos: 295:455), 05/08/1976; Dardanelli de Cowper, Ana Inés Marta c/ Aerolíneas Argentinas (Fallos: 306:1560), 18/10/1984.

Banco Hipotecario Nacional c/ Grialde y Miqueo Angela s/expropiación (Fallos: 223:223), 31/07/1952.

Bayer S.A. c/Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Fallos: 340:1480), 31/10/2017.

Berkley International A.R.T. S.A. c/ E.N. (M° E. y O.S.P.) - dto. 863/98 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 323:3770)

Blanco, Lucio Orlando c/ANSES s/Reajustes varios (Fallos: 241:1924),18/12/2018.

Bombal, Domingo L. c/ Dir. Gral. Impositiva (Fallos: 223:233), 31/07/1952.

Boston Medical Group S.A. e/ Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. y otros s/ daños y perjuicios (Fallos: 340:1111), 29/08/2017.

Botto Fiora Vda. de Benassi, Irma Angela, y otros c/ Unión Ferroviaria (Fallos: 236:168), 26/10/1956 Dingiandi, Antonio J. c/ Coy, Eleodoro (Fallos: 273:228), 07/04/1969.

Bozzano, Edgardo Omar c/ Estado Nacional - Estado Mayor General de la Armada, B 205 XXIV (Fallos: 318:1256), 13/06/1995.

Bressani, Carlos H. y Otros c/ la Provincia de Mendoza, Inconstitucionalidad de leyes y devolución de dinero (Fallos: 178:9), 02/07/1937.

Bronway Technology S.A. c/ AFIP s/ inc. Apelación (Fallos: 347: 596), 04/06/2024.

Brunicardi, Adriano C. V. Banco Central (Fallos: 319: 2886)

Buenos Aires, la Provincia v. Polledo Casimiro S.A. Comercial y Ganadera (Fallos: 220:1082), 03/08/1951.

Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados (Fallos: 330:3160)

Cámara Argentina del Libro y otros c/ P.E.N. - dto. 616/01 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:3168)

Cámara Argentina del Libro y otros c/ P.E.N. - dto. 616/01 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:3168)

Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo (Fallos: 337:388)

Cambiaso Péres de Nealón, Celia María Ana y otros c/ Centro de Educación Médica e Investigaciones Médicas (Fallos: 330:3725), 28/08/2007.

Cambrea, Juan Rodolfo e/ CEAMSE s/ escrituración (Fallos: 347: 632), 25/06/2024.

Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo (Fallos: 332:1571)

Cascos Blaneoi el AFIP - resols. 278/00'y 286/00 s 1 proceso de conocimiento (Fallos: 338:453).

Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería si amparo colectivo (Fallos: 339:1077), 18/08/2016.

Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo (Fallos: 339:1077), 18/08/2016.

Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería si amparo colectivo (Fallos: 339:1077), 18/08/2016.

Centro Diagnóstico de Virus S.R.L. c/Administración Federal de Ingresos Públicos- Dirección General Impositiva, 02/08/2005.

Claren Corporation c/ E.N 517/518 CPCC exequátur s/ .varios (Fallos: 337: 133)

CIPPEC c/ EN – Ministerio de Desarrollo Social - decreto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 337:256), 26/03/2014.

Cía. Nac. de Tabacos S.A. c/ Prov. de Corrientes (Fallos: 175:199), 17/06/1936.

Ciqueaux de Galli, Beatriz Elena (Fallos: 300:1084), 10/10/1978.

Cobo de Ramos Mejía, María Lía y otras c/ Prov. de Buenos Aires (Fallos: 251:379), 06/12/1961.

Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. c./PEN s/sumarísimo (Fallos: 341:1017)
Fleishman Argentina Inc. (Fallos: 312:912)

Compañía Swift de la Plata S. A. c/ la Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/repetición
de pago (Fallos: 249:99), 10/11/1959.

Consortio de Empresas Mendocinas Potrerillos S.A. c/ D.G.I. (Fallos: 340:1513),
31/10/2017.

Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi LTDA c/ Provincia del Chaco
s/ amparo, (Fallos: 347:237), 19/03/24

Criminal c/ Olivar, Guillermo (Fallos: 16:118), 06/02/1875; Geddes Hnos. y otros c/
Provincia de Buenos Aires (Fallos: 95:327), 11/07/1902.

Cruz, José c/ Prov. de Stgo. del Estero (Fallos: 179:98), 22/10/1937.

Degó, Felix Antonio s./demanda de inconstitucionalidad, (Fallos: 242:73), 20/10/1958.

Degó, Felix Antonio s./demanda de inconstitucionalidad, (Fallos: 242:73), 20/10/1958.

Del Canto, Ysmael Aldo y otro c/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Fallos:
315:1485), 07/07/1992.

Destilería Franco Argentina c/ el gobierno de la nación s/ cobro de pesos (Fallos: 132:402),
1920; Caeiro, Pascual c/ Astengo, Enrique s/cobro de pesos (Fallos: 140:175),
25/11/1919.

Destilerías, Bodegas y Viñedos el Globo Ltda. v. Provincia de San Juan (Fallos: 184:542);
Salvador Lopez Mansilla y otro v. Provincia de San Juan (Fallos: 186:521).

Diaz Velez, Eugenio c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 151:359), 18/07/1928.

Dirección General de Rentas de la Peia. De Santa Fe c/ Empresa Central “El Rápido” S.A.
s/apremio (Fallos: 259:43) 17/06/1964; Ejecución Fiscal (Gobierno de Mendoza,
Dirección de Rentas) c/ Central Cas’lde S.R.L por cobro Activ. Lucrativas y
Adicional \$ 743.417 m./n. Apremio (Fallos: 283:20). 16/06/1972.

Dolce Neve SA, (Fallos: 323:2727), 19/09/2000

Don Cesár Iglesias Paz, por Don Alfredo R. Iglesias, entabla demanda contra la Provincia de Buenos Aires (Fallos: 105:273), 10/11/1906.

Doña Rosa Melo de Cané, su testamentaría s/inconstitucionalidad de impuesto a las sucesiones en la provincia de Buenos Aires (Fallos: 115:111), 09/07/1911.

Droguería del Sud S.A. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, acción declarativa de certeza (Fallos: 328:4542)

Drysdale Juan Hannah y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 149:417), 18/11/1927.

Drysdale Juan Hannah y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 149:417), 18/11/1927.

Dugan Trocello S.R.L. c/ Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Economía s/ amparo (Fallos: 328: 2567).

Dupuy, Daniel Oscar y otros c/ Sanatorio Modelo Quilmes y otros s/ daños y perjuicios resp. prof. Médicos y aux. (Fallos: 334:1361), 15/11/2011.

Eduardo Jorge c/ Estado Nacional y otro s/ acción mere declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 343:720), 06/08/2020.

El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa

Elliff, Alberto José c/ANSES s/reajustes varios (Fallos: 332:1914), 11/08/2009.

Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 338:313)

Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad - incidente de medida cautelar

Estancias Argentinas El Hornero S.A. c/EN-AFIP-DGI-ley 24.073 s/proceso de conocimiento (Fallos: 335:1923), 02/10/2012

Estrada, Juan Manuel c/Municipalidad de Buenos Aires s/restitución de categoría (Fallos:300:84), 16/02/1978; Muñoz, Amalia Laura Ausonia Savoia de s/jubilación (Fallos: 305:2126), 05/12/1983.

Etchevarne, Rafael c/ sucesión de Carlos, Salas. Caille, Eduardo (Fallos: 137:105), 1922.

Eves Argentina S.A (Fallos: 316:2329)

Eves Argentina S.A (Fallos:316:2329); Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo (Fallos: 318:1154)

Fernández Arias c/ Poggio (Fallos: 247:646), 1960.

