T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DENGE VE DENETİMİN BİR ARACI OLARAK SAYIŞTAY

Güven YARIMBATMAN
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Cengiz ARIKAN

KIRIKKALE-2023

T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DENGE VE DENETİMİN BİR ARACI OLARAK SAYIŞTAY

Güven YARIMBATMAN
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Cengiz ARIKAN

KIRIKKALE-2023

……. (Adı SOYADI) tarafından hazırlanan "……(Bu kısım büyük harfler ile doldurulacaktır)" adlı tez çalışması, aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Kırıkkale Üniversitesi Enstitüsü ..... Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman:
Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı İmza……..
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .

İkinci Danışman (varsa): Unvanı Adı SOYADI İmza……..
Anabilim Dalı, Üniversite Adı
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Başkan : Unvanı Adı SOYADI İmza……..
Anabilim Dalı, Üniversite Adı
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Unvanı Adı SOYADI İmza……..
Anabilim Dalı, Üniversite Adı
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Tez Savunma Tarihi: ...../……/……
Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

……
Unvanı Adı SOYADI
…….. Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYANI

Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Güven YARIMBATMAN

ÖZET

DENGE VE DENETİMİN BİR ARACI OLARAK SAYIŞTAY

Kırıkkale Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Cengiz ARIKAN

Aralık 2023, 317+xiii sayfa

Siyasal iktidarı sınırlandırma ve iktidar gücünün tek bir merkezde toplanmasının önüne geçme çabası, bu iktidar türünün varoluşuyla yaşıttır. Kuvvetler ayrılığı bu çabanın en önemli sonucudur. İktidar gücünün birbirinden organik olarak ayrılmış erkler vasıtasıyla kullanılmasını ifade eden kuvvetler ayrılığı anayasacılığın merkezi kavramı olmuştur. Kuvvetler ayrılığının amacı olan sınırlı iktidarın yaratılmasıysa ancak her bir erkin diğeri üzerinde etkili olabilmesine imkân veren denge denetleme araçlarıyla mümkün olabilecektir.

Sınırlı devleti var edebilmenin anahtarı olan denge ve denetimin en önemli aracı, parlamentoların sahip oldukları bütçe hakkıdır. Kamu harcamaları için gerekli gelirlerin toplanması, toplanan gelirlerin kamu yararına harcanmasına izin verilmesi ve sonrasında harcama sonuçlarının denetimini ifade eden bütçe hakkı, parlamentoların yürütme erki karşısında sahip oldukları en etkili silahlardan biridir. Sayıştayların varlık nedenleri, bütçe hakkının en önemli ayağı olan harcama sonuçlarının denetimine duyulan ihtiyaçtır. Halkın temsilcileri olan parlamento adına halkın parasının denetimini gerçekleştiriyor olmaları, Sayıştayları önemli bir denge denetim aracı kılmaktadır. Yürütme erki üzerinde önemli bir denetim unsuru olan Sayıştayların etkinliği, birçok parametreye bağlıdır. Örgütün personel yapısı, bağımsızlığı, denetim kapsamı, bütçesi bunlardan bazılarıdır. Yine bir ülkede mevcut hükümet sistemi, o ülkenin demokratik hukuk devleti olup olmaması da Sayıştayların etkinliğini belirleyen önemli unsurlardır.

Çalışmamızın konusu Sayıştayların özellikle de Türk Sayıştayının denge denetim fonksiyonudur. Bu amaçla öncelikle genel olarak denge denetim araçları, bu araçlardan biri ve Sayıştayların varlık nedeni olan bütçe hakkı ile farklı hükümet sistemine sahip ülke Sayıştayları incelenmiştir. Türkiye'de ise Sayıştayın demokratik işlevini, kuruluşundan bu güne kadar gerçekleştirip gerçekleştiremediği her bir anayasa dönemi içinde ele alınmıştır. Çalışmanın önemli bir kısmı 1982 Anayasası dönemi Sayıştayına ayrılmıştır. Denge denetleme mekanizmaları üzerinde önemli sonuçlar doğuran 2017 Anayasa değişikliğinin Sayıştay üzerindeki etkileri de ayrıca incelemeye konu edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kuvvetler ayrılığı, denge ve denetleme, bütçe hakkı, Sayıştaylar, Sayıştay.

ABSTRACT

TURKISH COURT OF ACCOUNT AS AN INSTRUMENT OF BALANCE AND CONTROL

Kırıkkale University

The Institute of Social Sciences

Department of Public Law, Doctoral Thesis

Supervisor: Asst. Prof. Cengiz ARIKAN

December 2023, 317+xiii pages

The effort to limit political power and prevent the concentration of power in a single center is contemporaneous with the existence of this type of power. The separation of powers is the most important result of this effort. The separation of powers, which refers to the use of power through organically separated political bodies, has been the central concept of the constitutionalism. The creation of limited power, which is the goal of the separation of powers, can only be possible through checks and balances that allow each power to have an effective influence on the other.

The most important tool of checks and balances, which is the key to the existence of a circumscribed state, is the right to budget, which parliaments possess. The right to budget, which refers to the collection of revenues required for public expenditures, the authorization to spend the collected revenues for the public interest and the subsequent control of the results of expenditures, is one of the most effective weapons that parliaments have against the executive power. The reason for the existence of the Court of Accounts is the need for the audit of the results of expenditures, which is the most important pillar of the right to budget. The fact that they audit the public's money on behalf of the parliament, the representatives of the people, makes the courts of auditors a significant check-and-balance tool. The effectiveness of the Court of Accounts, which is an important element of control over the executive power, depends on many parameters. The organization's personnel structure, independence, scope of auditing and budget are some of these parameters. The current system of government in a country and whether that country is a democratic state of law or not are also important factors determining the effectiveness of the Court of Accounts.

The subject matter of this study is the checks and balances function of the Court of Accounts, especially the Turkish Court of Accounts. For this purpose, firstly, the checks and balances tools in general,then the right to budget, which is one of these tools and the raison d'être of the Court of Accounts, and the Court of Accounts of countries with different government systems are analyzed. In Turkey, whether the Court of Accounts has been able to fulfill its democratic function since its establishment has been examined within each constitutional period. A significant part of the study is devoted to the Court of Accounts under the 1982 Constitution. The effects of the 2017 constitutional amendment on the Court of Accounts, which had significant consequences on the checks and balances mechanisms, are also analyzed.

Key Words: Separation of Powers, Balance and Control, Right to Budget, Court of Auditors.

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında hocalarımın, arkadaşlarımın ve ailemin katkısı büyüktür. Danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Cengiz Arıkan ile jüri üyeleri Doç. Dr. Hamdi Gökçe Zabunoğlu, Dr. Öğr. Üyesi Emre Kalender, Doç. Dr. Taylan Barın ve Doç. Dr. Cem Duran Uzun hocalarım eleştiri ve önerileriyle çalışmaya önemli katkılarda bulundular. Hepsine ayrı ayrı teşekkürlerimi sunuyorum.

Çalışmanın tamamını okuma nezaketi gösteren ve Almanca metinlerde katkı sunan değerli dostum Özgür Cangüleç, Fransızca ve İspanyolca metinlerde yardımını esirgemeyen Dr. Sabahattin Kayhan, çalışmanın tamamını gözden geçirme zahmetine katlanan ablam Türkçe Öğretmeni Derya Düyenli'ye katkıları ve emekleri nedeniyle müteşekkirim.

Kıymetli vakitlerini ayıran hocalarım Doç. Dr. Yunus Koç, Dr. Öğr. Üyesi Şaban Öztürk, dostlarım Özkan Deniz ve Nihat Parin'in de katkılarını unutamam. Hepsine teşekkür ediyorum.

Annem, ablam ve ismini tek tek anmadığım için beni bağışlayacaklarını umduğum birçok yakınım da tüm bu süreçte bana destek oldular. Onlara minnettarım. Bu zorlu sürecin en büyük üzüntüsü ise çalışmanın sonunu görmesini çok istediğim babamın kaybı olmuştur. Babamı da rahmet ve minnetle anıyorum. Kıymetli eşim ve kızlarım ise bu çalışmanın mağdurları, onları çok ihmal ettiğim için öncelikle onlardan özür diliyorum. Gösterdikleri sabır için eşime ve iki kızıma çok teşekkür ediyorum.

İÇİNDEKİLER DİZİNİ

Sayfa

ÖZET ..... **III**

ABSTRACT ..... **IV**

TEŞEKKÜR ..... **VI**

İÇİNDEKİLER DİZİNİ ..... **VII**

ÇİZELGELER DİZİNİ ..... **XII**

KISALTMALAR DİZİNİ ..... **XIII**

1. GİRİŞ **1**

2. SİYASAL İKTİDARIN DENGELENMESİ VE DENETLENMESİ **9**

2.1. İktidar ve Siyasal İktidar 9

2.2. Siyasal İktidarı Sınırlandırmanın ve Anayasal Denge Denetimin Tarihi... 10

2.3. Siyasal İktidarın Sınırlandırılması – Anayasacılık 16

2.3.1. Anayasanın Anlamı ve İşlevi 16

2.3.2. Anayasanın Üstünlüğü ve Katı Anayasa 17

2.3.3. Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Anayasa Yargısı 19

2.4. Anayasal Denge Denetim Araçları 20

2.4.1. Kuvvetlerin İşlevsel Ayrılığı 20

2.4.2. Kuvvetlerin Dikey Ayrılığı (Federalizm) 21

2.4.3. Hukuk Devleti ve Yargısal Denetim 23

2.4.4. Çift Meclis Sistemi 24

2.4.5. Yatay Hesap Verebilirlik Kavramı ve Denge Denetimi Sağlayan Diğer Anayasal Kurumlar 25

2.5. Demokratik Rejimlerde Denetim 28

2.5.1. Anayasacılık ve Demokrasi (Anayasal Demokrasi) 28

2.5.2. Demokratik Rejimlerde Denetim Araçları 31

2.5.2.1. Seçimler 33

2.5.2.2. Siyasi Partiler 33

2.5.2.3. Sivil Toplum 36

2.5.2.4. Medya 40

2.6. Hükümet Sistemleri ve Denge Denetim Araçları **41**
2.6.1. Genel Olarak Hükümet Sistemleri 41
2.6.2. Başkanlık Sistemi 42
2.6.3. Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim Araçları 44
2.6.3.1. Yasamanın Sahip Olduğu Araçlar 45
2.6.3.2. Başkanın Sahip Olduğu Araçlar 53
2.6.4. Parlamenter Sistem 58
2.6.4.1. Parlamenter Sistemde Denge ve Denetim Araçları 60
2.6.4.2. Parlamentoların Tarihi Hakkı: Bütçe 68
2.6.5. (Denge Denetim Açısından) Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme 86
3. GENEL OLARAK SAYIŞTAYLAR VE SEÇİLMİŞ ÜLKE SAYIŞTAYLARI 89
3.1. Sayıştayların Ortaya Çıkması 89
3.2. Sayıştayların Örgütsel Yapıları 90
3.2.1. Ofis Tipi Sayıştaylar (Monocratic Form) 91
3.2.2. Kurul Tipi Sayıştaylar (Collegiate Form) 91
3.3. Anayasal Kavramlar ve Sayıştaylar 93
3.3.1. Demokrasi, Parlamento ve Sayıştaylar 93
3.3.2. Kuvvetler Ayrılığı, Siyasi Partiler ve Sayıştaylar 96
3.4. Başkanlık Hükümet Sisteminde Sayıştaylar 99
3.4.1. Demokratik Başkanlık Örneği: Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı (U.S. Government Accountability Office – GAO) 99
3.4.1.1. Tarihi ve Görevleri 99
3.4.1.2. Teşkilat Yapısı ve Bağımsızlığı 101
3.4.1.3. Erkler Arasındaki Konumu 103
3.4.2. Demokratik Başkanlık Örneği: Güney Kore Sayıştayı (Board of Audit and Inspection- BAI) 104
3.4.2.1. Tarihi ve Görevleri 104
3.4.2.2. Yasal Düzenlemeler ve Erkler Arasındaki Konumu 106
3.4.3. Otoriter Başkanlık Örneği: Filipinler Cumhuriyeti Sayıştayı (Republic of the Philippines Commission on Audit – COA) 108
3.4.3.1. Tarihi 108
3.4.3.2. Anayasal Statüsü 108

3.4.3.2. Görevleri ve Denetim Kapsamı 110
3.4.3.3. Teşkilat Yapısı 112
3.4.3.4. Erkler Arasındaki Yeri 112
3.5. Parlamenter Hükümet Sisteminde Sayıştaylar 113
3.5.1. Parlamenter Demokratik Monarşi Örneği: İngiltere Sayıştayı (National Audit Office-NAO) 113
3.5.1.1. Tarihi Gelişimi ve Yasal Durumu 113
3.5.1.2. Teşkilat Yapısı 114
3.5.1.3. Görevleri ve Denetim Alanı 115
3.5.1.4. Erkler Arasındaki Konumu 117
3.5.2. Parlamenter Demokratik Cumhuriyet Örneği: Alman Federal Sayıştayı (Bundesrechnungshof) 119
3.5.2.1. Tarihi Gelişimi 119
3.5.2.2. Anayasal Konumu 120
3.5.2.3. Teşkilat Yapısı 120
3.5.2.4. Görevleri 121
3.5.2.5. Erkler Arasındaki Konumu 122
3.5.3. Demokratik Parlamenter Monarşi Örneği: İspanya Sayıştayı (Tribunal de Cuentas) 123
3.5.3.1. Tarihi Gelişimi 123
3.5.3.2. Anayasal Statüsü 124
3.5.3.3. Görevleri ve Denetim Kapsamı 125
3.5.3.4. Teşkilat Yapısı 128
3.5.3.5. Erkler Arasındaki Konumu 129
3.5.4. Demokratik Olmayan Parlamenter Rejim Örneği: Pakistan Sayıştayı (Auditor General of Pakistan) 130
3.5.4.1. Tarihi Gelişimi ve Anayasal Statüsü 130
3.5.4.3. Görevleri 130
3.5.4.4. Teşkilat Yapısı 132
3.5.4.5. Erkler Arasındaki Konumu 133
3.6. Yarı Başkanlık Hükümet Sisteminde Sayıştaylar 133
3.6.1. Demokratik Yarı Başkanlık Örneği: Fransa Sayıştayı (Cour des comptes) 133
3.6.1.1. Tarihi Gelişimi 133

3.6.1.2. Anayasal Statüsü 134
3.6.1.3. Görevleri 135
3.6.1.4. Teşkilat Yapısı 137
3.6.1.5. Erkler Arasındaki Konumu 138
3.6.2. Otoriter Yarı Başkanlık Örneği: Rusya Federasyonu Sayıştayı (Accounts Chamber of Russian Federation) 139
3.6.2.1. Anayasal Statüsü 139
3.6.2.2. Görevleri ve Denetim Kapsamı 140
3.6.2.3. Teşkilat Yapısı 143
3.6.2.4. Erkler Arasındaki Yeri 144
3.7. Sosyalist Tek Parti Rejimi: Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayı (National Audit Office of the People's Republic of China- CNAO) **146**
3.7.1. Tarihi 146
3.7.2. Anayasal Statüsü 147
3.7.3. Görevleri ve Denetim Kapsamı 148
3.7.4. Teşkilat Yapısı 150
3.7.5. Erkler Arasındaki Yeri 150
3.8. Değerlendirme **152**
4. TÜRK ANAYASA DÜZENİNDE SAYIŞTAYIN DENGE VE DENETİM FONKSİYONU 161
4.1. 1876 Anayasası Dönemine Kadar 161
4.2. Tanzimat'a Giden Yol ve Tanzimat Dönemi 162
4.2. Divan-ı Muhasebatın Kurulması 167
4.3. 1876 Kanun-ı Esasî Dönemi 168
4.3.1. 1876 Kanun-ı Esasî'de Bütçe Hakkı ve Sayıştay 171
4.3.2. İkinci Meşrutiyet ve 1909 Anayasa Değişikliği 174
4.3.3. 1876 Anayasası Dönemine İlişkin Değerlendirme 176
4.4. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Dönemi 177
4.4.1. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Döneminde Bütçe Hakkı ve Sayıştay 179
4.4.2. 1921 Anayasası Dönemine İlişkin Değerlendirme 181
4.5. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Dönemi 182
4.5.1. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Döneminde Bütçe Hakkı ve Sayıştay 184

4.5.2. 1924 Anayasası Dönemine İlişkin Değerlendirme 188
4.6. 1961 Anayasası Dönemi 189
4.6.1. 1961 Anayasası Döneminde Bütçe Hakkı ve Sayıştay 191
4.7. 1982 Anayasası Dönemi 196
4.7.1. 9 Temmuz 2018 Öncesi: Parlamenter Hükümet Sistemi 196
4.7.2. 9 Temmuz 2018 Sonrası: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 198
4.7.3. 1982 Anayasası'nda Bütçe Hakkı ve Sayıştay 201
4.7.4. Sayıştayın Görevleri ve Denetim Kapsamı 205
4.7.4.1. Denetim 211
4.7.4.2. Raporlama 229
4.7.4.3. Yargılama 257
4.7.4.4. 1982 Anayasası Döneminde Sayıştayın Erkler Arasındaki Yeri 266
5. SONUÇ 271
KAYNAKÇA 285
ÖZGEÇMİŞ 317

ÇİZELGELER DİZİNİ

Sayfa

4.1. Yapılan Denetimler Sonucunda Bütçe/Bilonço Büyüklükleri İtibarıyla Denetleme Oranları 228
4.2. 832 sayılı Kanun'un Yürürlükte Bulunduğu 1967-2010 Yılları Arasında TBMM'ye Sunulan Sayıştay Raporları 252
4.3. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Uyarınca Raporların TBMM'ye ve/veya İlgili Meclislere/İdarelere Sunulmaya Başlandığı 2013 Yılından 2022 Yılına Kadar Hazırlanan Toplam Denetim Rapor Sayısı 253

KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGP	Auditor General of Pakistan
ARPI	Audit Request for Public Interests
BAI	Board of Audit and Inspection
bkz.	Bakınız
BMM	Büyük Millet Meclisi
CAR	Citizen Audit Request
CGA	Controller General of Accounts
CNAO	National Audit Office of the People's Republic of China
COA	Republic of the Philippines Commission on Audit
CPA	Citizen Participatory Audit
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
Ed.	Editör
FAO	Field Audit Offices
GAO	Government Accountability Office
KMYKK	Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KZTİUEHY	Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
m.	Madde
NAO	National Audit Office
NEPDG	Ulusal Enerji Politikası Geliştirme Grubunun
PAC	Public Accounts Committee
s.	Sayfa
SDY	Sayıştay Denetim Yönetmeliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TPAC	The Public Accounts Commission
TVF	Türkiye Varlık Fonu
v.d.	Ve diğerleri

1. GİRİŞ

Tüm toplumu ilgilendiren kamusal kararları alabilen, bu kararları uygulama gücüne ve araçlarına sahip olan siyasal iktidar, doğasında bulunan bu özelliklerle büyük bir tehlikeyi içinde barındırmaktadır. O tehlikeyse insanlık tarihinde birçok kez şahit olunan iktidarın kötüye kullanımıdır. İşte bu tehlikenin önüne geçebilme, iktidarı sınırlandırmanın kural ve kurumlarını bulma arzusu, bütün bir siyasal düşünüşün en önemli konularından biri olagelmiştir.

Siyasal iktidarı sınırlandırma, onu denetleme ve dengeleme düşüncesi farklı kaygılarla da olsa modern dönemden önce başlamıştır. Gerçekten de Antik Yunan'da iktidarı sınırlandırma düşüncesi, modern devleti sınırlandırma düşüncesinden farklı olarak *sitenin* devamı ve istikrarı ile toplumu oluşturan sınıflar arasında denge sağlama kaygısına dayanır. İktidarın sınırlandırılmasını ve toplumda var olan sınıflar arasında dengeyi sağlayacak formül ise karma anayasa olmuştur.

Avrupa'da burjuva sınıfının ortaya çıkması ve güçlenmesiyle iktidardan pay talep etmeye başlamasının siyasal yaşamda önemli sonuçları olmuştur. İşte tam bu dönemde, burjuvazinin önemli bir sözcüsü olarak ortaya çıkan John Locke'un siyasal iktidarın sınırlandırılmasına ilişkin görüşleri, sadece bu dönemde değil, sonraki dönemlerde de önemli etkiler yaratmıştır. 1688 İngiliz Devrimi'nin önemli kuramcısı John Locke'un bu etkisi, Amerikan ve Fransız Devrimleri üzerinde de çok açık bir şekilde görülür. Yasama, yürütme ve federatif güç şeklinde iktidarı fonksiyonları bakımından üçe ayırarak kuvvetler ayrılığı düşüncesini ortaya koyan Locke'un bu teorisini asıl geliştiren ise Fransız Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu olmuştur. Federatif güç yerine üçüncü erk olarak yargı erkini koyan Montesquieu, teoriyi en açık şekilde ortaya koyarak kuvvetler ayrılığının gerçek kuramcısı olmuştur. Kuvvetler ayrılığı düşüncesi; siyasal iktidarı sınırlandırmanın, en önemli aracı olarak güncelliğini hâlâ koruyan en temel anayasal ilkedir.

Avrupa'da büyümekte olan burjuvazinin siyasal istemleri, aydınlanma düşünürlerinin etkisi ve özellikle J.J. Rousseau ile Montesquieu'nun fikirlerinin de katkısıyla Fransa'da, devrime giden yolun taşları döşenmeye başlamıştır. Devrimin

öncülerinden Emmanuel-Joseph Sieyès'e göre ulus, her şeyin kaynağı ve başlangıcıdır. Dolayısıyla asli kurucu iktidar olan ulus, anayasa yapma hakkının da sahibidir. Anayasaya göre kurulmuş organlarsa anayasanın koyduğu sınırlar içinde hareket edebilecektir. Nihayet Fransa'da 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi kabul edilmesiyle burjuvazi, uzun bir süredir devam eden çatışmanın kazananı olmuş, ulus egemenliğine dayalı parlamenter sistem zaferini ilan etmiştir. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 3. maddesinde egemenlik ilkesinin ulusta olduğu ve hiçbir kişi ya da kuruluşun ulustan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamayacağı, 6. maddesinde yasanın genel iradenin ifadesi olduğu ve yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığıyla yasa yapımına katılabileceği, 16. maddesinde ise hakların güven altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının olmadığı bir toplumda anayasanın olmadığı ifade edilmiştir. Bu hükümleriyle bildirge, tüm dünyaya hakim olacak yeni siyasal modelin esin kaynağı olmuştur. Kuvvetler ayrılığı, Fransız Bildirgesi'nden önce Amerikan anayasal belgelerinde yerini almıştır. 12 Haziran tarihli 1776 Virginia İnsan Hakları Bildirgesi ve 29 Haziran 1776 tarihli Virginia Anayasası, kuvvetler ayrılığına yer veren ilk anayasal metinlerdir.

Kendinden önceki kuşakların siyasal görüşlerini miras alan Amerikan kurucuları, siyasi iktidarın sınırlandırılması, denetlenmesi ve dengelenmesi için neler yapılması gerektiği hususunda oldukça önemli bir çaba ortaya koymuşlardır. Amerikan Anayasası bu çabaların en önemlisidir. Denge denetleme üzerine inşa edilen bu anayasanın düşünsel arka planını ortaya koyan Federalist Yazılar bu konuda yazılmış eşsiz metinlerdir. Denge denetleme sistemi, Amerikan kurucuları tarafından kaleme alınan bu makalelerle insanlığa tanıtılmıştır.

Devlet iktidarını sınırlandırma yollarından biri de onu kayıt altına alacak normları anayasa adı verilen yazılı bir metne bağlamaktır. Anayasal metinlerde her bir erkin sınırlarını belirtmenin yeterli olamayacağı ise Amerikan kurucu babaları tarafından dile getirilmiştir. Madison'ın ifadesiyle organların anayasal sınırlarının kâğıt üzerinde belirlenmesi, iktidarın aynı ellerde tiranca yoğunlaşmasına engel olmayacaktır. O halde yapılması gereken, her bir organa diğerini kontrol edecek anayasal güçleri vermek olacaktır. Yine Madison'ın ifadesiyle devlet üzerinde gerçek kontrolü sağlayacak olan halktır. Ancak geçmiş deneyimlerimiz, bize yardımcı tedbirlerin de gerekli olduğunu göstermiştir. Gerçekten de bugün, halkın seçimler

yoluyla yapacağı denetimin yeterli olmadığı, bir iktidarı sınırlandırmanın, onu denetlemenin ancak birçok araçla mümkün olabileceği anlaşılmıştır.

İktidar bölüşümünün bir sonucu olarak ortaya çıkan parlamentoların sahip oldukları ilk yetki, bütçe hakkı olarak nitelendirilen, bütçenin onaylanması ve sonrasında bütçe gerçekleşmelerinin denetimidir. Yürütmenin keyfi harcamalarının önüne geçmeye yönelik bu adım, iktidarı sınırlandırıyor oluşu nedeniyle anayasacılık hareketlerinin de başlangıcıdır. Bir ülkede toplanacak vergilere izin vermek, gerçekleştirilecek harcamaları onaylamak ve sonrasında ise bunları denetlemek bir iktidar üzerinde kurulabilecek en etkin sınırlandırma aracıdır. Öyle ki İngiltere'de temel hakların kazanımı, hep bu bütçeye onay yetkisi vasıtasıyla elde edilmiş, bütçe hakkı, Amerikan ve Fransız Devrimleri'ne ilham kaynağı olmuştur. Bütçe hakkının ayaklarından biri olan bütçe gerçekleşmelerinin denetlenmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir demokratik düzenin inşası için vazgeçilmezdir. Bu nedenlerle parlamentoların en eski ve en önemli yetkilerinden olan bütçe hakkının kullanımında parlamentolara yardımcı olması amacıyla ortaya çıkan Yüksek denetim organları (Supreme audit institution), bir iktidarın denetlenmesi ve demokratik hukuk devletinin işlerlik kazanması için hayati ve vazgeçilmez bir öneme sahiptirler. Halktan kamu gücü kullanılarak alınan vergilerin ne şekilde ve nereye harcandığının halkın temsilcileri adına denetlenmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimine imkân verecek, hukuk devletinin ve demokratik rejimin yerleşmesini sağlayacaktır. Bir ülkede yurttaşların yürütmenin yetkilerinin sınırsız olduğu ve hesap verilemez olduğu bir siyasal rejimde özgür olmaları olası değildir. Yurttaşların egemen gücün keyfiliğine karşı korunması ve onların özgürlüklerinin teminat altına alınması ancak kurumlar eliyle var olabilir. Bu kurumlardan biri olan yüksek denetim organları, yürütmenin parlamentolara karşı hesap verilebilirliğini sağlayabilecek en etkin araçlardan biridir. Yüksek denetim organlarının asli işlevlerinden biri de halkın iktidar üzerinde denetim yapmasına olanak tanıyor olmalarıdır.

"Yüksek denetim", "hesap mahkemesi", "denetim ofisi" gibi çok sayıda kullanımı olan bu kurum için kullanılan kavramlardan biri de Sayıştaydır. Biz de tezimizin başlığını oluşturuyor olması, Türk ve uluslararası yazında sıkça kullanılması, anayasa hukukunun çalışmamızın mihverini oluşturması ve Türk Anayasaları'nın kullanımına paralel olarak çoğunlukla Sayıştay ifadesini kullanmayı tercih ettik.

Bu çalışmada Sayıştayın iktidarı sınırlandırma ve denge denetleme işlevini yerine getirip getiremediğinin cevabını aramaya çalıştık. Tezimizi önemli ve özgün kılansa bu soru ve bu soruya verilecek cevapta yatmaktadır. Zira anayasa hukuku literatürünün bu en ihmal edilen kurumuna olan yaklaşımımız bizim çalışmamızı, Sayıştay üzerine bugüne değin yapılan çalışmalardan ayırmaktadır. Amacımız Türkiye'nin en eski anayasal organına, anayasacılığın var oluş nedeni ve en önemli konusu olan iktidarı sınırlandırma ve denge denetim zaviyesinden bakmak, Türk Sayıştayının denge denetleme işlevini ne ölçüde yerine getirdiğinin ya da getiremediğinin cevabını aramaktır. Bu amaçla hazırlanan çalışmamız Sayıştayın denge denetim fonksiyonunu yerine getiremediği tezi üzerine inşa edilmiştir.

Her bir başlığı müstakil bir çalışmanın konusu olabilecek böylesi bir alanda tezimiz, Sayıştayın denge denetleme işleviyle sınırlandırılmış, Sayıştayın anayasa, kanun, yönetmelik ve diğer mevzuatla verilen yetki ve görevleri ile faaliyetleri tezin kapsamı ve sınırı ölçüsünde değerlendirilmeye çalışılmıştır. Tezin bu sınırları içinde kalarak geniş bir literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Özellikle Türk Sayıştayına ilişkin yazılmış birçok eser incelenmiş ve onlardan yararlanılmıştır. İlk kez yapılan böylesi çalışmada özellikle demokratik açıdan az gelişmiş ülke Sayıştaylarına ilişkin eser bulmak tezimizin karşılaştığı en önemli güçlüklerden biriydi. Ancak yine de çok sayıda esere ulaşarak bazıları ilk kez bizim çalışmamıza konu olan ülke Sayıştayları hakkında olabildiğince çok bilgi vermeye çalıştık.

Tezimiz üç ana başlık altında ele alınmıştır. Öncelikle birinci bölümde denge ve denetleme kavramının kökenlerine değinip, denge ve denetim araçlarının nelerden ibaret olduğu açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak denge denetim mekanizmalarını incelemeye geçmeden önce üzerine geniş bir literatür bulunan kuvvetler ayrılığı ve hükümet sistemleri kısaca ele alınmıştır. Konunun iktidarı sınırlandırma araçlarından biri olduğu böylesi bir çalışmada kuvvetler ayrılığı, hükümet sistemleri ve her bir hükümet sistemi içinde denge denetimin ele alınmasının, Sayıştayın denge denetim işlevi olan tezimizi daha anlaşılır kılacağı düşüncesinden hareket ettik. Anayasacılığın en önemli ilkesi olan kuvvetler ayrılığı siyasi iktidarı sınırlandırmanın şüphesiz en etkili yoludur. Bu erklerden biri olan ve yasama ve yürütmeden bağımsız olarak tasarlanan yargı erkinin gerçekleştireceği yargısal denetim sayesinde devletin hukuk kurallarıyla kayıt altına alınması sağlanabilecektir. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki biçimi ise hükümet sistemlerinin

niteliğine etki etmektedir. Sayıştayın kuvvetler ayrılığı ve hükümet sistemleriyle olan ilişkisi nedeniyle çalışmada hükümet sistemlerinin yanı sıra başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinde denge ve denetlemeyi sağlayan mekanizmalara da değinilmiştir. Bunları yapmamızdaki temel amaç, hükümet sistemi tercihinin denge denetim mekanizmaları ve demokratik rejimin niteliği üzerindeki etkisinin Sayıştayın etkinliği ile doğrudan bir ilişkisinin olduğu yönündeki tezimizdir. Keza çalışmanın ikinci bölümünde, her bir hükümet sistemine ait demokratik ve demokratik olmayan ülke Sayıştayları da incelenmiştir.

Her bir erkin diğer bir erk üzerinde etkili olabilmesini sağlayacak anayasal vasıtalarla donatılmasını ifade eden denge denetim araçlarının en önemlilerinden biri de bütçe hakkıdır. Sayıştayların bütçe gerçekleşmeleri üzerinde denetim yapıyor olmaları nedeniyle parlamentoların yürütme erki karşısında sahip olduğu bu eski tarihli denge denetim aracı da incelemeye konu edilmiştir. Çalışmada, bütçe hakkının Dünya'daki ve Türkiye'deki tarihi ve etkinlik düzeyi ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Zira ancak Sayıştayların varoluş nedeni olan bütçe hakkının anlaşılmasıyla Sayıştayın işlevlerinin anlaşılabileceği ve Sayıştayın etkinliğinin de ancak bütçe hakkının etkin kullanılmasıyla mümkün olacağı kabulüyle hareket edilmiştir.

İkinci bölümde Sayıştaylar hakkında bilgi vermek amaçlanmıştır. Bu kapsamda Sayıştayların ortaya çıkışını, Sayıştay ile demokrasi, kuvvetler ayrılığı, Duverge'nin kuvvetler ayrılığından daha önemli saydığı siyasi parti yapılarıyla ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır. Yine bu bölüm başlığı altında her bir hükümet sisteminde demokratik olan ve demokratik olmayan ülke Sayıştayları ele alınmıştır. Ülke seçimlerini yaparken farklı özellikler taşıyan ülkeleri incelemeye özellikle dikkat edilmiştir. Başkanlık sistemlerinde Sayıştayın parlamentoya bağlı olduğu federal ve demokratik devlet olan ABD'nin, Sayıştayın başkana bağlı olduğu üniter demokratik Güney Kore'nin ve otoriter Filipinler'in Sayıştayları ele alındı. Parlamenter hükümet sistemlerinde bütçe hakkının ve parlamentonun ilk kez ortaya çıktığı, ofis tipi Sayıştayların en iyi örneği olan demokratik parlamenter monarşi olan İngiltere'nin Sayıştayı, yine demokratik parlamenter rejim başlığı altında yargı tipi Sayıştayların önemli örneklerinden monarşik İspanya, bir cumhuriyet olan Federal Almanya'nın Sayıştayı ve demokratik olmayan ülke örneği olarak Pakistan Sayıştayı çalışmamızın konusunu oluşturmuştur. Yarı başkanlık hükümet sistemlerinde, bu hükümet modelinin en çok bilineni ve yargı tipi Sayıştayların neredeyse tamamının

kendisinden etkilendiği Fransa Sayıştayı, otoriter rejim örneği olarak Rusya Sayıştayı seçilmiştir. Son olarak sosyalist tek partinin yönetimindeki Çin Sayıştayı incelenmiştir. Böylece Sayıştaylara birçok açıdan bakabilmeyi, Sayıştaylar ile ülkelerin siyasal rejimleri ve demokrasisi arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı, Sayıştayların birbirleriyle ve bir sonraki bölümün başlığı olacak olan ve çalışmamızın asıl konusunu oluşturan Türk Sayıştayı ile mukayese yapılabilmesini amaçladık. İkinci bölümü, elde edilen bulguların değerlendirildiği bir başlıkla sonlandırdık.

Üçüncü bölümün konusunu ise çalışmanın ana ekseni olan Türk Sayıştayı oluşturmaktadır. Bu başlık altında Türkiye'de Sayıştayın kuruluşundan bugüne kadar yaşadığı gelişim, her bir anayasal dönem içinde ele alınmıştır. Böylece Sayıştay, anayasaların her birinde var olan kuvvetler ayrılığı ve denge denetim mekanizmalarıyla özellikle de bütçe hakkıyla birlikte ele alınarak Sayıştayın denge denetim işlevi, bütüncül bir bakış açısıyla incelenmiştir. Bu kapsamda çalışmamız Osmanlı'da modern anlamda bütçe yapımının ve mali denetim uygulamalarının görülmeye başlandığı batılaşma çabalarıyla başlamıştır. Divan-ı Muhasebat bu dönem mali çabalarının bir sonucu olarak kurulan çok sayıda kurumdan sadece biridir fakat bu kurumların en uzun ömürlüsü olmayı başarabilmiştir. Öyle ki kurulduğu 1862 yılından anayasanın yapıldığı 1876 yılına kadar pek bir varlık gösteremese de anayasada yerini almış, bu anayasal konumunu sonraki dönemlerde de korumayı başarabilmiştir. Milli Mücadele yıllarında 1920 bütçesinde ödenek ayrılan Divan-ı Muhasebat, savaş koşullarının bir ürünü olan 1921 Anayasası'nda düzenlenmemişse de dönemin çift anayasalı oluşu nedeniyle onun anayasal kimliğinin bu dönemde de devam ettiği söylenebilir. Daha sonra Divan-ı Muhasebatın meclise bağlı olduğu ve meclis adına mali denetim gerçekleştireceği bir kez daha anayasal bir düzeyde, 1924 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1924'te meclisin üstünlüğü ilkesine dayanan anayasanın bir sonucu olarak meclise bağlı kılınan Sayıştay, 1961 Anayasası'nın *ratio legisine* uygun olarak meclisten ayrı bir kurum olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nda da yerini alan Sayıştay, bu dönemde yasalaşan 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na kadar önemli bir değişim olmaksızın faaliyetlerini sürdürmüştür. Ancak her iki yasal düzenleme, kamu mali yönetiminde ve Sayıştay faaliyetlerinde önemli bir kırılma noktası olmuşlardır. 1982 Anayasası

döneminin bir başka kırılması, denge denetim mekanizmalarının tamamında etkili olacak olan hükümet sistemi değişikliğidir. Çalışmanın bu bölümünün önemli bir kısmı, 1982 Anayasası dönemi Sayıştayının, denge denetleme fonksiyonuna ayrılmıştır.

2. SİYASAL İKTİDARIN DENGELENMESİ VE DENETLENMESİ

2.1. İktidar ve Siyasal İktidar[1]

İktidar kavramı, geniş anlamıyla başkalarının davranışlarını yönlendirebilme, kontrol edebilme gücünü ifade eder.[2] Sosyal bilimlerin merkezi kavramlarından biri olan iktidarın yapılan çok sayıda tanımının merkezi kavramınıysa güç veya etki oluşturur.[3] Ancak kavrama 'güç'ün yanı sıra 'rıza'yı da katan Duverger'in şu tanımı daha doğrudur: "*Kullanıldığı toplumun normlarına, inançlarına ve değerlerine uygun şekilde oluşan bir etki biçimi*."[4] Tanımı doğru kılansa etkinin yanı sıra rızanın varlığının da aranıyor olmasıdır. Çünkü insanlar salt gücün zorlayıcı etkisiyle itaat etmezler. Az da olsa rıza, her iktidar yapısı için gereklidir. Carl J. Friedrich de iktidarı, rıza ve zorlamadan oluşan bir bütün olarak tanımlamaktadır.[5] En küçüğünden en büyüğüne kadar toplum katmanlarının her birinde gözlemlenen iktidarın bir türü vardır ki etki alanının genişliği ve sahip olduğu güç kullanma tekeliyle diğerlerinden ayrılır. Bu iktidar, diğer tüm iktidarların üstünde,[6] toplumun tümüne ilişkin kararlar alabilen ve aldığı kararları uygulama araçlarına sahip olan[7] siyasal iktidardır. Varlığı toplum hayatının devamı için zaruri olan bu iktidar biçimi, gücün istismar edilmesi tehlikesini de mündemiçtir. İşte siyasal iktidarın doğasında var olan bu tehlikenin önüne geçebilmek, siyasal düşünüşün önemini hiç kaybetmeyen konusu olmuştur.

---

[1] Cengiz Arıkan, Güven Yarımbatman, "Siyasi İktidarın Sınırlandırılması ve Anayasal Denge Denetim Düşüncesinin Kökeni", ***İçtimaiyat Sosyal Bilimler Dergisi***, 6(2), 2022, s. 555-574.
[2] Münci Kapani, ***Politika Bilimine Giriş***, 13. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2001, s. 46.
[3] İktidarı güç kavramıyla tanımlayan düşünürlere örnek olarak bkz. Max Weber, ***Sosyoloji Yazıları***, 4.Baskı, Çev.: Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.268.
[4] Maurice Duverger, ***Siyaset Sosyolojisi***, 6. Baskı, Çev.: Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul, 2002, s. 125.
[5] Carl J. Friedrich, ***Sınırlı Devlet***, 2. Baskı, Çev.: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1999, s. 35.
[6] Erdoğan Teziç, ***Anayasa Hukuku***, 20. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 102.
[7] İbrahim Ö. Kaboğlu, ***Anayasa Hukuku Dersleri***, 14. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul, 2018, s. 79.