Ferrer de Leonard, Josefina y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Tucumán s/ amparo (Fallos: 326:2637), 12/08/2003.

FIA (expte. 23.330/1581 y otros) y otro c/ EN -M° Economía- AFIP resol. IG 08/06 y otras s/ proceso de conocimiento (Fallos: 344:1411), 17/06/2021.

Fisco nacional-Dirección General Impositiva c/ Enercom SRL (Fallos: 323: 825), 25/05/2000,

Fleishman Argentina Inc. (Fallos: 312:912)

Fundación Médica de Bahía Blanca c/ Fisco Nacional (D.G.I.) s/ impugnación acto administrativo (Fallos: 327: 3660);

Galletti, Aquiles v. Provincia de San Juan, 1926, Fallos (148:65)

Galli, Hugo Gabriel y otro c/ PEN – ley 25.561 - dtos. 1570/01 y 214/02 s/ amparo sobre ley 25.561 (Fallos: 328:690)

Garay, Diego Sebastián c/ Provincia de Mendoza s/ amparo (Fallos: 347:688), 02/07/2024.

Garay, Diego Sebastián c/ Provincia de Mendoza s/ amparo, 02/07/2024.

García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad

Garrido, Carlos Manuel c/EN-AFIP s/amparo ley 16.986 (Fallos:339:827), 21/06/2016.

Gas Natural Ban S.A. c/ Municipalidad de Campana (Pcia. de Buenos Aires) s/ acción meramente decltv. (Fallos: 326:2653)

Gaviña, Mario B. y Hnos. c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 209:431), 04/12/1947.

Giménez Fauvety y otros s/ demanda de inconstitucionalidad (Fallos: 239:157), 30/10/1957.

Giorno SA c/ AFIP – DGI s/ varios (Fallos: 344:1458), 24/07/2021.

Giorno SA c/ AFIP – DGI s/ varios (Fallos: 344:1458), 24/07/2021.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 344:809).

Gómez Alzaga, Martín Bosco c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ inconstitucionalidad (Fallos: 322:3255), 21/12/1999.

GRAFA S.A. c. Fisco Nacional -D.G.I.- s. repetición (Fallos: 321:358)

Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo, (Fallos: 344:575), 15/04/2021; “Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas c/ EN – M° Interior – DNV y otro s/ proceso de conocimiento”, (Fallos, 343:1259), 15/10/2020.

Guerrico Mercedes Josefina dey otros c/Buenos Aires, la Provincia s/ inconstitucionalidad del impuesto inmobiliario y al Latifundio (Fallos: 220: 1300), 06/09/1951.

Gutiérrez Manuel Arturo v. Provincia de San Juan (Fallos: 180:384)

Gutiérrez, Manuel Arturo c/ Prov. de San Juan (Fallos: 182:398), 07/12/1938.

Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 332:111),

Harriet y Donnelly S.A. c/Chaco, Provincia del s/acción declarativa de certeza, 31/10/2017.

Helicópteros Marinos S.A. c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa, 08/06/2010

Herederos de Joaquín Comas. c/ Provincia de Corrientes (Fallos: 156:352), 30/09/1929.

Hileret y Rodriguez c/ la Provincia de Tucumán s/inconstitucionalidad de la ley provincial de 14 de Junio de 1902 y devolución de dinero (Fallos: 98:20), 05/09/1903.

Horvath, Pablo c/ Fisco Nacional (D.G.I.) s/ ordinario (repetición) (Fallos: 318:676), 04/05/1995.

Indunor S.A.C.I.F.I. y F. c/ Chaco, Provincia de, s/repetición (Fallos: 286:301).

Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados c/ Marcos Seeber y otros.
(Fallos: 306:838), 12/07/1984.