2.2. Siyasal İktidarı Sınırlandırmanın ve Anayasal Denge Denetimin Tarihi[8]

Siyasal iktidarın sınırlandırılmasına ilişkin ilk çabaları, o güne değin benzeri görülmemiş bir siyasal birlik kurabilmeyi başaran Yunan Siteleri'nde[9] görürüz. En önemli özelliklerinden biri kurduğu azınlık demokrasisi olan Yunan Siteleri'nde, rejimin ana unsurlarından olan halk meclisleri (ekklesia), sahip oldukları yetkilerle önemli denge denetim unsurlarından biridir. Siteye ilişkin önemli kararların alındığı bu meclisler, yöneticileri denetleme,[10] sorgulayabilme ve görevden alabilme[11] yetkilerine de sahiptir. Site yöneticilerini anayasal sınırlar içinde tutmayı amaçlayan *Graphe Paranomon* adı verilen yöntem,[12] iyi ve doğrunun ölçütü olan[13] ve sitenin devamı için itaatin zorunlu olduğu yasa, Antik Yunan'da iktidarı sınırlandıran diğer araçlardır.

İktidarı sınırlandırma düşüncesinin ilk izlerini, Yunan'ın büyük filozofu Platon'da görmek mümkündür. Daha sonra, öğrencisi Aristoteles tarafından geliştirilecek karma yönetim modelini ilk kez dillendiren de O'dur.[14] Başlangıçta *Devlet Adamı (Politikos)* adlı eserinde sınırsız ve mutlak yetkilere sahip tanrısal kralın yönetimine inanan Platon,[15] yaşamının daha sonraki döneminde bu düşüncelerinden dönmüş; *Yasalar* adlı eserinde yönetimin yasalara dayanması gerektiğini savunmuştur.[16] Ölçülü ve dengeli bir yönetimin doğruluğuna inan Platon'a göre ideal yönetim, monarşi ve demokrasinin karmasından oluşmalıdır.[17]

Antik Yunan'da karma yönetimin gerçek kuramcısı Aristoteles'tir. Kötü ve iyi yönetim sınıflandırması yapan ve demokrasiyi, oligarşiyi ve tiranlığı kötü yönetimler

[8] Arıkan, Yarımbatman, s. 555-574.
[9] Ahmet Arslan, ***İlkçağ Felsefe Tarihi 1 Sokrates Öncesi Yunan Felsefesi***, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 52.
[10] Server Tanilli, ***Yüzyılların Gerçeği ve Mirası İnsanlık Tarihine Giriş, I İlk Çağ***, Say Yayınları, İstanbul, 1984, s. 331.
[11] Mehmet Ali Ağaoğulları v.d., Ed.: Mehmet Ali Ağaoğulları, ***Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler***, 9. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2019, s. 41.
[12] Yahya Kâzım Zabunoğlu v.d., Ed.: Abdurrahman Saygılı, Hamdi Gökçe Zabunoğlu, ***Devletin Genel Kuramı Dersleri Cilt I***, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 218.
[13] Henry B. Mayo, ***Demokratik Teoriye Giriş***,. Çev.: Emre Kongar, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ankara, 1964, s. 38.
[14] Tolga Şirin, "Anayasalcılık, Cumhuriyetçilik ve Maddi Anayasa Hakkında Notlar", (Erişim) https://www.tolgasirin.com/post/anayasalcilik, 1 Eylül 2020.
[15] Mehmet Ali Ağaoğulları, ***Kent Devletinden İmparatorluğa***, 4. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 277.
[16] Ağaoğulları, ***Kent Devletinden* İmparatorluğa**, s. 284.
[17] Platon, ***Yasalar/Nomoi***, 2. Baskı, Çev.: Candan Şentuna, Saffet Babür, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 87-90.

olarak nitelendiren düşünür için ideal yönetim aslında monarşi veya aristokrasidir. Ancak her iki yönetiminin kötü diye vasıflandırdığı tiranlığa ve oligarşiye evrilme olasılığı olduğuna inanan Aristoteles, uygulanabilir en iyi modelin demokrasinin ve oligarşinin uzlaşısına dayanan karma yönetim olduğu görüşündedir. *Politea* adını verdiği bu anayasal düzen, ılımlı bulduğu orta sınıfa dayanmakta ve ortak yararı amaçlamaktadır.[18]

Aristoteles, bir anayasal düzenin üç unsuru düzenlemesi gerektiği görüşündedir. Bugünkü erkler ayrılığını anımsatan bu ayrıma göre bu unsurlardan ilki bugünkü yasama erkini çağrıştıran yasa yapmak, savaşa ve barışa karar vermek, cezalandırmak, anlaşmalar yapmak gibi yurttaşların tamamını ilgilendiren konuların görüşülmesini içerirken; ikincisi bir devlette bulunması gereken makamların düzenlenmesini içeren yürütme ve nihayet mahkemelerin kurulmasına ve faaliyetine ilişkin yargısal faaliyetlerdir.[19] Ancak Aristoteles, devlet faaliyetine ilişkin bu ayrımıyla saymış olduğu bu unsurların birbirlerini sınırlandırmalarını, frenlemelerini amaçlıyor değildir.

Karma yönetim düşüncesi genellikle Aristoteles ile anılsa da batı düşüncesinde en büyük etkiyi yapan düşünür Polybios olmuştur.[20] ABD konvansiyon üyesi John Dickinson da Polybius'un karma yönetim düşüncesini ilk kez ayrıntılı bir şekilde ele alan kişi olduğundan bahseder.[21] Gerçekten de düşünür, Montesquieu ve ABD anayasa yapıcıları üzerinde önemli etkiler bırakmıştır.[22] Polybius'a göre monarşi, aristokrasi ve demokrasi yönetimlerinin her biri bozulmaya elverişli bir öze sahiptir. Monarşi tiranlığa, aristokrasi oligarşiye, demokrasiyse çoğunluğun kural tanımaz yönetimi olarak nitelendirdiği oklokrasiye dönüşme potansiyeline sahiptir. İşte düşünür, bu tehlikenin önüne geçebilmek için monarşi, aristokrasi ve demokrasinin iyi unsurlarından mürekkep bir rejim önerir. Karma yönetim adını verdiği bu anayasal düzen, Roma'da mevcuttur ve bu anayasal düzen Roma'nın başarısının

[18] Ağaoğulları vd., s. 152; Ayferi Göze, ***Siyasal Düşünce Tarihi***, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 51-52.
[19] Aristoteles, ***Politika*** Çev.: Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, s. 132-140.
[20] Levent Gönenç, ***Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı,*** Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 51.
[21] Mehmet Turhan, ***Anayasal Devlet***, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997, s. 31.
[22] Bihterin Dinçkol, "Karma Yönetimden Kuvvetler Ayrılığına İktidarın Paylaşımı", ***Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Armağan Özel Sayısı***, Cilt 12, Sayı 1-3, İstanbul, 2006, s. 924.

sırrıdır. Polybius; konsüller, senato ve halk meclislerinden oluşan Roma Anayasa düzeninin getirdiği denge denetlemeyi şöyle açıklar:

> Tanımladığımız üç sınıftan herhangi birisinin kendisini fazlasıyla büyük görmeğe başlaması, gereğinden daha şişkin ve saldırgan olması halinde, her üçünün karşılıklı bağımlılığı ve birinin isteklerinin birbirlerince denetlenmesi ya da önlenmesi olasılığı, bu isteklerin genişleme eğilimini gemleyecektir. Böylece bir tarafta belirebilecek aşırı istekler ötekilerinin sert tepkisinden duyulan korkuyla frenlenecek, unsurlar arası denge sağlanacaktır.[23]

A. Thomas, Ortaçağ'da Aristoteles'in önemli takipçisi ve karma yönetimin önemli savunucusudur. O da tıpkı Aristoteles gibi tiranlığa dönüşmedikçe krallığın en iyi yönetim olduğuna inanır.[24] Ancak bu tehlikenin gerçekleşebileceği ihtimaline karşı önerdiği çözüm: Kralın yönetiminde, aristokrasiye dayanan bir danışma meclisi ve halkın katılımının sağlandığı karma yönetimdir.[25]

Karma yönetimin monarşiler dönemindeki en büyük düşünürüyse Niccolò di Bernardo dei Machiavelli'dir. *Söylevler* adlı eserinde monarşinin, aristokrasinin ve demokrasinin bozularak kötü yönetimlere dönüşebileceğini savunan Machiavelli de bozulmanın önüne geçebilmenin yolunu selefleri gibi karma yönetimde bulur.[26] Karma yönetimin getireceği denge ve denetleme mekanizmasını şu şekilde anlatır: *"...Aynı şehirde prenslik, aristokrasi ve halk yönetimi varsa, her biri diğerine karşı tetikte durmayı sürdürecektir. Gerçekten aynı anayasada, bir prensi, büyükleri ve halkın gücünü bir araya getirdiğinizde, bu üç erk birbirini dengeler."*[27]

Anayasacılığın en önemli ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığının önemli düşünürlerinden biri Montesquieu iken diğeri John Locke'dur. Düşünceleriyle 1688 İngiliz Devrimi'nin yanı sıra Amerikan ve Fransız Devrimleri üzerinde büyük bir etki bırakan J. Locke, *Hükümet Üstüne İkinci Tez* adlı eserinde üç ayrı erkten bahseder. Bu üç erk: yasama, yürütme ve bugünkü sınıflandırmadan farklı olan federatif güçtür.[28] Parlamentonun üstünlüğüne inanan Locke için yasama diğer

---

[23] Ağaoğulları vd., s. 175; Mete Tunçay, ***Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi 1 Eski ve Orta Çağlar Seçilmiş Yazılar,*** İçinde Kurthan Fişek, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.:287, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 138-141.

[24] Tunçay s. 299

[25] Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol, Nihat Bulut, 12. Baskı, ***Genel Kamu Hukuku***, Der Yayınları, İstanbul, 2016, s. 55.

[26] Mehmet Ali Ağaoğulları, Levent Köker, ***Tanrı Devletinden Kral - Devlete***, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2001, s. 188.

[27] Ağaoğulları, 337; Niccolò Machiavelli, ***Titus Livius'un İlk On Kitabı Üzerine Söylevler***, Çev.: Alev Tolga, Say Yayınları, İstanbul, 2009, s. 33.

[28] John Locke, ***Hükümet Üstüne İkinci Tez***, İlya İzmir Yayınevi, 5. Baskı, İzmir, 2013, s. 125-127.

erklere üstündür.[29] Fakat yasama erki de insanın doğal yaşam döneminde sahip olduğu özgürlük, kişi güvenliği ve mülkiyet hakkıyla sınırlıdır.[30] Yürütme erkinin sınırını ise yasa çizer. Onun sınıflandırmasında üçüncü erk, savaş ve barışa karar veren, ittifaklar ve anlaşmalar yapan federatif güçtür. Ancak Locke'un federatif gücü, farklılıklara sahip olmuş olsa da aslında yürütme erkine bağlıdır.[31]

Bugün var olan ayrımıyla kuvvetler ayrılığının gerçek kuramcısı, Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu'dur. Temel meselesi siyasi özgürlük olan düşünür için despotik rejimleri engellemenin ve böylece siyasi özgürlüğü sağlamanın yolu, devlete ait kuvvetlerin farklı eller tarafından kullanılmasıyla mümkündür. Ona göre "k*işi, sınırlarla karşılaşana kadar gücünü istismar eder*." Kişinin gücü kötüye kullanımını engellemenin yolu, anayasal mekanizmalar kurmakla mümkündür. *"Gücün istismar edilmemesi için öyle bir düzenleme yapılmalıdır ki, güç gücü durdursun."*[32] Onun birbirini durduracağına inandığı güçlerse yasama, yürütme ve yargıdır. Onun yasamaya ilişkin tasarımı iki meclislidir. Soylulardan ve halktan oluşan iki meclisli bu yapıda her iki meclis, birbiri üzerinde kontrol sağlayacaktır.[33] Yasamadan bağımsız olan yürütmenin başındaysa bir kral bulunmalıdır.[34] Montesquieu, yasama ve yürütme erklerini birbirinden bağımsız olarak öngörmüşse de her iki erk arasında denge ve denetlemeyi sağlayacak bazı mekanizmaların kurulmasını arzular.[35] Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığına yaptığı asıl katkı, yasama ve yürütme erkinden daha önemsiz görmüş olsa da yargıyı bağımsız, ayrı bir erk olarak tasarlamasıdır.[36]

Sırasıyla 12 Haziran tarihli 1776 Virginia İnsan Hakları Bildirgesi,[37] 29 Haziran 1776 tarihli Virginia Anayasası ve 26 Ağustos 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları

---

[29] George Sabine, ***Siyasal Düşünceler Tarihi 2 Yeniçağ***, Çev. Alp Öktem, Türkiye Siyasi İlimler Derneği Yayını: 17, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 221.
[30] Akad, Dinçkol, Bulut, s. 134; Ağaoğulları, s. 499.
[31] Locke, s. 126-127.
[32] Ağaoğulları, s. 559; Montesquieu, ***Kanunların Ruhu Üzerine***, 3. Baskı, Çev.: Berna Günen, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019, s. 197.
[33] Montesquieu, s. 208.
[34] Montesquieu, s. 204.
[35] Ayşe Özkan Duvan, "Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu", ***Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi***, Yıl 4, Sayı 2019/1, s. 50-52.
[36] M.J.C. Vile, ***Consttutıonalism And The Seperation Of Powers***, Liberty Fund, Second Edition, Indianapolis, 1998, s. 96.
[37] Batıya Yön Veren Metinler. (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/virginia-insan-haklari-bildirisi-1776.html, 19 Eylül 2020; İngiliz anayasal belgelerinde kuvvetlerin ayrılığı açıkça dile getirilmemişse de yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığını içeren hükümler ihtiva ederler. 1688 İngiliz devrimi sonrası hazırlanan 1689 Bill of Right ve 1701 Act of Settlement örnek olarak

Bildirisi'nde yer almış olan kuvvetler ayrılığı teorisi iktidarı sınırlandırmanın bir aracı olan anayasacılığın temel sacayağı olmuş, demokratik anayasa yapımının önkoşulu olarak kabul edilmiştir.

Tüm bu düşünsel mirası tevarüs eden ABD kurucu babaları, savaştıkları İngiltere'den farklı bir anayasal model arayışına girişmişlerdi.[38] Monarşiden ve aristokrasiden yoksun olan ülkede yapılması gereken ilk şey yönetimin halka dayanmasıydı. Halka dayanan ve halka karşı sorumlu olan bu yeni devletin birinci unsuru, cumhuriyetçi niteliğiydi.[39] İkinci olarak yapılacak anayasa kuvvetler ayrılığına dayanmalıydı. 1787 Anayasası, yasama, yürütme ve yargıyı farklı organlara vererek bunu gerçekleştirmişti. Fakat sınırlı devletin inşası için bu yeterli değildi. Nitekim bunun yeterli olmadığını Madison, *Federalist*[40] başlığı altında toplanacak makalelerin birinde şöyle ifade edecektir:

> Organlar birbirleri üzerinde anayasal denetim gücüne sahip olacak kadar ilişkilendirilip kesiştirilmezse, bu ilkenin özgür yönetimler için gerektirdiği ayrılığın pratikte korunamayacağını….her organın kendi sınırları içinde kalması için etkili biçimde sınırlandırılmaları gerektiği yadsınamaz. Dolayısıyla bu farklı sınıfa ait yasama, yürütme ve yargı işlerine dair yetkileri teoride birbirinden ayırdıktan sonraki daha zorlu olan görev, uygulamada bu yetkileri diğer organlara karşı koruyabilmektir. Bu korumanın nasıl yapılacağı, çözülmesi gereken temel sorundur. Anayasayla bu organların sınırlarını belirgin biçimde çizip bu parşömenin, iktidar hırslarının önünde bir bariyer olmasını ummak yeterli olur mu?... Ne var ki deneyimlerimiz bize bu düzenlemenin etkinliğinin fazlasıyla abartıldığını ve hükümetin daha güçlü organlarına karşı zayıfları savunabilmek için daha uygun savunma araçlarının varlığının mutlak bir gereklilik olduğunu göstermektedir…bu gözlemlerden çıkarılmasının kaçınılmaz olduğunu düşündüğüm sonuç, organların anayasal sınırlarını parşömen üzerine yazmanın, bu yetkilerin tek elde toplanarak tiranlığa yol açmasını engelleyebilecek yeterli güvence sağlamadığıdır.[41]

---

verilebilir. Bkz. Türker Ertaş, ***Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler***, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 93.

[38] Iain Hampser-Monk, ***Modern Siyasal Düşünce Tarihi Hobbes'tan Marx'a Büyük Siyasal Düşünürler***, Ed.: Necla Arat, Say Yayınları, İstanbul, 2004, s. 262.

[39] Monk, s. 288.

[40] The Federalist Papers, Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay tarafından New York'u ABD Anayasası'na ikna etmek amacıyla yazılan makalelerden oluşmaktadır. Bu makaleler ABD Anayasasının temel felsefesinin anlaşılmasını sağlayan eşsiz metinlerdir. Mümtaz Soysal***, Hamilton, Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalist'lerin Makalelerinden Seçmeler***, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1962, s. 5; Makalelerin Türkçe tam metni için bkz., Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay, ***Federalist Yazılar***, Çev.: Tolga Şirin, Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021.

[41] Hamilton, Madison Jay, s. 353-358.

Kâğıttan engellerin yeterli güvence oluşturmadığının farkında olan kurucular, sınırlı devletin yaratılması ve özgürlüklerin korunması amacıyla farklı anayasal araçlar geliştirmeliydiler. Geliştirdikleri bu anayasal araç, frenler ve dengeler adı verilen bir sistemdi. Madison, bu sistemin temelini yine *Federalist*'te şöyle anlatır:

> Çeşitli yetkilerin zamanla tek organda toplanmasını engelleyebilmenin en iyi yolu, her organın yöneticilerine, diğer organların ihlallerini önlemeleri için gerekli bireysel güdüyü ve anayasal araçları sağlamaktır. Diğer tüm konularda olduğu gibi bu konuda da saldırı tehlikesiyle orantılı bir savunma olanağı sağlanmalıdır. Hırsla mücadele edebilmek için hırslı olmak gerekir. Kişinin menfaati, anayasal düzenin mevcut haliyle korunmasında yatmalıdır. Hükümetin suiistimallerini engelleyebilmek için bu tür araçlara gerek duyulması, insan doğasının bir yansıması olabilir. Zaten hükümet, insan doğasının en büyük yansıması değil de nedir? İnsanlar melek olsaydı, hükümete gerek kalmazdı. İnsanları melekler yönetseydi, ne iç ne de dış denetim mekanizmalarına gereksinim duyulurdu. İnsanların insanlar tarafından yönetildiği bir hükümette ise temel güçlük şudur: Önce yönetilenleri, sonra da kendisini kontrol edebilecek bir hükümet oluşturabilmek. Kuşkusuz halka bağımlı olması hükümet üzerindeki en önemli kontrol mekanizmasıdır; ama insanlık, deneyimlerinden, ek başka önlemlerin de alınması gerektiğini öğrenmiş durumdadır.[42]

İşte ABD kurucularının sahip oldukları bu siyasal düşüncenin bir ürünü olan 1787 Anayasası'nda yürütme erki, halk tarafından seçilen, sorumlu ve geniş yetkilere sahip başkana;[43] yasama, iki meclisli yapıya sahip Kongreye bırakılmış ancak her bir organın diğeri üzerinde etkili olabileceği denetler ve dengeler sistemi kurulmuştur. Yargılama ise diğer iki organdan bağımsız olması gereken yargı organlarına bırakılmıştır.[44] Anayasa, kuvvetlerin işlevsel/fonksiyonel ayrımının yanı sıra federal ve eyalet düzeyinde de devletlerin birbirlerini sınırlandırdığı bir denge denetleme öngörmüştür. Böylece "*Amerika'nın birleşik cumhuriyetinde ise halk tarafından teslim edilen yetki önce iki farklı hükümete bölünür, sonra her birine kalan yetkiler ayrı ve bağımsız organlara yeniden bölünür. Dolayısıyla halkın hakları çifte güvence altındadır. Farklı hükümetler hem birbirlerine karşı hem de kendi içlerinde birer denetim araçlarıdırlar*."[45]

Amerikan kurucularının bir tasarımı olan bu yeni rejim, kurduğu denge ve denetleme sistemiyle özellikle de güçlü yargı erkine sahip olması ile sürdürülebilir, istikrarlı bir demokrasi kurmayı başarabilmiştir.

[42] Hamilton, Madison Jay s. 369.
[43] Monk, s. 315-319.
[44] Monk, s. 319-320.
[45] Hamilton, Madison Jay s. 371.

2.3. Siyasal İktidarın Sınırlandırılması – Anayasacılık

2.3.1. Anayasanın Anlamı ve İşlevi

Devlet iktidarını sınırlandırma yollarından en önemlisi, onu kayıt altına alacak normları anayasa adı verilen yazılı bir metne bağlamaktır. İngiltere gibi ayrık örneklerin varlığına rağmen modern anayasacılık, devleti sınırlayan ilkelerin yazılı bir belgede tecessüm etmesini öngörür.[46] Anayasa; bir devletin kuruluşunu, temel yapısını, organlarını, bu organların yetkilerini ve birbirleriyle olan ilişkilerini, devlet iktidarı karşısında kişilerin hak ve hürriyetlerini düzenleyen normlar bütünüdür.[47] Buna göre anayasalar, bir yandan devletin temel yapısına ilişkin kurallar içeren öte yandan devlet karşısında kişilerin temel haklarını düzenleyen siyasal belgelerdir. İktidarı sınırlandırmak suretiyle kişilerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almak liberal anayasacılığın temel amacıdır.[48] Yalnız bu amacı gerçekleştirebilen anayasalar gerçek anayasalardır ve böyle devletler anayasal devletler olarak nitelendirilebilir.[49] Şu haliyle anayasa, salt devletin hukuksal statüsünü belirleyen normatif siyasal metinler olarak tanımlanamaz. Anayasa, "*devlet içinde iktidarı, toplum içinde de devlet iktidarının sınırlandırılmasıdır.*"[50] Bu sınırlandırmaysa, siyasal iktidarın hukuk kurallarına bağlanmasıyla mümkündür. Böylece anayasal devletle kastedilen, hukukla sınırlandırılmış, hukuk devletidir.[51]

Sınırlı devleti yaratma düşüncesine dayanan anayasacılığın kökenleri her ne kadar İlk Çağlara kadar götürülse de gerçek anlamda anayasacılık modern bir kavramdır ve düşünsel köklerini John Locke ve Montesquieu'da bulur.[52] Özellikle John Locke, doğa durumunda bulunan insanın doğal haklara sahip olduğu ve bu hakları korumak için devleti inşa ettiği düşüncesine dayanan sosyal sözleşme teorisiyle, modern

[46] Ömer Anayurt, ***Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar***), 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 42; Mümtaz Soysal, ***100 Soruda Anayasanın Anlamı***, 2. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974, s. 12.

[47] Anayasa kavramı için Teziç, s. 10; Mustafa Erdoğan, ***Anayasal Demokrasi***, 13. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017, s. 2- 4; Kemal Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Esasları***, 10. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, s. 51; A. Şeref Gözübüyük, ***Anayasa Hukuku***, 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 3.

[48] Mehmet Turhan, ***Anayasal Devlet***, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997, s. 11; Ergun Özbudun, ***Anayasalcılık ve Demokrasi***, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s. 5; Böyle bir amaç, liberal anayasalarda mevcuttur. Marksist anayasa düşüncesi devlet karşısında korunması gereken kişi hak ve hürriyetleri kavramına yabancıdır. Soysal, ***100 Soruda Anayasanın Anlamı***, s. 15.

[49] Özbudun, s. 5.

[50] Turhan, s. 13.

[51] Erdoğan, s. 5.

[52] Erdoğan s. 15.

anayasacılık düşüncesine devrimsel katkı sunmuştur. Doğal haklar kuramıyla insanın dokunulmaz ve vazgeçilmez haklarının varlığından bahseden Locke'un bu düşünceleri, daha sonra Amerikan ve Fransız anayasal metinlerinde yerini almıştır. Yine Locke ve sonrasında Montesquieu, sınırlı yani anayasal devletin en önemli aracı olan kuvvetler ayrılığı düşüncesinin teorisini oluşturmuşlardır. Bu hususta da özellikle Montesquieu, Locke'un yasama ve yürütme erkinin yanına, onlardan bağımsız üçüncü bir erk olarak yargıyı koyması sınırlı/anayasal devlet yolunda atılmış en önemli adımdır. *"Haklarını güvenceye bağlamamış, güçler ayrılığını gerçekleştirmemiş toplumlar, anayasaya da sahip değillerdir."* Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 16. maddesindeki bu ibare, bir yandan anayasal devleti en veciz şekilde ifade ederken; öte yandan kuvvetler ayrılığının anayasal devleti gerçekleştirmedeki önemine de değinir. İlk yazılı anayasadan bugüne kadar açıkça veya zımnen hemen tüm anayasalarda yer alan ve önemini hiçbir zaman kaybetmeyen kuvvetler ayrılığı, bugün dahi aksine görüşler olmakla beraber sınırlı/anayasal devleti gerçekleştirmenin en temel ve vazgeçilmez aracıdır. Anayasal devleti gerçekleştirmenin diğer araçlarıysa federalizm ile frenler ve dengeler sistemidir.[53]

İktidar yoğunlaşmasına bir tepki olarak ortaya çıkan anayasacılık,[54] bir değer olarak insan özgürlüğünü merkeze alan ve bu özgürlüğün korunması konusunda iktidara güvenmeyen bir düşüncenin ürünüdür.[55] Bugün anayasacılık "*özgürlük tekniği ve iktidarı bölme yoluyla devletin ve hükümetin eylem ve işlemlerine etkin sınırlamalar getirmek*" suretiyle iktidarın kötüye kullanılmasının önüne geçmeyi ve böylece kişi hak ve hürriyetlerini korumayı amaçlayan bir anlam ihtiva etmektedir.[56]

2.3.2. Anayasanın Üstünlüğü ve Katı Anayasa

"Anayasa, normlar hiyerarşisinde en üst basamakta bulunan ve dolayısıyla kanunlardan daha zor bir şekilde değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünüdür."[57] Anayasanın bu şekli tanımı, onun diğer tüm normlardan üstünlüğünü vurgular. Hukuk normlarının belli bir düzen içerisinde kademelendirilmesi demek olan normlar hiyerarşisinin en tepesinde yer alan anayasa, temel ve üstün bir yasa olarak

[53] Erdoğan, s.6.
[54] Friedrich, s. 30.
[55] Friedrich, s. 41.
[56] Turhan s. 15; Zühtü Arslan, ***Anayasa Teorisi***, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 21-22.
[57] Gözler, s. 51.

bir yandan devleti kuran bir belge iken; diğer yandan kendinden sonra gelen normların kaynağını ve geçerlilik koşulunu ifade eder.[58] Böylece devleti var eden anayasa, devletin organlarının ve tüm kamu otoritelerinin yetkilerinin de kaynağını oluşturur.[59] Anayasanın diğer normlara olan bu üstünlüğünün tabii neticesiyse anayasa hükümlerinin bağlayıcılığıdır.

Anayasanın üstünlüğünü sağlayacak olan bu etkili yollar, yazılı ve katı anayasa ile anayasallık denetimidir.[60] Bu hukuki çareler aynı zamanda çoğunluğun mutlak ve sınır tanımaz iktidarına karşı da önemli işlevler icra eden hukuki mekanizmalardır.[61]

Değiştirilmesi yasalardan daha farklı ve zor usullere bağlanmış anayasalar, katı anayasa olarak tavsif edilir. Böyle bir anayasa yapmanınsa birçok yolu olup bu türden anayasaya sahip ülkeler, bu yollardan birini veya birkaçını kullanmak suretiyle anayasalarını katı hale getirmişlerdir. Mevcut bir parlamentonun, yürürlükteki bir anayasanın birkaç maddesini veya tamamını değiştirebilme imkânının olup olmadığına ilişkin tartışmanın kökenleri Fransız Sieyes'e uzanan asli kurucu, tali kurucu iktidar ayrımına dayanır.[62] Kurucu iktidarın iradesinin gelecek kuşakları bağlamaması gerektiği yönünde eleştirilerin[63] varlığına rağmen bugün var olan demokratik rejimlerin büyük çoğunluğu, yazılı ve katı bir anayasaya sahiptir.[64] Siyasal istikrarı sağlamak, çoğunluğun mutlak ve keyfi kararlarını engellemek ve böylece kişilerin temel hak ve hürriyetlerini korumak, katı anayasa yapmanın temel amaçlarıdır.[65] Anayasanın üstünlüğüne ve katı anayasaya işlerlik kazandırmanın bugün en etkili yoluysa, kanunların anayasaya uygunluğu denetimi olan anayasallık denetimidir.

---

[58] Kaboğlu, s. 45-46.
[59] Erdoğan, s. 82.
[60] Erdoğan, s. 26.
[61] Özbudun, s.16.
[62] Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için Kemal Gözler, ***Kurucu İktidar***, 2.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016.
[63] Özbudun, s. 35.
[64] Özbudun, s. 37; Lijphart yirmi bir demokratik ülkeyi konu aldığı çalışmasında sadece Büyük Britanya, İsrail ve Yeni Zelanda'nın yazılı anayasaya sahip olmadığını belirtir. Bkz. Arend Lijphart, ***Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri***, Çev.: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, s. 125.
[65] Özbudun, s. 34; Münci Kapani, ***Kamu Hürriyetleri***, Yetkin Yayınları, 7. Baskı (Tıpkı basım), Ankara, 2013, s. 284

2.3.3. Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Anayasa Yargısı

Anayasanın üstünlüğünü sağlamanın en etkili yolu kanunların anayasaya uygunluğu denetimidir. Bu denetim siyasal olabileceği gibi yargısal da olabilir. İlk örneğini Fransa'da gördüğümüz ve millet egemenliğini kullanan yasama organı tarafından yapılan kanunların, kuvvetler ayrılığına uygun olarak denetiminin yargı organlarınca değil de siyasal ve temsili nitelikte bir organ eliyle yapılması gerektiği düşüncesine dayanan siyasal denetimin varlığına[66] rağmen bugün, yargı organları marifetiyle yapılan hukuki denetimin, siyasal denetimden çok daha etkili olduğu ve böyle bir denetimin, anayasacılığın en etkili araçlarından biri olduğu genel kabul görmektedir.[67]

Kanunların anayasaya uygunluğunun mahkemeler eliyle yapılmasının başlangıcı ise ABD Yüksek Mahkemesinin 1803 tarihli Marbury v. Madison davasına dayanır.[68] ABD Yüksek Mahkemesi bahse konu kararında ABD Anayasası'nda bu yönde bir düzenleme olmamasına rağmen yorum yoluyla mahkemelerin anayasaya uygunluk denetimi yapabileceğine hükmetmiştir. Kıta Avrupası'nda ise anayasa yargısının başlangıcı, Hans Kelsen'in fikirlerinin etkisiyle 1920 tarihli Avusturya Anayasası'dır. Kıta Avrupası'ndaki bu denetim, ABD de cari genel mahkeme denetiminden farklı olarak, merkezi bir denetim şeklindedir. Anayasa yargısı, 2. Dünya Savaşı'nın yıkımlarına neden olan Alman Nasyonal Sosyalist ve İtalyan faşist rejimlerinin tecrübeleri sonrası Avrupa'da yaygınlık kazanmıştır. 1947 İtalyan ve 1949 Alman Anayasaları, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi amacıyla anayasa mahkemeleri öngörmüşlerdir.[69] Avrupa'da anayasa yargısının asıl gelişimi ise 1974 sonrasında gerçekleşmiştir. Portekiz'le başlayan bu süreci İspanya ve Yunanistan takip etmiş, daha sonra Sovyetlerin çökmesiyle bağımsızlığını kazanan neredeyse tüm ülkeler anayasalarında anayasa yargısını düzenlemişlerdir.[70]

Belli sayıda atanmış yargıçların halk tarafından seçilmiş bir parlamento tarafından yapılmış yasalar üzerindeki denetimi, anayasa yargısının meşruluğu sorununu

---

[66] Server Tanilli, ***Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş***, 8. Baskı, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1996, s. 130-132.
[67] Gönenç, s. 89-90.
[68] Serdar Korucu, ***Yargısal Aktivizim (Anayasal Sınırların Yargısal Yollarla Belirlenmesi Sorunu)***, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 25-29.
[69] Özbudun, s. 42.
[70] Özbudun, s. 43-44.

gündeme getirmiş,[71] konu anayasa ve siyaset biliminin hâlâ güncelliğini koruyan önemli tartışma konularından birisi olmuştur. Ancak tüm bu tartışmalara rağmen anayasa yargısının, çoğunluğun despotluğunu engellemenin ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerini korumanın en etkili aracı olduğu hususunda neredeyse konsensüs vardır. Bu nedenle bugün anayasa yargısı, anayasacılığın ve demokratik rejimlerin vazgeçilmez bir kurumudur.

2.4. Anayasal Denge Denetim Araçları

2.4.1. Kuvvetlerin İşlevsel Ayrılığı

Sınırlı iktidarı sağlamanın dolayısıyla anayasacılığın en etkili yolu kuvvetler ayrılığıdır. Her ne kadar kökleri Aristoteles'e kadar dayandırılsa da kuvvetler ayrılığının kişilerin özgürlüklerini güvence altına almanın yolu olarak düşünülmesi J. Locke'a ve özellikle de Montesquieu'ya aittir.[72] *Hükümet Üstüne İki Tez* adlı eserinin ikinci bölümü olan *İkinci Tez'*de Locke, her ulusun yasama, yürütme ve federatif gücü olduğunu dile getirir. Locke, savaş ve barışa karar vermeye, antlaşmalar ve ittifaklar yapmaya karar verme gücüne sahip olan federatif gücü yürütme gücünden ayrı düşünmez.

Locke'un yasama ve yürütme erklerine üçüncü erk olarak yargı erkini ekleyen ve bu erkler arasındaki dengenin kişilerin özgürlüğü için vazgeçilmez olduğunu en yüksek sesle dile getiren kişi, Montesquieu'dur. Her devlette üç gücün var olduğunu söyleyen Montesquieu, bu güçlerin hepsinin tek elde toplanmasını büyük bir felaket olarak görür. Ona göre yasamanın yürütmeyle birleşmesi özgürlüğü yok eder. Aynı şekilde yargı da diğer iki erkten ayrı olmalıdır. Aksi halde özgürlük ortadan kalkacaktır.[73]

Sınırlı devleti yaratmayı amaçlayan anayasacılığın sacayaklarından biri olan kuvvetler ayrılığı, ilkin ABD ve Fransız Anayasaları'nda, daha sonra tüm liberal anayasa metinlerinde yerini almıştır. Ancak kuvvetler ayrılığı pozitif düzenlemelere konu olurken teoriden farklı olarak erklerin birbirinden tamamen bağımsız olduğu ve erklerin birbiri üzerinde etkili olamadığı kapalı devre sistemiyle değil, erklerin belli ölçüde birbiriyle bağımlı ve işbirliği içinde olduğu fren ve dengeye imkân verecek

[71] Teziç, s. 217.
[72] Teziç, 491.
[73] Montesquieu, s. 199.

şekilde düzenlenmiştir. Şu haliyle kuvvetler ayrılığı, saf şeklinin kısmen uygulandığı 1791 Fransız Anayasası istisnası dışında bu şekliyle neredeyse hiçbir ülkede uygulanmamıştır.[74] Bugün kuvvetler ayrılığı denince devlete ait fonksiyonların, aralarında işbirliği bulunan farklı organlar tarafından yerine getirilmesi anlaşılmaktadır.[75]

Bu kuvvetlerden yasama ve yürütme organları arasındaki ayrılığın ve aralarındaki işbirliğinin ölçüsü, hükümet sistemlerinin tasnifinde de rol oynar. Yasama ve yürütme kuvvetleri, bir organda birleşebileceği gibi birbirlerinden sert ya da yumuşak bir şekilde ayrı da olabilir. Bu iki kuvvetin ilişki biçimi rejimin karakteri üzerinde belirleyici bir rol oynar. Yasama ve yürütme organlarının yürütmede birleşmesi, mutlak monarşi veya diktatörlükte söz konusuyken; bu iki kuvvetin yasama organında birleşmesi halinde rejim, meclis hükümeti sistemi olarak tavsif edilir. Yok, eğer kuvvetler birbirinden ayrı iseler bu durumda kuvvetlerin birbiriyle ayrılıklarının ölçüsü ve işbirliği önem kazanır. Yasama ve yürütme erklerinin ayrılıkları sert ve katı bir şekildeyse başkanlık sistemi; kuvvetler yumuşak bir şekilde ayrılmışlarsa ve aralarında işbirliği söz konusu ise hükümet sistemi parlamenter rejim olarak nitelendirilir.[76] Bu temel ayrımdan başka bir de görüldüğü her ülkede farklı uygulamaları olan yarı başkanlık adı verilen bir sistem vardır.

2.4.2. Kuvvetlerin Dikey Ayrılığı (Federalizm)

Kuvvetlerin fonksiyonel/işlevsel ayrılığının yanı sıra kuvvetlerin dikey ayrılığı olan federalizm de iktidarı genel/ulusal ve yerel olarak "*iki yönetim alanı arasında bölmesi*"[77] nedeniyle anayasacılığın önemli araçlarından biridir. Devlet iktidarını bu şekilde bölen federalizm, çoğunluğun mutlak ve sınırlandırılmamış yönetimine karşı önemli bir bariyer oluşturarak sınırlı iktidarı yaratır. Ayrıca federalizm etkin bir fren ve denetim aracıdır. Federalizmin tüm bu işlevlerinin farkında olan Amerikan kurucuları da hazırlamış oldukları anayasada hem etkin bir birlik kuracak federal devleti inşa etmeyi hem de federal ve eyaletlerin birbirlerini denetledikleri bir siyasal model kurmayı planlamışlardır. Amerika'nın kurucu babalarından Madison, *Federalist*'te devlet gücünün iki ayrı devlet arasında bölünmesini ve böylece

[74] Ergun Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 18. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 190.
[75] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 191.
[76] Özbudun ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 317-318; Gözler, s. 223-257.
[77] Oktay Uygun, ***Federal Devlet (Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama)***, 2. Baskı, İtalik Yayınları, Ankara, 2002, s. 125-126.

devletlerin birbirlerini denetleyecek olmasını "*halkın haklarını çifte teminata bağlayacağını*" ifade eder.[78] Nitekim idari merkezileşmenin yokluğunu ABD'de çoğunluğun zorbalığını hafifleten etkenlerden bir olarak gören A. Tocquville de ABD'de merkezi hükümetlerin, yönetimin genel ilkelerini ve ülkenin çıkarlarını belirledikten sonra tali konularla ilgilenmesinin bu ülkede özgürlüğün sonunu getireceğini belirtir. Devamla Tocquville; "*Birleşik Devletler'in çoğu zaman bir despotun arzularına ve dürtülerine sahip olan çoğunluğun, her şeye rağmen bir despotun ihtiyaç duyduğu en etkili araçlardan yoksun*" olduğunu dile getirir. Birleşik Devletlerde merkezi yönetimin yetkilerinin önemli konularla sınırlı olduğunu, yerel yönetimlerin çoğunluğun iradesini geciktirici ve zayıflatıcı işlevinin var olduğunu savlar.[79] Gerçekten de ABD Anayasası, federal devletin yetkilerini tek tek saymak suretiyle eyaletleri anayasada sayılmayan tüm konularda yetkili kılmış, böylece eyaletler asli yetkiye sahip olarak düzenlenirken; federal yönetim, istisnai yetkili olarak düzenlenmiştir. Bu durum ABD başkanlık rejiminin otoriterleşmesinin önündeki en önemli engellerden biridir.[80]

İktidarı bölen ve bu yolla sınırlayan federalizm, doğası gereği sahip olduğu özelliklerle de etkili bir denge denetim sağlar. Federalizmle yönetilen ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte tüm federal devletlerde özerk iki yönetim vardır. Federal yönetim ile yerel yönetim arasında yetki bölüşümü yapılmıştır. Bu yetki bölüşümü yazılı ve katı anayasalarda güvence altına alınır. Yine federal yönetimin zorunlu sonucu olarak yasama organı çift meclislidir. Yasama organı, halkın temsilcilerinin yer aldığı bir meclisle yerel yönetim temsilcilerin yer aldığı bir başka meclisten oluşur ve bu meclis ABD'deki Senato örneğinde olduğu gibi yürütme organını frenleyen ve denetleyen önemli bazı yetkilere sahiptir. Ayrıca federal yönetimlerde bulunması zaruri bir başka önemli kurum, federal hükümetle yerel hükümet arasında hakem rolü oynayan federal yüksek mahkemenin varlığıdır.

Federalizm, tüm bu özellikleriyle merkezi ya da yerel iktidarların kötü ve yanlış kullanımın önünde önemli bir denge denetim fonksiyonu icra eder. Hatta öyle ki Carl

[78] Soysal, s. 29.
[79] Alexis de Tocqueville, ***Amerika'da Demokrasi - I***, 2. Baskı, Çev. Özvan Doğan, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 2018, s. 395-396.
[80] Oktay Uygun, "Federal Olmayan Bir Başkanlık Ne Anlama Gelir?", ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, Der.: İbrahim Ö. Kaboğlu, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 125.

J. Friedrich'e göre iktidarın bu şekilde bölünümü, kuvvetlerin işlevsel bölünümünden çok daha etkilidir.[81]

2.4.3. Hukuk Devleti ve Yargısal Denetim

Siyasal iktidarın sınırlandırılması olan anayasacılığın merkezi kavramlarından biri hukuk devletidir. Anglo Sakson hukuk geleneğinde, hukukun üstünlüğü (rule of law) şeklinde kullanılan bu kavram, Kara Avrupası'nda Almanca *Rechtsstaat* teriminin çevirisi olan ve hukukla bağlı olmayan devlete karşılık gelen "polis devletinin" karşıtı anlamında kullanılmaktadır.[82] Türk hukuk literatüründe ise Kara Avrupası'na benzer şekilde hukuk devleti terimi tercih edilmektedir.[83]

Hukuk devleti, egemenliği alanındaki herkese etkin hukuki koruma sağlayan, tüm faaliyetleri, adalet idealini gerçekleştirecek hukuk kurallarına uygun devleti ifade eder. Kelsen'in ifadesiyle hukuk, devleti, salt bir güç olmaktan çıkararak ona meşruluk kazandırır. Aşkın bağlarından koparılan devlete meşruluk kazandıracak yegane unsurdur hukuk.[84]

Devlet faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu sağlamanın yolu ise yargısal denetimdir. Devlet faaliyetlerinde yasama organının faaliyetlerinin anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, Anayasa Mahkemeleri eliyle yürütülen anayasallık denetimi iken; yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi, genel mahkemelerce veya bu konuda kurulmuş özel mahkemeler aracılığıyla gerçekleştirilir.[85] Devlet iktidarının hukukla sınırlandırılmasının ve böylece kişi hürriyetlerinin teminat altına alınmasının en etkili yolu yargı denetimidir.[86] Hiçbir denetim aygıtı, yargının iktidarı sınırlandırma, onu dengeleme ve denetleme işlevinde sağladığı etkinliği sağlayamaz. Fakat bu etkinlik ancak yargılama faaliyeti icra eden mahkemelerin ve yargıçların bağımsız ve tarafsız olması ön koşuluyla mümkündür. Mahkemelerin yasama ve

---

[81] Friedrich, s. 100.
[82] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 124; Kemal Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 209-210; Turgut Tan***, İdare Hukuku***, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 26.
[83] Erdoğan, s. 117-122.
[84] Hans Kelsen, ***Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş***, Çev.: Ertuğrul Uzun, Nora Kitap, İstanbul, 2016, s. 123.
[85] İdarenin eylem ve işlemlerine karşı genel mahkemelerde dava açılmasını öngören sisteme yargı birliği adı verilir ve bu sistem Anglo-Amerikan (İngiltere, ABD) ülkelerinde caridir. Buna mukabil, idarenin eylem ve işlemlerine karşı açılacak davalar için genel mahkemeler dışında, kendine özgü usul ve kuralları bulunan ayrı mahkemeler ihdas edilmesine yargı ayrılığı/idari rejim adı verilir. Bkz. Ramazan Çağlayan, ***İdari Yargılama Hukuku***, 10. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 39-41; İl Han Özay***, Günışığında Yönetim***, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 117- 121.
[86] Kapani, ***Kamu Hürriyetleri***, s. 289.

yürütme erkinden bağımsız ayrı bir örgütlenmeye ve özlük işlerini yerine getirecek özel bir kuruma gereksinmesini ifade eden organik bağımsızlığa[87] sahip olması kadar önemli bir başka husus, mahkemelerde yargılama faaliyetini gerçekleştiren ve nihai sözü söyleyecek hakimlerin yargının kendisi dahil tüm mercilerden bağımsız karar verebilmelerini ifade eden bireysel bağımsızlığa sahip olmalarıdır. Hakimlerin sözü edilen bu bağımsızlığını sağlamanın yoluysa onlara anayasa ve yasalarla güvence altına alınmış teminatlar sağlamakla mümkündür.

2.4.4. Çift Meclis Sistemi

Kendine özgü koşulları nedeniyle ilk kez İngiltere'de ortaya çıkan çift meclis sistemi,[88] daha sonra kimi ülkelerde siyasal ve sosyal yapısının gerektirdiği bir zorunluluğun sonucu, kimi ülkelerde ise kurucu iktidarın tercihi olarak[89] varlığını sürdürmüş anayasa hukukunun tartışmalı konularından biridir. Yasama organının iki meclisten oluşması federal[90] ve bölgesel devletlerde siyasal yapıdan kaynaklanan bir gerekliliktir ve neredeyse bu yapıya sahip tüm devletlerin, temsil şekillerinde farklılıklar olmasına rağmen ikinci meclisi vardır. Birçok üniter devlette de ikinci meclis mevcuttur. İkinci meclislerin varlık nedenlerinden birinin de ülkelerin nüfus büyüklükleri olduğu kabul edilmektedir. Tüm toplum kesimlerinin ve federal yapıdaki kurucu unsurların temsilinin sağlanabilmesi amacıyla bu türden büyük ülkelerde yasama organları iki meclisli bir yapıya sahiptir.[91]

Yasama organının yapısının tek meclisten mi çift meclisten mi oluşması gerektiği meselesi, anayasa öğretisini ikiye bölmüş; ikinci meclisin gerekliliğini savunanlar kadar aksine görüşlerde var olmuştur.[92] Tüm bu tartışmalara ve meclislerin etkinlik düzeyindeki farklılıklarına[93] rağmen ikinci meclislerin siyasal iktidarı sınırlandırma,

---

[87] Erdoğan, s. 142.

[88] İlhan Arsel, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler (Birinci Kısım), ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 11, Sayı 3, Ankara, 1954, s. 66-72; Bülent Yavuz, Mahmut Bülbül, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,*** Cilt 16, Yıl 2012, Sayı 1, s. 219.

[89] Teziç, s. 441.

[90] Bir federal devlet olan Venezuela'nın bunun istisnası olması hakkında bkz. Didem Yılmaz, "Çift Meclis Tercihi Türkiye İçin Savunulabilir mi?", ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, Der.: İbrahim Ö Kaboğlu, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 301.

[91] Lijphart, s. 61-62.

[92] Peri Uran, ***Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara, 2008, s. 14-19.

[93] İki meclisli yapılarda ikinci meclisler, ilk meclis kadar güçlü ve etkin ise simetrik, zayıf ve etkisiz ise asitmetrik olarak nitelenir. ABD, Avustralya, Belçika ve İtalya güçlü/simetrik iki meclis sistemine sahip ülkelerdir. Giovanni Sartori, ***Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve***

dengeleme ve denetleme işlevine sahip olduğu yadsınamaz bir gerçektir. İkinci meclislerin çoğunluk aşırılığına karşı bir bariyer işlevi gördüğü, böylece azınlık haklarının korunabileceği,[94] daha nitelikli ve anayasaya uygun yasa yapımına sağladığı katkı, yürütme organı üzerinde icra ettiği denge ve denetim fonksiyonu ve farklı toplum kesimlerinin temsiline olanak sağlaması[95] ikinci meclislerin iktidarı sınırlandırma ve denge denetimde oynadıkları önemli rollerdir.

2.4.5. Yatay Hesap Verebilirlik Kavramı ve Denge Denetimi Sağlayan Diğer Anayasal Kurumlar

Political Power and the Governmental Process adlı eserinde Karl Loewenstein, devlet iktidarının sınırlandırılmasının ve kontrolünün iki ayrı eksende gerçekleştiğini ileri sürer. Loewenstein, yatay ve dikey kontrol olarak sınıflandırdığı bu kontrol mekanizmalarından biri olan yatay kontrolü de kendi içinde intra-organ (organ-içi) kontrol ve interorgan (organlar arası) kontrol şeklinde ikili bir ayrıma tâbi tutar.[96] Organ-içi (intra-organ) kontrol mekanizmaları; yasama, yürütme ve yargı güçlerinin her birinde mevcuttur. Örneğin; yürütme organının düalist yapısı, yasama organının iki meclisten oluşumu, yargı organı içinde birden fazla üyeye sahip mahkemeler ile temyiz ve yüksek mahkemelerin varlığı organ-içi kontrolü sağlayan mekanizmalardır.[97]

Yatay kontrolün diğer bir veçhesiyse çeşitli ve her biri bağımsız güce sahip organlar arasında gerçekleşir. Bu kontrol mekanizması, parlamento ve hükümet arasında gerçekleşen karşılıklı kontrol, hükümet ve parlamento üzerinde yargı kontrolü ve hem parlamento hem de hükümet üzerinde seçmenlerin kontrolü şeklinde gerçekleşir.[98]

Ülke içinde bölgesel egemenliğe sahip devletlerin yan yana gelmesi ve dengelenmesini sağlayan federalizm, iktidarın sınırlarını ve dokunamayacağı kişisel alanları belirleyen temel hak ve özgürlükler ve son olarak iktidar ile yönetilenler

---

Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, Çev.: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 236-238; Lijphart'a göre Avustralya, Almanya, İsviçre ve ABD'de ikinci meclisler simetriktir. Lijphart, s. 65-66.

[94] Teziç, s. 445-446; Kaboğlu, s. 116.

[95] Kaboğlu, s. 115-116; Teziç, s. 445-446.

[96] Karl Loewenstein, ***Political Power and the Governmental Process***, 2. Edition, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1965, s. 164.

[97] Loewenstein, s. 164-183.

[98] Loewenstein, s. 184-181.

arasında yer alan çoğul grupların meydana getirdiği plüralizm Loewenstein düşüncesinde siyasal iktidarın kontrolünü sağlayan dikey kontrol aygıtlarıdır.[99]

Bugün siyasal iktidarın sınırlandırılmasında ve denge denetimin sağlanmasında iki yönlü gerçekleşen hesap verebilirlik mekanizmalarının rolü oldukça büyüktür. Demokratik rejimlerin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik kavramı, kamu yönetiminden muhasebeye siyaset biliminden hukuka kadar geniş bir alanda kullanılmaktadır. Gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerden dolayı herhangi bir kişinin ya da organizasyonun başka kişi veya organizasyona açıklama yapma zorunluluğu olarak tanımlanabilen[100] hesap verebilirlik kavramının odağında, bir kişi veya örgütün kendi ve faaliyetleri ile ilgili olarak bir diğerine açıklama yapma zorunluluğu vardır.[101] Andreas Schedler ise hesap verebilirliğin, iki boyutu olduğunu dile getirir. Bunlardan ilki, bilgi verme ve gerekçelendirme yükümlülüğünü içeren "cevaplanabilirlik"; ikincisi, kuralları ihlal edenlere yaptırım uygulama kapasitesi olarak "zorlamadır."[102]

Anayasal demokrasilerde hesap verebilirliğin en etkili yolu, kuşkusuz iktidar aygıtını kullanan politikacıların özgür ve adil seçimler aracılığıyla halka hesap vermeleridir. Seçimlerin yanı sıra siyasi partiler, sivil toplum ve medya da önemli hesap verebilirlik araçlarıdır. Ayrıca yarı doğrudan demokrasi aygıtları olan referandum, halk vetosu, halk teşebbüsü ve geri çağırma da diğer başlıca demokratik hesap verebilirlik araçları olarak nitelendirilir. Bu türden aygıtlara sahip hesap verebilirlik, dikey hesap verilebilirlik olarak tavsif edilmektedir.[103]

Ancak dikey hesap verilebilirlik mekanizmaları, devlet gücünün dengelenmesi ve denetlenmesi için yeterli değildir. "*Şüphesiz, devlet üzerindeki asıl kontrol, devletin halka dayandırılmasıdır; fakat, tecrübe yardımcı tedbirlerin gerekliliğini de insanlığa öğretmiştir."*[104] Madison'ın bu düşüncesine paralel olarak bugün birçok anayasal denge denetim mekanizması mevcuttur. Asıl denetim kaynağı olan halktan

---

[99] Loewenstein, s. 285.
[100] Bilal Eryılmaz, Hale Biricikoğlu, "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", ***İş Ahlakı Dergisi***, Cilt 4, Sayı 7, Mayıs 2011, s. 21.
[101] Rob Jenkins, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", ***Performance Accountability and Combating Corruption***, Ed.: Anwar Shah, Washington, D.C., The World Bank, 2007, s. 136.
[102] Andres Schedler, "Conceptualizing Accountability", ***The Self-Restraining State Power and Accountability in New Demokracies*** Ed: Andreas Schedler, Lary Diamond, Marc F. Plattner, Lynee Rienner Publishers, Boulder Londra, 1999, s. 14-17.
[103] Özbudun, s. 80; Gönenç, s. 8.
[104] Soysal, s.28.

ayrı olarak etkin bir denge denetleme fonksiyonu icra eden bu yardımcı tedbirlere; anayasa mahkemesi, seçim kurulları, kamu denetçiliği, insan hakları komisyonları, bağımsız merkez bankası, sayısı her gün artan bağımsız düzenleyici kurullar ve yüksek denetim organları örnek olarak verilebilir.[105] Bu devlet kurumları arasında gerçekleşen hesap verme süreci ise yatay hesap verebilirlik olarak tanımlanır. Guillermo O'Donnell, yatay hesap verebilirliği şöyle tanımlar: " *... Devletin diğer kurumlarının yasadışı olarak nitelendirilebilecek eylemleriyle ve ihmalleriyle ilgili olarak rutin gözetimden cezai yaptırımlara veya görevden almaya kadar uzanan eylemlerde bulunmaya yasal olarak yetkilendirilmiş, fiiliyatta da harekete geçmeye istekli ve muktedir olan devlet kurumlarının varlığıdır."*[106]

Her biri kendi görev alanı içinde yetkilendirilen bu türden anayasal devlet kurumları denetleme, kural koyma, yaptırım uygulama suretiyle etkin bir denge denetim fonksiyonu icra ederler. Böylece *"Yatay hesap verebilirlik sayesinde, hükümetin duyarlılığı ve sorumluluğu yalnızca seçimlerle periyodik olarak değil, aynı zamanda her birini karşılıklı olarak denetleyen ve dengeleyen anayasal güçlerle kalıcı olarak sağlanır."*[107]

Yatay hesap verebilirliğin etkinliği, demokratik rejimin kalitesini göstermesi bakımından da önemli bir ölçüttür. Guillermo O'Donnell'a göre delegasyoncu demokrasilerde[108] milletin somutlaşmış hali olan başkanlar, oldukça geniş yetkilere sahiptirler. Bu türden demokrasilerde yönetenler, sadece halka karşı sorumlu olduklarını kabul ederler. Böyle bir yönetici için anayasal kurumlara hesap vermek gereksiz ayak bağlarıdır. Dolayısıyla yatay hesap verilebilirlik mekanizmaları, bu türden demokrasilerde arzu edilmez. O'Donnell'a göre, kurumsallaşmış temsili demokratik rejimlerde uygulanacak politikaların bir dizi görece otonom yetkiden geçmesi nedeniyle karar verme süreci yavaş ve aşamalıdır. Fakat bu durum,

---

[105] Schedler, Diamond, Plattner, s. 3.

[106] Guillermo O'Donnell "Horizontal Accountability in New Democracies", ***The Self-Restraining State Power and Accountability in New Demokracies***, Ed: Andreas Schedler, Lary Diamond, Marc F. Plattner, Lynee Rienner Publishers, Boulder Londra, 1999, s. 38.

[107] Wolfgang Merkel, "Embedded and Defective Demokracies", ***Democratization***, Vol.11, No.5, December 2004, s. 41.

[108] Delegasyoncu demokrasi, Guillermo O'Donnell tarafından çoğunlukla Latin Amerika ülkeleri gözlemlenerek geliştirilmiştir. Bu türden demokrasiler, demokratik geleneğe yabancı değildir. Örneğin seçimler mevcuttur. Ancak seçilmiş başkanın sadece dikey sorumluluğu olduğu kabul edilir. Yatay hesap verebilirliği sağlayan anayasal kurumlar ise zayıftır. Başkanlık aşırı bireyselleşmiştir. Delegasyoncu demokrasilerde, demokratik rejimse çoğunlukçu bir karaktere sahiptir. Guillermo O'Donnell, Delegative Democracy, (Erişim) https://kellogg.nd.edu/sites/default/files /old_files/documents/172_0.pdf, 24 Aralık 2020.

kararların uygulanma şansını yükseltir ve büyük hatalardan korur. Buna mukabil delegasyoncu demokrasilerde bu türden kurumlar zayıftır. Başkanlar bu kurumları güçlendirme konusunda da kayıtsızdır. Böylesi bir durumda başkanın yatay hesap verme zorunluluğunun olmaması, hızlı politika oluşturma bakımından belki bir avantaj sağlar. Ne var ki bu durum aynı zamanda büyük hatalara, tehlikeli uygulamalara ve sonuçlara neden olur.[109]

2.5. Demokratik Rejimlerde Denetim

2.5.1. Anayasacılık ve Demokrasi (Anayasal Demokrasi)

Antik Yunan düşünürlerinin "halk yığınlarının" yönetimi olarak gördükleri ve yönetim modeli sınıflandırmasında kötü yönetimler arasında saydıkları demokrasi, Amerikan Devrimi ve Batı Avrupa'da burjuva devrimiyle siyasal düşünüşün ve rejimin temel öğesi haline gelmiştir. Öyle ki demokrasi ideali salt burjuvanın değil, burjuvazinin liberal demokrasisine sert eleştiriler getiren ve onu biçimsel demokrasi olarak nitelendirerek gerçek demokrasiyi işçi sınıfının kuracağı iddiasını taşıyan Marksist düşünüş açısından da önemlidir.[110]

Liberal demokrasinin gelişimi, devrimlerden çok daha önce Batı Avrupa'da, Orta Çağ'ın sonlarında yaşanan siyasal, sosyal, iktisadi ve felsefi büyük dönüşümlerle başlamıştır. Bu dönemde filizlenmeye başlayan bilimsel gelişmeler, felsefi düşünüşte insan aklının merkeze alınması, Rönesans ve Reform hareketleri, kilisenin iktidarının sarsılması ve yeni kıtaların keşfi ile başlayan bu dönüşümün asıl taşıyıcısı, yeni yeni ortaya çıkmaya başlayan burjuva sınıfı olmuştur. Toprağa bağlı olmayan ve ticaret yaparak zenginleşen bu sınıfın gelişmesiyle birlikte Avrupa'da egemen olan feodal yapı da çatırdamaya başlamış, feodalitenin yıkılmasıyla Avrupa'da mutlak monarşilerin egemen olduğu yeni bir düzen kurulmuştur. Ancak iktidar mücadelesi bu dönemde de devam etmiştir. Aydınlanma düşünürlerinin etkisi, burjuvazinin siyasal talepleri ve zamanla mutlak monarşilerin gücünün sınırlandırılması ve iktidarına ortak olunması gerektiği fikri, Fransız Devrimi'ne kapı aralamış, Fransa'dan daha da önce Amerikan Devrimi gerçekleşmiştir. Bu devrimler, egemenliğin kaynağının ulus olduğunu ilan etmiştir. Fakat bu egemenlik yetkisine

[109] Guillermo O'Donnell, Delegative Democracy, (Erişim) https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/ documents/172_0.pdf, 24 Aralık 2020.
[110] Tanilli, s. 49.

sahip ulusun kimlerden oluştuğu ve bu egemenlik yetkisini nasıl ve ne şekilde kullanacağı sorusu, farklı teorilerin gelişmesine neden olmuştur. Bu konuda en dikkate değer ve radikal görüş Fransız Jean Jacques Rousseau'ya aittir. Rousseau, toplum sözleşmesiyle halkı devletin yaratıcısı kılmakla yetinmez, O'na göre halk aynı zamanda egemenin yani devletin de kendisidir.[111] Yurttaşların her birinin iradelerinin toplamından oluşan genel irade, çoğunluğun öte deyişle en fazla sayının iradesidir. Yasa, daima iyiye ve doğruya yönelen bu iradenin ifadesidir. Halk, bir başka ifadeyle egemen güç, doğası gereği devredilemez, temsil edilemez, bölünemez, yanılmaz ve sınırlanamaz yani mutlaktır.[112] Dolayısıyla "*Jacobin'lerin ve salt demokrasi taraftarlarının babası*"[113] olarak nitelenen Rousseau, egemenliğin kaynağının ve meşruiyetinin halkta olduğu, kuvvetler birliğine dayanan, egemenliğin temsilinin mümkün olmadığı radikal demokrasi düşüncesinin öncülerinden olmuştur. Ancak Rousseau'nun egemenliğe ilişkin bu görüşleri yalnız salt demokrasi taraftarlarının değil, totalitarizmin en katı savunucularının düşüncelerine de kaynaklık etmiştir.[114]

Rousseau'nun yurttaşların egemenliğin her bir parçasına sahip olduğu halk egemenliğinden farklı olarak millet egemenliği, sadece o dönemde yaşayan yurttaşların değil, daha önce yaşamış olan ve yaşayacak olan manevi bir varlık olarak milletin egemenliğini savunur. Egemenlik hakkını dini kaynaktan alan monarşik yönetimlerin yerine egemenliğin kaynağını ulusta bulan bu teori, halkın tamamının da siyasal katılımını doğru bulmaz. Ancak belli yetkinliğe sahip kişilerin siyasal katılımını öngören milli egemenlik kuramı, yönetimin ancak temsilciler aracılığıyla kullanılmasını, bu temsilcilerin seçiminde ise kısıtlı oyu öngörür.[115] Milli egemenlik düşüncesi, monarşiye karşı Fransız Devrimi'nin itici gücü olmuş, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde ve sonrasında 1791 Fransız Anayasası'nda yerini almıştır.[116]

---

[111] Ağaoğulları, s. 569.
[112] Jean Jacques Rousseau, ***Toplum Sözleşmesi***, Çev. Vedat Günyol, 22. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2018, s. 23-31.
[113] Murat Sarıca, ***Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş***, İÜHF Yayınları, No:318, İstanbul, 1969, s.148'den nakleden Teziç, s. 109.
[114] Ece Göztepe, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler", Kamu Hukukçuları Platformu Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, ***Türkiye Barolar Birliği***, Ankara, 2011, s. 134.
[115] Teziç, s.110-118. Gözler, s. 168.
[116] Anayurt, s. 251.

Halk egemenliği ve milli egemenlik arasındaki bu farklılıklar günümüzde sadece teoride kalmış olup bu iki teori neredeyse iç içe geçmiştir. Bugün birçok ülke anayasalarında bu iki teorinin ilkeleri bir arada bulunmaktadır.[117]

Demokrasi nasıl tanımlanırsa tanımlansın nihayetinde sayısal çoğunluğa dayanır. Doğası gereği sayısal çoğunluğa dayanan demokrasinin bu yapısı üzerine Kitabı Mukaddes'teki şu anlatı oldukça çarpıcıdır: Vali Pilatus'un önüne yargılanmak için çıkarılan "İsa", Pilatus'un kendisini masum görmesine rağmen yapılan seçimde kalabalığın; "bu adamı değil, Barabas'ı isteriz" demesiyle seçimi kaybeder. Halkın seçimiyle "İsa" değil, Barabas affedilir. Anlatı şöyle sona erer: "Oysa Barabas bir hayduttu."[118]

Çoğunluğun yönetimine dayanan demokrasiye olan olumsuz bakışın kökenleri Antik Yunan düşüncesine kadar dayanır. İlk kez Yeni Çağ'da demokrasiden olumlu bahsedecek olansa Spinoza'dır.[119] Çoğunluk yönetimine ilişkin kaygıları Amerikan kurucuları da taşımaktadır.[120] Cumhuriyet idealine inanan kurucu babaların bunun bir çoğunluk despotizme gidebileceği endişesini, yazdıkları eserlerde de görmek mümkündür. "*Bir cumhuriyette, toplumu, yalnız hükmedenlerin zulmünden korumak değil, fakat toplumun bir kısmını öbür kısmın haksızlığından korumak da çok önemlidir….Çoğunluk ortak bir menfaatte birleşmişse, azınlığın hakları emniyette değildir*"[121] diyen Madison da, "*Bizim uğruna savaştığımız seçimli bir despotizim değildi, yalnız özgürlük ilkelerine dayanmayan aynı zamanda güçlerin farklı organlar arasında bölündüğü ve dengelendiği bir hükümetti*"[122] diyen demokrat Jefferson da çoğunluk iradesi karşısında azınlık haklarının ihlal edilebileceğine dair duyduğu kaygıyı dile getirmiştir. Friedrich, demokrasi "çoğunluğun iradesi" ile uygulanan "çoğunluğun yönetimi" olarak anlaşılacak olursa demokrasinin oldukça zalim bir yönetim olabileceğini, hatta sıkça böyle olduğunu söyler.[123] Nitekim köklerini Rousseau'da bulan ve çoğunluğun yönetme hakkını mutlak gören ve bu konuda hiçbir sınırlamayı, denge ve denetim mekanizmasını kabul etmeyen çoğunlukçu demokrasi teorisinin uygulandığı bazı ülkelerde yaşanan deneyimler, bu

[117] Anayurt, s. 256.
[118] Kitabı Mukaddes, Yuhanna 18.
[119] Göztepe, s. 133.
[120] Alain Touraine, ***Demokrasi Nedir?***, Çev.: Olcay Kunal, 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 123.
[121] Soysal, s. 29.
[122] Loewenstein, s. 106.
[123] Friedrich, s. 24.

endişelerin haklılığını ortaya koymuştur. Fransa'da 1793-1795 arası Konvansiyon Dönemi, çoğunluk diktasının nelere yol açabileceğini göstermesi bakımından önemlidir. Yine Friedrich'in ifadesiyle zamanımızda anayasa yapımının temel nedeni, işte bu gerçeğin ortaya çıkmasıdır.[124]

Ancak yine de çoğunluğun yönetme hakkı, daha iyisinin henüz bulunamaması ve alternatifler arasında en az sakıncalı olması nedeniyle bir zorunluluktur.[125] Demokrasi, Winston Churchill'in ifadesiyle "*zaman zaman denenmiş tüm diğer biçimler dışında en kötü yönetim biçimidir*."[126] Çoğunluğun yönetme hakkıyla azınlık haklarının korunması arasında nasıl bir denge kurulacağı ise temel bir mesele olarak her zaman güncelliğini korumuştur. O halde yapılması gereken nedir sorusunun cevabı, çoğunluğun yönetme hakkının anayasal sınırlar içinde tutulmasını sağlamaktır.

Çoğunluk yönetimine dayanan demokrasi ile çoğunluk iktidarını sınırlandırmayı amaçlayan anayasacılık arasında bir zıtlık olduğu kabul edilse dahi[127] her ikisinin uzlaşısına dayanan ve demokratik devletin anayasal ilkelerle sınırlandırılması demek olan anayasal demokrasi, kişi hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınması, demokratik düzenin kendisinin korunması ve yaşatılması bakımından hâlâ daha iyisi bulunamamış, bir siyasal modeldir. Nitekim demokratik rejimin kendisini korumak için de sınırlamaların gerekli olduğunu, 2. Dünya Savaşı öncesi Avrupa'da yaşanan nasyonal sosyalist ve faşist tecrübeler insanlığa göstermiştir.

2.5.2. Demokratik Rejimlerde Denetim Araçları

Kavramın kendisinin ve düşünsel köklerinin antik Yunan'a dayandığı demokrasinin antik Yunan'daki uygulaması, özgür erkek yurttaşların katılımına dayanan bir tür azınlık demokrasisidir.[128] Ancak buna rağmen Eski Yunan'ın katılıma ve çoğunluğun iradesine dayanan demokrasi uygulaması modern demokrasinin ilk nüvesini oluşturmaktadır.[129] Aracıya dayanmaksızın doğrudan katılımın sağlandığı bu

[124] Friedrich, s. 24.
[125] Yusuf Şevki Hakyemez, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 52, Sayı 4, 2003, s. 74.
[126] Winston Churchill'in Avam Kamarası Konuşması, 1947, (Erişim) https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill, 16 Ekim 2021.
[127] Özbudun, s. 3-4; Erdoğan, s. 38-42.
[128] Akad, Dinçkol, Bulut, s. 10-11.
[129] Anayurt, s. 443-445.

demokrasi biçimi, zaman içinde evrilecek, bugünkü temsili demokrasiye dönüşecektir.[130]

Demos'un yani halkın yönetimi anlamına gelen demokrasinin en kısa ve veciz tarifini, yine çok kısa ve meşhur Gettysburg Söylevi'nde "*halkın, halk tarafından, halk için yönetimi*" dir[131] diyen ABD Başkanı Abraham Lincoln vermiştir. Ne var ki halkın tamamının rıza ve onayına dayanan bir demokratik rejim, asla gerçekleşmeyecek bir idealdir. Bu nedenle Robert Dahl, herkesin değil ama mümkün olduğunca çok kişinin arzularına cevap verebilen rejim anlamında poliarşi ifadesini kullanır.[132]

Demokrasinin birçok uygulamasının varlığı nedeniyle ampirik anlamda demokrasinin tek bir tanımını yapmak mümkün değildir. Belki çağdaş liberal demokrasilerin asgari koşullarının neler olduğu sayılabilir. Düzenli aralıklarla tekrarlanan adil ve özgür seçimler, siyasi çoğulculuk ve rekabet, temel siyasetlerin seçilmiş organlarca belirlenmesi, temel hakların ve azınlıkların korunması, denge denetim mekanizmaları ve yargı bağımsızlığı, anayasanın üstünlüğü ilkesi demokratik rejimlerde bulunması gereken temel özelliklerdir.[133]

Halkın denetim yetkisini elinde bulundurduğu demokratik rejimlerde seçimler, siyasi partiler, sivil toplum ve medya başlıca denetim vasıtalarıdır. Halkın bu denetimi etkin olarak kullanabilmesi ise ancak düşünce ve kanaat hürriyeti, ifade özgürlüğü, örgütlenme hakkı, basın hürriyeti gibi temel hak ve hürriyetlerin teminat altına alındığı demokratik rejimlerde mümkün olabilir.

---

[130] Anayurt, s. 445.

[131] Andrew Heywood, ***Siyaset***, Çev: Bekir Berat Özipek ve diğerleri, 16. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2015, s. 126; (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/gettysburg-soeylevi-19-kasim-1863.html, 18 Aralık 2020.

[132] Özbudun, s. 74; Gözler, s. 259.

[133] Erdoğan, s. 306-312. Bir çok çeşidi bulunan demokrasinin, ortak özelliklerinin belirlenmesinin imkânsız olduğunu dile getiren Karl Doehring, her demokratik sistemin kendine özgü olduğunu, demokrasi için ölçüt belirlemenin de doğru olmayacağını savunur. Bkz. Karl Doehring, ***Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)***, Çev.: Ahmet Mumcu, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2002, s. 166-172. Ancak demokrasi kavramını kapsayacak bir tanımın yarattığı güçlük bir demokraside bulunması gereken asgari koşulların sayılmasıyla aşılabilecektir. Bir demokraside bulunması gerekenlere ilişkin farklı görüşlerin varlığına rağmen, liberal demokraside bulunması gerekenleri kapsayıcı bir şekilde sayması nedeniyle Erdoğan'ın belirlediği asgari koşullar tercih edilmiştir.

2.5.2.1. Seçimler

Egemenlik hakkına sahip halkın bu hakkını doğrudan veya temsilciler vasıtasıyla kullanabilmesinin yegâne yolu seçimlerdir.[134] Dolayısıyla düzenli aralıklarla yapılan seçimler demokratik rejimin temel unsuru ve asgari koşuludur. Bugün demokratik rejimlerde seçimlerin iki işlevi bulunduğu kabul edilmektedir: Bunlardan birincisi yetkilendirme, bir diğeri hesap verebilirliktir.[135] Demokratik rejim, yurttaşlarına belirli aralıklarla yöneticilerinden hesap sorabilme ve yöneticilerini değiştirebilme imkânı verir. Seçimler arasında öngörülen sınırlı süre, iktidarı sınırlandıran en önemli araçlardan biridir.[136]

İktidarın kaynağını halkın uzlaşısında bulan demokratik devlette halkın elindeki en etkili denetim aygıtı şüphesiz seçimlerdir. Bu denetimim mekanizmasının etkinliği ise genel oya dayanan, serbest ve adil seçimlerle mümkündür ve ancak böyle bir seçim demokratik meşruiyeti sağlayabilir.

Fakat deneyimler, seçim denetiminin tek başına yeterli olamadığını göstermektedir. Uzun aralıklarla yapılan seçimler, yeterli denetimi sağlayamamakta, geniş halk kitleleri, popülist siyasi elitlerin etkisiyle manipüle edilebilmektedir. Nitekim yakın tarihte Almanya'da seçimle iş başına gelen nasyonal sosyalist rejim ile günümüzde popülist rejimler adı verilen hibrit/melez rejimler, bu duruma verilebilecek en iyi örneklerdir.

2.5.2.2. Siyasi Partiler

Siyasi partiler demokratik düzenin en önemli unsurlarından biridir. Öyle ki tek adam ve tek parti rejimi olan diktatörlükler karşısında demokrasi, partiler rejimi olarak nitelendirilir.[137]

Siyasi iktidarı elde etme amacıyla ülke sathında örgütlenmiş sürekli topluluklar olarak tanımlanan siyasi partiler, ilk olarak 19. yüzyılda ABD'de ve İngiltere'de ortaya çıkmaya başlamıştır. Siyasi partilerin ortaya çıkışında temsil ilkesinin ve zamanla genişleyen oy hakkının etkisi oldukça fazladır.[138]

---

[134] Gözübüyük, s. 88.
[135] Şeref İba, ***Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku***, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 122.
[136] Juan J. Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", ***Demokrasinin Küresel Yükselişi***, Der.: Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 157.
[137] Kapani, ***Kamu Hürriyetleri***, s. 273; Teziç, s. 381.
[138] Teziç, s. 376-377; Erdoğan, s. 316-317.

Siyasi partilerin öneminin anlaşılması ve pozitif hukuka konu olmaları ise uzun bir süre almıştır. Ancak 2. Dünya Savaşı sonrası bazı ülke anayasalarında düzenleme bulan ve güvence altına alınan siyasi partilerin siyasal rejimler üzerindeki etkilerinin anlaşılması da zaman almış, Maurice Duverger'in partilerin siyasal sistem üzerindeki etkilerine ilişkin tespitleri, özellikle 1951 yılında yayımlanan *Siyasi Partiler* (*Les partis poliques)* adlı eseri, bu konuda çığır açıcı olmuştur. Duverger, bu eserinde siyasi partilerin siyasal rejimleri derinden etkilediğini, çağdaş siyasal rejimlerin anlaşılabilmesinin yolunun, siyasal partilerin oynadığı rolün anlaşılmasından geçtiğini savunur. Hatta öyle ki Duverger'e göre çağdaş siyasi rejimlerin anlaşılmasında siyasi partilerin etkisinin bilinmesi, klasik anayasa hukuku bilgisine sahip olmaktan daha da önemlidir.[139]

Siyasi partilerin ortaya çıkması ve gelişmesi, klasik anayasacılığın sınırlı iktidarı gerçekleştirmesinin en önemli aracı olarak kabul edilen kuvvetler ayrılığının etkinliği ve işlevselliği üzerinde de önemli etkiler yaratmıştır.[140] Öyle ki Duverger; başkanlık, parlamenter ve meclis hükümeti sistemleri arasındaki klasik ayrımın artık modern anayasacılığın merkezi bir kavramı olmadığını, çağdaş rejimlerin tek parti, iki parti ve çok parti sistemleri olarak sınıflandırılması gerektiğini iddia eder.[141] Parti sistemleri, kuvvetler ayrılığının derecesi üzerinde de önemli etkiler doğurmuştur. Tek partili sistemlerde parti, devlet organlarını bir araya getirerek kuvvetlerin merkezde toplanmasını sağlarken; aynı etki, ikili parti sisteminin hakim olduğu ülkelerde de bir muhalefet partisinin varlığına rağmen gözlemlenmektedir. Zira ikili parti sistemlerinde iktidara gelen siyasi parti, hem meclis çoğunluğunu hem de yürütme organını ele geçirmektedir.[142]

Toplumda dağınık haldeki düşünce ve çıkarları belli bir yöne kanalize etme, siyasal kadroları yetiştirme, yurttaşların siyasal katılımına aracılık etme, kamuoyu oluşturma gibi işlevler icra eden siyasi partilerin en önemli işlevlerinden biri de denetimdir.[143] Seçimler sonucunda çoğunluğu elde edenlerin yönetme hakkına mukabil azınlıkta kalanların denetim hakkı vardır ve her ikisinin de meşruiyet kaynağı halktır.[144]

---

[139] Maurice Duverger, ***Siyasi Partiler***, 2. Baskı, Çev.: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974, s. 452- 453.
[140] Anayurt, s. 353-354.
[141] Duverger, ***Siyasi Partiler***, s. 500-501.
[142] Duverger, ***Siyasi Partiler***, s. 502-503.
[143] Anayurt, s. 509-512.
[144] Didem Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s. 62.

Dolayısıyla çoğulcu demokrasilerde azınlıkta kalan muhalefet partileri, denetim görevi icra edeceklerdir.[145] Ancak denetimin etkinliği, muhalefet partilerine gerekli anayasal araçların ve imkânların verilmesiyle mümkündür. Bu amaçla Hamilton'ın ifadesiyle azınlığa da çoğunluk gibi kendisini koruyacak güçler vermek gerekir.[146] Bu açıdan bugün demokratik düzenlerde özellikle parlamento içinde yer alan muhalefet partileri, ellerinde iktidarı denetlemeye imkân verecek çok sayıda anayasal denetim mekanizmalarına sahip olmaları nedeniyle siyasi iktidar karşısında önemli bir denge denetim unsurudurlar. Muhalefet partilerinin gerçekleştirdiği denge ve denetimin niteliğini etkileyen diğer unsurlarsa siyasal rejimler üzerinde de önemli etkisi olan seçim sistemleri ve buna bağlı olarak ortaya çıkan parti sistemlerinin[147] yanı sıra partilerin disiplinli olup olmamaları ile ideolojik ve örgütsel yapıları gibi partilerin yapısal özellikleridir.[148] Yılmaz, muhalefetin salt denetim imkânına sahip olmadığını, bir iktidar biçimi olarak kabul edildiğinde alınacak kararlara katılım sağlayan, hatta kimi zaman politikaları değiştirebilecek olanaklara sahip olan yapılar olduğunu söyler.[149] Parlamento içi muhalefet partileri; parlamento yönetiminin oluşumuna sağladıkları katkı,[150] meclis komisyonlarında temsilci bulundurmaları,[151] meclis genel kurul çalışmalarına katılımlarıyla[152] yasama faaliyetlerinde aktif olarak bulunurlar. Yine parlamento içi muhalefet, bir yandan meclis iradesinin oluşumuna katkı sağlarken;[153] öte yandan mecliste alınan kararlar hususunda kamuoyunu aydınlatma görevini icra ederler.[154] Ayrıca muhalefet partileri, siyasal iktidarın denetimini ve hesap verebilirliğini sağlayan anayasal enstrümanlara da sahiptir. Zira yürütüme organı üzerinde, yasama organının sahip olduğu anayasal denetim

[145] Teziç, s. 400-402; Erdoğan, s. 318-320.
[146] Nakleden Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 18.
[147] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı,*** s. 62.
[148] İlter Turan, "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi", ***Ankara Üniversitesi SBF Dergisi***, Cilt 33, Sayı 1, 1978, s. 11-12.
[149] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 139.
[150] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 141-151.
[151] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 151-158.
[152] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 158-181.
[153] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 195-226.
[154] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 182-194.

aygıtlarını kullanacak ve harekete geçirecek olan aslında muhalefet partileridir.[155] Tüm bu nedenlerledir ki bir ülkede muhalefet partilerine tanınan özgürlük alanı, o ülkenin demokratik düzeninin seviyesini göstermesi bakımından önemlidir.