Intendente Municipal Capital c/ s/amparo (Fallos: 337:1263)

Intendente Municipal Capital c/ s/amparo (Fallos: 337:1263)

Jorge César Amui Azize v. Provincia de Salta (Fallos: 315: 2300)

Kupchik, Luisa Spak de y Kupchik, Alberto Mario c/ B.C.R.A. y Estado Nacional (M.E.) s/
varios (Fallos: 321:366)

La Bellaca S.A.A.C.I.F. y M. C/ Estado Nacional S/ Repetición DGI (Fallos: 319:3400)

La Bellaca S.A.A.C.I.F. y M. c/ Estado Nacional s/ Repetición DGI. S.C. (Fallos: 319:3400)

La Blanca, Cía. de Carnes Congeladas c/ Municipalidad de la Capital Federal (Fallos:
144:313), 02/10/1922.

La Martona S.A. c/ laprovincia de Buenos Aires s/ la inconstitucionalidad del decreto
reglamentario de la ley N°4070 y repetición de una suma de dinero (Fallos: 182: 411),
07/12/1938.

Laplacette de Gassiebayle, María y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 154:337),
13/09/1928.

Li lp y Compañía c/la administración de impuestos s/pago de una multa (Fallos: 132:198),
26/11/1918.

López Romero, Eduardo Federico Bernabé c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy
- Estado provincial (Fallos: 339:1628).

Lorenzo Alberto Manzoratte c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 280: 228)

Lorenzo Alberto Manzoratte c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 280: 228), 28/07/1971

Luis Lopez Lopez y otro c/ Santiago del Estero, Provincia de s/eximición de inversiones
(Fallos: 314:1293)

Luis Lopez Lopez y otro c/ Santiago del Estero, Provincia de s/eximición de inversiones (Fallos:314:1293),15/10/1991.

Mansilla, Manuel Antonio c/ Cía. Azucarera Juan M. Terán Ingenio Santa Bárbara (Fallos: 304:415), 30/03/1982.

Manuel Faramiñan c/ la municipalidad de la plata s/inconstitucionalidad de ordenanzas municipales. Recurso extraordinario.

María Laura Pérez Guzmán de Viaña y Emilia Olmos Arredondo de Pérez Guzmán c/Provincia de Tucumán (Fallos: 211:1033).

Mason de Gil, Malvina v/ Municip. de Santa Rosa (Fallos: 195:270), 03/07/1939.

Masotti de Busso, Ana y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 207:270), 07/04/1947.

Matadero Municipal de Luis Beltrán S.E. c/ Estado Nacional -Ministerio de Energía y Minería de la Nación y otros s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 342:1747), 17/10/2019

Mazza, Próspero s/jubilación (Fallos: 293:26), 02/10/1975; Camarotta, Veder s//jubilación (Fallos: 294:83).

Mill de Pereyra, Rita A. Y otro c/Estado de la Provincia de Corrientes (Fallos:324:3219), 27/09/2001.

Molinos Rio de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/Recurso Directo de Organismo Externo (Fallos: 344:2175) 02/09/2021.

Multicambio S.A. (Fallos: 316:1115)

Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos

Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes (Fallos: 314:495), 04/06/1991.

Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes (Fallos: 314:495), 04/06/1991.

Muñiz Barreto de Alzaga, Juana Magdalena y otros c/ Destefanis, Antonio (Fallos: 270:374), 10/05/1968.

Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa (Fallos: 329:1568)

Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa (Fallos: 329:1568)

Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa (Fallos: 329:1554)

Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa (Fallos: 329:59)

Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa (Fallos: 329:1554)

Nación c/ S.A. Sasetru C.I.F.I.A., (Fallos: 298:626), 06/09/1977.

Negrelli, Oscar Rodolfo c/ Poder Ejecutivo Provincial y otros s/ amparo (Fallos: 343:749), 13/08/2020.

Nowinski, Elsa Alicia s/ inconstitucionalidad art. 16 de la ley 6982 (Fallos: 322:215), 23/02/1999.

O.S.PERS. de la Construcción c/ Est. Nac. -MO de Salud y ACC. SOC.-SUPERINT. SERV. DE SALUD- s/ ejecución Ley 23.660 (Fallos: 337:966), 26/08/2014.