2.5.2.3. Sivil Toplum

Siyasal alan ile sivil alan ayrımının olmadığı ve sivil olanın devletten ayrı olarak düşünülmediği Antik Yunan'a kadar uzanan sivil toplum kavramı,[156] bu anlamını 18. yüzyıla kadar sürdürmüş, devletle veya siyasal toplumla aynı anlamda kullanılmıştır.[157] Kavramın kökeninin Aristoteles'in sitenin yurttaşlar topluluğunu tanımlarken kullandığı "politike koinonia"sı olduğu kabul edilir; bunun Latince karşılığıysa "societas civilis"tir.[158] Sivil toplum düşüncesinin modern dönemde kökleri, Hobbes'a dayandırılmakla birlikte[159] kavrama en önemli katkıları Locke, İskoç aydınlanma düşünürleri, Hegel[160] ve Tocqueville'in yanı sıra sosyalist teoride Karl Marx ve Antonio Gramsci yapmıştır.

Toplum sözleşme teorisyenleri, sivil toplumu doğa durumundan çıkışın bir zorunlu sonucu olarak görür. Şu haliyle sivil toplum, doğa halinin karşıtıdır ve siyasal toplumla özdeştir.[161] Sivil toplum kavramına önemli katkılar sunmuş toplum sözleşmesi kuramcılarından biri olan Locke göre başlangıçta doğa durumunda bulunan özgür ve eşit insanlar "*mülk dediğim hayatlarını, özgürlüklerini ve topraklarını karşılıklı korumak için bir araya gelerek*"[162] sivil ya da siyasal toplumu kurmuşlardır. "*İnsanların bir ulus çatısı altında birleşerek kendilerini bir hükümetin otoritesi altına sokmalarının büyük ve baş amacı kendi mülklerini korumaktır. Doğa durumunda bunun için birçok şey eksiktir*." [163] Doğa durumunun eksikliklerinden biri de mülke yönelik saldırıların cezalandırılmamasıdır. İşte Locke'un sivil ya da siyasal toplum dediği bir üst organizasyon, doğa halinin güçlüklerinden çıkmanın zorunlu

[155] Yılmaz, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, s. 226-227.
[156] Murat Tumay, Firdevs Okatan, "Alexis de Tocqueville'e Göre Sivil Toplum", ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 19, Sayı 3, 2015, s. 322.
[157] Mustafa Erdoğan, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi", ***Liberal Düşünce***, Sayı 10-11, Bahar-Yaz, 1998, s. 11.
[158] Ayşenur Akpınar Gönenç, Sivil Toplum Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi, (Erişim) http://www.altkitap.net/wp-content/uploads/Sivil-Toplum-Aysenur-Akpinar.pdf?succes=1615574304 01.03.2021. s. 12. http://www.altkitap.net/sivil-toplum/
[159] Erdoğan, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi", s. 12.
[160] Mümin Köktaş, ***İskoç Aydınlanması: Bir Sivil Toplum Perspektifi***, Yayımlanmış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s.11.
[161] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 12, Köktaş, s. 11.
[162] Locke, s. 111.
[163] Locke, s. 111.

bir sonucudur. Gönenç, Locke'da sivil toplum-siyasal toplum ayrımının belirmeye başladığı savındadır.[164]

Devletten ayrı bir varlığa sahip ve kendine özgü kuralları bulunan bir sivil toplum alanından ilk kez bahsedecek olanlar İskoç aydınlanma düşünürleri olan Adam Ferguson, David Hume ve Adam Smith'tir.[165]

Devlet – sivil toplum ayrımını en net şekilde ortaya koyan[166] ve kendinden sonrakileri en çok etkileyen düşünürün Hegel olduğu kabul edilir.[167] Hegel'de ahlaki yaşamın üç alanı vardır: Aile, sivil toplum ve devlet. Sivil toplum, aile ile devlet arasında farklı bir alandadır.[168] Hegel'e göre kişilerin ihtiyaçlarının ilk karşılandığı yer ailedir. Daha sonra onun yerini sivil toplum alır, bireyi ailesine yabancılaştırır ve kendine bağımlı kılar. Böylece sivil toplum; ekonomik, sosyal ve başkaca sivil kurumları içeren bir ihtiyaçlar sisteminin zorunlu sonucudur. Ancak birey, sivil toplum içinde de tek başına yer almaz, bir grubun üyesi olarak var olur ve bu da zorunlu olarak farklı sınıfları ortaya çıkarır. Nihayet devlet, sivil toplumun bütünleyicisi ve düzenleyicisi olarak üstün bir otoritenin varlığına duyulan ihtiyacın bir sonucudur.[169]

Sivil toplumun devlete bağımlı olduğu Hegel düşüncesinin aksine Karl Marx, sivil toplumun bir altyapı unsuru olduğu ve üst yapı olan devleti belirlediğini dolayısıyla devletin sivil topluma bağımlı olduğunu ileri sürer.[170] Sosyalist düşüncenin diğer bir düşünürü Antonio Gramsci ise "politik toplum" yani devlet yanında ikinci bir üst yapı aracı olarak sivil toplumu görür. Egemen sınıf üstünlüğünü, politik toplumda baskı ve tahakküm yoluyla sağlarken; sivil toplumda hegemonya ile kurar.[171] Hegemonya kurmanın aracı ise ikna ve rızadır.[172]

---

[164] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 15-16.
[165] Köktaş, s.12.
[166] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 21.
[167] Erdoğan, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi", s. 13.
[168] Köktaş, s. 13; Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 21; Erdoğan, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi", s. 13.
[169] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 21-28.
[170] A. Tarık Gümüş, "Demokrasilerde Sivil Toplum ve Devlet Sivil Toplum İlişkisinde Karşılaşılabilecek Sorunlar", ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 18, Sayı 2-4, 2014, s. 532.
[171] Mehmet Yetiş, "Gramsci ve Devletin İki Görünümü", ***Mülkiye Dergisi***, Cilt 33, Sayı: 264, 2009, s. 131.
[172] Akasya Kansu Karadağ, ***Güçler Ayrılığı ve Hegemonya: Kuramsal Bir Tartışma***, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020, s. 15.

Sivil toplum düşüncesine önemli katkı sunan düşünürlerden biri de Tocqueville'dir. Düşünür, ABD'deki gözlemlerine ilişkin eseri *Amerika'da Demokrasi*'de sivil toplum örgütlenmesinin boyutunu şöyle ifade eder: "*Her yaştan, her sınıftan, her zihniyetten Amerikalı sürekli bir araya gelerek örgütlenmektedir*."[173] Bu durumun kendisinde hayranlık uyandırdığını ve daha önce bir benzerini görmediğini ifade eden Tocqueville, örgütlenme ile eşitlik arasında bir korelasyon kurar.[174] Ancak Amerika'daki eşitlik ikliminin kişileri kamusal işlere olan ilgisini kesmesine neden olduğunu ve onları bireyselleştirdiğini savunan yazar, bunun denetlenemeyen ve merkezileşen bir iktidara yol açabileceği tehlikesinden bahseder.[175] Tehlikeli olan bu bireyciliği aşmanın yolu, yurttaşlara büyük devlet işlerinden ziyade küçük kamusal işler vermek ve onları toplumun iyiliği için çabalamaya yöneltmektir. Böylece bu türden iyiliklerle her yurttaşın birbirine ihtiyaç duyduğu onlara gösterilmiş olur.[176] Amerika'da yurttaşlar, özgür kurumlar sayesinde toplum içinde yaşadığının farkına varır[177] ve kişileri birbirlerinden uzak tutan bireyciliğe karşı mücadele edebilir. Devlet ve sivil toplum ayrımına bir de siyasi toplum ayrımını ekleyen Tocqueville,[178] diğer iki alandan ayırdığı sivil toplum çoğulluğunun, devlet iktidarını sürekli olarak denetleyen ve sınırlayan en etkili araç olduğu kanaatindedir. Bu türden örgütlenmeler toplumun "bağımsız gözü" olarak gözetim görevi icra edeceklerdir.[179]

Tarihi süreç içerisinde geçirdiği düşünsel gelişimi ve evrimi kısaca özetlemeye çalıştığımız sivil toplum, ortaçağda kentlerin ve burjuva sınıfının ortaya çıkışıyla gelişmeye başlamış[180] ancak asıl ivmeyi sanayi devrimi sonrası çıkarları çatışan sınıfların ortaya çıkmasıyla kazanmıştır. Bu dönemde farklı çıkar ve düşüncelere sahip sınıfların ve grupların örgütlenmeleri ve taleplerini örgütlü bir şekilde dillendirmeleri, siyasal iktidarlar üzerinde önemli bir baskı aracı olmalarına neden olmuştur.[181] Sivil topluma ilişkin çalışmalar, özellikle 1990 sonrası yıllarda

---

[173] Alexis de Tocqueville, ***Amerika'da Demokrasi II***, Çev.: Özcan Doğan, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2016, s. 142.
[174] Tocqueville ***Amerika'da Demokrasi II***, s. 142-147.
[175] Tocqueville, ***Amerika'da Demokrasi II,*** s. 137-138; Akad, Dinçkol, Bulut, s. 167.
[176] Tocqueville, ***Amerika'da Demokrasi II***, s. 139.
[177] Tocqueville, ***Amerika'da Demokrasi II***, s. 141.
[178] Tumay, Okatan, s. 332.
[179] Mehmet Yetiş, "Tocqueville, Demokratik Devrim ve Sivil Toplum", ***Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri***, No.87, Ekim-2005, s. 18.
[180] Şerif Mardin, "Sivil Toplum", ***Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi***, VII, Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1918-1920.
[181] Fikret Toksöz, "Dernekler", ***Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi***, II, Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 367.

yoğunlaşmış,[182] konu hakkında oldukça geniş bir literatür oluşmuştur. Bugün kavrama ilişkin oldukça çok sayıda tanım mevcuttur. Çok yaygın tanımların birinde Lary Diamond sivil toplumu; "*gönüllü, kendi kendini üreten, kendi kendine yeten, devletten bağımsız ve bir yasal düzen veya paylaşılan değerler dizisi ile bağlı organize sosyal yaşam alanı.*" olarak tanımlar.[183]

Bugün sivil toplumun özelliklerine ilişkin olarak şunlar söylenebilir: Öncelikle sivil toplum, devlet dışında bir alana denk gelir. Ancak bu, devlete karşı olmak anlamında değildir. Şu haliyle sivil toplumun en ayırt edici unsuru, otonom (özerk) yapıya sahip oluşudur.[184] Sivil toplum, devlet iktidarını ele geçirme iddiası taşıyan siyasi partilerden de farklıdır. Onun temel işlevi siyasal iktidarı etkilemek, iktidarla iletişim kurmak,[185] iktidarı hesap vermeye zorlamaktır.[186] Kaldı ki sivil toplum, devlet aygıtını ele geçirebilecek araçlardan da yoksundur.[187] Sivil toplumun bir diğer özelliği çoğulculuğudur. Bu çoğulculuk, sivil toplumun iktidar tarafından yok edilmesini güçleştirecek önemli bir etmendir.[188]

1980'li yılların sonlarında komünist rejimlerin çöküş sürecinde önemi ve gücü yeniden fark edilen[189] sivil toplum, demokratik rejime meşruluk kazandırma, demokratik düzeni güçlendirme ve sürdürülebilir kılma[190] gibi bir çok önemli işlevler icra eder. Ayrıca devletten ayrı otonom bir alanda bulunan sivil toplum, siyasal iktidarı gözetlemekte, kamuoyunu bilgilendirmekte, siyasal karar alma süreçlerinde etkili olabilmektedir. Böylece siyasal iktidarlar üzerinde önemli ve sürekli bir denetim sağlayabilen sivil toplum, iktidarın kötüye kullanımının ve otoriterleşmesinin önünde önemli bir direnç noktası oluşturur.

---

[182] Köktaş, s. 10.
[183] Larry Diamond, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", Journal of Democracy 5(3) 1994, 5'ten nakleden Mine Yaman, ***Civil Society And Democratic Consolidation: The Case Of Tusiad***, Bilkent Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002, s. 9.
[184] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 41.
[185] Mehmed Akad, ***Çoğulcu Demokraside Siyasal İktidar ve Baskı Grupları***, Z Yayınları, İstanbul, 1979, s. 85.
[186] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 43.
[187] Akad, s. 85.
[188] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 43.
[189] Seyfettin Aslan, "Sivil Toplum ve Demokrasi", ***Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 15 Sayı 2, 2010, s. 362-363.
[190] Ayşenur Akpınar Gönenç, s. 47-49.

2.5.2.4. Medya

Siyasal iktidarın denetiminde önemli rol oynayan araçlardan biri de dördüncü güç olarak nitelendirilen medyadır. Kavramın ilk kez kullanılmaya başlanması, 18. yüzyılın sonunda gazetenin ortaya çıkmasıdır. Dördüncü güç olarak medyaya biçilen misyon ise halkın gözü ve kulağı olarak kamu adına denetim ve gözetim yapmaktır.[191] Medya, halkın kamusal meselelerde bilgiye ulaşmasının en yaygın yoludur. Özellikle konvansiyonel medyanın yanı sıra son yıllarda gelişme gösteren internet, önemli bir kitle iletişim ve bilgi edinme aracı olmuştur. Kamuoyunun sağlıklı bilgiye erişimi ancak medyanın farklı fikirlere kapı açması, özgür bir tartışma ortamı sağlaması ve toplumun farklı haber kaynaklarına sahip olmasıyla mümkündür. Medyanın önemli işlevlerinden biri de kamuoyu oluşturabilmesidir. Bazen de medya kamuoyu yaratmaz, oluşan ve var olan kamuoyunun sesini yansıtır.[192] Her iki durumda da medya, iktidar üzerinde önemli bir denge denetim işlevi icra eder. Ne var ki medyanın yerine getirdiği işlevler her zaman bu kadar masum değildir. Medyanın özellikle günümüzde büyük sermaye sahipleri tarafından yönetilmesi, tekelleşmesi, iktidarla kurduğu ilişki biçimi, medyayı sahip olması gerektiğine inanılan misyonundan uzaklaştırmaktadır. Medya, kimi zaman kamuoyu üzerinde denetim kurmakta, böylece kamuoyunu kendi ekonomik ve siyasi çıkarları doğrultusunda manipüle edebilmektedir.[193] Yine devlet kontrolündeki medya organları da iktidar üzerinde denge ve denetim gerçekleştirme fonksiyonu icra etmekten çok uzaktır.

Bilginin edinimi ve yayılması konusunda yaşanan en büyük devrim kuşkusuz internet teknolojisinin gelişimi olmuştur. Gazete, dergi, radyo, televizyon gibi konvansiyonel kitle iletişim araçlarına ek olarak ortaya çıkan ve günümüzde oldukça yaygınlaşan internet, siyasal iktidarlar üzerinde denetim sağlayan önemli ve etkin kitle iletişim araçlarından biri olmuştur. Öyle ki internet, geleneksel medya araçlarının da önüne geçmiş, günümüz dünyasının en etkin iletişim ve denetim aracı olmuştur. Medyanın ve özellikle internetin, denetim işlevini yerine getirebilmesinin önündeki en büyük engelse iletişim araçları üzerinde sıkı devlet kontrolünün

[191] İrfan Erdoğan, Dördüncü Gücün İlettiği: Amerikan Örneği, (Erişim) http://www.dorduncukuvvetmedya.com/arastirma/irfaner.htm. 18 Ocak 2021; İlker Erdoğan, "Dördüncü Güç Medyadan Beşinci Güç İnternete: Demokratik Bir Dönüşüm mü Yaşanıyor?", ***Selçuk İletişim***, Cilt 8, Sayı 1, 2013, s. 177.

[192] Nejdet Atabek, "Kamuoyu, Medya ve Demokrasi", ***Kurgu Dergisi***, Sayı 19, 2002, s. 232. (223-238)

[193] Atabek, s. 231-232.

kurulmasıdır. Kitle iletişim araçları üzerinde sıkı bir devlet denetimi kurması, medya üzerinde yoğun sansür uygulaması ve baskı otoriter rejimlerin en bilindik özelliklerindendir.

2.6. Hükümet Sistemleri ve Denge Denetim Araçları

2.6.1. Genel Olarak Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı, devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının kullanımının yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç ayrı erke bölerek sınırlandırmayı ve böylece kişi hak ve hürriyetlerini korumayı amaçlayan anayasacılığın en önemli sacayağıdır. Bu kuvvetlerden yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin biçimi, hükümet sistemlerinin niteliği konusunda da temel ölçüttür. Üstlendiği işlev nedeniyle bağımsız olması gereken yargı erkinin dikkate alınmadığı bu sınıflandırmada[194] yasama ve yürütme organları arasındaki yetkilerin paylaşımı ve bu organların aralarındaki ilişki biçimi, bir ülkenin hükümet şeklinin tayininde temel hareket noktasıdır.[195] Dolayısıyla hükümet sistemlerinden kasıt, devlet iktidarını kullanan yasama ve yürütme organları arasında bu egemenliğe ait işlevlerin nasıl paylaşıldığı ve bu organların karşılıklı ilişkilerinin ne şekilde olduğudur. Şu haliyle yasama ve yürütme organları arasında bu karşılıklı ilişkilerin düzenlenişi, anayasa yapımın her zaman en önemli konularından biri olagelmiştir.

Yasama ve yürütme erklerinin kullanımının tek bir organda toplanmasına kuvvetler birliği sistemi adı verilir. Bu kuvvetlerin yürütme organında birleşmesi, mutlak monarşilerde veya diktatörlüklerde söz konusu olurken; yasama organında birleşmesi, meclis hükümeti sistemi olarak nitelenir. Yasama ve yürütme fonksiyonunun farklı organlar eliyle yürütülmesine ise kuvvetler ayrılığı sistemleri adı verilmektedir. Bu kuvvetler arasındaki ayrılığın derecesi, hükümet sisteminin vasfının tayininde temel parametredir. Anayasa hukuku öğretisinde uzunca bir süre geleneksel olarak kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinde ikili bir ayrım geçerliydi.[196] Bu iki hükümet sistemi, yasama ve yürütme organlarının sert bir şekilde ayrılığına dayanan başkanlık sistemi veya bu iki kuvvetin yumuşak ayrıldığı

[194] Teziç, s. 494; Gözler, s. 223.
[195] Erdoğan, s. 443.
[196] Anayurt, s. 357.

parlamenter hükümet modelidir.[197] Bu geleneksel ayrımın başkanlık örneği ABD; parlamenter prototipi ise İngiltere olagelmiştir.[198] Fakat zamanla ülkelerin siyasal ve sosyal ihtiyaçlarına paralel olarak her iki hükümet sisteminin unsurlarının yer aldığı *sui generis* başkaca hükümet modelleri ortaya çıkmaya başlamıştır.[199] Öğretide karma/melez hükümet sistemleri adı verilen bu üçüncü kategorinin en iyi bilinen örneklerinden biri de yarı-başkanlık hükümet modelidir.

2.6.2. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modellerinden biridir. Bu hükümet sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri, organik ve işlevsel olarak birbirlerinden sert ve kesin bir şekilde ayrılmıştır.[200] Öte deyişle organik olarak birbirinden ayrılmış ve bağımsız iki organ, işlevsel olarak da birbirinden farklı görevler icra ederler.[201] İlk kez 1787 ABD Anayasası'nda düzenleme bulan başkanlık rejimi bu ülke ile özdeşleşmiş, başkanlık modelinin en iyi ve en başarılı uygulaması ABD'de görülmüştür.

Tarihi köklerini ABD'de bulan başkanlık rejimi, tarihsel süreç içinde koşulların zorlaması sonucu İngiltere'de ortaya çıkan parlamenter rejimden farklı olarak ABD kurucu atalarının tasarımının ve aklının bir ürünüdür. ABD kurucularının en temel kaygısı gücün merkezileşmesinin yol açacağı despotizmdi. Halka dayanan cumhuriyet idealine inanan kurucu ataların bu despotizmi önlemek için kurguladıkları siyasal model ise kuvvetlerin yatay ve dikey eksende bölünmesi olmuştur.[202] Yasama ve yürütme yetkisinin tek bir elde toplanmasının özgürlükleri ortadan kaldıracağını tarihi tecrübelerden ve Montesquieu'dan öğrenen Amerikan kurucuları, dünya tarihinde ilk kez yasama ve yürütme yetkisinin fonksiyonel ve organik olarak sert ve katî bir şekilde ayrılığına dayanan başkanlık rejimini anayasalarında düzenlemişlerdir. İnsanlığın o güne değin bir benzerini görmediği bu yeni rejimde yürütme yetkisini kullanacak kişi, o dönemde Avrupa'da görülen mutlak monarşilerden farklı olarak[203] halkın seçimi ile işbaşına gelecek olan bir

[197] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 317-318; Gözler, s. 223.
[198] Nur Uluşahin, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: "Yarı-Başkanlık"tan "İki Başlı Yürütme Yapılanması"na", ***AÜHFD***, Cilt 52, Sayı 2, 2003, s. 202.
[199] Anayurt, s.358-359.
[200] Gözler, s. 231; Teziç, s. 529; Erdoğan, s. 445-446.
[201] Erdoğan, s. 445-446.
[202] Mustafa Erdoğan, "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", ***Liberal Düşünce***, Cilt 1, Sayı 2, Bahar 1996, s. 5.
[203] Abdurrahman Eren, ***Anayasa Hukuku Dersleri***, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 851.

başkandır. Kurucuların temel esin kaynağı ise bağımsızlıkları için savaştıkları İngiltere'deki Westminster modelidir.[204] Başkan dışında bir diğer güç merkezi yine halkın seçimine dayanan Kongredir. En yalın ifadesiyle ABD siyasal yapısı, kamu gücünü kullanacak iktidarın birbirine rakip iki organ olan başkanla Kongre arasında paylaştırılması şeklinde kurgulanmıştır.[205]

En tipik örneğini ABD'de gördüğümüz başkanlık rejimi, başta Latin Amerika olmak üzere Sahra altı Afrika ülkeleri ve bazı Asya ülkelerinde de hükümet modeli olarak kabul edilmiştir. Avrupa'da ise başkanlık rejimine rastlanmaz. Zira tarihsel olarak güçlü bir tek kişiye karşı mesafeli olan Avrupa siyasal düşüncesine[206] göre ABD Anayasası, Kongreye karşı daha yetkili kıldığı[207] güçlü bir başkanın otoriterleşmesini engelleyecek yeterli mekanizmalardan yoksundur.[208]

Farklı uygulama örnekleri nedeniyle üzerinde herkesin anlaştığı bir tanımının bulunmadığı başkanlık rejiminin ayırt edici temel özelliklerinin neler olduğu hususunda da değişik görüşler mevcuttur.[209] Bu farklı görüşlerin varlığına rağmen bir başkanlık rejiminde bulunması gereken temel özelliklerin şunlar olduğu söylenebilir:

1- Başkan, anayasanın öngördüğü bir süreyle sınırlı olmak üzere halk tarafından seçilir.[210]

2- Yürütme yetkisi münhasıran başkana aittir. Böylesi bir rejimde başkan tarafından atanmış ve başkana karşı sorumlu bakanların ve bakanlarla başkanın bir araya geldiği toplantıların (kabinenin) varlığına rağmen kolektif ve dayanışma esasının geçerli

---

[204] Ersin Kalaycıoğlu, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", ***Başkanlık Sistemi***, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 14-17; Teziç, s. 531.

[205] Sartori, s. 117; Maurice Duverger, ***Siyasal Rejimler***, Çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986, s. 92.

[206] Maurice Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 103.

[207] Maurice Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 97.

[208] Maurice Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 103.

[209] Serap Yazıcı, ***Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme***, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 19-38.

[210] Teziç, s. 532-533; Eren, s. 807; Gözler, s. 232-233; Erdoğan, s. 446; Kaboğlu, s. 142. ABD'de başkan, halkın doğrudan oyu ile seçilmez. Başkanın seçimi, iki dereceli bir seçimle olur. Oy verme hakkına sahip Amerikalı seçmenler seçimlerde tüm eyaletler ile Washington D.C.'den 538 "seçici" adı verilen Seçici Kurul üyelerini seçer. Bu seçici Kurul üyeleri partili olup seçmenlerle emredici vekalet ilişkisi vardır. Başkanın seçimi kazanabilmesi için en az 270 seçiciye ihtiyacı vardır. Başkan bu Seçici Kurul'un oylarıyla seçilir. Çoğunluğun sağlanamaması halinde başkan Temsilciler Meclisi tarafından seçilir. (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/istanbul/22897/ejournals/USA_Elections_InBriefTR.pdf, 22 Ocak 2021.

olduğu bir kabine mevcut değildir, yürütmeye ilişkin tüm yetki, başkan tarafından kullanılmaktadır.[211]

3- Doğrudan halkın seçimiyle işbaşına gelen başkan, yasama organı karşısında bağımsızdır. Başkan, yasamanın güvenine dayanmadığı gibi ona karşı da sorumlu değildir.[212]

4- Yürütme organının bağımsızlığına benzer bir şekilde yasama organı da belli bir süreyle sınırlı olmak üzere halk tarafından seçilir ve varlığını yürütme organından bağımsız sürdürür.[213]

2.6.3. Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim Araçları

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert ayrılığına dayanan başkanlık rejimi, bu iki kuvvetin kesin çizgilerle birbirinden ayrıldığı ve aralarında hiçbir etkileşim araçlarının olmadığı anlamına gelmez. Nitekim yasama ve yürütme erkleri arasında hiçbir ilişkinin olmadığı bir rejimin de sürdürülebilir olması, oldukça güçtür.[214] Her ne kadar iki organın seçimi, görevlerini sürdürmesi ve görevlerinin sona ermesi bakımından bağımsızlıkları da olsa bu organlar arasında ilişkiyi sağlayan bazı araçların varlığı bir gerekliliktir. İşte bu nedenle başkanlık sistemini inşa eden ABD kurucu babaları, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir ayrılık öngörmekle beraber bu kuvvetlerin birbirlerini denetledikleri ve dengeledikleri bazı etkileşim vasıtalarını da anayasada düzenlemişlerdir. Böylece kurucular, en büyük kaygıları olan gücün tek bir elde toplanmasının ve bunun yol açacağı despotizmin önüne geçmeye çabalamışlardır.[215] İşte bu etkileşim vasıtaları nedeniyle ABD başkanlık rejimi, "frenler ve dengeler (checks and balances)" sistemi olarak nitelendirilmiştir.[216] Uluşahin de, düşünsel köklerini karma anayasada bulan ABD başkanlık sisteminin asıl karakterinin kuvvetler ayrılığından ziyade kontrol ve dengeler olduğunu ifade eder.[217] Denge denetimi sağlayan söz konusu anayasal

[211] Gözler, s. 231-232; Eren, s. 806-807; Erdoğan, s. 447; Kaboğlu, s. 142.
[212] Gözler, s.233; Teziç, s. 533-534: Erdoğan, s. 446; Kaboğlu, s. 142; Impeachment (suçlama), başkanın yasama organı tarafından görevden alınmasının tek yoludur.
[213] Gözler, s. 233-234; Teziç, s. 533-534.
[214] Anayurt, s. 388.
[215] Anayurt, s. 395-397.
[216] Anayurt, s. 389; Gözler, s. 237; Erdoğan, s. 447.
[217] Nur Uluşahin, ***Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi***, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s. 74.

araçlar, ABD başkanlık rejiminin istikrarını sağlamakta, rejimin otoriterliğe evrilmesini engellemektedir.[218]

ABD dışındaki başkanlık rejimlerinde özellikle de Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemlerinde ise rejimin ana ağırlık merkezi başkanlardır. Oldukça geniş anayasal yetkilere sahip olan Latin Amerika başkanları karşısında, zayıf yasama organları vardır. Güçlü başkanların varlığı, kuvvetler ayrılığının zayıflamasına, yargı bağımsızlığının ve bu arada denge denetim mekanizmalarının ortadan kalkmasına neden olmaktadır.[219]

2.6.3.1. Yasamanın Sahip Olduğu Araçlar

- **Bakanlar ile Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Atanmasında Senato Onayı**

ABD'de yürütme yetkisine tek başına sahip olan başkan, aynı zamanda kamu görevlilerini atama yetkisine de sahiptir. Başkanın önemli federal yetkilileri atamasıysa ancak Senatonun onayı ile mümkün olabilmektedir.[220] Senatonun onay şartı sadece atamalara münhasır olup görevden almalarda Senatonun onayı aranmaz.[221] Özerk idari kurum çalışanlarının görevden alınmalarıysa bunun istisnasıdır.[222]

Atama süreci, başkanın aday göstermesiyle başlar. Daha sonra aday gösterilenler Senatoda ilgili komisyona sevk edilir. Komisyonun aday hakkında gerekli inceleme ve soruşturma yapması mümkündür. Yine komisyonlar, önemli atamalarda dinleme

---

[218] ABD başkanlık sistemini, başkanlık modelinin uygulandığı diğer ülkelerden ayıran ve onu istikrarlı kılan tek unsur, sahip olduğu etkin denge denetim mekanizması değildir. Asıl yetkiyi federe devletlere veren federal devlet yapısı, disiplinsiz iki parti sistemi, hakem rolünü yerine getiren etkili bir yüksek mahkemenin varlığı, yasama sisteminin karmaşıklığı, yasama ve yürütme seçimlerinin farklı zamanlarda yapılması, Amerikan halkının anayasaya bağlılığı, güçlü demokratik geleneğe sahip olması gibi başkaca unsurların varlığı, ABD başkanlık sistemini başarılı kılarken, bu unsurların bulunmadığı ya da bir kısmının bulunduğu Latin Amerika başkanlık sistemleri, istikrarlı bir demokratik yapı yaratamamışlardır. Bkz. Uluşahin, ***Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi***, s. 210-224; Kaboğlu, s. 144-147; Şule Özsoy Boyunsuz, ***Dünyada Başkanlık Sistemleri***, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2017, s. 168-169, 260; Mehmet Turhan, ***Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası***, DÜHF Yayınları, Diyarbakır, 1989, s. 32-43.

[219] Murat Açıl, ***Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi***, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2017, s. 129.

[220] "…büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır…." ABD Anayasası Madde 2 Bölüm 2. Bu atamalarda, Senato'da toplantı sırasında bulunan senatörlerin yarısından fazlasının oyu yeterlidir. (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf. 25 Ocak 2021.

[221] Serdar Gülener, ***Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme***, SETA Yayınları 66, 2016, s. 62.

[222] Özsoy Boyunsuz, s. 147.

toplantısı adı verilen, kamuoyuna açık olarak yapılan ve adaya sorular sorabildikleri toplantılar düzenleyebilirler. Komisyonun raporu sonrası adayın Senatoda değerlendirilmesi ve onaylanması sürecine geçilir. Senatörler, bu aşamada Senatodaki değerlendirme sürecini uzatabilecek veya adayın atanmasını engelleyebilecek bazı mekanizmalara da sahiptirler.[223] Tüm bu süreç, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Senatonun oldukça etkili olduğunu göstermektedir. Üst düzey tüm kamu yöneticilerinin, yüksek mahkeme üyelerinin hatta bakan atamalarının Senato onayına tâbi kılınması, yürütme yetkisine sahip başkan karşısında Senatoya verilmiş çok önemli bir denge denetim aracıdır. Öyle ki Senatonun sahip olduğu bu anayasal yetki, yürütmenin bir kanadının parlamento içinden çıktığı ve onun güvenine dayandığı parlamenter rejimlerde dahi benzeri olmayan çok daha ileri ve kapsamlı bir yetkidir. Keza benzeri bir durum, bakan atamaları için de söz konusudur. Parlamenter rejimde mevcut olan güvenoyundan farklı olarak ABD'de başkan tarafından atanan bakanlar, anayasal bir zorunluluk olarak Senato onayına tâbi kılınmıştır. Bu zorunluluk, kimi zaman başkanı Senatonun eğilimlerini dikkate almaya zorlamaktadır. Her ne kadar Senato, önüne gelen atama önerilerini çoğunlukla onaylamış olsa da Senatonun onaylamadığı adaylıkların varlığı da bir vakıadır.[224] Bu durum, Senatonun atama yetkisinin usulü bir yetki olmadığını, yasama organına yürütme organı karşısında anayasa ile verilmiş çok önemli bir denge ve denetim aracı olduğunu göstermektedir.

ABD Senatosunun atama yetkisindeki bu etkinliğinin bir benzerini başkanlık sisteminin uygulandığı başka ülkelerde görmek güçtür. Örneğin Meksika'da başkan, bakan atamalarında Senatonun onayına ihtiyaç duymaz. Buna mukabil yüksek mahkeme hakimleri, başsavcı, yüksek rütbeli ordu komutanları, diplomatlar ve üst düzey hazine bürokratları başkanın ataması ve senatonun onayı ile gerçekleşir.[225] Arjantin'de de bakan atamalarında Senato onayına ihtiyaç duymayan başkan, yüksek mahkeme yargıçları, federal yargıçları, büyükelçileri, üst düzey askeri yetkilileri ve

[223] Beyhan Kaptıkaçtı Karatekin, "Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasındaki Onay Yetkisi", ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019, s. 211-232.
[224] Cem Eroğul, ***Çağdaş Devlet Düzenleri***, 3. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s. 100.
[225] Yunus Koç, Drenusha Kamberi, Şükrü Mutlu Karakoç, ***Latin Amerika Siyaseti: Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri (Meksika, Arjantin, Brezilya, Şili)***, Ed.:: Haluk Alkan, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2016, s. 39.

yüksek düzeyli memurları Senato onayına sunar.[226] Benzeri durum Brezilya'da da geçerlidir. Bakanları doğrudan atayan başkan, yüksek mahkeme yargıçlarını, merkez bankası başkanını, üst düzey bürokratları Senatonun onayı ile atayabilir.[227] Şili'de ise sadece Genel Denetçi atamasında yasamanın onayı aranır.[228] Başkanlık sisteminin uygulandığı Afrika ülkelerinden Benin, Malavi, Sierra Leone, Zimbabve başkanın yasamanın onayına ihtiyaç duymaksızın bakan ve üst düzey bürokrat atayabileceği ülkelere örnekler iken; Nijerya, Seyşeller, Gana, Kenya ve Zambiya başkanın yasamanın onayı ile atama yapabildiği ülkelerdir.[229]

- **Uluslararası Sözleşmelerin Onayı**

ABD Anayasası'nın açıkça başkana verdiği az sayıdaki yetkilerden biri de uluslararası antlaşmaların imzalanmasıdır. Ancak anayasanın aynı maddesi, başkanın imzaladığı uluslararası antlaşmaları Senatonun onayına bağlı tutmuştur. Hem de 2/3 gibi oldukça yüksek bir çoğunluk öngörerek.[230] Uluslararası antlaşmaların onayında Senatonun onayı şartının aranması, başkanı Senatoyla uzlaşı aramaya zorlamakta ve bu yönüyle önemli denge araçlarından birini oluşturmaktadır. Ancak Senatonun 2/3 çoğunluğuna ulaşabilmenin yarattığı güçlüğün aşılması amacıyla uluslararası antlaşmanın yürürlüğü için sadece başkanın imzasının yeterli olacağı yürütme anlaşmaları (*executive agreement)* adı verilen, bir hukuki enstrüman yaratılmıştır.[231] Böylece ABD başkanları, yürütme anlaşmaları adı verilen hukuki mekanizma yoluyla birçok uluslararası antlaşmayı Senatoyu by-pass ederek yürürlüğe sokabilmişlerdir. ABD başkanları, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası bu mekanizmayı çokça kullanmışlardır. Bu dönemde yapılan uluslararası anlaşmaların tamamına yakını, Senatonun onayı olmaksızın yürütme anlaşmaları yoluyla gerçekleşmiştir.[232]

---

[226] Nicolai Elena Mirela, Bülent Akkuş, ***Latin Amerika Siyaseti: Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri (Meksika, Arjantin, Brezilya, Şili)***, Ed.: Haluk Alkan, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2016, s. 84-85.

[227] Yeliz Yazan, Tolga Sakman, Tütengül Küçüker, ***Latin Amerika Siyaseti: Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri (Meksika, Arjantin, Brezilya, Şili)***, Ed.: Haluk Alkan, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2016, s. 122-123.

[228] Özsoy Boyunsuz, s. 147.

[229] Özsoy Boyunsuz, s. 149.

[230] Madde II, Bölüm 2: "*Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak…*" (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 27 Ocak 2021.

[231] Eroğul, s. 100.

[232] Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi, (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**. TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 66.

Başkanlık sistemiyle yönetilen Meksika, Arjantin ve Brezilya'da da uluslararası antlaşmaların onaylanması Senatoya ait bir yetkidir.[233]

- **Kongrenin Bilgi Edinme ve Soruşturma Yetkisi**

Amerika Birleşik Devletleri'nde, Kongrenin yürütme üzerindeki denetim araçlarından biri de komisyonları aracılığı ile kamu kurumlarından bilgi alabilmeleridir. Bu bilgilendirilme, kamu kurumlarının düzenli olarak komisyonlara raporlar göndermesi yoluyla olabildiği gibi komisyonların talebiyle de olabilmektedir.[234]

Kongreye yine komisyonları vasıtasıyla yürütme organı üzerinde denetim olanağı sağlayan etkili bir başka yol, Kongrenin sahip olduğu soruşturma yetkisidir. ABD Anayasası'nda düzenlenmeyen bu yetkinin ülkenin kurulduğu ilk yıllardan beri var olduğu kabul edilmiş, ABD Yüksek Mahkemesi de Kongrenin bu yetkiye sahip olduğunu teyit etmiştir.[235]

Soruşturma yetkisi, yasama ve yürütme organları arasında organik bağımsızlığın olduğu ve yürütmenin sorumluluğunu gerektiren güven oylaması türünden müesseselerin bulunmadığı ABD başkanlık sisteminde sık kullanılan oldukça etkili bir araçtır.[236] Soruşturma yetkisine, hem Senato hem de Temsilciler Meclisi sahiptir.[237] Bu soruşturmalar, daimi komisyonlar eliyle yürütülebileceği gibi konuya özel komisyonlar da kurulabilmektedir. Kongrenin her iki kanadından oluşan karma komisyonlar kurulması da mümkündür.[238] Kongrenin soruşturma yapabileceği konuların kapsamı oldukça geniştir. Kongrenin komisyonlar vasıtasıyla hemen her konuda soruşturma yapabileceği kabul edilmektedir. Nitekim Kongre, uzun yıllardır kullandığı bu yetki kapsamında birçok konuda soruşturma yapmıştır.[239] Ancak Federal Yüksek Mahkeme, kişilerin özel ilişkilerine yönelik soruşturma yapılamayacağına hükmetmiştir.[240] Dolayısıyla bu hususta soruşturma yasağı vardır

[233] Akif Tögel, ***Başkanlık Sisteminde Parlamentolar***, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 79.
[234] Murat Bilgin, Hüdai Şencan, "Kongrenin Denetim Araçları", ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019, s. 190-191.
[235] (Erişim) https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations.htm, 2 Mart 2021.
[236] Ergun Özbudun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkatı", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 17, Sayı 1, 1960, s. 233-234.
[237] Özbudun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkatı" s. 236-237.
[238] Özbudun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkatı", s. 237.
[239] (Erişim) https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/select-investigations.htm, 3 Mart 2021.
[240] Özbudun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkatı", s. 237-241.

ve bu, Kongrenin soruşturma yetkisinin tek istisnasıdır. Kongrenin soruşturma yetkisi, yaptırım ile de güçlendirilmiştir. Soruşturmayı yürüten komisyonların taleplerini yerine getirmeyen, tanıklıktan kaçınan, yalan beyanda bulunan, elindeki mevcut bilgileri soruşturma komisyonuna sunmayan kişilere yönelik cezai müeyyide uygulama yetkisi, doğrudan Kongreye aittir.[241] İhbar ve tanıklık yapanların üçüncü kişilere karşı ve ortaya çıkabilecek suçlara karşı korunması da Kongrenin soruşturmalara etkinlik sağlayabilmesini sağlayan diğer önemli yetkileridir.[242] ABD'de soruşturma komisyonları, oturumlarının çoğunu açık bir şekilde gerçekleştirmektedir. Özellikle ifadesine başvurulacak kişilerin komisyonda dinlenmesi, çoğunlukla medya aracılığıyla kamuoyu ile paylaşılmakta ve bu kamuoyunun sağlıklı bilgilenmesini sağlamaktadır.[243]

ABD başkanlık sisteminde yaklaşık iki yüzyıldır var olan soruşturma yetkisi; yasa koyucuların karar alma sürecine önemli katkılar sunan, yasamanın, yürütme organı üzerinde etkin olmasını sağlayan ve gücünü hiç kaybetmeyen, çok önemli bir denge denetim aracı olmaya devam etmektedir.[244]

- **Impeachment (Suçlama)**

Yürütme organı karşısında yasamanın sahip olduğu önemli denetim silahlarından biri de kökleri İngiltere'ye dayanan *impeachment* (suçlama) usulüdür.[245] Suçlama, ABD başkanı ve başkan yardımcısı ile yargıçlar ve tüm federal sivil kamu görevlilerini vatana ihanet, rüşvet veya diğer ağır suçlar ve kabahatlerden suçlandırmayı ve yargılanarak görevden alabilmeyi öngören bir müessesedir.[246] Suçlamaya konu olabilecek "diğer ağır suçlar ve kabahatler" ifadesi ise oldukça muğlâktır ve her zaman tartışma konusu olagelmiştir. Ancak bu husus, yasamaya yürütme üzerinde

[241] Özbudun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkatı", s. 242.
[242] Bilgin, Şencan, s. 193.
[243] Bilgin, Şencan, s. 192.
[244] (Erişim) https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations- Oversight/, 3 Mart 2021.
[245] ABD'de yasama organının sahip olduğu impeachment usûlünün kökleri İngiltere'ye dayanır. İngiltere'de kişinin cezai sorumluluğuna yol açan bu usûlde, suçlamayı Avam Kamarası yapar, itham edilen kişinin yargılaması ise Lordlar Kamarası'nda yapılırdı. Ancak impeachment usûlü İngiltere'de uzun bir süredir işletilmemektedir. Impeachment usûlünün yerini bugün bakanın siyasi sorumluluğu almıştır. Bkz. Adnan Güriz, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti" ***Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 12, sayı 3, 1955, s. 143-155. İngiltere'de impeachment son olarak 1805-1806 yıllarında işletilmiştir. Klaus von Beyme, Robert V. Daniels, ***Muhalefet***, Çev. ve Der.: Mehmet Turhan, Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar, Gündoğan Yayınları, Ankara, Tarih yok, s. 98.
[246](Erişim)https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm, 31 Ocak 2021.

etkin denetim olanağı sağlamaktadır.[247] ABD Anayasası'na göre suçlama yetkisine Temsilciler Meclisi sahipken yargılama ve suçlu bulma yetkisi Senatoya aittir.[248] ABD'de bu usulle 2021 Şubat ayı itibariyle suçlandırılan federal yetkililer; üç ABD başkanı, bir bakan, bir senatör ve on beş yargıçtan ibarettir. Bu suçlamalardan sekiz yargıç doğrudan Senato tarafından suçlu bulunarak görevinden alınmıştır.[249] Andrew Johnson, William J. Clinton ve Donald J. Trump haklarında *impeachment* yoluna başvurulan ancak Senatoda gerekli 2/3 oranına ulaşılamaması nedeniyle *impeachment* usulünün sonuçsuz kaldığı ABD başkanlarıdır.[250] Bir başka ABD Başkanı Richard Nixon hakkında da Temsilciler Meclisinde *impeachment* süreci başlatılmış, ancak başkanın istifası üzerine süreç akim kalmıştır.[251]

ABD'de başarıya ulaşılmamışsa da Venezuela'da Carlos Andres Perez 1993 yılında, Endonezya'da Abdurrahman Wahid 2001 yılında, Paraguay'da Fernando Lugo 2012 yılında, Brezilya'da Dilma Rousseff 2016 yılında ve Güney Kore'de Park Geun-hye 2017 yında *impeachment* usulü ile görevden alınan devlet başkanları olmuşlardır.[252]

ABD Kongresinin sahip olduğu *impeachment* yetkisine başkanlıkla yönetilen Meksika, Arjantin ve Brezilya yasama organları da sahiptir. Örneğin Meksika'da başkan hakkındaki suçlama, Temsilciler Meclisi tarafından yargılama ise Senato tarafından yapılırken başkan dışındaki kamu görevlileri hakkında suçlama Temsilciler Meclisi, yargılama ise yargı organları eliyle yürütülmektedir.[253] Arjantin'de Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan kişi Senato tarafından yargılanır. Başkanın yargılanmasında Senatoya başkanlığı tıpkı ABD'de olduğu gibi

---

[247](Erişim)https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm, 31Ocak 2021.

[248] Madde I, Bölüm 2: "…ve görevi kötüye kullanmakla suçlama yetkisi sadece Temsilciler Meclisi'ne ait olacaktır."
Madde I, Bölüm 3: " …Suçlanan federal görevlileri yargılamaya yetkili tek makam Senato'dur. Bu amaçla toplandıklarında, Senato üyeleri ya yemin etmiş, ya da yeminli bir beyanın yerine geçen yeminsiz beyanda bulunmuş olacaklardır. Amerika Birleşik Devletler Başkanı yargılandığında, Yüksek Mahkeme Başkanı oturuma başkanlık edecektir: Ve mevcut üyelerin üçte ikisinin kararı olmadan hiç bir kişinin suçluluğuna karar verilmeyecektir…." (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 31Ocak 2021.

[249](Erişim)https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#2. 2 Şubat 2021.

[250](Erişim)https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#2. 2 Şubat 2021.

[251] Gözler, s. 236.

[252] Ahmet Ekinci, ***Tek Başlı Hükümet Sistemleri***, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2020, s. 462-472.

[253] Koç, Kamberi, Karakoç, s. 42.

yüksek mahkeme başkanı yapar.[254] Brezilya'da da Temsilciler Meclisinin suçlama yönelttiği kişinin yargılanmasını sağlama yetkisi Federal Senatoya verilmiştir.[255]

- **Bütçe**

ABD'de Kongrenin başkana karşı sahip olduğu en önemli silah bütçedir. ABD Federal bütçe süreci, benzerini başka hiçbir ülkede göremeyeceğimiz ölçüde oldukça uzun ve karmaşık bir süreçtir. Bu sürecin dikkate değer bir diğer özelliği, ABD Kongresinin her iki kanadındaki komisyonların bütçenin hazırlanmasında oldukça etkin olmalarıdır. Bütçe yapım süreci özetle; bütçenin yürütme organı tarafından hazırlanması ve bütçe teklifi, bütçenin Kongre aşaması, bütçenin uygulanması ve nihayet bütçenin denetimi aşamalarından oluşur.[256]

Birinci aşama olan bütçenin hazırlanması ve Kongreye sunulması, 1921 yılından bu yana yürütme organına başka bir deyişle başkana ait bir görevdir.[257] 1921 tarihli Bütçe ve Hesap Kanunu ile bütçe hazırlama süreci, merkezileştirilerek federal hükümete verilmiştir.[258] Başkanın bütçe teklifi, başkanın önceliklerini ve bütçenin genel ilkelerini ortaya koyduğu bir öneriden ibarettir.[259] Kongre, başkanın bütçe teklifi ile bağlı değildir.[260] 1974 yılında Bütçe ve Ödeneklerin Alıkonulmasını Kontrol Kanunu'nun kabulü, Kongreyi bütçe hazırlama sürecinde oldukça etkin kılmıştır.[261] Nitekim yasama organlarının bütçe sürecindeki etkinliği üzerine yapılan çalışmalarda ABD, yasama organı bütçe üzerinde etkinliği en yüksek ülke seçilmiştir.[262] Bütçeye ilişkin asıl süreç ise başkanın teklifi sonrası Kongrede başlamaktadır. ABD Anayasası, bütçe hakkını Kongreye vermiş ancak ayrıntılarını düzenlememiştir. Sürece ilişkin ayrıntılar yasal düzenlemelere konu olmuştur.[263]

---

[254] Mirela, Akkuş, s. 82.
[255] Yazan, Sakman, Küçüker, s. 118-119.
[256] Yiğit Karahanoğulları, "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", ***Maliye Dergisi***, Sayı 160, 2011, s. 271.
[257] M. Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, ***Bütçe Hukuku***, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2018, s. 50.
[258] Mehmet Ali Zengin, "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme", ***TAAD***, Sayı 28, 2016, s. 12.
[259] Karahanoğulları, s. 272-273.
[260] Karahanoğulları, s. 275.
[261] Abdullah Karaer, "Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü" ***Sayıştay Dergisi***, Cilt 32, Sayı 122, Eylül 2021, s. 79.
[262] Karaer, s. 93-95.
[263] Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, OECD Journal Of Budgeting, V. 4 – No. 3, 2004, s. 446.

Kongredeki bütçe süreci oldukça sofistike olup, Kongrenin her iki kanadında yer alan komisyonlar ve alt komisyonlar, bu aşamada önemli görevler icra etmektedir.[264]

Bir sonraki aşama, Kongrenin her iki kanadının bütçe kararı alması ve her iki meclisin bütçe kararının, tek bir bütçe kararına dönüştürülmesidir. Bütçe kararı sonrası oluşan bütçe toplamının paylaştırılmasını içeren ödenek yasaları hazırlanır.[265] Ödenek yasalarının mali yılbaşı öncesi yasalaşması gerekmektedir. Aksi takdirde harcama yapabilmesi, anayasal olarak[266] bütçe kanununun onaylanmasına bağlı olan federal hükümetin faaliyetleri askıya alınır.[267]

Kongrenin bütçe faaliyeti, bütçenin yapımıyla sona ermez. Bütçenin uygun bir şekilde kullanıp kullanılmadığı komisyonlar aracılığıyla denetlenir ki bu denetim iç denetim olarak nitelenir. Dış denetim ise ABD Sayıştayı tarafından yerine getirilmektedir.[268]

Bütçenin hazırlanması, onaylanması ve denetimi yetkisine sahip olan Kongre, sahip olduğu bütçe hakkıyla yürütme organını frenleyebilecek önemli bir araca sahiptir. Bütçesinin onaylanmaması ve böylece federal hükümetin faaliyetlerinin askıya alınması anlamına gelen hükümet kapanması riski karşısında ABD başkanları, daima Kongreyle uzlaşmaya çalışmışlardır.

ABD'de yasama organının bütçe yapım sürecindeki bu etkinliğini, Latin Amerika başkanlık sistemlerinde görmek mümkün değildir. Bütçe kanunu sunma yetkisinin münhasıran başkanlara ait olduğu bu başkanlık rejimlerinde, bütçenin yasama organı tarafından kabul edilmemesi halinde, yasamayı bypass eden düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemeler, başkanın bütçe teklifinin öngörülen sürede yasalaşmaması halinde kendiliğinden yasalaşması şeklinde olabildiği gibi bütçe kanunu yasalaşıncaya kadar önceki senenin bütçesinin yürürlüğünü sürdürmesi şeklinde de olabilir. Şili, Peru, Panama, Kolombiya ve Bolivya birinci durumun örnekleri iken; Arjantin, Uruguay,

---

[264] Bilal Kocabaş, "Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 69, 2008, s. 97.
[265] Karahanoğulları, s. 275-278.
[266] Madde I, Bölüm 9 "Yasa'nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineden para çekilmeyecek ve zaman zaman kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlanacaktır. (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 2 Şubat 2021.
[267]Akın Türer, Ercan Çeliker, "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi" ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019, s. 281.
[268] Türer, Çeliker, s. 277-281.

Venezuela ve Paraguay ikinci duruma örnek gösterilebilecek ülkelerdir.[269] ABD'deki bütçe süreci, sadece Latin Amerika ülkelerinden değil, başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkelerden de tamamen farklı bir şekilde işlemektedir.[270]

2.6.3.2. Başkanın Sahip Olduğu Araçlar

- **Başkanların Yasama Faaliyetine Katılımı**

Saf başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de yasama faaliyetine katılamayan başkanlar, yasama organına bütçe önerisi dışında yasa teklifi veya anayasa değişikliği teklifinde bulunamazlar.[271] Ne var ki bu anayasal kural, başkanların yasamanın gündemini belirlemesine engel olmamakta, Kongreye sunulan yasa tekliflerinin %80'i, yürütme organı tarafından hazırlanmaktadır.[272] ABD başkanları bunu, kongre üyeleri veya her sene Kongrede gerçekleştirdikleri konuşma yoluyla sağlamaktadırlar.[273]

ABD dışındaki başkanlık rejimlerinde ise başkanlara, yasama faaliyetlerine katılma konusunda anayasal yetkiler verilmiştir. Bu konuda en dikkat çeken başkanlık rejimleri başkanların oldukça güçlü yasama yetkilerine sahip olduğu Latin Amerika ülkeleridir.[274] Öyle ki bu coğrafyada Brezilya, Bolivya, Ekvator, Şili, Honduras, Peru, Kolombiya, Kosta Rika ve Uruguay'da bazı nitelikteki kanunların teklif edilebilmesi başkanların tekelindeyken; Uruguay, Brezilya, Kolombiya, Nikaragua, Peru, Ekvator, Paraguay, Şili'de başkan tarafından sunulan tekliflerin öncelikle görüşülmesini öngören düzenlemeler mevcuttur. Yine bu ülkelerden Ekvator, Paraguay, Uruguay ve Şili'de başkan tarafından sunulan yasa teklifinin anayasada öngörülen süre içerisinde görüşülmemesi halinde kendiliğinden yasalaşması öngörülmüştür.[275] Yürütme organının yasa teklifinde bulunabildiği başkanlık sistemlerine, Afrika kıtasında da rastlanmaktadır. Gana, Zimbabwe, Nijerya, Benin, Zambiya, Cibuti, Komoros, Gambiya, Malawi, Zambiya yürütmenin yasa teklifinde bulunabildiği ülkelerdir.[276]

[269] Açıl, s. 150.
[270] Karaer, s. 78-79.
[271] Özsoy Boyunsuz, s. 136.
[272] Heywood, s. 389.
[273] Özsoy Boyunsuz, s. 136.
[274] Özsoy Boyunsuz, s. 136.
[275] Açıl, s. 130-132.
[276] Özsoy Boyunsuz, s. 137.

- **Veto Yetkisi**

Başkanlık rejiminin uygulandığı tüm ülkelerde başkanların sahip olduğu en güçlü anayasal yetkilerden biri veto yetkisidir. Başkanların bu yetkisi, çoğunlukla parlamenter rejimlerde görülen geciktirici vetodan farklı olarak, güçleştirici veto niteliğindedir.[277] ABD'de de kanun yapma tekeline sahip olan yasama organı karşısında başkanın sahip olduğu en etkili araç, yasa tasarılarını "veto" edebilme yetkisidir. Başkanın sahip olduğu bu anayasal araç, yürütme organına yasama süreci üzerinde oldukça etkili olabilme ve böylece Kongre üzerinde etkin bir denetleme olanağı tanımaktadır. Zira veto edilen bir yasa tasarısının yeniden yasalaşabilmesi için her iki meclisin yani Senatonun ve Temsilciler Meclisinin ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla, aynı şekilde kabulü gerekir.[278] Kongrenin her iki kanadında, anayasanın öngördüğü böyle bir çoğunluğa ulaşmaksa oldukça güçtür. Nitekim ABD başkanları, 2021 yılı Şubat ayı itibariyle toplam 2584 kez veto yetkilerini kullanmış, Kongre, bu vetolardan sadece 112'sini aşabilmeyi başarabilmiştir.[279] Tek başına bu istatistikî verinin varlığı dahi başkanın yasama süreci üzerindeki etkisini göstermektedir. Başkanın sahip olduğu veto yetkisinin aşılabilmesinin yarattığı bu güçlük, hazırlanan yasa tasarılarında Kongreyi başkanın duyarlılıklarını dikkate almaya, onunla uzlaşmaya zorlar.[280]

Başkanlık sisteminin uygulandığı tüm ülkelerde olduğu gibi Latin Amerika ülke başkanlarının da sahip olduğu veto yetkisine bu başkanların yasa gücünde kararname

---

[277] Açıl, s. 146.

[278] Madde I, Bölüm 7: "…Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her yasa tasarısı yasalaşmadan önce, Birleşik Devletler Başkanı'na sunulacaktır; eğer Başkan uygun görürse bunu imzalayacaktır, fakat uygun görmezse itirazları ile birlikte bunu kaynaklandığı meclise geri gönderecektir; bu meclis, genel olarak, itirazları tutanaklara geçirecek ve yasa tasarısını yeniden görüşecektir. Yeniden görüşme sonunda yasa tasarısı o meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilirse, tasarı itirazlarla birlikte yeniden görüşülmesi için öteki meclise gönderilecektir. Yasa tasarısı, bu meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edildiğinde, yasalaşacaktır….Başkan bir yasa tasarısını, kendisine sunuluşundan itibaren on gün içinde (Pazar günleri hariç) meclise geri göndermezse, tasarı Başkan tarafından imzalanmış gibi yasalaşacak, ancak Kongre tatile girerek yasanın geri dönüşünü engellediği takdirde yasalaşmayacaktır…." (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 06 Şubat 2021.

[279] (Erişim) https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm, 31 Ocak 2021. Başkanın kullandığı veto yetkilerinden 1066 tanesi pocket veto adı verilen cep vetosudur. Kongre tarafından kendisine gönderilen yasa tasarılarını 10 gün içinde imzalamak veya geri gönderme yetkisine sahip olan başkanın, bu 10 içinde hareketsiz kalması halinde yasa tasarısı, kendiliğinden yasalaşır. Ancak kendiliğinden yasalaşabilmesi için Kongrenin tatile girmemesi gerekir. Eğer kongre tatile girerse tasarı yasalaşmaz. Bu yöntem başkanların yasaları veto etme yöntemlerinden biridir ve bu şekilde veto edilen bir yasa tasarısı Kongre tarafından aşılamaz. Kongrenin tasarıyı yeniden hazırlaması gerekir. Bkz. Yazıcı, s. 28; Kasım Erdem, "Kongrenin Çalışma Takvimi", ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019, s. 57.

[280] Gülener, s. 49.

çıkarma ve yasama organına yasa tasarısı sunma yetkilerinin de eşlik etmesi, bu ülke başkanlarını oldukça güçlü kılmaktadır.[281]

Latin Amerika ülkelerinden Arjantin, Meksika, Şili, Ekvator ve Bolivya'da parlamentonun veto yetkisini aşması için gerekli olan yeter sayısı, üye tam sayısının üçte ikisi iken; Brezilya Kolombiya, Nikaragua ve Paraguay'da üye tam sayısının salt çoğunluğu, Uruguay'da beşte üç, Venezuela'da ise basit çoğunluktur.[282] ABD'de olmayan ancak Latin Amerika ülkelerinin çoğunda uygulamada farklılıklarla da olsa mevcut olan bir başka anayasal başkanlık yetkisi kısmi vetodur. Aktif bir yetki içeren ve başkana yasa metnini yeniden tasarlama imkânı veren[283] kısmi veto yetkisi, Arjantin, Uruguay, Brezilya, Nikaragua, Meksika, Paraguay ve Kolombiya Anayasaları'nda var olan[284] ve o ülke başkanlarını yasama karşısında güçlendiren bir başka anayasal araçtır.

- **Kararname Çıkarma Yetkisi**

Kararname çıkarma yetkisi, başkanlık sistemlerinde yürütmenin elindeki önemli araçlardan biridir. Başkanların yasama faaliyetine katılamadığı Amerika Birleşik Devletleri'nde, Kongre karşısında sahip oldukları önemli yetkilerden biri de düzenleyici işlem yapabilmeleridir. Kanun çıkarabilmek için Kongreye ihtiyacı olan yürütme açısından kararnameler, Kongreyi aşabilmenin bir yoludur ve şu haliyle münhasıran Amerikan başkanları tarafından kullanılabilen önemli bir araçtır. Ancak bu yetkinin anayasal bir dayanağı yoktur. Öte deyişle ABD başkanlarının düzenleyici işlemlerle kural koyma yetkileri, anayasada düzenlenmemiştir.[285] Buna rağmen ABD başkanları, ABD'nin kuruluşundan bugüne çok sayıda kararname çıkarmışlardır.[286] Böylece uygulama yoluyla gelişen kararname çıkarma yetkisi, Amerikan Yüksek Mahkemesinin olumlu içtihatlarıyla da kurumsallaşmıştır.[287] ABD'de başkanlar, etkin bir şekilde kullanageldikleri kararnameler yoluyla oldukça geniş bir alanda düzenleme yapılabilmektedir. Hatta öyle ki temel hak ve hürriyetler dahi

[281] Özsoy Boyunsuz, s. 119.
[282] Özsoy Boyunsuz, s.119.
[283] Sartori, s. 211.
[284] Özsoy Boyunsuz, s. 121-122.
[285] Merve Ünal Açıkgöz, Hasan Tahsin Fendoğlu, Abdul Samet Güller, "Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri", ***Türkiye Barolar Birliği Dergisi***, Sayı 149, 2020, s. 227.
[286] Benjamin A. Neil, "Presidential executive orders: Laws without legislation", ***Journal of Criminal Justice Research***, (Erişim) http://www.aabri.com/manuscripts/121235.pdf. s. 2, 26 Mart 2021.
[287] Yasin Söyler, ***Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi***, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 53.

kararnameler yoluyla kısıtlanabilmektedir. 2. Dünya Savaşı sırasında ülkenin batı kıyılarında yerleşik bulunan Japonların toplama kampında tutulması ve 11 Eylül saldırıları sonrası terör şüphelileri hakkında gizli askeri mahkemelerin kurulması, kararnameler yoluyla gerçekleşen eylemlere örnekler olarak gösterilebilir.[288] ABD başkanının Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen yürütme yetkisine dayandırılan kararname yetkisi üç türdür. Birincisi başkana asli düzenleme yetkisi veren kararnamelerdir ki bu kararnamelere *executive orders* adı verilir. Kongrenin yetki devrine ya da herhangi bir kanuna dayanmayan bu kararnamelerle ABD başkanı, bir alanda ilk kez düzenleme yapabileceği gibi kanunda değişiklikler de yapabilmektedir.[289] İkinci tür kararnameler, Amerikan Kongresinin yetki devriyle yapılabilen kararnamelerdir. Kongre, bir kanunla belirli alanlarda ABD başkanına devrettiği yetkiye dayanarak başkanlar düzenleyici işlemler yapabilmektedirler. Bu tür kararnamelere *statutory power* adı verilmektedir.[290] Üçüncü tür kararnameler kanuna dayanan diğer idari düzenleyici veya bireysel işlemlerdir.[291] Bunlar; bildiriler (proclamations), beyannameler (statements), başkanlık genelgeleri (presidential memoranda) gibi adlarla çıkarılırlar.

Başkanlık kararnameleri yargısal denetime tâbidir. Fakat Amerikan Federal Yüksek Mahkemesi, önüne gelen bu türden davalarda çoğunlukla Amerikan başkanları lehine karar vermiştir.[292] ABD tarihinde bugüne kadar Federal Yüksek Mahkemenin hukuka aykırı olarak gördüğü başkanlık kararname sayısı sadece üçtür.[293]

Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemlerinde de başkanlar, kararname çıkarma yetkisiyle donatılmışlardır. Güçler dengesini başkanlar lehine bozan güçlü kararname çıkarma yetkisi, Latin Amerika başkanlık sistemlerinin önemli özelliklerinden biri olup kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi, bu başkanlık sistemlerinde demokrasiyi zaafa uğratan en önemli anayasal araçtır.[294]

Başkanlık sisteminin yaygın uygulandığı Sahra Altı Afrika Anayasaları'nın büyük çoğunluğunda ise başkanlara kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi

[288] Söyler, 54; Açıkgöz, Fendoğlu, Güller, s. 228.
[289] Gözler, s. 377; ABD Anayasası'nda düzenlenmeyen kararname çıkarma yetkisinin niteliği ABD doktrininde hala sıcak bir tartışma konusudur. Bkz. Anayurt, s. 408, Benzeri bir tartışma Türk doktrininde de vardır. ABD başkanlarının kesinlikle kanun gücünde işlem yapamayacağı hakkında bkz. Özsoy Boyunsuz, s. 123-125.
[290] Gözler, s. 377.
[291] Söyler, s. 104 – 106.
[292] Söyler, s. 204.
[293] Anayurt, s. 410.
[294] Özsoy Boyunsuz, s. 135.

verilmemiştir. Fakat bu ülkelerde güçlü başkanlar, itaatkâr yasama eliyle istedikleri düzenlemeyi yapabilme imkânını elde edebilmektedirler.[295]

- **Mesaj**

ABD başkanlarının federal birliğin durumuna ilişkin Kongreye bilgi vermesi, anayasada düzenlenmiştir.[296] Amerikan başkanları, sahip oldukları bu anayasal haklarını yazılı mesaj aracılığıyla kullandıkları gibi Kongreye bizzat gitmek ve mesaj vermek suretiyle kendileri de kullanmışlardır.[297] Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan ve bu nedenle yürütmenin yasama faaliyetlerine katılmadığı ABD'de başkanların gerçekleştirdiği "birliğin durumu" konuşması, yasama ile yürütme arasında etkili bir iletişim vasıtasıdır. ABD başkanları, birliğin durumuna ilişkin mesajlarında Kongreye programlarını, alınması gereken önlemleri ve çıkmasını arzuladıkları kanunları iletebilmektedirler.[298] Başkanlar birliğin durumu konuşmalarıyla program ve politika önceliklerini sadece Kongreye değil kamuoyuna da açıklamakta böylece halkın desteğini de sağlamayı amaçlamaktadırlar.[299]

ABD'de de başkanların Kongre ile iletişimini sağlayan vasıtalardan biri de Kongreye ilettiği yürütme mesajlarıdır. Başkan, çıkmasını arzu ettiği yasa tasarılarını bizzat kendisi veya bir başka görevli vasıtasıyla Kongreye iletebilmektedir. Başkanın Kongreye yönelik en önemli yürütme mesajlarından biri de her yıl Kongreye sunduğu bütçe önerisidir. Keza başkan özel mesajlar yoluyla da Kongrenin yasama faaliyetlerine her zaman etki edebilmektedir.[300]

- **Referandum Yetkisi**

Referandum bir kanunun ya da bir konunun halkın oylamasına başvurulmasını ifade eden yarı demokrasi aracıdır. Yapılış zamanı, bağlayıcı olup olmaması, mecburi ya

[295] Özsoy Boyunsuz, s. 135.
[296] Madde II Bölüm 3: Başkan, zaman zaman, Birliğin Durumu hakkında Kongre'ye bilgi verecek ve gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların görüşlerine sunacaktır. (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 8 Nisan 2021.
[297] (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 8 Nisan 2021.
[298] Anayurt, s. 406-407.
[299] Bahadır Yeşilırmak, "Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi", ***Yasama Dergisi***, Sayı 41, 2020, s. 17-19.
[300] Yeşilırmak, s. 19-20.

da ihtiyari olması ve kurucu referandum[301] gibi çeşitleri bulunan refarandum, birçok ülke tarafından başvurulan yöntemlerden biridir.

Başkanların referandum yetkisine sahip olup olmamaları ABD ile diğer başkanlık rejimleri arasındaki farklılıklardan bir diğeridir. ABD'de başkanların referandum yetkisi yoktur ve bu nedenle ABD tarihinde federal düzeyde gerçekleşmiş bir referandum bulunmaz.[302] ABD dışındaki başkanlık rejimlerinde ise bazı ülke başkanlarının referandum yetkisi vardır. Sistemin ağırlık merkezinin güçlü başkanlarda olduğu Latin Amerika'da, Brezilya, Arjantin, Venezuela, Şili, Peru, Meksika, Paraguay, Kosta Rika, Guatemala, Kolombiya ve Honduras'da başkanlar, olağan kanunlar da dahil olmak üzere referandum yetkisine sahiptirler.[303]

Etkin bir demokratik araç olan referandum, otoriter ve popülist yöneticilerin halkı manipüle etmesi ile plebisite dönüşebilmekte ve otoriter rejimlerin elinde anti demokratik siyasal mühendislik araçlarından biri haline gelebilmektedir. Otoriter rejimler plebisiter referandumlar ile kendilerine ve eylemlerine meşruluk devşirebilmektedirler.[304]

2.6.4. Parlamenter Sistem

Parlamenter hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığına dayanan temsili demokratik rejimlerden biridir ve başkanlık sisteminden farklı olarak kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanır. Parlamenter rejim, yasama ve yürütme organları arasında işbirliğine dayanması nedeniyle kuvvetlerin işbirliği olarak da nitelendirilir.[305] Parlamenter sistem, rejimin asıl merkezinin parlamento olduğu, yasama yetkisine sahip parlamentodan, yürütmenin çıktığı (monarşik parlamenter rejimlerde sorumsuz devlet başkanının kaynağı yasama değildir) ve yürütmenin icracı kanadının parlamentoya karşı sorumlu olduğu, yasama ve yürütme organları arasında işbirliği ve karşılıklı etkileşim araçlarının bulunduğu hükümet modeli olarak tanımlanabilir.[306] Ancak parlamentoya bir parti çoğunluğunun hakim olduğu

[301] Kemal Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2020, s. 760-763.
[302] Özsoy Boyunsuz, s. 139.
[303] Açıl, s. 151
[304] Anayurt, s. 472-475; Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 763-764.
[305] Teziç, s. 503; Gözler, s. 242; Erdoğan, s. 453; Kaboğlu, s.138.
[306] Leon D. Epstein parlamenter rejimi, yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve yasamaya karşı siyasal sorumluluğunun bulunduğu hükümet biçimi olarak tanımlar. Bkz. Leon D. Epstein, "Parliamentary Government" International Encyclopedia of the Social Sciences, ed. David L. Sills

durumlarda rejimin denge denetimini sağlayan bu etkileşim vasıtaları, çoğunlukla kağıt üzerinde kalabilmektedir.[307]

Kökleri İngiltere'ye dayanan parlamenter rejim, başkanlık sistemi gibi bir tasarımın ürünü olmayıp İngiltere'de uzun bir tarihi süreçteki uygulamaların sonucu olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir.[308] Kuvvetler ayrılığı teorisinin düşünsel katkısıyla parlamenter rejim, 19. yüzyılda monarşilere bir tepki olarak burjuvazinin öncülüğünde ilkin Kıta Avrupa'sında sonra dünyadaki birçok ülkede uygulama bulmuştur.[309] Uygulandığı birçok ülkede farklı pratiklere sahip olsa da parlamenter rejimin ana unsurları şunlardır:

1- Parlamenter sistemde yürütme organı iki yapılıdır (düalist yürütme). Yürütmenin bir tarafında devlet başkanı, diğer tarafındaysa kabine veya hükümet olarak da adlandırılan bakanlar kurulu vardır. Parlamenter rejimin bir cumhuriyet olduğu devletlerde devlet başkanı cumhurbaşkanı iken, monarşik olduğu devletlerde kraldır. Kral, veraset yoluyla göreve gelir, cumhurbaşkanı ise parlamento tarafından seçilir. Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği parlamenter rejimler az da olsa vardır.[310]

2- Parlamenter rejimde yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanı, göreve geliş tarzına bakılmaksızın siyaseten sorumsuzdur.[311] Bu, devlet başkanının görevine son verilemeyeceği anlamına geldiği gibi devlet başkanınca yapılan işlemlerin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasını gerektirir. Siyasal sorumluluğun imzacı başbakanda ve bakanda olduğu, devlet başkanının ise mutlak bir şekilde sorumsuz olduğu karşı-imza kuralı adı verilen bu uygulama, tüm parlamenter rejimlerin en temel karakteristik özelliklerinden biridir. Cezai sorumluluk konusunda ise monarşiye ve cumhuriyete dayanan parlamenter rejimler birbirinden ayrılmaktadır. Monarşik parlamenter rejimlerde devlet başkanının cezai sorumsuzluğu mutlakken, cumhuriyetlerde cumhurbaşkanın sınırlı bazı suçlarda cezai sorumluluğu kabul edilmiştir.[312]

Macmillan and Free Press, New Tork, 1968, vol.11, s.419'dan nakleden Mehmet Turhan, ***Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası***, s. 43.

[307] Anayurt, s. 360-361.

[308] Anayurt, s. 360; Gözler, s. 251.

[309] Teziç, s. 504.

[310] Anayurt, s. 367.

[311] Teziç, s. 506.

[312] Teziç, s. 507.

Yürütme organının icracı ve sorumlu kanadı ise bakanlar kuruludur. Parlamento içinden seçilmek zorunda olan bir başbakan[313] ve yeteri kadar bakandan oluşan bakanlar kurulunun tamamı kolektif olarak ve kurulun üyesi her bir bakan bireysel olarak parlamentoya karşı sorumludur. Parlamenter rejimin en ayırt edici özelliği hükümetin yasama organının güvenine dayanmasıdır. Buna göre hükümet, yasamanın güvensizlik oyuyla düşebileceği gibi üyeleri bakanlar da aynı şekilde yasama organı tarafından görevden alınabilir. Hükümetin bu sorumluluğu salt siyasal olmayıp aynı zamanda cezaidir de.

3- Yürütmenin bir kanadı olan hükümetin yasamanın güvenine dayanmasına ve güvensizlik oyuyla görevden alınabilmesine mukabil yürütme de yasamayı feshedebilmektedir. Yürütmenin bu yetkisi, yasamanın elindeki koza karşı yürütmenin elindeki silah olarak nitelendirilir ve her iki organın denkliğinin bir sonucu olarak görülür.[314]

4- Parlamenter rejimi faklı kılan bir başka özelliği yasama ve yürütme organları arasındaki organik ve işlevsel işbirliğidir. Organik işbirliğine göre yürütme organının bir kanadı olan cumhurbaşkanının ve diğer kanadı olan hükümetin kaynağı parlamentodur. İki organ arasında bir diğer işbirliği işlevseldir. Buna göre yürütme organı başta kanun tasarıları olmak üzere yasama faaliyetine aktif olarak katılmaktadır. Bu durum parlamenter rejime özgü bir özelliktir.[315]

2.6.4.1. Parlamenter Sistemde Denge ve Denetim Araçları

Yürütmenin yasamadan sadır olduğu dolayısıyla varlık nedeninin ve meşruiyetinin yasamaya dayandığı parlamenter rejim, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında işbirliğine dayanır ve her iki kuvvet, karşılıklı bazı eylem araçlarına sahiptir.[316] Parlamenter denetim parlamentonun halk adına yürütme erki üzerinde gerçekleştirdiği denetim ve gözetim faaliyetidir. Bu denetim ve gözetim faaliyetlerinin yürütmenin eylemlerinin hukuka uygunluğu, yurttaşların hak ve özgürlüklerinin korunması, kamu kaynaklarının kullanımının etkin ve şeffaf olması gibi önemli işlevleri vardır.[317] Parlamenter sistemde parlamentoya, yürütme organı

[313] Erdoğan, s. 453.
[314] Anayurt, s. 374.
[315] Anayurt, s. 366; Teziç, s. 503.
[316] Kaboğlu, s. 138.
[317] Ömer Faruk Gençkaya, ***Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu***, Ed.: Hasan Erikli, Bahadır Yeşilırmak, 2012, s. 68-69.

üzerinde denetim faaliyetini icra edebilmesi için anayasa ve içtüzükle etkin denetim araçları verilmiştir. Soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru yürütmenin denetimini sağlayan önemli anayasal araçlardır. Ayrıca yürütme organının kanun yapımına katılması, uluslararası antlaşmaların parlamento tarafından onaylanması ve özellikle de parlamentonun bütçe hakkı her iki organ arasındaki diğer önemli etkileşim vasıtalarıdır. Tarafsız ve sorumsuz devlet başkanlığı makamı da parlamenter sistemlerde önemli denge unsurlarından biridir.

Parlamenter sistemlerde yasama faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir rolü bulunan yasama komisyonları, aynı zamanda yürütmenin denetiminde de önemli bir görev icra ederler. Bu denetim işlevi, parlamentolardaki daimi komisyonlar eliyle gerçekleştirildiği gibi geçici komisyonlar marifetiyle de yapılabilmektedir.[318] Ayrıca parlamenter denetim, sadece meclis genel kurulunda ya da meclis komisyonlarında sağlanmamakta, birtakım anayasal kuruluşlar da meclis adına denetim fonksiyonu icra edebilmektedir. Sayıştaylar bu anayasal kuruluşların en önemlilerindendir.

Yapılan araştırmalar, ülkelerin denetim imkânlarının gelir düzeyi, demokrasi seviyesi gibi bazı faktörlerden etkilendiğini ancak parlamenter sistemlerdeki yasama organlarının başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine nazaran daha etkili denetim mekanizmalarına sahip olduğu yönündedir. Keza bulgular, hükümetlerin gözetim ve denetim araçlarının arttırılmasının ülkelerin demokratik seviyelerini de arttırdığını göstermektedir.[319]

Parlamenter sistemde parlamento denetiminin etkinliğini belirleyen birçok faktör vardır. Bu faktörlerden kuşkusuz en önemlisi siyasi parti yapılarıdır.[320] Ortaya çıkışıyla siyasal rejimler üzerinde önemli rol oynayan siyasi partiler, parlamenter sistemde de hayati bir etkiye sahiptir.[321] Sartori de disiplinli partilerin parlamenter rejim üzerinde icra ettiği işlevlerin önemine vurgu yapar.[322] Parlamenter sistemlerde iktidarı elde eden çoğunluk partisi, yasama organı üzerinde de etkinlik kurmakta ve böylece parlamenter denetim mekanizmalarını işlevsiz bırakabilmektedir. Disiplinli parti yapısına ek olarak iki parti sisteminin ve basit çoğunluğa dayanan seçim

[318] Mustafa Karaman, ***Demokratik Siyasal Sistemde Parlamenter Denetim ve Türkiye Uygulaması***, Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2020, s. 60-70.
[319] Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst, Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation, ***Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective***, Ed.: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M.Olson and Lisa von Trapp, The World Bank, Washington DC, 2008, s. 20-22.
[320] Karaman, s. 44-45.
[321] Erdoğan, s. 454.
[322] Sartori, s. 242.

sisteminin egemen olduğu çoğunlukçu Westminster hükümet sistemi[323] bunun en bariz örneklerinden biridir. "Başbakanlık Sistemi" adı da verilen bu hükümet sisteminde kuvvetlerin ayrılığından ziyade kuvvetlerin kaynaşmasından bahsetmek mümkündür.[324] Örneğin bu demokratik modelin hayat bulduğu İngiltere'de, disiplinli bir parti tarafından kurulan hükümet üzerinde parlamenter denetim mekanizmalarının etkinliği oldukça düşüktür. Disiplinli siyasi partilerin olumlu yönü ise parlamenter sistemin yumuşak karnı olan hükümet istikrarsızlığını giderebilmesidir.[325]

- **Meclis Denetimi**

✓ **Soru**

Soru, parlamenterlerin herhangi bir konu hakkında hükümet üyelerinden bilgi talep etmelerini içeren parlamenter denetim vasıtalarından biri ve en yaygın olanıdır. Ayrıca soru, her bir parlamenterin parti disiplininden ayrı olarak tek başına sahip olduğu bir denetim aracı olması bakımından da ayrı bir öneme sahiptir.[326] Soru, cevabın veriliş şekline göre sözlü ve yazılı olmak üzere iki türdür: Cevabın sözlü verilmesinin öngörüldüğü hallerde sözlü, cevabın yazılı verilmesinin istenildiği durumlarda yazılı soru söz konusudur. Kimi ülkelerde her iki yöntem de uygulanmaktadır.[327]

Sözlü soruların cevaplandırılması amacıyla birçok ülke parlamentosunda soru zamanı uygulaması vardır.[328] Hükümet üyelerinin belirlenen zaman aralıklarında parlamenterler tarafından sorulan sorulara cevap vermesini öngören soru zamanı, hükümet politikalarının hem parlamentonun hem de kamuoyunun yakın ilgisi nedeniyle denetimi sürekli kılan etkili bir mekanizmadır.[329]

Parlamentonun sahip olduğu bir diğer denetim aracı yazılı sorudur. Bazı istisnai ülke örnekleri[330] dışında yazılı soru sorabilme, her parlamento üyesinin tek başına kullanılabildiği bir denetim aracıdır.