Orbis Mertig San Luis SA c/ EN - AFIP - DGI p/ ordinario (Fallos: 341:581), 29/05/2018.

Pacheco de Del Solar Dorrego Laura y otros (sus herederos) c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 156:219), 11/12/1929.

Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/ Chubut, Provincia del y otro(Estado Nacional) y otros s/Accion Declarativa

Parke Davis y Cía. de Argentina, S.A.I.C. (Fallos: 286:97), 24/03/1970.

Partido Nuevo Triunfo/s/S/Reconocimiento-Distrito Capital Federal (Fallos: 332:433)

Patterer, Susana Alicia c/Estado Nacional s/Amparo (Fallos: 346:382).

Paz, Doctor Jose Clemente, su testamentaría, Recurso de hecho (Fallos: 117:22), 07/11/1922

Peralta, Gustavo A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) (Fallos:310: 2076);
08/10/1987;

Peralta, Gustavo A. y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía) (Fallos: 310:2076),
08/10/1987.

Pereyra Iraola de Rosa, María Teresa y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos: 210:322),
05/03/1948.

Pereyra Iraola Martín v. Córdoba la Provincia, sobre sobre inconstitucionalidad del impuesto
de contribución territorial.

Pérez de Smith, Ana María y otros s/pedido (Fallos: 300:1282), 21/12/1978; Timerman,
Jacobo(Fallos:301:771),17/09/1979.

Prevención Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. c/ Administración Federal de Ingresos
Públicos - Dirección General Impositiva (Fallos: 331:831)

R.O. Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ D. G.I. (Estado Nacional) s/ repetición D.G.I. (Fallos:
321:270)

Rabinovich, Héctor c/ Videla, Horacio Germán y otros. s/ Recurso de hecho (Fallos: 315:
2113), 17/09/1992.

Rabinovich, Samuel en autos con Lembersky Moises (Fallos: 127:167), 28/02/1918.

Rabolini, Germán Adolfo c/ EN - M° Economía- resol 73/02 s/ amparo ley 16.986 (Fallos:
333:855)

Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo (Fallos:
325:396), 12/03/2002.

Ramos, Nicolás y otra c/ Eduardo E. Loiotile y otros (Fallos: 307:228), 19/03/1985.

Recurso de hecho deducido por el recurrente en la causa Berçatiz, Miguel Angel s/jubilación
(Fallos: 289:430), 13/09/1974.

Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda s/ acción meramente declarativa – medida cautelar

Recurso de hecho deducido por la Administración Nacional de la Seguridad Social en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus (Fallos: 343:15), 11/02/2020.

Recurso de hecho deducido por la AFIP - DGI en la causa Telefónica de Argentina SA y otro c/ EN – AFIP – DGI s/ Dirección General Impositiva (Fallos: 345:1184), 25/10/2022.

Recurso de hecho deducido por la Defensora Pública de Menores e Incapaces en la causa F. V., J. A. y otros c/ Castelli, Rubén Maciel y otros s/ indemnización por fallecimiento (Fallos:343:1416), 19/10/2020.

Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Municipalidad de Junín c/ Akapol S.A. s/ apremio”, para decidir sobre su procedencia, 22/11/2020.

Recurso de hecho deducido por M. A. J. en la causa G., A. J. c/ J., M. A. s/ cuidado personal de los hijos (Fallos: 347:441), 16/05/2024.

Rendon, Alfredo Salvador c/ Siam Di Tella Ltda.s/despido (Fallos: 251:53), 11/10/1961,

Reynoso, Nilda Noemí c/ I.N.S.S.J.P. s/ amparo (Fallos: 329:1638), 16/05/2006.

Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso - administrativo de plena jurisdicción (Fallos: 312:326), 01/01/1989.

Rizzoti, Raúl c/ Provincia de San Juan (Fallos: 150:419), 20/12/1927.

Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/Ejército Argentino s/ daño y perjuicios (Fallos: 235:2333), 27/10/2012.

S.A. Compañía Swift de la Plata c/ la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, (Fallos: 249:99), 10/11/1959.

S.R.L. Aserradero Clipper (Fallos: 249:221), 26/05/1959.

SA Simón Mataldi Ltda. v. Provincia de Buenos Aires (Fallos: 149:260)

Salamone, Irene Esther c/ Formosa, Provincia de y Estado Nacional s/ acción de inconstitucionalidad; Osiad Salud (Obra Social para el Personal de la Industria Aceitera, Desmotadora y Afines) c/ Chaco, Provincia del s/Acción de Inconstitucionalidad (Fallos:335:2505).

San Juan, Provincia de c/ A.F.I.P. s/ impugnación de deuda (Fallos: 331:1468)

Sanchez María del Carmen c/ ANSES s/Reajustes varios, (Fallos: 328:1602), 17/05/2005.

Sánchez Viamonte, Julio en autos con Giustinian, Emilio (Fallos: 123:106), 22/09/1915.

Santa Fe, Provincia de el Estado Nacional si acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 338:1389)

Santoro, Cayetano c/ Frias, Estela (Fallos: 124:122), 05/04/1916; Burrueca Mansilla, Rodolfo, en la causa que se le sigue ante los Tribunales Militares de la Nación (Fallos: 126:280), 12/07/1917.

Sardi, Carlos y otros c/ Prov. de Mendoza (Fallos: 171:79), 30/07/1931.

Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica (dto 1172/03) s/ amparo ley 16.986 (Fallos:342:208),07/03/2019.

Selcro S.A. c/ Jefatura Gabinete Mos. deci. 55/00 (dto. 360/95 y 67/96) s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:4251)

Selcro S.A. c/ Jefatura Gabinete Mos. deci. 55/00 (dto. 360/95 y 67/96) s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 326:4251);

Shell c/Neuquén” (Fallos: 327:1051)

Sindicato Argentino de Docentes Particulares c/ Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad administrativa (Fallos:333:735), 26/05/2010.

Soficomar S.R.L. y Constitución Palace Hotel c/ Nación Argentina s/repetición (Fallos: 268:57), 14/07/1967.

Spota, Alberto Antonio. Profesor Dr. s/se haga lugar a su renuncia como beneficiario de L.O.M.A. (Fallos: 300:836), 25/07/1978.

Suárez, Mariano H. F. (Fallos: 176:339), 18/10/1935.

Superintendencia de Servicios de Salud c/ O. S. Pers. Dirección Industria Privada del Petróleo s/ cobro de aportes o contribuciones (Fallos: 344:1539), 24/06/2021.

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Formosa s/ su solicitud en autos: Dres. Carlos Gerardo González, Mariano Franco y Rubén Spessot s/ sumario administrativo (Fallos: 322:2247), 23/09/1999.

Swiss Medical S.A. c/ EN - SSS s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 343:86)

Swiss Medical S.A. c/ EN - SSS s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 343:86)

Tavella, Esther Lucía Ballester Piterson de s/ jubilación (Fallos: 279:389), 31/05/1971.

Telefónica de Argentina S.A. c/ Provincia de Mendoza (Fallos: 327:1729); “Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de”, 12/9/2023.

TGS c/Santa Cruz (Fallos: 327:1083)

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de c/ Estado Nacional s/ nulidad de decreto (Fallos: 321:1888)

Unanue, Ignacio y otros c/ Municipalidad de la Capital s/ devolución de pesos (Fallos 138:313), 20/08/1923.

Unifund Soc. Gerente de Fondos Comunes de Inversión S.A. y otro c/ Poder Ejecutivo Nacional - decreto 194/98 s/ amparo ley 16.986 (Fallos: 323:240);

Universidad Nacional del Litoral c/ Estado Nacional s/ sumario (Fallos: 327:2304), 15/06/2004.