---

[323] Sartori, s. 141.
[324] Özbudun, s. 22-23.
[325] Turhan, ***Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası***, s. 61.
[326] Gençkaya, s. 73.
[327] Anayurt, s. 371.
[328] Hironori Yamamoto, ***Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments***, Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 2007, s. 49.
[329] Karaman, s. 50.
[330] Yamamoto, s. 55.

Soru, parlamentonun bilgiye ulaşımını sağlama, kamuoyu oluşturarak hükümet üzerinde baskı oluşturabilme, hükümetin hesap verebilirliğini ve denetimini sağlama gibi işlevler icra eden parlamenter sistemin çok sık kullanılan etkili bir denetim aracıdır.[331]

✓ **Meclis Araştırması**

Etkin bir denetim ancak parlamentonun doğru bilgiye erişimi ile mümkündür. Dolayısıyla bilgi edinme parlamenter denetimin ön koşuludur.[332] Parlamentonun bilgi edinme yollarından biri de meclis araştırmasıdır. Meclis araştırması, parlamentonun kendisini ilgilendiren bir konuda yürütme organından bağımsız olarak kendi araçlarıyla bilgi edinebilmesidir. Meclisler, bu bilgi edinme amacını kuracakları komisyonlar marifetiyle gerçekleştirirler.[333]

Meclis araştırması, sadece parlamenter sisteme özgü bir denetim aracı olmayıp aynı zamanda başkanlık sisteminde de yasama organının sahip olduğu bir denetim vasıtasıdır. Örneğin ABD'de anayasal bir düzenleme olmamasına rağmen meclis araştırması, yasama faaliyetinin doğasının bir gereği olarak kabul edilmektedir.[334]

Meclis araştırması, herhangi bir konuda verilen araştırma önergesinin yasama organı tarafından kabulü ile başlar. Yasama organının önergeyi kabulü sonrası kurulan komisyon tarafından, incelenen konuya ilişkin rapor hazırlanır ve bu rapor, meclise sunularak görüşülür. Meclis araştırması da soru gibi iktidarın siyasal sorumluluğuna neden olmayan bir denetim aracıdır.[335]

Parlamentonun meclis araştırması yoluyla yapacağı denetimin etkinliği, parlamenter sistemdeki yasama ve yürütme organları arasında var olan kaynaşmış ilişki biçimi ve disiplinli siyasal partilerin varlığı nedeniyle düşüktür. Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran iktidar partisi, kendi sorumluluğuna giden bir yolu açabilecek ve kendisini zor duruma düşürebilecek bir meclis araştırmasını kabul etmeyecektir.[336]

---

[331] Gençkaya, s. 70-71.
[332] Erdal Onar, ***Meclis Araştırması***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 3-4.
[333] Ergun Özbudun, ***Parlâmanter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962, s. 99.
[334] Onar, s. 15.
[335] Anayurt, s. 372-373.
[336] Onar, s. 126-130.

Bu nedenle meclis araştırması, parlamenter rejimlerde çok kullanılan bir denetim yolu değildir.[337]

✓ **Meclis Soruşturması**

Tarihi kökenleri İngiltere'deki *impeachment* usulüne dayanan[338] meclis soruşturması, başbakanın veya bakanların görevleriyle ilgili bir suç isnadının mecliste kurulacak bir komisyon aracılığıyla araştırılmasını içeren bir denetim mekanizmasıdır. Başbakanın veya bir bakanın suç işlediği iddiasıyla meclis soruşturma usulünün işletilmesi, parti disiplinine sahip günümüz parlamenter rejimlerinde oldukça güçtür. Ancak meclis soruşturması, işletilebilmesi halinde hükümetin düşmesiyle neticelenebileceğinden etkin bir denetim yolu olarak kabul edilir.[339]

Meclis soruşturması, bu konuda verilecek soruşturma önergesinin mecliste kabulü ile başlar. Önergenin kabulü sonrası suç isnadının soruşturulması amacıyla bir komisyon kurulur. Komisyon raporunun meclis genel kurulunda kabul edilmesi halinde, ilgili hükümet mensubu hakkında ceza yargılama süreci başlamış olur. Bazı ülke uygulamalarında soruşturmaya konu kişinin başbakan olması halinde hükümet düşmektedir.[340]

Şu haliyle meclis soruşturması, meclisten çıkan hükümetin sorumlu olduğu meclise karşı üyelerinin cezai sorumluluklarının yolunu açan, böylece önemli yargısal ve siyasal sonuçlar doğurabilen önemli bir parlamenter denetim aracıdır.

✓ **Genel Görüşme**

Genel görüşme, önemli ülke meselelerinin yasama organında parlamenterlerin tümünün katılımıyla müzakere edilmesidir. Genel görüşmeye ilişkin istem, muhalefet partilerinden gelebileceği gibi iktidar partisinden de gelebilir. Hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açmayan genel görüşmeye salt önerge sahibi milletvekilleri değil, tüm milletvekilleri katılabilmektedir. Şu haliyle genel görüşme, sadece ilgili bakanın cevap verebildiği sorudan farklıdır.[341] Genel görüşmenin etkin bir denetim sağlayabilmesi ise ancak hükümet faaliyetlerine ilişkin olması halinde mümkündür.

---

[337] Özbudun, ***Parlâmanter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları***, s. 121-123.
[338] Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, ***1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku***, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 293.
[339] Anayurt, s. 373.
[340] Anayurt, s. 373.
[341] Özbudun, ***Parlâmanter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları***, s. 57.

Hükümet icraatlarıyla ilgisi olmayan, bilgi amaçlı ve istişarî nitelikteki genel görüşmeler, yürütme erkinin denetimini sağlamamaktadır.[342]

✓ **Gensoru**

İlkin Fransa'da ortaya çıkan[343] ve parlamenter sisteme özgü bir denetim aracı olan gensoru, hükümetin veya bir bakanın politikalarına yönelik bir genel görüşme istemi olup akabinde verilecek güvensizlik önergesiyle ilgili kişinin görevden alınmasına yol açabilen etkili bir siyasal denetim aracıdır.[344] Gensoru, hükümetin veya bir mensubunun politikaları hakkında açıklama istemeye yöneliktir ve ancak söz konusu açıklamanın yeterli olmaması halinde siyasal sorumluluğu gerektirir.[345] Gensorunun gündeme alınabilmesi, bu hususta önergenin parlamentoda kabulü ile mümkündür. Kabul edilmesi halinde gensorunun görüşülme tarihi belirlenir. Öngörülen tarihte yapılan görüşmeler sonrası gensoru oylaması yapılır. Oylamanın sonucunda güvensizlik çıkması, önergenin konusuna göre ilgili bakanın görevden alınmasına ya da hükümetin düşmesine yol açar.[346] Doğurduğu sonuçlar itibariyle parlamenter rejimin bu en etkili denetim aracı, hükümetin disiplinli bir çoğunluğa sahip olması halinde işlerlik kazanmaz.[347]

- **Bütçe**

Yasamanın yürütme organı üzerinde sahip olduğu en güçlü denetim vasıtası bütçedir. Ona bu gücü veren, yürütme organının vergi toplayabilme ve harcama yapabilmesinin yolunun parlamento tarafından kabul edilmiş bir bütçe kanunundan geçmesidir.[348] Şu haliyle bütçe, hükümet sistemi tercihi ne olursa olsun yasamanın yürütme karşısındaki önemli bir silahıdır. Ancak bütçeyi parlamenter sistemde daha da etkin kılan unsur, parlamentoya karşı sorumlu olan bir hükümetin hazırladığı bütçe kanununun parlamento tarafından kabul edilmemesinin o hükümetin istifasını gerektirmesidir.[349] Bu, bütçe kanunlarının siyasal bir nitelik taşımasının, bir

[342] Melikşah Yasin, ***İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi***, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 63-64.
[343] Özbudun, ***Parlâmanter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları***, s. 73.
[344] Anayurt, s. 372.
[345] Karaman, s. 58-59.
[346] Anayurt, s. 372.
[347] Özbudun, ***Parlâmanter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları***, s. 90.
[348] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 962.
[349] Bedri Gürsoy, ***Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe***, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981, s. 45; Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 963.

hükümetin hedeflerini ve siyasal programını göstermesinin bir sonucudur.[350] Ancak birçok ülkede, bu arada Türkiye'de, bütçelerin yasama organı tarafından kabul edilmemesi ya da mali yılbaşına yetiştirilmemesi halinde yaşanabilecek krizleri önleyebilmek için alınmış bazı yasal ve anayasal tedbirler vardır. Parlamentoların bütçe üzerindeki etkinliğini azaltan bu düzenlemeler çoğunlukla, yeni bütçenin kabulüne kadar geçici bütçe yapılmasıdır şeklindedir ki bu geçici bütçe, birçok ülkede bir önceki yılın bütçesinin uygulanması şeklinde gerçekleşmektedir.[351]

- **Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması**

Uluslararası antlaşmaların imza edilmesinden sonraki bir diğer aşama uluslararası antlaşmanın onaylanması ve yürürlüğe girmesidir. Uluslararası antlaşmaların akdedilmesine ilişkin önemli bir belge niteliği taşıyan 1969 Viyana Sözleşmesi'nin 7. maddesine göre devlet ve hükümet başkanları ve dışişleri bakanları herhangi bir yetki belgesine sahip olmaksızın ülkeleri adına uluslararası antlaşmayı imzalayabileceklerdir.[352] Yetki belgesi olmaksızın uluslararası antlaşma imzalayabilecekleri sayan sözleşme, sayılanlar dışındakilerin antlaşma imzalayabilmelerini yetki belgesi şartına tâbi tutmuştur. Bu yetki belgesinin verilmesi de yine yürütme organına aittir. Şu haliyle uluslararası antlaşma akdedilmesi tamamen yürütme organına ait bir görevdir.[353]

İmzalanan uluslararası antlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için gerekli olan sonraki aşama antlaşmanın onaylanmasıdır. Bu aşamada parlamentolar, önemli bir işlev icra ederler. Parlamenter rejimle yönetilen Belçika ve Lüksemburg'da uluslararası antlaşmanın onayı, parlamentoya ait bir yetki iken; İngiltere, Avusturya, Almanya, Danimarka, Hollanda, İspanya, İtalya, İsrail, Japonya, Norveç, İzlanda, Portekiz, Yunanistan, İrlanda, İsviçre ve İsveç'te, uluslararası antlaşmanın onaylanması yetkisi, devlet başkanına veya hükümete verilmişse de bu onaylama yetkisinin kullanılabilmesi için ülke parlamentolarının söz konusu antlaşmayı "uygun bulması" zorunluluğu aranmıştır.[354]

---

[350] Gürsoy, s. 45.
[351] Ian Lienert, "Role of the Legislature in The Budget Process", ***Internatıonal Monetary Fund***, April, 2010, s. 5.
[352] Enver Bozkurt, Yasin Poyraz, Selcen Erdal, ***Devletler Hukuku***, 10. Baskı, Legem Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 48.
[353] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 642-643.
[354] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 667.

- **Yürütmenin Yasama Faaliyetine Katılması**

Yasama ve yürütme organları arasında fonksiyonel ve organik işbirliğine dayanan parlamenter rejimde işbirliğinin fonksiyonel veçhesini, kanunların çoğunlukla yürütme organı tarafından hazırlanması ve yasamanın kabul etmesi oluşturur.[355] Zira parlamenter rejimde yürütme organı, kanun teklifinde bulunma yetkisine sahip olup mecliste kabul edilen kanunların neredeyse tamamı, hükümet tekliflerinden oluşur. Kanun yapımı, parlamenter rejimlerde yürütme organının yegane yasama faaliyeti değildir. Parlamenter rejimlerde hükümet üyelerinin tamamı ya da büyük çoğunluğu, parlamenterlerden oluştuğu için aynı zamanda mensubu bulundukları parlamentonun çalışmalarına katılabilmektedirler. Parlamento oturumlarına katılmak ve söz alarak konuşma yapmak hükümet üyelerinin yasama çalışmaları arasında sayılabilecek diğer faaliyetleridir. Ayrıca yürütme organının yasama organını toplantıya çağırabilmesi ve parlamentonun hükümetin siyasal sorumluluğuna gidebilme silahına karşılık, sahip olduğu parlamentoyu fesih yetkisi de yürütme organı ile yasama organı arasında var olan etkileşim araçları arasında gösterilebilir.[356]

- **Devlet Başkanlığı**

Düalist bir yürütme organına sahip parlamenter rejimlerde yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanlığı, erkler arasında uzlaşıyı sağlayan ve hakemlik yapan bir makamdır.[357] Başkanlık rejimlerinde arabuluculuk yapabilecek bir devlet başkanlığı makamının yokluğu, bu hükümet sistemini esneklikten ve iktidarı sınırlandıracak bir araçtan mahrum bırakmaktadır.[358] Veraset veya seçim yoluyla bu makama gelen devlet başkanları, devletin varlığını temsil ederler ve aynı zamanda sorumsuzdurlar. Bu sorumsuzluk, verasetle intikal eden ve kralın devlet başkanı olduğu monarşik parlamenter rejimlerde mutlak iken, seçimle işbaşına gelen bir cumhurbaşkanının devlet başkanı olduğu parlamenter rejimlerde ise sınırlıdır. Monarşilerde kralın hukuki, cezai ve siyasi sorumsuzluğu mutlaktır. Buna mukabil cumhuriyete dayanan parlamenter rejimlerde cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu mutlakken, hukuki ve bazı hususlarla sınırlı olarak cezai sorumluluğu mevcuttur.[359]

---

[355] Turhan, ***Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası***, s. 43.
[356] Gözler, s. 247; Hüseyin Nail Kubalı, ***Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler***, Ersa Matbaacılık, İstanbul, 1965, s. 509, 514.
[357] Turhan, ***Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası***, s. 52.
[358] Linz, s. 153.
[359] Burhan Kuzu, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961 ve 1982 Anayasalarında Durum", ***İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası***, Cilt 53, Sayı 1-4, 1990, s. 37.

Yürütmenin bu sorumsuz kanadının bir başka özelliği tarafsız oluşudur. Devlet başkanlarının tarafsızlığı devletin ve milletin birliğini temsil etme misyonunu gerçekleştirebilmelerinin ve devlet organları arasında uzlaşı sağlama ve hakemlik görevini ifa edebilmesinin ön koşuludur. Yansız ve partiler üstü kişiliğe sahip devlet başkanları, özellikle cumhuriyet yönetimlerinde sahip oldukları önemli yetkilerin de etkisiyle parlamenter sistemlerin önemli bir denge unsurudurlar.[360]

Devlet başkanlarının denge ve denetimi de sağlayabilecek olan en önemli yetkilerinden biri, parlamentoyu fesih yetkisidir. Fesih yetkisi, parlamentonun elinde bulunan güvensizlik oyuna mukabil yürütme organının kullanabileceği önemli bir silahtır.[361] Yine devlet başkanlarının parlamentoyu toplantıya çağırma, toplantıyı erteleme ve toplantıları kapatma yetkisi,[362] parlamento karşısında sahip oldukları önemli denge ve denetim araçlarıdır. Parlamenter rejimlerde devlet başkanlarının uyarma görevini yerine getirmelerini sağlayan yetkisi ise mesaj vermedir.[363] Anayasa ile verilen bu yetkiyle devlet başkanları, ülke meselelerine ilişkin görüşlerini parlamentoya aktarma fırsatı bulurlar.[364] Ayrıca devlet başkanlarının kanunları veto edebilme ve referanduma götürebilmenin yanı sıra yürütmeye ve yargıya ilişkin sahip oldukları bazı yetkiler denge denetimi sağlayan önemli anayasal araçlardır.

2.6.4.2. Parlamentoların Tarihi Hakkı: Bütçe

- **Bütçe Kavramı**

Bütçe, hakkında çok sayıda tanım yapılmış kavramlardan biridir. Konumuzla ilgili olarak kamu bütçesine ilişkin tanımlardan birinde bütçeyi, "*kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belge*" olarak tanımlayan[365] Batırel*;*

[360] Avrupa'daki parlamenter monarşilerde, kralların sahip oldukları yetkiler çoğunlukla semboliktir ya da uzun bir süredir kullanılmamaktadır. Örneğin İngiltere'de kral, sahip olduğu veto yetkisini 1707'den bu yana kullanmamaktadır. Bkz. Kemal Gözler, ***Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi***, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001, s. 147. Buna mukabil parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanlarının yetkileri çok daha geniştir ve bu yetkiler devlet başkanları tarafından kullanılır. Örneğin Türkiye'de 1982 Anayasasının ilk hali cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler vermiştir.

[361] Gözler, ***Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi***, s. 132.

[362] Gözler, ***Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi***, s. 141-143.

[363] Gözler, ***Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi***, s.120.

[364] Gözler, ***Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi***, s. 143-145.

[365] Ömer Faruk Batırel, ***Kamu Bütçesi***, İ.İ.T.İ.A. Nihad Sâyar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1979, s. 1.

bütçeyi, hukuki yönden ise parlamentoların yürütme organını; mahalli idarelerdeyse yerel halkın yöneticilerinin faaliyetlerini denetleme aracı olarak tanımlar. Başka bir ifadeyle bütçe, ulusun kendi temsilcileri aracılığı ile kendi adına hareket eden otoriteyi denetleme vasıtasıdır.[366] Duverger'nin tanımında ise bütçe, geleceğe ilişkin gelir ve gider tahminleri içeren ve bu tahminlerin gerçekleşmesini sağlamaya olanak tanıyan belgelerdir. Duverger'ye göre bütçe, sadece geleceğe yönelik faaliyet planları içermez, aynı zamanda bu faaliyetlerin sınırını da çizer. Başka bir deyişle bütçe, kamu makamlarının faaliyetlerinin sınırlarını da kesin olarak belirlemektedir.[367]

Bütçeyi "*gelecek yıla ait devlet gelir ve masraf tahminlerini her toplumun muhtaç olduğu sosyal, siyasal ve ekonomik makro dengeleri koruyacak noktada tespit etmeye özen gösteren; hükümetler tarafından hazırlanıp parlamento tarafından kabul edilmiş, mali nitelikteki yasa*"[368] olarak tanımlayan Gürsoy, eserinde çok sayıda tanıma yer verdikten sonra bütçenin tanımlarında yer alan on yedi temel özelliği sayar.[369]

Hukuki niteliği bakımından bütçe, kamu gelirlerini toplama ve harcama yapma konusunda devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine belirli süreyle tahdidi olarak yetki veren bir şart işlemdir.[370]

Tüm tanımların ortak özelliklerinden biri, bütçelerin ancak bir yasa ile yapılabileceği dolayısıyla münhasır bir meclis tasarrufu olmasıdır. Ancak meclisler, bu yetkilerini aşağıda tarihsel süreçte anlatıldığı üzere uzun bir mücadelenin sonunda elde edebilmişlerdir. Hatta öyle ki vergiye onay yetkisi ve onunla çok yakından alakalı bütçe hakkının kazanımı, meclislerin ortaya çıkmasının da temel nedeni olmuştur.[371] Kralın öte deyişle devletin halktan toplayacağı vergiler için halkın Gürsoy'un ifadesiyle "*nereye, ne kadar, niçin harcayacaksın bize söyle ve bize danış*"[372] demesi ve bunun halkın temsilcileri vasıtasıyla yapılması, "bütçe hakkı" denilen kavramın ortaya çıkmasının başlangıcı olmuştur. Tarihsel süreç içerisinde bütçe hakkı, ilk olarak başta vergi olmak üzere kamu gelirlerinin, sonra harcamaların parlamento

[366] Batırel, s. 2.
[367] Maurice Duverger, ***Âmme Maliyesi***, Çev.: İsmail Hakkı Ülkmen, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1955, s. 65.
[368] Gürsoy, s. 6.
[369] Gürsoy, s. 7-8.
[370] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 222.
[371] Kemal Gözler, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", ***Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, c.I, s. 365.
[372] Gürsoy, s. 72.

tarafından onanması ve son olarak gelirin ve giderlerin onanmasının her yıl parlamento tarafından yapılması şeklinde gelişmiştir.[373] O halde bütçe hakkı, başta vergi olmak üzere başka kaynaklardan elde edilen gelirlerin nereye, ne kadar harcanacağının belirlenmesi ve bunun onaylanmasından ibaret bir haktır.[374] Bugün bu hakkı kullanacak olanlar şüphesiz millet adına hareket eden halkın temsilcileridir. Bütçe hakkı, sadece gelirlerin toplanmasının ve harcanmasının onayından ibaret olmayıp bütçe sonuçlarının halkın temsilcileri vasıtasıyla denetimi de bütçe hakkının kapsamına dahildir.[375] Türk Anayasa Mahkemesi de bütçe hakkını bir kararında şu şekilde tanımlar: "*Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bir başka ifadeyle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır.*"[376] Bütçe yapma hakkını kazanan meclisler, bu yetkilerini zaman içinde korumayı başarmıştır. Bugün bütçe hakkı, meclislerin yürütme organı üzerinde etkin bir denge ve denetim yapabilmelerine olanak sağlayan en önemli yetkilerinden biridir ve bütçe hakkı, bu önemi nedeniyle hemen her ülkede en üst norm olan anayasalarda düzenleme bulmaktadır. Keza bütçe hakkının denetimini gerçekleştirecek Sayıştaylar da benzer bir şekilde çoğunlukla anayasalarda düzenlenmekte ve böylece anayasal güvence altına alınmaktadır.[377]

Yürütme organının faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi, ancak bir bütçeye sahip olması ile mümkündür. Bu nedenle yürütme organı, bütçeyi onaylama yetkisine sahip yasama organı ile işbirliği yapmak ve ihtiyacı olan bütçeyi meclis onayından geçirmek zorundadır. İşte bu durum, bütçeyi yasama organının sahip olduğu oldukça önemli bir anayasal araç kılmaktadır.[378] Bu anayasal araç, Madison'ın ifadesiyle "*hükümetin diğer kollarının fazla uzanan ellerini törpüleyen ya da en azından törpülemesi umulan güçlü bir araçtır.*" Madison, bütçe yetkisini "*bir anayasanın tüm*

[373] Bedî Necmeddin Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe***, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976, s. 16.
[374] Nihat Edizdoğan, ***Kamu Bütçesi***, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s. 19.
[375] Gürsoy, s. 45.
[376] Anayasa Mahkemesinin 14.02.2018 tarih ve 2016/47 Esas ve 2018/10 Karar sayılı kararı.
[377] Gürsoy, s. 14.
[378] Ümit Güveyi, "Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum", ***Terazi Hukuk Dergisi***, Cilt 14, Sayı 155, 2019, s. 1362.

sakıncalarının giderilmesi ve tüm adil ve yararlı tedbirlerin yürürlüğe girebilmesi için halkın doğrudan temsilcilerine verebileceği en etraflı ve etkili silah" olarak görmektedir.[379] Gerçekten de yasama organının yürütmeye süreyle sınırlı olarak harcama yetkisi vermesi ve sonra bu harcama yetkisini denetleyebilmesi, organlar arasında etkin bir denge denetim sağlamaktadır.

Bütçe hakkının tarihi gelişimi, her ülkede aynı şekilde olmamıştır. Ülkelerin içinde bulunduğu siyasi, içtimai ve iktisadi yapı bütçe hakkının farklı şekillerde gelişmesini sağlamıştır.[380] Keza parlamentonun ortaya çıkmasına kaynaklık eden bütçe hakkının gelişiminde ülkeler arasındaki farklılığın bir başka nedeni, ülke parlamentolarının güçlenmesinin ve egemenlik yetkilerinden bir kısmını elde edip kullanmaya başlamasının birbirinden farklı olmasıdır. Feyzioğlu'na göre bütçe hakkının gelişimi, ülkelerin demokrasi ve parlamenter sistemde kaydettikleri ilerlemeyle uyumludur.[381]

- **Tarihi Gelişimi**

✓ **İngiltere**

"*Fiziksel varlığımızın kefaret ödenmek suretiyle esaretten kurtarılması, en büyük oğlumuzun şövalyeliğe kabul töreni ve en büyük kızımızın ilk evliliği hariç, krallığımızda Genel Meclis onayı olmadıkça şövalyelerimizden askerlik hizmeti karşılığı vergi ya da katkı parası alınmayacak…*"[382] Kralın mutlak yetkilerini sınırlayan ilk belge olarak kabul edilen 1215 tarihli Magna Carta Libertatum'un bütçe hakkına ilişkin tarihin bilinen ilk yazılı hükmünü içeren 12. maddesi,[383] üç istisna dışında vergilendirmeyi meclisin rızası şartına bağlamıştır. Soylular, din adamları ve mülk sahiplerinin temsilcilerinin yer aldığı *Magnum Concilium* adı verilen bu meclisin izni olmaksızın vergi alınamamasına ilişkin bu hüküm "temsilsiz vergi olmaz" şeklinde formüle edilmiştir.[384] Vergilendirmenin ancak halkın temsilcileri eliyle yapılacağını ifade eden "temsilsiz vergi olmaz" ilkesi, daha sonra liberal demokrasilerin en temel anayasal ilkelerinden biri olmuştur.[385] Bir süre sonra

[379] Hamilton, Madison, Jay, s. 409.
[380] Cuma Çataloluk, "Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi" ***Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt 10, Sayı 2, 2008, s. 92.
[381] Feyzioğlu, s. 16.
[382] (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/magna-carta.html. 14 Haziran 2021.
[383] Mehmet Selim Bağlı, "Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı", ***Yasama Dergisi***, Sayı 20, 2012, s. 56.
[384] Kemal Gözler, ***Devletin Genel Teorisi***, 8. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2017, s.204.
[385] Nami Çağan, "Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 37, Sayı 1, 1980, s. 131.

parlamento adını alacak olan meclis, zamanla gücünü arttıracak, soylular ile kral arasında başlayan ve ilk meyvesini Magna Carta'da vermiş olan bu çatışma, yüzyıllar boyunca sürecektir. İşte İngiliz siyasal kurumlarının ve demokrasisinin oluşmasının kökeni, daha sonra soylu olmayan halkın temsilcilerinin de yer alacağı parlamento ile kral arasında yaşanan bu çatışmada yatmaktadır.[386]

İlk kez İngiltere'de ortaya çıkan parlamentonun sahip olduğu ilk yetki, vergi alınmasına onay yetkisidir.[387] İngiltere tarihinde parlamentonun elde ettiği kazanımların çoğu, sahip olduğu bu vergiye onay silahının kullanılması ile gerçekleşmiş, parlamentonun yasama yetkisini elde etmesi ise daha sonra olmuştur.[388]

Parlamento ile kral arasında devam eden mücadelenin bir sonraki durağında kral, 1628 yılında Petition of Rights (Haklar Dilekçesi) ile bir kez daha vergilendirmede ve krala yapılacak para yardımlarında parlamentonun onayını almayı kabul etmiştir. Ancak Kral I. Charles, sadece bir yıl sonra parlamentoyu feshedecek, parlamento 11 yıl boyunca toplanamayacaktır. Ne var ki vergiye ihtiyacı olan Kral, 1640 yılında yeniden parlamentoyu toplamak zorunda kalmıştır. Kral I. Charles ile parlamento arasında devam eden bu çatışma, 1648'de parlamentonun zaferiyle sonuçlanmış, Kral I. Charles idam edilmiştir.[389]

Vergilendirmede önemli bir başka dönemeç, bir başka İngiliz anayasal belgesi olan 1689 tarihli Bill of Rights'tır (Haklar Bildirisi). Parlamentonun kanun yapmak yetkisini tam olarak ele geçirdiği ve nihai zaferini ilan ettiği bu anayasal belgede, parlamento onayı olmaksızın tahtın yararına vergi ve para toplamanın yasadışı olduğu düzenlenmiştir.[390] Aynı dönemde gerçekleşen bir başka önemli gelişme, parlamentonun devlet harcamaları üzerinde de denetim sağlamasıdır. Hollanda ile sürdürdüğü savaş için vergi koymak isteyen Kral'ın bu isteğini kabul eden parlamento, savaş için yapılacak harcamanın tutarını da önceden belirlemiş ve sınırlamıştır. Savaş harcamalarının denetimini, daha sonra tahtın harcamalarının

---

[386] Cem Eroğul, ***Anatüzeye Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş)***, 8. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2005, s. 38-40.
[387] Kemal Gözler, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", ***Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, Cilt I, s. 365-374.
[388] Kemal Gözler, ***Devletin Genel Teorisi***, s. 210.
[389] Gözler, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", s. 370-371.
[390] Edizdoğan, s. 21.

sınırlandırılması ve denetimi takip etmiştir.[391] Kamu gelirleri üzerinde denetim sağlayan parlamento, böylece kamu giderleri üzerinde de denetim hakkını elde etmiştir.[392] Parlamentonun yapılacak harcamalar nispetinde vergilendirmeye izin vermeye başlaması ve bunu bir yıl ile sınırlandırması, İngiltere'de bütçe uygulamasının başlangıcı olmuştur.[393] Daha sonra 1787 yılında kabul edilen Consolidated Fund Act (Konsolide Fonlar Kanunu) ile kaynağı ne olursa olsun tüm kamu gelirleri ve harcamaları bütçe içine alınmış, 1802 yılında ise bütçe kanuna ek gelir ve gider cetvellerinin hazırlanması ve bütçenin yayımlanması usulü kabul edilmiştir.[394] İngiltere'de bütçe tasarılarının hazırlanması, 1706 yılından bugüne hükümete ait bir görevdir. Hazırlanan bütçe tasarıları parlamento tarafından onaylanır ve yine hükümet tarafından uygulanır.[395] İngiltere'de doğup gelişen bu bütçe uygulamaları, daha sonra başka ülkelere de esin kaynağı olmuştur.[396]

İktidarın sınırlandırılmasına yönelik ilk somut girişim, İngiltere'de yöneticilerin vergi koyma güçlerine getirilen sınırlamayla gerçekleşmiştir. Parlamentonun ortaya çıkışı ve daha sonra yasama yetkisini ele geçirmesi de işte bu sınırlandırma çabasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.[397] Keza parlamenter demokrasinin köklerini de kralın sahip olduğu vergi toplama yetkilerine getirilen kısıtlamalarda bulmak mümkündür.[398]

Bugün İngiltere'de bütçe yapım sürecinin başat aktörü kabinedir. Zaman zaman yasamanın bütçe sürecindeki etkinliğini arttırmaya yönelik çabalar olmuşsa da kabinenin bütçe yapımındaki etkinliği hâlâ oldukça fazladır. Bunun temel nedeni İngiltere'nin disiplinli iki partiye ve çoğunluğa dayanan Westminster modeli demokrasisidir. Bu hükümet modelinde, parlamentonun bütçe denetimine yönelik çabalarını akim kılan, çoğunluğu elinde tutan disiplinli bir parti iktidarının her

[391] Gürsoy, s. 76.
[392] Mutluer, Öner, Kesik, s. 45.
[393] Bedî N. Feyzioğlu, "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", ***İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları***, Sayı 29, 1983, s. 4; Gözler, ***Devletin Genel Teorisi***, s. 210.
[394] Edizdoğan, s. 21.
[395] Gürsoy, s. 78.
[396] Mutluer, Öner, Kesik, s. 45; Gürsoy, s. 78.
[397] Nami Çağan, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Mâliyesinin Parlamenter Kontrolü", ***Anayasa Yargısı Dergisi***, Cilt 2, 1985, s. 199; Kemal Gözler, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", s. 372; Müge Vatansever, "Vergilerin Kanunîliği İlkesinin Tarihî Gelişimi", ***Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Hakan PEKCANITEZ'e Armağan***, Cilt 16, 2014, (Basım Yılı: 2015), s. 4817.
[398] Nami Çağan, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Mâliyesinin Parlamenter Kontrolü", s. 199.

girişimi güvenoyu olarak algılamasıdır.[399] İngiltere'de hükümet tarafından hazırlanan bütçe teklifinin reddedilme olasılığı neredeyse yoktur. Hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olduğu ve parlamentonun güvenine dayandığı İngiltere'de, bütçe teklifinin reddi, hükümetin güvenoyu alamaması anlamına gelir. Fakat hükümetin parlamentoyu feshederek seçimlere gidebilme yetkisine sahip olması, iki organ arasında güç dengesini sağlayan önemli bir araçtır.

✓ ABD

Vergilendirme, İngiltere'de iktidarın sınırlandırılması ve parlamenter demokrasiye giden yolun açılmasına sebep olurken; ABD'de bağımsızlık hareketinin başlamasına neden olmuştur. ABD bağımsızlık savaşı, kolonilere İngiltere tarafından vergi konulması ve kolonilerin "temsilsiz vergi olmaz" ilkesi uyarınca bu vergilere tepki göstermesi ile başlamıştır.[400] İngiltere'nin 1765 yılında ilk dolaysız vergi kanunu olan Damga Vergisi Kanunu ile getirmiş olduğu vergiler, kolonilerin İngiltere Parlamentosunda temsilcilerinin olmaması nedeniyle oluşan büyük tepkiler nedeniyle bir yıl sonra iptal edilmiştir. 1767 yılında çeşitli ürünlerin vergilendirilmesini içeren Townshend Yasası da koloniler tarafından kabul edilmemiş, çay dışındaki diğer ürünlere ilişkin vergilerin iptal edilmesi de kolonilerin itirazlarını dindirmeye yetmemiştir. Nihayet bu gerilim, 1775 yılında yerini sıcak çatışmaya bırakmıştır.[401] İngiltere'nin, kolonileri vergilendirme konusundaki ısrarı, ABD Devrimi'nin tetikleyicisi olmuştur. Savaş devam ederken 12 Haziran 1776'da Virginia İnsan Hakları Bildirisi kabul edilmiş, kısa bir süre sonra 4 Temmuz 1776'da koloniler, bağımsızlık bildirisi ile bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. "Temsilsiz vergi olmaz" ilkesi Virginia İnsan Hakları Bildirisi'nde yerini alırken[402] rıza olmaksızın vergi alınamayacağı, Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'nde ifade edilmiştir.[403] Nihayet savaş, 1783 yılında imzalanan Paris Antlaşması'yla, kolonilerin zaferiyle sonuçlanmıştır.

---

[399] Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, ***Parlamento ve Sayıştay Denetimi***, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 44-45.
[400] Mutluer, Öner, Kesik, s. 47.
[401] Mutluer, Öner, Kesik, s. 47-48.
[402] (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/virginia-insan-haklari-bildirisi-1776.html, 21 Haziran 2021.
[403] (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/amerikan-bagimsizlik-bildirgesi-1776.html, 21 Haziran 2021.

Savaş sonrası federal devlet çatısı altında birleşen kolonilerin oluşturduğu bu yeni devlet, tarihin ilk yazılı anayasasını yapmıştır. 1787 tarihli ABD Anayasası'nda mali konularda, bu arada bütçe konusunda, ayrıntılı hükümler yer almamıştır.[404] Anayasa'da sadece hazinenin harcama yapmasının ancak yasayla gerekli tahsisatın yapılmasını öngören hükümle[405] federal yönetimin vergilendirme yetkisinin Kongreye ait olduğunu düzenleyen bir madde[406] yer almaktadır. ABD'de federal devlet dışında eyaletler de bir bütçeye ve vergi toplama yetkisine sahiptir.[407]

Başlangıçta çok da ayrıntılı düzenlemelere sahip olmayan ABD federal bütçe süreci, zaman içerisinde ülkenin gelişimine paralel olarak, dünyanın en karmaşık bütçe yapım sürecine evrilmiştir.