Usuarios y Consumidores Unidos c/ Secretaría de Energía de la Nación y otros s/ Ley de Defensa del Consumidor (Fallos: 343:637), 23/07/2020.

Valdez Cora, Ramón. (Fallos: 182:355), 28/11/1938; Llambí Campbell, Paulino c/ Nación Argentina (Fallos: 199:268), 19/07/1944.

Valotta, Marcelo Ricardo c/ M.C.B.A., Fallos: 310:1542, 04/08/1987, Cantos, José María c/ Santiago del Estero, Provincia de y/o Estado Nacional. (Fallos: 310:1927), 29/09/1987.

Vázquez, Miriam c/ Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Santa Cruz s/ demanda contencioso administrativa (Fallos: 343:1447), 29/10/2020.

Vicentín SAIC c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ Civil y Comercial – varios (Fallos: 346:441).

Vicentín SAIC c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ Civil y Comercial – varios (Fallos: 346:441)

Vidal, Matías Fernando Cristóbel y otros s/Infracción ley 24.769 denunciante: AFIP – Dirección General Impositiva (Fallos: 344:3156), 28/10/2021.

Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía s/ amparo (Fallos: 318:1154)

Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. c/Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad

YPF c/Mendoza (Fallos: 330:4049)

Zeballos de Aramayo, Elena y otros c/ Prov. de Córdoba (Fallos: 184:592), 01/01/1939.

Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/amparo (Fallos: 325:2394)

Türk Anayasa Mahkemesi Kararları (Çalışmada Yer Alma Sırasına Göre)

Büyük Birlik Partisi ve Saadet Partisi Başvurusu, B.No: 2014/8843, 10/12/2015.

Arbay Petrol Gıda Turizm Taşımacılık Sanayi Ticaret Ltd. Şti ve Arbay Turizm Taşımacılık İthalat İhracat İnşaat ve Organizasyon Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti., B. No: 2015/15100, 27/2/2019

Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş. (2), B. No: 2017/28966, 13/6/2019

Elegance Hotel Turizm İşletmeleri A.Ş. [GK], B. No: 2015/19953, 26/6/2019

AYM, E.1970/22, K.1971/20, 18/02/1971.

AYM, E.1970/22, K.1971/20, 18/02/1971.

AYM, E.1985/2, K.1985/16, 27.09.1985.

AYM, E.1986/17, K.1987/11, 22/05/1987.

AYM, E.1987/23, K.1987/27, 09/10/1987.

AYM, E.1993/26, K.1993/28, 16/09/1993.

AYM, E.1994/49, K.1994/45, 7/7/1994.

AYM, E.1994/70, K.1994/65, 22/12/1994.

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. (4), B. No: 2018/1560, 24/3/2021

AYM, E.2003/73, K.2003/86, 7/1/2003.

AYM, E.2004/107, K.2007/44, 05/04/2007.

AYM, E.2007/59, K.2007/75, 30/07/2007.

AYM, E.2008/42, K.2008/167, 20/11/2008.

AYM, E.2008/5, K.2009/81, 11/06/2009.

AYM, E.2008/84, K.2010/121, 30/12/2010.

AYM, E.2008/84, K.2010/121, 30/12/2010.

AYM, E.2008/56, K.2011/58, 30/3/2011.

AYM, E.2009/63, K.2011/66, 14/4/2011.

AYM, E.2010/93, K.2012/20, 09/02/2012.

AYM, E.2010/93, K.2012/20, 09/02/2012.

AYM, E.2012/30, K.2012/96, 15/06/2012.

AYM, E.2011/107, K.2012/184, 22/11/2012.

AYM, E.2013/89, K.2014/116, 03/07/2014.

AYM, E.2014/72, K.2014/141, 11/9/2014.

Türkiye İş Bankası A.Ş. [GK], B. No: 2014/6192, 12/11/2014

AYM, E.2013/50, K.2015/38, 01/04/2015.

AYM, E.2013/50, K.2015/38, 1/4/2015.

AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/05/2015.

AYM, E.2016/180, K.2018/4, 18/01/2018.

AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018.

AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018.

AYM, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018.

İskenderun Demir ve Çelik A.Ş. [GK], B. No: 2015/941, 25/10/2018,

Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş., B. No: 2015/12721, 18/4/2019,

AYM, E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019.

AYM, E.2019/50, K.2019/96, 25/12/2019.

Fenerbahçe Spor Kulübü Derneği, B. No: 2017/4483, 13/2/2020

AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020.

AYM, E.2018/124, K.2020/56, 15/10/2020

AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020.

AYM, E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020.

AYM, E.2018/162, K.2020/66, 12/11/2020.

AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021.

AYM, E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021.

AYM, E.2020/58, K.2021/19, 18/03/2021.

Türkiye İş Bankası A.Ş. (11), B. No: 2018/26015, 13/4/2021

AYM, E.2021/1, K.2021/32, 29/04/2021

Hasan Bilge, B. No: 2018/6259, 8/6/2021.

AYM, E.2019/32, K.2021/54, 14/07/2021.

AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/03/2022.

AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/03/2022

AYM, E.2021/133, K.2022/120, 13/10/2022.

AYM, E.2018/123, K.2022/138, 09/11/2022.

AYM, E.2018/123, K.2022/138, 09/11/2022.

AYM, E.2018/123 K.2022/138, 9/11/2022.

AYM, E.2020/4, K.2022/147, 30/11/2022.

AYM, E.2019/87, K.2022/158, 13/12/2022.

AYM, E.2020/48, K.2023/11, 25/01/2023.

AYM, E.2020/30, K.2023/12, 25/01/2023.

AYM, E.2021/86 K.2023/34, 22/2/2023.

AYM, E.2020/47, K.2023/36, 22/02/2023.

AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023.

AYM, E.2019/111, K.2023/63, 05/04/2023.

AYM, E.2020/89, K.2023/85, 04/05/2023.

AYM, E.2019/93, K.2023/87, 04/05/2023.

AYM, E.2019/93, K.2023/87, 4/5/2023.

AYM, E.2020/42, K.2023/99, 18/05/2023.

AYM, E.2020/11, K.2023/98, 18/05/2023.

AYM, E.2021/5, K.2023/109, 01/06/2023.

AYM, E.2022/134, K.2023/116, 22/06/2023.

AYM, E.2020/46, K.2023/149, 13/09/2023.

AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28/09/2023.

AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023.

AYM, E.2023/131, K.2023/160, 28/09/2023.

AYM, E.2021/14, K.2023/173, 11/10/2023.

AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023.

AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023.

AYM, E.2023/93, K.2023/191, 08/11/2023.

AYM, E. 2023/105, K.2023/208, 30/11/2023.

AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023.

AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023.

AYM, E.2018/117, K.2023/212, 07/12/2023.

AYM, E.2021/125, K.2023/213, 07/12/2023.

AYM, E.2020/52, K.2023/223, 27/12/2023,

AYM, E.2018/96, K.2023/222, 27/12/2023.

AYM, E.2019/30, K.2023/227, 28/12/2023

AYM, E.2020/68, K.2023/230, 28/12/2023.

AYM, E.2022/34, K.2024/16, 23/01/2024.

AYM, E.2021/38, K.2024/25, 01/02/2024.

AYM, E. 2023/169, K. 2024/82, 14/03/2024.

AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024.

AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024.

AYM, E.2022/21, K.2024/79, 14/03/2024.

AYM, E.2024/42, K.2024/95, 04/04/2024.

AYM, E.2023/94, K.2024/92, 04/04/2024.

AYM, E.2024/42, K.2024/95, 04/04/2024.

AYM, E.2023/127, K.2024/105, 09/05/2024.

AYM, E.2024/104, K.2024/173, 17/10/2024.

AYM, E.2021/78, K.2024/181, 05/11/2024.