✓ **Fransa**

Bütçe hakkının kazanılması ve gelişimi, mutlak monarşinin uzun bir süre egemen olduğu Fransa'da İngiltere'den sonra olmuştur.[408] Kralın tüm yetkilere sahip olduğu Fransa'da, her ne kadar bir meclis (Etats Généraux) bulunsa da bu meclis, ihtilâlden önceki son toplantısını 175 yıl önce 1614 yılında yapmış ve İngiliz Parlamentosunun sahip olduğu güce ve yetkilere sahip olamamıştır. Mutlak monarşi yönetimindeki Fransa'da vergilendirme yetkisi, diğer tüm yetkiler gibi krala aittir. İngiltere Parlamentosu gibi bir sürekliliği bulunmayan *Etats Généraux*, faaliyetini sürdürebildiği dönemlerde kralın kendi mülklerinden karşılayamadığı harcamaların onaylanması için başvurduğu bir meclis[409] olmuş olsa da Fransız Meclisinin bu yetkisi, asla bir İngiliz Meclisinin yetkisi türünden olmamıştır. Din adamları, soylular ve halk temsilcilerinden oluşan *Etats Généraux*, daha ziyade bir danışma meclisi hüviyetinde olup[410] parlamentoların elindeki en güçlü araç olan vergi silahını da krala uzun süreli vergi izinleri vermek suretiyle yitirmiştir.[411] Fransa'da ülkenin

[404] Gürsoy, s. 86.
[405] Madde I Bölüm 9 "Yasa'nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineden para çekilmeyecek ve zaman zaman kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlanacaktır." (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 21 Haziran 2021.
[406] Madde I Bölüm 8 "Kongre, aşağıdaki yetkilere sahip olacaktır: Vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve Birleşik Devletlerin ortak savunmasını ve genel refahını sağlamak; ancak Birleşik Devletlerin tümünde aynı gümrük, üretim ve tüketim vergisi uygulanacaktır." (Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf. 21 Haziran 2021.
[407] Mutluer, Öner, Kesik, s. 50.
[408] Feyzioğlu, s. 25
[409] Gürsoy, s. 80.
[410] Esat Çam, ***Devlet Sistemleri***, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s. 147.
[411] Eroğul, ***Anatüzeye Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş)***, s. 70.

içinde bulunduğu büyük mali krizin giderilmesi amacıyla konulan yeni vergiler ve yüksek vergi oranları, gerçekleşecek olan devrimin sebeplerinden biri olmuştur.[412] Halkın vergilendirilmesinin temsilcileri eliyle olabileceğine ilişkin "temsilsiz vergi olmaz" ilkesinin kabulü, 1789 Fransız Devrimi ile gerçekleşmiştir.[413] 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde[414] ve sonrasında yapılan ilk Fransız Anayasaları olan 1791 ve 1793 Anayasaları'nda[415] vergiye ilişkin düzenlemeler yapılmış, vergilendirme yetkisi, halkın temsilcilerinin yer aldığı yasama meclislerine verilmiştir. Ancak bu düzenlemeler de bütçe hakkının elde edilmesi için yeterli olmamıştır. Fransa'da bütçe hakkı konusunda asıl gelişme, Restorasyon Dönemi olarak nitelendirilen 1814 yılı sonrasına denk gelir. İlk modern bütçe de 1816 yılında, bu dönemde yapılmıştır.[416] Fransız Parlamentosunun harcamalar üzerinde denetim kurabilmesi ise zaman içinde gerçekleşmiş, nihayet sonradan Osmanlı Genel Muhasebe Kanunu'na da temel teşkil edecek olan 1862 tarihli Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi ile kamu harcamaları üzerinde parlamento denetimi sağlanabilmiştir.[417] Fransa'da bütçe hakkı konusunda bu gelişmeler, parlamentonun en güçlü olduğu 3. Cumhuriyet Dönemi'nin sonlarında tersine dönmeye başlamış, 1934-1936 yıllarında bütçe hakkının kullanımı, parlamentodan yürütme organına doğru kaymaya başlamıştır.[418] Bu süreç, Alman işgali altında 1940 yılında kurulan Vichy hükümeti devrinde bütçe hakkının kullanımının tamamen yürütme organının eline geçmesine kadar varmıştır. Parlamentonun bütçe hakkını yeniden elde edebilmesi ise 4. Cumhuriyet'in 1946 Anayasası ile mümkün olabilmiştir.[419]

3. ve 4. Cumhuriyet'in güçlü yasama organının ve zayıf hükümetlerin mevcudiyeti, bütçe yapım sürecini de etkilemiştir. Özellikle 3. Cumhuriyet Dönemi'nde yasama organı, bütçe üzerinde oldukça etkindir. Öyle ki meclis bütçe komisyonunda

---

412 Scott Trask, "Fransız Devrimi'nin Gerçek Sebebi Neydi?", Çev.: Bilal Canatan, ***Liberal Düşünce Dergisi***, Sayı 37, Yıl 10, Kış 2005, s. 1-7.
413 Gürsoy, s. 80-82.
414 Madde XIV: Tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığı ile verginin gerekliliğini belirlemeye, vergilemeyi serbestçe kabul etmeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeye ve verginin miktarını, matrahını, tahakkuk biçim ve süresini belirlemeye hakkı vardır. (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/insan-ve-yurttas-haklari-bildirisi-1789.html, 26 Haziran 2021.
415 Ertuğrul Cenk Gürcan, "1791 ve 1793 Fransız Anayasaları'na İlişkin Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", ***Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 13, Sayı 3, 2011, s. 194-195.
416 Feyzioğlu, s. 24.
417 Gürsoy, s. 83; Mutluer, Öner, Kesik, s. 46.
418 Feyzioğlu, s. 24; Şevki Özbilen, ***Devlet Bütçesi***, Gazi Kitabevi, Ankara, 2013, s. 23.
419 Feyzioğlu, s. 24; Şevki Özbilen, s. 23.

hazırlanan bütçe tasarıları, yine mecliste, meclis genel kurulunda tamamen değiştirebilmekteydi.[420] İstikrarsızlığa yol açan bu durum, güçlü bir yürütme inşa eden 1958 Anayasası'na kadar sürmüştür. 5. Cumhuriyet Dönemi'nde bütçeyi teklif etme yetkisi münhasıran yürütme organına verilmiş, bütçe görüşmelerinde parlamenterlerin gelir azaltıcı ve harcamaları arttırıcı tekliflerinin önüne geçilmiştir. Ayrıca bütçenin uygulanmasına ilişkin yasa tasarılarının yetmiş gün içinde parlamentodan geçmemesi halinde hükümetin, bir kararname yoluyla gelir elde etme ve harcama yetkisini elde edebileceği de düzenlenmiştir.[421]

✓ **Almanya**

Birçok prenslikten oluşan Almanya'nın siyasal birliğinin ve II. Alman İmparatorluğu'nun (Deutsches Reich) kurulması, 1871 yılında Prusya öncülüğünde prensliklerin bir araya gelmesiyle gerçekleşmiştir.[422] Dolayısıyla Almanya'da bütçe hakkının kazanımı ve gelişimi daha geç bir dönemde olmuştur. II. Alman İmparatorluğu'nun kurulması öncesi prensliklerin giderlerini karşılayacak belirli gelirleri vardı ve mümkün olduğunca her bir prensin kendi mülklerinden elde edilen gelirlerle giderleri karşılanmaktaydı.[423] Zamanla bu gelirler yetmediği için Genel Meclisin (Landstaende) onaylamasıyla vergilendirme yoluna gidilmeye başlandı. Ne var ki Genel Meclislerin kamu gelirlerini ve giderlerini belirleme yetkisi, tüm Almanya'da geçerli olmamış, orta Almanya'da Saksonya, Bavyera ve Bad gibi eyaletlerde varlığını sürdürmüştür.[424] Bu uygulama, Almanya'da bütçe hakkının elde edilmesinin önemli aşamalarından biridir.[425] Önemli bir diğer gelişme, 1850 Prusya Anayasası'dır. 1850 Anayasası, kamu gelir ve giderlerinin belirleme yetkisini meclise veren hüküm içermekle[426] bütçe hakkının elde edilmesinde önemli bir kavşak olmuştur. Meclisin bütçe hakkına ilişkin bir sonraki düzenlemesi, 1871 Alman Anayasası'nda yapılmıştır. Anayasada kamu gelir ve giderlerinin yıllık olarak

[420] Feyzioğlu, s. 239.
[421] Arın, Kesmez, Gören, s. 48.
[422] Hakan Özdemir, Selahaddin Bakan, "Ulus Devletin Oluşumu ve Sorunları Açısından Almanya ile Fransa'nın Karşılaştırılması", ***Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,*** Cilt 5, Aralık 2016, s. 24.
[423] Hasan Şener, ***Federal Almanya Bütçe Sistemi***, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, 1983, s. 20.
[424] Mutluer, Öner, Kesik, s. 46-47.
[425] Hatice Çoban, ***Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı***, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2020, s. 68.
[426] Çoban, s. 80.

yasayla düzenlenmesi öngörülmüştür. I. Dünya Savaşı'na kadar uygulanan 1871 Anayasa'nın mali hükümleri, daha sonra 1919 Weimar Anayasası'nda da temel hükümleri korunarak varlığını sürdürmüştür.[427] Anayasada yer alan bütçe hükümlerinin yetersiz kalması nedeniyle 1922 yılında kabul edilen yasa ile bütçenin planının, uygulanmasının ve denetiminin kuralları belirlenmiştir.[428]

- **Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi**

Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi, batılılaşma çabaları ve bu amaç için yapılan reformlarla atbaşı gider. Kavramın Türkiye'ye girişi, Osmanlı'nın batılılaşma çabalarına hız verdiği II. Mahmut ve sonrasında Tanzimat Dönemi'ne rastlar. Birçok alanda önemli reformlar yapılan II. Mahmut dönemi, mali alanda yapılan reformların da başladığı dönem olmuştur. Bu dönemin mali alanda önemli reformlarından biri, gelir ve giderleri tek bir hazinede toplanması ve Maliye Nezareti'nin kurulmasıdır.[429] Böylece Osmanlı'da bütçe ilkelerinden "genellik ilkesi"ne uygun olarak Tanzimat öncesi dönemde cari olan belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmesi amacına yönelik çok sayıda hazine uygulaması kaldırılmıştır.[430]

Bir bütçeden bahsedilmemiş de olsa Tanzimat Fermanı, getirdiği hükümlerle mali konularda önemli bir dönüm noktasıdır. Merkezi gücü yeniden tesis etmeyi amaçlayan Ferman,[431] mali alanda da merkezileşmeyi hedeflemiş, bugün var olan merkezileşmiş mali yapının da başlangıcı olmuştur.[432] Fermanda mali yapıyla ilgili olarak iltizam usulünün yol açtığı olumsuz sonuçlara değinildikten sonra vergilendirmede keyfilikten kaçınılacağı, mali güce göre vergi alınacağı, kamu harcamalarının düzenlenmesinin ve sınırlandırılmasının kanunla yapılacağı belirtilmektedir.[433] Sultan, Fermanda öngörülen düzenlemelerin gerçekleşeceğini yeminiyle de güçlendirmektedir.[434] Tanzimat Dönemi'nde reformların uygulanmasını sağlamak amacıyla kurulan çok sayıda komisyon ve meclis de bu dönemde faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu kuruluşların icra ettiği önemli görevlerden biri de

[427] Şener, s. 22.
[428] Şener, s. 22.
[429] M. Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner, Arife Çoşkun, ***Sayıştay Hukuku***, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s. 16.
[430] Mutluer, Öner, Çoşkun, s. 19.
[431] Bülent Tanör, ***Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri***, 29. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 84.
[432] Feyzioğlu, s. 28; Edizdoğan, s. 25.
[433] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 30-32.
[434] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 37.

Sayıştayın kurulmasına kadar geçen zaman zarfında kamu harcamalarının denetimini sağlamalarıdır.[435] Bu kuruluşlardan 1840'ta Maliye Nezareti bünyesinde kurulan Meclis-i Muhasebe-i Maliye, daha sonra kurulacak olan Sayıştaya (Divan-ı Muhasebat) kadar bütçe denetimi yapan[436] önemli kuruluşlardan biridir. Meclis-i Muhasebe-i Maliyeye bu yetki, bütçe konusundaki ilk yazılı düzenleme olan 1855 tarihli "Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname" ile verilmiştir.[437] Bütçe terimi yerine "muvazene defteri" deyiminin kullanıldığı nizamnamede[438] bütçenin hazırlanma, onanma ve denetlenme sürecinin usul ve kuralları ilk kez düzenlenmiştir. Buna göre öncelikle Maliye Nezareti tarafından her yıl için hazırlanan, devletin tüm gelir ve giderlerinin yer aldığı Muvazene Defteri Lahiyası (bütçe tasarısı), incelenmesi için Bakanlar Kuruluna gönderilir. Bakanlar Kurulunda incelenen ve komisyonlarda değerlendirilen Muvazene Defteri Lahiyası'nın son onay merci padişahtır.[439] Padişahın bütçe üzerindeki gücünü sınırlandırmayan 1855 Nizamname'si, bütçeyi onama yetkisini padişaha vermek suretiyle gerçek anlamda bütçe hakkını kabul etmemiştir.[440] 1858 yılına kadar faaliyetlerini sürdüren Meclis-i Muhasebe-i Maliye, bu tarihte yapılan değişiklikle Meclis-i Muhasebe adını almıştır.[441] Bütçeye ilişkin sonraki nizamname ise 1874 tarihli "Devlet-i Âliye'nin Bütçe Nizamnamesi"dir. Nizamname ile bütçe uygulama sonuçlarının denetimi, Divan-ı Muhasebata verilmiştir.[442]

Osmanlı'da modern anlamda ilk bütçenin, aynı zamanda ilk kez kitap olarak basımı da yapılıp yayınlanan,[443] 1863-1864 mali yılı bütçesi olduğu kabul edilmektedir. Bütçenin hazırlanmasındaki temel saik ise Osmanlı'nın borçlanma ihtiyacından kaynaklanmaktadır.[444] Borçlanma, Tanzimat reformlarının da çözüm olamadığı Osmanlı maliyesi için bulunan çıkış yollarından biri olarak düşünülmüştür. İlk dış borçlanmasını 1854 yılında Kırım Savaşı nedeniyle alan Osmanlı Devleti,[445] bu tarihten sonra da borçlanmaya devam etmiştir. Batılı anlamda ilk bütçenin

[435] Mutluer, Öner, Çoşkun, s. 17.
[436] Gürsoy, s. 112-113.
[437] Mutluer, Öner, Çoşkun, s. 17.
[438] Erdoğan Öner, ***Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı***, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009, s. 23.; Gürsoy, s. 112.
[439] Gürsoy, s. 112-113; Mutluer, Öner, Kesik, s. 53.
[440] Mutluer, Öner, Kesik, s. 53.
[441] Mutluer, Öner, Çoşkun, s. 17.
[442] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 22.
[443] Abdullatif Şener, "Tanzimat ve Osmanlı Maliyesi", ***Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 8, Sayı 2, 1990, s. 58.
[444] Mutluer, Öner, Kesik, s. 53.
[445] Filiz Giray, ***Maliye Tarihi***, Ezgi Yayınları, Bursa, 2001, s. 170.

hazırlanmasında borç verenlerin borç verdikleri Osmanlı'nın mali yapısını öğrenme isteklerinin ve şeffaf bir bütçe hazırlanması hususundaki baskılarının önemli bir etkisi vardır.[446] Ne var ki hazırlanan bütçe, birçok nedenle gerçekçi bir bütçe olamamıştır. Bütçeye ilişkin verilerin sağlıklı olmaması, bütçenin daha ziyade yabancılardan borç bulabilme kaygısıyla yapılması, bütçe uygulamasını gerçekleştirecek teşkilatın ve usullerin yokluğu bu ilk bütçenin başarılı olamamasının nedenlerinin başında gelir.[447] Bu dönemin önemli gelişmelerinden biri de ilk Türk Sayıştayı olan Divan-ı Muhasebatın kuruluşudur. 1862 tarihinde, bütçe denetimini gerçekleştirme amacıyla Maliye Nezareti bünyesinde kurulan Divan-ı Muhasebatın 1863 yılında ilk nizamnamesi, daha sonra yaşanan sıkıtıların giderilmesi amacıyla 1865'te ikinci nizamnamesi yürürlüğe girmiştir.[448] Divan-ı Muhasebatın anayasal düzenlemeye konu olması ve anayasal güvenceye bağlanmasıysa 1876 Kanun-ı Esasî ile mümkün olmuştur.[449] 1876 Anayasası, aynı zamanda bütçe hakkının ilk kez kabul edildiği metindir.[450] Osmanlı-Türk tarihinin bu ilk yazılı anayasası, bütçeye ilişkin birçok düzenleme içermektedir. Herkesin mali gücüne göre vergilendirilmesi (m. 20), vergide kanunilik ilkesi (m. 25, 96), bütçenin devletin gelir ve tahmini giderlerini gösteren bir kanun olduğu (m. 97), bütçenin mecliste madde madde görüşüleceği ve kabul olunacağı (m. 98), bütçenin yıllık yapılacağı (m. 99, 102), kesin hesap kanunun esasları (m. 103, 104), bütçe üzerinde Divan-ı Muhasebatın denetimi ve kurumun yapısı (m. 105, 106, 107) anayasada yer alan mali hükümlerden bazılarıdır.[451]

Anayasaya uygun olarak Osmanlı Parlamentosu tarafından yapılarak kabul edilen ilk bütçe kanunu ise 1877 yılındaki "Sene-i Maliyesi Muvazene-i Umumiye Kanunu"

---

[446] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 23.

[447] Öner, s. 27; Zuhal Ergen, Burcu Durak Oldaç, "Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci", ***Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt, 29, Sayı 3, 2020, s. 246.

[448] Ahmet Akgündüz, ***Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay (Divan-ı Muhâsebât)***, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 2012, s. 84-105.

[449] Divan-ı Muhasebat, 1876 Anayasası'nın 105, 106 ve 107. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa hükümleri için bkz. Suna Kili, A. Şeref Gözübüyük, ***Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)***, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2000, s. 53-54.

[450] Bütçeye ilişkin düzenlemeler, Kanun- Esasî'nin 64. 97. 98. 99. 100. 101. ve 102. maddelerinde yer almaktadır. Söz konusu düzenlemelerde bütçe hakkı Osmanlı Parlamentosu'na verilmiştir. Ancak 102. maddede, meclisin bütçeyi kabul edemeden fesih olması halinde eski bütçenin bir yıl daha uygulanabileceğine ilişkin bir düzenleme öngörülmüştür. Bu düzenleme bütçe hakkının halkın temsilcilerine ait olduğunu kabul eden anayasanın bu ilkesine aykırı bir istisnai bir hükümdür. Anayasanın ilgili hükümleri için bkz. Kili, Gözübüyük, s. 49-53. Ayrıca 1876 Anayasası'nda bütçe hakkının, padişahın olağanüstü yetkileri karşısında kağıt üzerinde kaldığı söylenebilir. Zira bütçe hakkından bahsedebilmenin önkoşulu bu hakkı kullanabilecek güçlü bir meclisin varlığıdır. 1876 Anayasası düzeninde kanun yapımında dahi tek başına hareket edemeyen bir meclis vardır. Konuya ilişkin ayrıntılı açıklamalar tezin üçüncü bölümünde yapılmıştır.

[451] Kili, Gözübüyük, s. 44-54.

olmuştur. Bu bütçe kanunu, II. Meşrutiyet Dönemi'nde hazırlanacak olan 1909 tarihli Bütçe Kanunu'na kadar Osmanlı Parlamentosu tarafından yapılan tek bütçe kanunudur. Zira Osmanlı Parlamentosu olan Meclis-i Umumi, Sultan Abdülhamit tarafından tatil edilmiş, II. Meşrutiyet'e kadar bir daha toplantıya çağrılmamıştır. Tüm bu dönemde bütçe hakkının kullanımı da doğrudan padişaha ait olmuştur.[452] Dolayısıyla bütçe hakkına ilişkin anayasal ilkeler fiilen uygulama olanağı bulamamıştır.[453] Bu dönemin dikkate değer bir diğer gelişmesi ise 1881 yılında kurulan Düyûn-ı Umûmiyye İdaresidir. Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi, devlet hazinesinden ayrı olarak kendisine tahsis edilen gelirleri toplamakta, topladığı gelirlerle Osmanlı Devleti'nin borç ödemelerini gerçekleştirmektedir.[454] Şu haliyle Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi, bütçede genellik ve birlik ilkesinin uygulanamamasının önündeki en önemli engellerden biri olmuştur. Bu durum II. Meşrutiyet döneminde de devam etmiş, yapılan hukuki düzenlemelerde, Düyûn-ı Umûmiyyenin gelir ve harcamaları genel bütçeden istisna tutulmuştur.[455]

1908 yılında anayasanın yeniden yürürlüğe girmesiyle başlayan II. Meşrutiyet döneminde, anayasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak 1909 yılında yapılan anayasa tadilinde, 1876 Anayasası'nın bütçeye ilişkin hükümlerinde bir değişikliğe gidilmemiştir.[456] II. Meşrutiyet Dönemi'nin ilk bütçesi, mevcut anayasal kurallara uygun olarak yapılan 1909 yılı bütçesidir. Bu bütçe; hazırlanması, onaylanması, içeriği ve uygulamasıyla bugünkü anlamda bütçe hakkına uygun ilk bütçe[457] olması bakımından önemli bir dönüm noktasıdır. Osmanlı Parlamentosunun her iki kanadınca görüşülüp onaylanan ve böylece parlamentonun bütçe yapım hakkını yeniden elde ettiği 1909 yılı bütçesi, sonraki bütçelere de temel teşkil etmiştir.[458] Dönemin önemli yasal düzenlemelerinden biri de 1910 tarihli Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlüğe girmesidir. Bilahare 1911 yılında yapılan değişiklikler sonrası Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanun-ı Muvakkatı adını alacak olan yasal düzenleme[459] ile 1909 bütçesinin gerçekleştirmeyi başardığı genellik ve birlik ilkelerinin bundan sonra yapılacak tüm bütçeler için de zorunlu bir unsur

[452] Öner, s. 31.
[453] Edizdoğan, s. 27.
[454] Bedri Gürsoy, "100. Yılında Düyun-u Umumiye İdaresi Üzerinde Bir Değerlendirme", ***İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası***, Cilt 40, Sayı 1-4, s. 20-21; Mutluer, Öner, Kesik, s. 54.
[455] Mutluer, Öner, Kesik, s. 56.
[456] Gürsoy, s. 118.
[457] Edizdoğan, s. 27.
[458] Öner, s.38.
[459] Öner, s. 41.

olması öngörülmüştür.[460] Devletin dış borçlarına ilişkin istisnalar dışında bütçenin genelliği ve birliği ilkelerini kabul eden Kanun, bütçe yapımına, uygulanmasına, denetlenmesine, kamu hesaplarının tutulmasına, vergilendirmeye ilişkin temel ilkeleri de belirlemiştir.[461] Kanunun mali alanda getirdiği bu ilkeler, daha sonra 1927 tarihinde yapılan ve 2006 yılına kadar yürürlükte kalan 1050 sayılı Kanun'un yapımına da esas teşkil etmiştir.[462]

TBMM'nin kabul ettiği ilk bütçe kanunu 11 Eylül 1920 tarihli "Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu"dur. Kanun'la, mayıs ayı başından ekim ayı sonuna kadar kamu gelirlerinin mevcut kanun ve nizamnamelere göre toplanacağı öngörülmüştür.[463] Sonraki bütçe kanunu 28 Şubat 1921 tarihli 103 sayılı "1336 Senesi Muvazenei Umumiye Kanunu"dur. İstiklal Savaşı şartlarında yapılan bu Bütçe Kanunu, Kanun'un öngördüğü vergi ve resimler dışında vergi ve resim alınmasını Hıyaneti Vataniye kapsamında bir suç olarak değerlendirmiştir. Kanun ayrıca Düyunu Umumiye ve Reji İdarelerinin gelirlerinin, TBMM Hükümeti Maliye Vekaletine aktarılmasını hüküm altına almıştır.[464] Bu dönemde gelir ve giderler, bir bütçe kanunu ile belirlenmeksizin avans kanunlarıyla yönetilmiş ve bu uygulama 1923 yılına dek sürmüştür.[465]

Kendisini hazırlayan meclisin çoğulcu yapısı ve savaş koşullarına rağmen hazırlanışındaki demokratik katılımıyla Osmanlı-Türk anayasacılığında müstesna bir yeri olan 1921 Anayasası,[466] bütçeye ilişkin düzenleme ihtiva etmez. Oldukça güç koşullarda hazırlanan ve bir geçiş dönemi anayasası[467] olan 1921 Anayasası, sadece yirmi üç madde ve bir geçici maddeden oluşan bir çerçeve anayasadır. Başlangıç hükümleri, temel hak ve hürriyetler ile anayasanın değiştirilmesine ilişkin hükümler gibi bir anayasada yer alması gereken temel konuların yanı sıra bütçeye ilişkin düzenlemelerin de anayasada yer almaması, 1921 Anayasası'nın hazırlanış koşullarıyla yakından ilintilidir. Bütçe hakkının gerçek anlamda tanındığı ilk

[460] Öner, s. 39.
[461] Öner, s. 41-42.
[462] Mutluer, Öner, Kesik, s. 55.
[463] Fahri Çoker, ***Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM 1. Dönem (1919-1923)***, 1. Cilt, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yay. No 4, Ankara, 1994, s. 615.
[464] Çoker, s. 616.
[465] Çoker, s. 628.
[466] Güven Yarımbatman, "Demokratik Uğrak'ların Hukuki Konsensüs'ü: Tek Partili Yıllarda Anayasal Düzen", ***Türkiye'de Tek Partili Yıllar (1923-1950) Bir Dönem Panoraması (Tarih-Toplum-Siyaset)***, Ed.: Yunus Koç, Adem Palabıyık), Pınar Yayınları, İstanbul, 2021, s. 229-230.
[467] Eren, s. 182.

anayasa, 1924 Anayasası olmuştur. 1924 ve sonraki anayasalarda bütçeye ilişkin düzenlemeler, üçüncü bölüm başlığı altında incelenecektir.

- **Bütçenin İşlevi, Denetimi ve Sayıştaylar**

Egemenlik kavramının teorisyeni Jean Bodin'e[468] göre vergi toplamak ve yasa yapmak, önemli egemenlik yetkilerindendir.[469] Egemenlik yetkisinin tek bir merkezde toplanması ve daha sonra bu egemenlik yetkisinin kullanımının fonksiyonlarına göre farklı organlar eliyle yürütülmesi, modern devletin ortaya çıkmasıyla ve gelişmesiyle gerçekleşmiştir. Kuvvetler ayrılığı, tarihi süreç içerisinde parlamentonun kendiliğinden ortaya çıkmaya başladığı İngiltere örneği hariç, Amerikan ve Fransız Devrimleri sonrası, modern anayasalarda uygulanmaya başlayan önemli bir ilke olmuştur. Parlamentoların ortaya çıkmasıyla elde ettikleri ilk kazanımlardan biri vergiye yöneliktir. İngiltere'de ortaya çıkan "temsilsiz vergi olmaz" ilkesini, daha sonra "kanunsuz vergi olmaz" ve "kanunsuz harcama olmaz" ilkeleri takip etmiştir. Böylece vergi almak ve toplanan vergileri harcamak, münhasır bir kanun faaliyeti olmuştur.[470]

Bugün bütçe hakkı olarak nitelendirilen, bütçenin onaylanması ve denetlenmesi, parlamentoların sahip olduğu en eski yetkilerden biridir. Aynı zamanda bütçe hakkı, yasama organının yürütme erki karşısında sahip olduğu en etkili araçlardandır. Zira yürütmenin programını uygulayabilmesi, ancak yasamanın bütçeyi onaylaması ile mümkün olacaktır. Bu nedenle hangi hükümet sistemi tercih edilmiş olursa olsun parlamentoların vergi koyma, bütçe yapma ve bütçe üzerinde denetim yapma yetkisine sahip olmaları yürütme erki üzerinde önemli bir denetim unsurudur. Bütçe ile yasama organı, süre ve miktar yönünden sınırlı bir yetkinin kullanımını yürütme organına devreder. Bu şekilde yürütme organı tarafından kullanılan yetki, bütçe kanunu tarafından sınırlandırılmış bir yetkidir. Parlamentoların sahip oldukları bütçe yetkisi önemini korumaya devam etmekte, iktidarları sınırlandırmanın önemli bir aracı olmayı sürdürmektedir. Ancak yürütmenin artan gücüne[471] paralel olarak bütçe konusunda da süreç, parlamentoların aleyhine işlemiştir. Parlamentoların sahip oldukları bu tarihi yetki, yapılan anayasal düzenlemelerle bypass edilmekte,

[468] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 498.
[469] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 501.
[470] İlhan Arsel, ***Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu***, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s. 332.
[471] Kaboğlu, s. 128; Anayurt, s. 355.

parlamentoların bütçe üzerindeki etkinliği, yürütme organlarına geçici bütçe imkânı verilmesi, önceki yılın bütçesinin uyarlanması ya da bütçenin onaylanmaması halinde yürütme organının bütçe teklifinin geçici veya kalıcı olarak yürürlüğe girmesi gibi yöntemlerle zayıflatılmaktadır. Bütçenin yasama organından geçmemesi halinde önceki yılın bütçesinin kabul edileceği şeklinde düzenlemeler, gittikçe artan bir eğilim göstermektedir.[472] *Cox'a* göre gücü bağımsız yasama organlarıyla paylaşmak istemeyen yürütme organları iki seçeneğe başvurmaktadırlar. Birincisi, seçimleri manipüle etmek; ikincisi, mali otokrasi olarak nitelendirdiği, yasama organının bütçe üzerindeki gücünü ortadan kaldırmaktır. Kullanılan yöntemse muhalefet partilerini baskılamak veya yok etmek, bunun başarılamaması halinde ise yasama organlarının bütçe üzerindeki gücünü ortadan kaldırmak veya tahrif etmek olmuştur.[473] Otoriter rejimlerin, iktidarlarını paylaşmamak için Cox'un saydıklarından daha fazlasını yaptıkları söylenebilir. Ancak gerçekten de bütçe, oldukça güçlü bir araçtır ve yasama organlarının, sahip oldukları bu en etkili araç üzerindeki etkinliğinin azaltılması, rejimlerin karakterini daha da otoriter hale getirmektedir. Nitekim iktidarların amaçlarına ulaşabilmek için varlığı zorunlu bir araç olan mali kaynaklara, otoriter rejimler ve popülist yöneticiler, güçlü bir yasama engeline takılmadan kolayca ulaşmayı ve sonrasında hesap vermemeyi arzu etmektedirler.

Bütçe hakkının bir yönü, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçenin bir yasayla onaylanması iken; diğer bir yönü, belki de daha da önemlisi, bütçe sonuçlarının denetimidir. Buna göre parlamentolar, bir kanunla onayladığı ve yürütme erkine tahdidi bir yetki verdiği bütçenin uygulama sonuçlarını da denetlemektedirler. Parlamentolar, bu denetimi kesin hesap kanunuyla kendileri gerçekleştirdikleri gibi bir dış denetim organı olan Sayıştaylar yardımıyla da gerçekleştirmektedirler. Parlamentoların asli işlevlerinden olan bu denetim görevinin icrası, kamunun bugün oldukça büyük ve karmaşık yapısı nedeniyle güçleşmiştir. İşte parlamentolara bütçe denetimi konusunda yardımcı olmak ve parlamento adına bütçe denetimini

[472] Yapılan bir araştırmada, ülkelerin tamamının yüzde 41'inde mali yılın başlangıcından önce bütçenin geçmemesi durumunda, önceki yılın bütçesinin kabul edilmesi yönünde düzenlemeler yer almaktadır. Bkz. Bill Dorotinsky, "A Note on What Happens if No Budget Is Passed before the Fiscal Year Begins (A Comparison of OECD and Non-OECD Provisions)", ***Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective*** Ed.: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M.Olson and Lisa von Trapp, The World Bank, Washington DC, 2008, s.112.

[473] Gary W. Cox, "The power of the purse and the reversionary budget", (Erişim) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103376, 25 Ağustos 2022.

gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş olan en önemli kuruluşlardan biri, yüksek denetim organlarıdır.

Bütçenin önemli fonksiyonlarından biri de kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli mali kaynakların bulunmasıdır. Bütçe, devletin tüm faaliyetleri için ne kadar bir gelire sahip olması gerektiğinin ve yapacağı her faaliyet için harcanması gereken paranın belirtildiği bir belgedir. Bütçe ile devletin faaliyetleri ve varlığını sürdürebilmesi için gerekli mali araçlar belirlenir ki bu araçların en önemlisi, kuşkusuz vergidir. Kamu harcamalarının karşılanması amacıyla yurttaşlardan zorla alınan bu paranın en optimal şekilde kullanılması ise bir zorunluluktur.[474] İşte devletin hayatiyeti için gerekli paranın kamu otoritesi kullanılarak alınması, bütçe denetiminin önemini arttırmaktadır. Kamu harcamalarının bütçeye uygun, optimal ve şeffaf bir şekilde gerçekleşmesini sağlayacak olan unsurlardan biri, bütçenin bağımsız ve etkin denetimi için kurulan yüksek denetim organlarıdır ve şu haliyle yüksek denetim, anayasa hukukunun önemli konularındandır. Bugün Sayıştaylar, hazırladıkları performans raporlarıyla kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı hususunda parlamentoyu ve kamuoyunu bilgilendirmektedirler.[475] Ayrıca Sayıştayın kamu otoritesinin devamını sağlamak için gerekli finansmanın denetimini gerçekleştirmek suretiyle kamu gücünün kontrolünü sağlama işlevi de icra etmesi, yüksek denetimi anayasa hukukunun konularından biri haline getirmektedir.

Bütçenin işlevlerinden bir diğeri de onun siyasal niteliğidir. Oluşum sürecinde iktidarın, muhalefetin ve diğer tüm çıkar gruplarının kendi önceliklerini yansıtmaya çabaladıkları bütçe, nihayetinde hükümetin siyasal politikalarının bir belgesi niteliğindedir.[476] Hükümetin izleyeceği tüm politikaların izlerini yansıtan, aynı zamanda bu politikaları uygulamanın bir aracı olan bütçe, bu politikalara yasallık ve alenilik kazandırmak suretiyle parlamenter denetime de imkân vermektedir.[477] Parlamenter denetimin en önemli araçlarından biri olan Sayıştaylar, gerçekleştirdikleri bütçe denetimi ile hükümet politikalarının uygulanmasında da etkin bir denge ve denetleme fonksiyonu icra ederler.

---

[474] Gürsoy, 20-29.
[475] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 166.
[476] Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, ***Parlamento ve Sayıştay Denetimi***, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.34.
[477] Gürsoy, s. 24.

Hesap verme zorunluluğu, bütçenin bir başka siyasi işlevidir. Halkın, temsilcilerine devrettiği bütçe hakkını, halkın temsilcileri de bir yasayla hükümete devreder. Süreyle sınırlı bu yetki kullanımının sonunda hükümet, kendisini yetkilendiren parlamentoya, parlamento ise seçimlerde halka hesap verir.[478] Bu hesap verme zorunluluğu, demokratik rejimin vazgeçilmez asli bir unsurudur.

2.6.5. (Denge Denetim Açısından) Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme

Bu bölümde başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin genel bir değerlendirmesi yapılmış, sahip oldukları denge ve denetleme araçlarına kısaca değinilmiştir. Her iki hükümet sisteminin avantaj ve dezavantajları, hangi sistemin üstün olduğu meselesi doktrinde çokça tartışılan ve hakkında çok geniş bir literatür bulunan konular olup çalışmamızın kapsamı dışındadır. Şu kadar ki her iki hükümet sisteminin konumuz olan denge denetlemeye olan etkisini kısaca değerlendirmek yararlı olacaktır. Zira hükümet sistemleri ile denge denetim mekanizmaları, bu arada Sayıştayın etkinliği arasında yakından bir ilişki vardır.

Juan J. Linz, başkanlık sistemlerinde demokratik rejimin sürdürülebilir olmadığını Latin Amerika tecrübesini de dikkate alarak savunur.[479] Buna mukabil Donald L. Horowitz'e göre Linz, sadece Latin Amerika'ya odaklanmıştır. Oysa sömürgecilik sonrası Asya ve Afrika ülkelerine bakılması halinde istikrarsızlığın sorumlusunun parlamenter sistem olduğu sonucuna ulaşılacaktır.[480] Her iki hükümet sisteminin başarılı olduğu ve olmadığı ülkeler var olmuşsa da[481] başkanlık sisteminin doğasının, iktidarın kişiselleşmesine yol açabileceği ve bu nedenle güçlü kurumsal denge ve denetleme araçları kurmak gerektiği söylenebilir. Zira doğrudan halk tarafından seçilen ve meşruiyetini halktan alan başkan, bir süre sonra artık "milli iradenin" kendisi ve ulusun sesi olduğu misyonunu üstlenebilmektedir. Böyle bir başkanın iradesi, artık tüm halkın iradesi olacaktır.[482] Bu nedenle bu türden bir başkan,

---

[478] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 165.
[479] Linz, s. 143-160.
[480] Donald L. Horowitz "Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak", ***Demokrasinin Küresel Yükselişi***, Der.: Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 162.
[481] Başkanlık için aynı şeyleri söylemek güçtür. Linz, istikrarlı tek başkanlık demokrasisinin ABD olduğu görüşündedir. Bkz. Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri, s. 143; Linz bu görüşünde de yalnız değildir. Saf başkanlık sisteminin sadece ABD uygulanabilir olduğu, sistemin özü olan denge denetim mekanizmalarının göz ardı edilerek alınan başkanlık sistemlerinin ABD örneğinde olduğu gibi işlemediğine dair bkz. Anayurt, s. 427-433.
[482] Linz, s. 148-152.

otoritesini sınırlandıracak ve onu kısıtlayacak hiçbir mekanizmayı kabul etmeyecektir. Ayrıca başkanların doğrudan halk tarafından seçilmeleri, onların bir süre sonra popülizme kaymalarına da kapı aralamaktadır.[483] Bu türden başkanlık rejimlerinde, siyasal ve kurumsal denge denetleme araçları, zamanla işlevlerini yitirirler. Önemli noktalardan biri de bu türden rejimlerin, anayasal kuruluşları kuşatmaları, sadık takipçileri eliyle yönetmeye çabalamalarıdır. Böyle bir durumda ele geçirilen anayasal kuruluşun anayasa ve yasalarla kendisine verilen görevleri ifa etmesi mümkün olamayacaktır.[484] Denge ve denetleme mekanizmalarından yoksun bu türden başkanlık rejimlerini Guillermo O'Donnell, havaleci (delegative) demokrasi olarak nitelerken; Christopher Larkin, havaleci demokrasilerin daha aşırı örneği olarak hiper-başkanlık tabirini kullanmaktadır. Bu rejimlerde başkan, bir taraftan muhalefet üzerinde kurduğu baskıyla yasamayı kontrol altına almaya çabalarken, öte yandan yargıyı kontrol altına almaya çalışır. Bu türden rejimlerde kamu kaynakları da pervasızca kendi yandaşlarına transfer edilir. Servet dağıtımının haksız ve hukuksuz bir şekilde kendi sadık takipçilerine aktaran başkan ile bu servet transferiyle ortaya çıkan yeni elitler arasında neo-patrimonyal ilişki kurulur.[485] Böyle bir rejimin arzu edeceği en son şey, mali ve hukuki denetim olacaktır. Bu nedenle bu tür yapılarda kamu kaynaklarının harcanmasının mali ve hukuka uygunluğu denetimini gerçekleştiren yüksek denetim organlarının etkilenmemesi, mümkün değildir.

---

[483] Daron Acemoğlu, James A. Robinson, ***Diktatörlük ve Demokrasinin Ekonomik Kökenleri***, Çev.: Ebru Tutu, Sevil Kurdoğlu, Ümit Tatlıcan, 4. Basım, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 57. Popülizm, başkanlık sistemlerine özgü olmayıp, parlamenter sistemlerde de görülebilmektedir. Parlamenter sistemlerde de iktidarda ya da muhalefette, popülist liderlere rastlamak mümkündür. Macaristan'da başbakan Viktor Orbán, Avusturya da muhalefet lideri Geert Wilders örneklerinde olduğu gibi. Ancak başkanlık sisteminde, doğrudan halk tarafında seçilen başkanın seçmenleriyle kurduğu bu dolaysız ilişki, kendi seçmenlerini halkın tamamı olarak algılamasına neden olabilmektedir. Bkz. Linz, s. 152. Popülist için halk bir bütündür ve onun yegane temsilcisi vardır. Bundan böyle konuşan bütün bir halk adına konuşmaktadır. Bkz. Jan-Werner Müller, ***Popülizm Nedir?,*** Çev. Onur Yıldız, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2020, s. 36-41. Kırk ülkeden devlet başkanı veya başbakanın 2000 ila 2018 yılları arasında yapmış oldukları konuşmaların değerlendirilmesiyle, popülist söylemler ölçülmüş ve neticede yapılan puanlamayla popülist olan ve olmayan liderler belirlenmiştir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin özellikle de Güney Amerika ülke siyasetçilerinin büyük çoğunluğunun çeşitli derecelerde popülist çıkması dikkate değerdir. Bkz. (Erişim) https://populism.byu.edu/Pages/Data. 25 Ağustos 2022.

[484] Başkanlık sistemlerinde, ekonomik performansın parlamenter sistemlerden daha düşük olduğu, bunun en önemli nedeninin ise başkanlık sistemlerinde kurumların kalitesinin düşük olmasından kaynaklandığına dair bkz. Gülçin Özkan, "Başkanlık rejimlerinde ekonomik performans neden bu kadar kötü?", (Erişim) https://t24.com.tr/yazarlar/gulcin-ozkan/baskanlik-rejimlerinde-ekonomik-performans-neden-bu-kadar-kotu,39608, 17 Nisan 2023.

[485] Boyunsuz, s. 170-180.

Başkanlık rejimlerinde bu türden tehlikelerin önüne geçebilmek, çoğunlukla güçtür. Fakat yine de bu tehlikeleri önleyebilmek ve demokratik rejimi sürdürülebilir kılmak için yapılması gereken, güçlü anayasal ve kurumsal denge denetleme araçları kurmaktır. Demokratik rejimi konsolide etmenin yolu, birçok faktörün yanı sıra kurumsal yapıların tahkim edilmesinden geçmektedir.

3. GENEL OLARAK SAYIŞTAYLAR VE SEÇİLMİŞ ÜLKE SAYIŞTAYLARI

3.1. Sayıştayların Ortaya Çıkması

Parlamentoların ortaya çıkması ve egemenlik yetkilerinin bazılarını kullanmaya başlaması, Sayıştayların, başka bir deyişle yüksek denetimin tarihinin de başlangıcı sayılır. Vergi ödeyenlerin rızasının aranması koşulu, ilk olarak İngiltere'de 1215 Magna Carta'da kabul edilmiş, böylece parlamentonun kuruluşuna ve kralın egemenlik yetkilerinin sınırlandırılmasına giden yolun kapısı aralanmıştır. Vergilendirme, daha sonraki yıllarda da İngiltere'de parlamento ile kral arasında yaşanan bu çatışmanın en önemli ayaklarından birini oluşturacak, vergilendirme yetkisine ilişkin mücadele, çatışmalara ve devrimlere neden olacaktır.[486] Nitekim bu yetkinin kullanımı, Fransız ve Amerikan Devrimleri'ne giden yolun başlangıçlarından biri olmuştur.

Parlamentoların gelişimiyle birlikte elde ettikleri ilk yetki, bütçeye ilişkin olandır. Her ülke tarihinde farklı tarihlerde elde edilen bütçe hakkı, bugün neredeyse tüm ülkelerde, parlamentolara aittir ve anayasal güvencelere bağlanmıştır. Bütçe hakkı, sadece bütçenin onaylanmasından ibaret olmayan, aynı zamanda bütçenin denetimini de içeren bir haktır. Parlamentoların bütçe denetimini gerçekleştirmeleri, özellikle kamusal faaliyetlerde görülen olağanüstü artışın da etkisiyle zamanla güçleşmiş, parlamentoların bütçe denetimini yapma gereksiniminin bir sonucu olarak yüksek denetim kurumları ortaya çıkmıştır.[487] Denetimin, parlamento dışında bağımsız bir organ eliyle yürütülmesi, yasamada sayısal üstünlüğe sahip iktidar partisinden bağımsız denetime imkân vermekte, böylece Sayıştaylar, siyasal etkiden uzak, etkin bir denetime duyulan ihtiyacı da gidermektedir.[488]

---

[486] Kadir Caner Doğan, Suat Hayri Şentürk, "İngiltere'de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı", ***Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi***, Yıl 7, Sayı 14, Aralık 2017, s. 359-361.
[487] Atilla İnan, ***Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı***, Yayınevi yok, Ankara, 1992, s. 4.
[488] İzak Atiyas, Şeref Sayın, ***Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılandırma Önerisine Doğru***, TESEV Yayınları 4, İstanbul, 1997, s. 14.

Tarihte bütçeye ilişkin ilk denetim, İngiltere'de gerçekleşmiştir. 1314 tarihli Auditor of the Exchequer (Hazine Denetçisi), İngiltere yüksek denetiminin başlangıcı kabul edilirken;[489] Fransa'da denetimin tarihi, 1319 yılında Hesap Dairesi'nin kurulmasına,[490] Hollanda'da ise 1386 yılına[491] kadar götürülmektedir. Ne var ki bu denetimler başlangıçta hükümdarların özel malı olarak kabul edilen hazinenin durumu hakkında kralı bilgilendirmeyi amaçlarken ancak hazinenin kralın özel mülkiyetinden çıkması sonrası önce hükümet, sonra parlamento adına yapılır olmuştur.[492]

Denetimin kökenleri, her bir ülkede çok daha geriye götürülse de Sayıştayların kurulması ve kurumsallaşması, parlamenter demokrasinin yerleşmeye başlaması ve parlamentoların bütçe hakkını tam olarak elde etmesiyle gerçekleşmiştir.[493] Örneğin İngiltere'de denetimin kökenleri 1314, Fransa'da 1319 tarihine dayandırılmakla birlikte; yüksek denetimin kuruluşu İngiltere'de 1866 yılına,[494] Fransa'da 1807 yılına[495] denk gelir. Yüksek denetim İtalya'da 1859'da, Belçika'da 1830'da[496] ve Türkiye'de 1862 yılında kurulmuştur.

3.2. Sayıştayların Örgütsel Yapıları

Uluslararası yaygın kullanılışıyla yüksek denetim organlarının (Supreme Audit Institutions)[497] yani Sayıştayların organizasyon yapıları, ülkelerin tarihi geçmişleri, siyasal yapıları ve hakim hukuk sistemlerine paralel olarak değişmektedir.[498] Sayıştaylar, çoğunlukla Anglo-Sakson hukuk sistemin hakim olduğu ülkelerde "ofis tipi", başka bir söyleyişle "genel denetçi modeli" olarak adlandırılan organizasyon

[489] National Audit Office of UK, State Audit in the European Union, 2005, s. 265; (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/ 7 Ekim 2021.
[490] J. Magnet, C. Camby, "Fransız Sayıştayı", Çev.: Gül Alptürk, Erol Akbulut, ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 12, 1993, s. 3.
[491] H. Ömer Köse, ***Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim***, 2. Basım, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 2007, s. 135.
[492] Mehmet Efendi, ***Çevre ve Sayıştay***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2005, s. 88.
[493] Tolga Demirbaş, ***Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması***, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2001, s. 5.
[494] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/ 9 Ekim 2021.
[495] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/histoire. 9 Ekim 2021.
[496] (Erişim)https://www.ccrek.be/EN/Presentation/HistoricalSurvey.html. 9 Ekim 2021.
[497] Yüksek denetim, çoğunlukla anayasalarda tanımlanan, bağımsız bir örgütün, uzmanlaşmış ve güvenceye sahip meslek mensupları tarafından parlamento adına gerçekleştirdiği dış denetimi ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Bkz. Köse, s. ii; Demirbaş, s.7.
[498] Mutluer, Öner, Çoşkun, s. 41; Doğan Bayar, "Sayıştayın Anatomisi", ***Maliye Dergisi***, Sayı 148, 2005, s. 64.

yapısına sahip iken; Roma-Germen hukuk sisteminin hakim olduğu ülkelerde, "Kurul tipi Sayıştaylar" şeklinde örgütlenmişlerdir.[499] Şu kadar ki Anglo-Sakson ve Roma-Germen hukuk sisteminin bir tür karması olan İskandinav ülkelerinde Sayıştayların örgütlenmesi, ofis tipi Sayıştaylar şeklinde gerçekleşmiştir.[500]

3.2.1. Ofis Tipi Sayıştaylar (Monocratic Form)

Genel Denetçi modeli olarak da tanımlanan bu tip Sayıştaylar, çoğunlukla Anglo-Sakson hukuk geleneğinin hakim olduğu ülkeler ile İskandinav ülkelerinin örgütlenme modelidir. Genel Denetçi (Auditor General) ya da Komptrolör ve Genel Denetçi (State Comptroller and Auditor General) adı verilen bir başkan etrafında örgütlenilen bu modelde Sayıştaylar, yargısal yetkilerden yoksundur. Bu tip Sayıştaylar başkan merkezlidir. Organizasyonun tamamının bir başkan etrafında örgütlendiği bu modelde başkan, teşkilatın yöneticisi, birinci derecede sorumlusu ve temsilcisidir. Ofis tipi Sayıştaylar, denetim kapsamındaki kuruluşların salt teknik incelemelerini ve denetimini gerçekleştirmekte, denetim sonuçlarına ilişkin bildirimleri parlamentoya sunmaktadır. Parlamentoların yürütme organı üzerindeki denetimi, bu bildirimler ve raporlar vasıtasıyla gerçekleşmektedir.[501] İngiltere, ABD, Kanada ve İsrail Sayıştayları bu tip Sayıştayların önemli örnekleridir.

Yüksek denetimin en karakteristik özelliği olan bağımsızlık, ofis tipi Sayıştaylar için de geçerlidir. Fakat bu tipteki Sayıştayların büyük çoğunluğu, bağımsızlığını korumakla beraber parlamentoya bağlı bir kurum olarak düzenlenmiştir. Genel denetçi modeline uygun bir şekilde örgütlenen Danimarka, Finlandiya ve İsveç Sayıştayları da başlangıçta yürütme erki içinde konumlandırılmışsa da[502] daha sonra yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerle parlamentoya bağlı bir organ haline dönüştürülmüşlerdir.[503]

3.2.2. Kurul Tipi Sayıştaylar (Collegiate Form)

Yüksek denetim organlarının Kara Avrupa hukuk düzenine sahip ülkelerdeki örgütlenme modeliyse kurullar şeklindedir. Kurul tipi Sayıştaylar, daha ziyade Kara

---

[499] Mutluer, Öner, Çoşkun, s. 41-42.
[500] Mehmet Alpertunga Avci, ***Sayıştay'ın Kamu Harcamalarına İlişkin Performans Denetiminin Temelleri***, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Erzurum, 2012, s. 87.
[501] Avci, s. 89; Köse, s. 43.
[502] Füsun Karaman, Cem Suat Aral, "Avrupa Birliği'ne Adaylık Sürecinde Sayıştay", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 46-47, Temmuz-Aralık 2002, s. 64-65; H. Ömer Köse, "Parlamenter Sistemde Sayıştay'ın Yeri ve İşlevleri", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 39, 2000, s. 41.
[503] Avci, s. 128-150.

Avrupası'nda ve Asya ülkelerinde görülür. Bu tür yüksek denetim kuruluşlarının yönetim ve karar organları, kurullar şeklinde örgütlenmiştir.[504] Kara Avrupası'nda, hesap mahkemeleri olarak da adlandırılan[505] kurul tipi Sayıştaylar, yargısal yetkilere sahip olanlar ve yargısal yetkileri bulunmayanlar şeklinde ikiye ayrılır. Fransa, Türkiye, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz Sayıştayları yargısal yetkilere sahip yüksek denetim organları iken; Almanya ve Hollanda Sayıştayları, yargı yetkisine sahip olmayan kurul tipi Sayıştaylardır.[506] "Mahkeme tipi" veya "hesap/denetim mahkemeleri" olarak da adlandırılan yargısal yetkilere sahip yüksek denetim organları, denetim sonuçlarını parlamentoya sunmanın yanı sıra denetim sonucunda elde edilen bulgulara göre yargılama yetkisini de haizdir. Bu tip yüksek denetim organları, hukuka aykırı harcamaları gerçekleştiren kamu görevlileri hakkında yargılama yapabilmektedir.[507] Yargılama yetkisine sahip olmayan "kurul" veya "heyet" modeli olarak adlandırılan Sayıştaylar ise daha ziyade parlamentoya raporlama görevine odaklanmış yüksek denetim organlarıdır.[508]

Şu kadar ki ilerleyen bölümlerde daha da ayrıntılı çalışılacak olan Sayıştayların ülke örnekleri incelendiği zaman görüleceği üzere her iki tip Sayıştaylar, kesin çizgilerle birbirinden ayrılmış değildir.[509] Örneğin yargılama yetkisine sahip olmamakla beraber yaptırımlar uygulama yetkisine sahip genel denetçi modeli Sayıştaylar[510] olduğu gibi ofis tipi örgütlendiği halde kurullar halinde çalışan Sayıştaylar veya tam tersi olarak kurullar şeklinde örgütlenmiş olmasına rağmen Genel Denetçinin sahip olduğu yetkilere sahip Sayıştay örnekleri de vardır.[511] Aynı şey Türk Sayıştayı için de geçerlidir. Kara Avrupa hukuk sistemini takip eden Türkiye'de Türk Sayıştayı, esinlendiği Fransa Sayıştayı gibi yargılama görevi de ifa eden kurul tipi bir Sayıştaydır. Fakat Sayıştayın bu özelliği 6085 sayılı Sayıştay Kanunu döneminde korunmuş olsa da 6085 sayılı Kanun ve Anglo-Sakson hukuk düşüncesine uygun olarak hazırlanmış olan 5018 sayılı Kanun Sayıştaya, ofis tipi Sayıştaylara özgü görevler yüklemiştir. Zira her iki yasal düzenleme, Türk Sayıştayına ofis tipi Sayıştaylara özgü olan denetleme ve çok sayıda rapor hazırlama görevini

[504] Mutluer, Öner Coşkun, s. 42.
[505] Mutluer, Öner Coşkun, s. 42.
[506] Köse, s. 43.
[507] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 43.
[508] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 43.
[509] Sinem Yalçın, ***Yüksek Denetim Kurullarının Kurumsal Yapısı ve Mali Performans***, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 72-73.
[510] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 43.
[511] Demirbaş, s. 18.

vermektedir.[512] Dolayısıyla Türk Sayıştayının bazı yönleriyle ofis tipi Sayıştay özellikleri taşıyan kurul tipi bir Sayıştay olduğunu söylemek mümkündür.

Yapılan araştırmalarda Sayıştayların örgütlenme yapılarındaki farklılıkların, Sayıştayların etkinliği üzerinde önemli bir etkisinin bulunmadığı, sadece yargı tipi örgütlenmeye sahip ülkelerde, yolsuzluk düzeyinin arttığı tespit edilmiştir.[513] Araştırma, ülkelerin mali performansı üzerinde Sayıştayın örgütlenme modelinin önemli olmadığını, asıl önemli olanın yürütme organı karşısında Sayıştayın bağımsızlığının sağlanması olduğunu ortaya koymaktadır.[514]

3.3. Anayasal Kavramlar ve Sayıştaylar

3.3.1. Demokrasi, Parlamento ve Sayıştaylar

Siyasal iktidarın kaynağının ve meşruiyetinin Tanrısal/dinsel olandan, halka/millete ait oluşuna geçiş öte deyişle iktidarın kaynağının dünyevileşmesi, uzun bir tarihi sürecin sonunda gerçekleşmiştir. İktidarın meşruiyetinin dinsellikten kopması ve rasyonel bir zemine oturtulması aydınlanma düşüncesinin sonuçlarından biridir.[515] Fransız Devrimi'yle kuramsallaşmaya başlayan ve insanlık tarihinde yeni sayılabilecek olan halk/ulus egemenliği, bugün artık tartışmasız bir şekilde meşruiyetin yegane kaynağı kabul edilmektedir.[516] Ancak halkın bu egemenlik yetkisini nasıl kullanacağı önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Egemenlik yetkisine sahip olan ulusun, bu yetkisini aracısız ve doğrudan kullanmasını ifade eden doğrudan demokrasi, başka bir ifade ile saf demokrasi ideali,[517] Rousseau'nun ifadesiyle ancak halkın tanrılardan oluşması halinde mümkündür.[518] Günümüzde birkaç İsviçre kantonunda uygulama bulan demokrasinin bu saf ve ideal hali, insanlık tarihinde sadece belli bir dönemde, başta Atina olmak üzere bazı Antik Yunan sitelerinde var olabilmiştir.[519] Ülkelerin nüfus yapılarının büyüklüğü gibi maddi nedenlerle doğrudan demokrasinin imkânsızlığı

[512] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 136; Murat Önder, Mehmet Ali Meydanlı "TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay'ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 52, Sayı 3, 2019, s. 128.
[513] Yalçın, s. 72-73.
[514] Yalçın, s. 117-118.
[515] Teziç s. 108.
[516] Heywood, s. 115.
[517] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 733.
[518] Rousseau, s. 64.
[519] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 734-735.

karşısında tasarlanan formül ise temsili demokrasidir. Sieyes'in kuramsal temele oturttuğu milli (ulus) egemenlik ilkesine[520] dayanan temsili demokrasi kavramı, maddi imkânsızlıkların yanı sıra hukuki ve siyasi sebeplerle ortaya çıkmış,[521] milletin egemenlik yetkilerinin kullanımını[522] temsilcilerine devrettiği faraziyesi üzerine kurgulanmıştır.[523] Parlamentoya meşruluk kazandıran da bu temsil kuramıdır.[524] Ancak unutulmamalıdır ki parlamentarizm temsilin gerçekleşmesini olanaklı kılan tek araç değil, araçlardan sadece biridir.[525] Yalnız kendini seçen seçmenleri değil, tüm milleti temsil eden temsilciler,[526] kendi adlarına değil, kendilerini seçen halk adına karar almaktadırlar.[527] Halkın alınan bu kararlara rızasının kaynağı, bu kararları alanların kendi temsilcileri oluşu ve halk adına alıyor olmalarıdır. Böylece parlamentoların önemli bir işlevi ortaya çıkmaktadır. O işlev parlamentoların ürettikleri meşruluktur.[528] Temsil ilişkisi, yürütme erkinin parlamentoya hesap verme zorunluluğunun da kaynağını teşkil etmektedir. Bu hesap verme zorunluluğunun en önemli parçası ise kuşkusuz bütçedir.

Temsili demokrasi başlangıçta egemenliğe sahip kısıtlı sayıdaki seçmenlerin sadece oy kullanmakla yetinmesi nedeniyle çokça eleştiriye konu olmuşsa da[529] zorunlu olarak seçime dayanan bu demokrasi modeli, zaman içinde genel oy hakkının kazanılması, siyasi partilerin ortaya çıkışı ve referandum gibi yarı doğrudan demokrasi araçlarının kabulüyle birlikte, demokratik bir hüviyete kavuşmuştur.[530] Demokrasi salt seçimden ibaret olmayıp ondan çok daha fazlasıdır. Seçmenlerin sadece belirli bir dönemde oy kullanmasıyla pasif, doğrudan karar veremedikleri için dolaylı ve belirli seçenekler arasında tercih yapabildikleri için sınırlı olan saf temsili demokrasi, gerçek bir demokratik rejimi gerçekleştirmeye yeterli değildir.[531] Bu

[520] Kaboğlu, s. 188.
[521] Teziç, s. 281.
[522] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 743.
[523] Kelsen, s. 37.
[524] Kelsen, s. 36.
[525] Ali Murat Özdemir vd., ***Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım***, 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2020, s. 71-75.
[526] Teziç, s. 280
[527] Gözler, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, s. 743.
[528] Ali Murat Özdemir vd, s. 84.
[529] Anayurt, s. 462-463; Kaboğlu, s. 190-191.
[530] Teziç, s. 281-282; Kabaoğlu, s. 192-194; Anayurt, s. 461-463.
[531] Tuğba Çelik Özdemir, ***Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Arayışı: Avrupa Vatandaş İnisiyatifi***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019, s. 7.

nedenlerle saf temsili demokratik rejim, zaman içinde yarı doğrudan demokratik rejime evrilmiştir.[532]

Bugün modern dünyada temsile ya da işbölümü zorunluluğuna[533] dayandırılan parlamentarizm, demokrasinin uygulanabilmesinin modern ulus devlette başka türlüsünün olmadığı tek formudur.[534] Dolayısıyla temsili demokrasiye ve parlamentoya yöneltilen tüm eleştirilere rağmen demokrasi, ancak bir parlamentoda hayat bulabilir. Başka bir deyişle "*demokrasinin yazgısı, parlamentarizmin yazgısına bağlıdır*."[535]

Siyasal temsilin kökeni, Orta Çağ'da İngiltere'ye dayanmaktadır ve ortaya çıkışının demokrasi ile bir ilgisi yoktur. Hiçbir demokratik neden olmaksızın ilkin İngiltere'de hükümdarın vergi koymasının halkın temsilcilerinin onayı şartına bağlanmasıyla ortaya çıkan siyasal temsil, tarihi süreç içerisinde İngiltere'de parlamentonun ortaya çıkmasına neden olacaktır. İngiltere'de parlamenter demokrasinin inşası, parlamento ile kral arasında uzun süren bir mücadelenin kazananının parlamento olmasıyla gerçekleşmiştir.

Bugün siyasal temsili sağlayan bir organ olarak parlamentoların yasama faaliyetinden başka halk adına gerçekleştirdikleri en önemli görevlerinden biri denetimdir.[536] Bu denetimin en önemli ayaklarından biri de uzun bir çaba sonucu elde ettiği bütçe hakkına ilişkin olanıdır. Parlamentolar, kamu gelirlerinin toplanması ve harcanması konusunda bir kanunla yetkilendirdikleri yürütme organını halk adına denetlemektedirler. Ne var ki parlamentolar, bu denetimi gerçekleştirecek mekanizmalardan ve gerekli teknik bilgilerden mahrumdurlar. İşte Sayıştaylar, parlamentoların halk adına gerçekleştirmekle yükümlü oldukları bu denetimi, parlamento adına gerçekleştirirler. Şu haliyle Sayıştaylar demokratik rejimin asli kurumlarındandır ve en önemli işlevleri, işte bu demokratik görevleridir.[537] Sayıştayları salt mali denetim yapan bir kurum olmaktan çıkaran da Sayıştayların bu demokratik işlevleridir. Halkın iradesini gerçekleştirmeyi amaçlayan demokrasinin

[532] Kaboğlu, s. 195.
[533] Berke Özenç, ***Demokrasiyi ve Anayasayı Korumak Kelsen Schmitt'e Karşı***, İletişim Yayınları, İstanbul, 2022, s. 65.
[534] Kelsen, s. 34.
[535] Kelsen, s. 34; Siyasal ve toplumsal kaosa neden olduğuna inandığı çoğulculuğun yok edilmesi gerektiğine inanan Schmitt karşısında Kelsen, demokrasinin ancak parlamentarizm ve anayasal düzende mümkün olduğunu savunur. Bkz. Özenç, s. 233-238.
[536] H. Ömer Köse, "Denetim ve Demokrasi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 33, 1999, s. 75.
[537] İnan, s. 4.

bu amaca ulaşabilmesi, ancak demokratik kurumların varlığı ile mümkündür. Bu nedenle demokratik rejimin varlığı ve sürdürülebilmesinde etkin bir Sayıştayın varlığı hayati öneme sahiptir.

3.3.2. Kuvvetler Ayrılığı, Siyasi Partiler ve Sayıştaylar

Avrupa'da aydınlanmanın etkisiyle gelişmeye başlayan rasyonel düşünceyle birlikte iktidarlar da rasyonel zemine oturmuş, meşruiyetlerini dinsel olandan değil, akli olandan alır olmuştur.[538] Yönetimin bu rasyonel oluşu, demokratik rejimin de önemli unsurlarından biridir ve onu diğer rejimlerden ayırır.[539] Montesquieu'nun monarşiyi zayıflatmak ve özgürlüğü sağlama amacıyla geliştirdiği kuvvetler ayrılığı teorisi de teknik açıdan hükümet faaliyetlerini etkin ve verimli kılacak şekilde rasyonel bir bölüşüme tâbi tutmayı gerektirir.[540] Şu haliyle kuvvetler ayrılığı ve denge denetim mekanizmaları, salt iktidarı sınırlandırmaya değil, aynı zamanda kararların rasyonel ve doğru alınmasına da hizmet etmektedir.

Özgürlüğün ancak her bir devlet erkinin ayrı ellerde olması halinde mümkün olduğunu, aksi halde özgürlüğün yok olacağını savunan Montesquieu; yürütmenin, yasamanın rızası olmadan kendine bütçe tahsis etmesi halinde de özgürlüğün yok olacağını dile getirir. Ona göre yasamanın en önemli yetkisinin elinden alınması anlamına gelecek böyle bir hareket, yürütme erkini yasa koyucu haline getirecektir. Ayrıca Montesquieu, yasamanın, bütçeyi de yıldan yıla yapması gerektiğini, bütçenin sürekli olması halinde yasamaya bağlı olmaktan kurtulan yürütme erki karşısında yasamanın özgürlüğünü kaybedeceğini belirtir.[541] Montesquieu tarafından da dile getirildiği üzere, kuvvetler ayrılığı ile bütçe hakkı arasında yakın bir ilişki vardır. Yasama, sahip olduğu bütçe hakkıyla kuvvetler ayrılığı teorisinin özüne uygun olarak, yürütme erkini frenlemekte ve denetlemektedir. Bir iktidarın amaçlarına ulaşmak için en önemli aracı olan bütçe konusunda yürütmeye sınırlı bir yetki verilmesi ve sonrasında verilen yetkinin denetiminin yapılması, o iktidarı sınırlandırmanın en etkili aracıdır.

[538] Teziç s. 108.
[539] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 16
[540] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 36-39.
[541] Montesquieu, s. 208.

Parlamentonun hükümeti denetlemesi, her bir erkin fonksiyonel olarak ayrıldığı ve iş bölümüne dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucudur.[542] Denetim faaliyeti, parlamentoların yasama faaliyetinden sonra sahip oldukları en önemli yetkidir ve parlamentolar, hükümet denetimini gerçekleştirebilmek için bazı araçlara sahip kılınmıştır. İktidara ait fonksiyonların farklı organlar eliyle kullanılmasına dayanan kuvvetler ayrılığı zamanla anayasacılığın ve yazılı anayasaların temel kavramlarından biri olmuşsa da kuvvetlerin bu klasik ayrımı, ortaya çıkan yeni faktörler nedeniyle önemli değişime uğramıştır. Dikey kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanan federal veya bölgesel devlet yapılarının ortaya çıkması, anayasal devlete paralel olarak anayasa mahkemelerinin kurulması, çıkar gruplarının ve medyanın rolü gibi birçok faktör, kuvvetler ayrılığının dönüşümüne etki etmiştir.[543] Kuvvetler ayrılığının o bilindik tasnifinde en önemli değişim ise genel oy ilkesinin genişlemesi ve bunun bir sonucu olarak siyasi partilerin ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir.[544]

Kısıtlı oydan genel oya geçişle birlikte ortaya çıkan siyasi partilerin varlığı ve seçim sistemleri, kuvvetlerin klasik ayrımına dayanan sınıflandırmayı önemli ölçüde dönüştürmüştür. Modern anayasacılığın merkezi kavramının siyasi parti sistemleri olduğuna inanan Duverger,[545] Marx'ın üst yapı - alt yapı ilişkisinden ilhamla partilerin alt yapıyı, hükümet organlarının ise üst yapıyı oluşturduğu kanaatindedir.[546] Duverger'ye göre siyasal rejimler çok partili, iki partili ve tek partili rejimler olmak üzere üç çeşittir. Bir ülkenin sahip olduğu siyasi parti rejimi, kuvvetler ayrılığının derecesi üzerinde dolayısıyla hükümet organları üzerinde önemli etkiler doğurur. Tek partili rejimlerde parti, devlet organlarını bir araya getirerek kuvvetlerin merkezde toplanmasını sağlar. Bu durumda artık anayasada hükümet organları arasında yapılan ayrımın bir anlamı yoktur. Zira fiilen iktidar, her türüyle parti elitlerinin elindedir. İkili parti sisteminin hakim olduğu ülkelerde de bir muhalefet partisinin mevcudiyetine rağmen tek parti kadar olmasa da iktidarın merkezileştiği gözlemlenebilir. Zira ikili parti sistemine dayanan rejimlerde iktidara gelen siyasi parti, hem meclis çoğunluğunu ele geçirmek suretiyle yasamayı hem de yürütme erkine sahiptir. Bu durumun en güzel örnekleri, parlamenter sistemin beşiği

[542] M. Akif Özer, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", ***Sayıştay Dergisi***, 1999, Sayı 33, s. 29-30.
[543] Anayurt, s. 353.
[544] Teziç, s.376-377; Erdoğan, s.316-317.
[545] Duverger, ***Siyasi Partiler***, s. 500-501.
[546] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 40.

İngiltere ile başkanlık sisteminin doğduğu Amerika Birleşik Devletleri'dir.[547] Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanmasına ve sıkı parti disiplininin yokluğuna rağmen ABD'de başkanlığı elde eden partinin kongrede de üstünlüğü elde etmesi halinde, artık Montesquieu'nun tasarladığı kuvvetler ayrılığının iktidarı sınırlandırma ve denetleme işlevinin pek anlamı kalmamaktadır.[548] Nitekim ABD'de, kuvvetlerin rekabeti ile sağlanması tasarlanan denge ve denetimin yerini, zamanla ortaya çıkan siyasi partilerin rekabetinin almaya başladığı kabul edilmektedir.[549] Aynı durum İngiltere için de geçerlidir. İki partili, çoğunlukçu siyasal rejime sahip olan, üstelik siyasi partilerin sıkı disiplinli olduğu İngiltere'de çoğunluğu elde eden parti, yasama ve yürütme gücünü tamamen ele geçirmiştir.[550] Tarihi olarak ilk bütçe hakkını elde eden ve tarihin en eski parlamentosu kabul edilen İngiltere Parlamentosu, bütçe üzerindeki gücünü ve etkinliğini önemli ölçüde kaybeden ilk parlamentolardan biri olmuştur. Monarşi karşısında kazandığı zaferle bütçe hakkını elde eden parlamento, bu gücünü büyük oranda kabineye bırakmıştır.[551]

Parlamentoların en önemli görevlerinden ikincisi olan yürütme erkini denetlemek, ortaya çıkan bu yeni faktörlerle değişime uğramıştır. Siyasi partilerin ortaya çıkışı ve partilerin disiplinli yapıları, en çok parlamentoların bu denetim işlevi üzerinde etki göstermiştir. Zira yürütme erkini kullanan, aynı zamanda parlamentoda da çoğunluğu elde eden siyasi partinin hakim konumu; parlamentonun bu denetim görevini, bu arada bütçe denetimini, zayıflatmış ya da tamamen olanaksız kılmıştır. İktidarı sınırlandırmayı, denge ve denetimi sağlamayı amaçlayan anayasacılığın en eski aracı olan kuvvetler ayrılığının bu işlevinin artık pek gerçekleşmemesi karşısında bu işlevi sağlayacak yeni ve güçlü enstrümanlara gereksinim vardır. Bu araçların en etkilileri ise devlet içinde yatay hesap verebilirliği sağlayan bağımsız kurumlardır. Sayıştay, bugün denge ve denetimi sağlayacak en etkili kurumlardan biridir. Bağımsız ve uluslararası standartlarda denetim yapabilen yüksek denetim organları ve diğer bağımsız anayasal organlar, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki biçimini

[547] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 41-42; Duverger, ***Siyasi Partiler***, s. 502-503.
[548] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 40.
[549] Darly J. Levinson, Richard H. Pildes, "Separation of Parties, Not Powers", ***Harvard Law Review***, 2006, Vol. 119. s. 2313. (Erişim) https://ur.booksc.me/book/49982131/5a42ab/?wrongHash, 24 Kasım 2021.
[550] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 40-42.
[551] Allen Schick, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?", ***OECD Journal on Budgeting,*** 2002, s. 27.

değiştiren faktörlerin özellikle de siyasi partilerin ortaya çıkması sonrası, önemi daha da artan denge denetimin en önemli araçları halini almışlardır.

3.4. Başkanlık Hükümet Sisteminde Sayıştaylar

3.4.1. Demokratik Başkanlık Örneği: Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı (U.S. Government Accountability Office – GAO)

3.4.1.1. Tarihi ve Görevleri

ABD'de her eyaletin denetim organı bulunmakla beraber,[552] 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Yasası'yla (Budget and Accounting Act)[553] kurulan Government Accountability Office (GAO), ABD'de federal düzeyde denetim görevi icra eden yüksek denetim organıdır. 1921 tarihli bu yasa, GAO'nun kuruluş yasası olup ABD Anayasası'nda kuruma ilişkin özel bir düzenleme mevcut değildir. Başlangıçta General Accounting Office (Genel Muhasebe Ofisi) adıyla kurulan yüksek denetim organı, 2004 tarihli GAO İnsan Sermayesi Reformu Yasası (GAO Human Capital Reform Act)[554] ile Türkçe karşılığı Devlet Hesap Verme Ofisi olan bugünkü adını almıştır.[555] ABD Sayıştayı, başkanın bütçe dairesi üzerinde artan ve denetimden uzak yetkilerinin sınırlandırılması, Kongre tarafından tahsis edilen bütçenin kullanımının denetlenebilmesi ve Kongrenin bilgi alma ihtiyacını karşılayacak bağımsız bir denetime olan ihtiyacı gidermek amacıyla kurulmuştur.[556] GAO, kuruluşundan bugüne, önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Kurulduğu ilk yıllarda, kamusal harcamaların yerindeliği değil, yasallığı denetimini yapan GAO'nun uyguladığı belge denetimi sistemi, büyüyen devlet hacminin ve özellikle 2. Dünya Savaşı'nın etkisiyle yetersiz kalmıştır. Öyle ki 1945 yılına gelindiğinde oldukça çok personele rağmen denetlenmemiş evrak sayısı otuz beş milyonu bulmuştur. Sürdürülebilir olmayan bu yapı nedeniyle 2. Dünya Savaşı sonrası örgütün mali denetimi ve yönetimi alanında önemli değişiklikler yapılmış,[557] belge kontrollerinin idareye

[552] Gül Alptürk, "Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 4, 1991, s. 43.
[553] (Erişim) https://www.gao.gov/assets/D03855.pdf, 24 Kasım 2021.
[554] (Erişim) https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-108publ271/pdf/PLAW-108publ271.pdf, 24 Kasım 2021.
[555] Dawid M. Walker, "Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı", Çev.: Müslüm Parlak, ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 58, Temmuz Eylül 2005, s. 137-138.
[556] Harry S. Havens, "Denetim Değerlendirmelerinden Program Değerlendirmelerine Kadar GAO'nın (The General Accounting Office) Gelişimi", Çev.: Ümran Sayan, ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 10, Ekim Aralık 1992, s. 29-30.
[557] Havens, s. 30-32.

bırakılması ve örgütün mali denetimlere odaklanması, atılan ilk adım olmuştur. Örgüt, bu yeni döneme uygun olarak çalışan sayısını azaltmaya ve farklı uzmanlığa sahip kişileri istihdam etmeye başlamıştır.[558] 1970'li yıllara gelindiğinde GAO, federal hükümetin programlarının verimliliğine ve etkinliğine yoğunlaşmaya başlamıştır.[559]

GAO, başlangıçta yürütme organına tahsis edilen bütçenin denetimi için çalışırken bugün siber güvenlikten sosyal güvenliğe, askeri harcamalardan dış politikaya, sağlık harcamalarından küresel salgına, tarımdan uzay programlarına kadar hemen her alanda çalışmalar yapmakta, öncelikle yasama organını ve hazırladığı raporları başkana göndermek suretiyle yürütme organını, çok geniş bir alanda bilgilendirmektedir.[560] Çalışma alanının genişliği ile sıradan bir yüksek denetim kurumunun çok ötesinde olan GAO, neredeyse her federal faaliyetleri denetleyerek ve değerlendirerek her yıl çok sayıda rapor hazırlamakta, tüm bu çalışmalarında federal istatistik kurumlarından da büyük ölçüde istifade etmektedir.[561] Bugün GAO, yürüttüğü faaliyetlerin niteliği ve genişliği ile salt hükümet faaliyetlerini denetleyen bir denetim kurumu olmayıp, aynı zamanda hükümet faaliyetlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesinde önemli rol oynayan bir kuruluşa dönüşmüştür.[562]

Yasalarla belirlenmiş bir görev ve yetki alanı bulunmayan GAO, Kongre tarafından verilen bütün denetleme görevlerini yerine getirmektedir.[563] Yasal zorunluluk dışındaki raporların önemli bir kısmı, Kongre üyelerinin taleplerinden ya da komisyon raporlarındaki zorunluluktan kaynaklanır.[564] GAO'nun Kongre ile olan yakın ilişkisi eleştirilere konu olmuşsa da GAO, Kongrenin denetim taleplerini bağımsızlığına sadık kalarak gerçekleştirmekte ve böylece birincil görevi olan Kongreye hizmet etme görevini yerine getirmektedir.[565] Kongrenin, kendi talebiyle harekete geçen GAO'nun denetim sonuçlarını önemsemesi ve gereğini yerine

[558] Havens, s. 32.
[559] (Erişim) https://www.gao.gov/products/gao-22-900369, 4 Aralık 2021.
[560] (Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao. 4 Aralık 2021; (Erişim) https://www.gao.gov/products/gao-22-900369. 4 Aralık 2021; Köse, s. 177.
[561] Nancy Kingsbury, "The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics", ***The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science***, 631(1), 2010, s. 44.
[562] Kurulduğu günden bugüne GAO'nun geçirdiği dönüşüm için bkz. Ryan P. McDonough., Andrew J. McLelland, J. Donald Warren, Jr. "A Century of Progress: US Government Accountability Office Procedures, Reports, and Performance Measures." ***Accounting Horizons***, 2023, s. 1-18.
[563] Alptürk, s. 46.
[564] Türer, Çeliker, s. 281.
[565] Köse, s. 172.

getirmesi, GAO'nun etkinliğini ve başarısını arttıran nedenlerden biridir.[566] Yürütme faaliyetleri hakkında Kongreye ve kamuoyuna tarafsız, nesnel, gerçeklere dayanan bilgiler sunan GAO, ayrıca hükümetin performansının iyileştirilmesi, şeffaflığın sağlanması ve kamu harcamalarında önemli bir miktar tasarruf yapılmasını da sağlamaktadır.[567] ABD Kongresi, GAO'nun mali ve performans denetimleri sonucu hükümet faaliyetleri ve programları hakkında bilgi sahibi olmakta, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını denetleyebilmektedir.[568] Federal ve eyalet denetçilerine mali denetimler ve diğer hükümet denetimleri için uygulayacakları standartları belirlemek de GAO'nun işlevlerinden biridir.[569] Kongre adına çalışan ve "Kongrenin araştırma kolu" ya da "Kongrenin bekçi köpeği" olarak nitelendirilen GAO,[570] Kongreye yürütmenin operasyonlarının, etkinliklerinin ve programlarının gözetimi, soruşturulması ve değerlendirilmesine ilişkin hizmetler sunar.[571] GAO, tüm bu çalışmaları Kongre komitelerinin, alt komitelerinin ya da Kongre üyelerinin talebiyle gerçekleştirebileceği[572] gibi genel kontrolörün onayına bağlı olarak GAO'nun kendi kararıyla da gerçekleştirebilmektedir.[573] GAO tarafından yapılan denetim sonuçlarının ise bir bağlayıcılığı yoktur. Denetlenen kurumlar GAO'nun önerilerine uyma konusunda takdir yetkisine sahiptirler.[574] Aksine bir uygulama, ABD'de de mevcut başkanlık sistemi ve sert kuvvetler ayrılığı karşısında zaten olası değildir.[575]

3.4.1.2. Teşkilat Yapısı ve Bağımsızlığı

GAO, Kongrenin teşkilat yapısı altında[576] fakat faaliyetlerini bağımsız olarak yürüten bir yüksek denetim organıdır. ABD Yüksek Mahkemesi de Bowsher v. Synar

[566] Alptürk, s. 63.
[567] (Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does, 4 Aralık 2021; GAO'nun önerileri ile sağlanan tasarruf miktarının ve gelir artışının 600 milyar dolar olduğuna dair bkz. (Erişim) https://www.gao.gov/products/gao-23-106089, 10 Ağustos 2023.
[568] Avci, s. 115.
[569] (Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role, 4 Aralık 2021.
[570] (Erişim) https://www.house.gov/the-house-explained/legislative-branch-partners/government-accountability-office, 4 Aralık 2021.
[571] Frederrick M. Kaiser, ***GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office***, Congressional Research Service, Washington DC, 2008, s. 1.
[572] (Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/reports-testimonies, 4 Aralık 2021.
[573] Avci, s. 113.
[574] Nabua Azuma, "Performance Measurement of Supreme Audit Institutions in 4 Anglo-Saxon Countries: Leading by Example", ***Government Auditing Review***, Volume 11, 2004, s. 91
[575] Avci, s. 112.
[576] Azuma, s. 91.

davasında ABD Sayıştayının Kongreye bağlı olduğunu açıkça belirtmiştir.[577] GAO'nun bağımsızlığını ortadan kaldırmaya yönelik bazı teşebbüsler ise Kongreden geri dönmüştür.[578] Ofis tipi Sayıştay modeline uygun olarak örgütlenen GAO'nun başında bulunan genel kontrolör, kurumun sorumlusudur. Genel kontrolör, Kongrenin önerdiği adaylar arasından Senatonun onayı ile başkan tarafından atanır. Fakat başkandan bağımsızdır ve bu bağımsızlığını sağlamak için alınmış birçok tedbir vardır. Bunlardan en önemlilerinden biri genel kontrolörün uzun görev süresidir. Tek defaya mahsus olarak atanan kontrolör, 15 yıl gibi uzun bir süre görev yapar.[579] Bu tedbirlerden bir diğeri ise kontrolöre tanınan güvencelerdir. Genel kontrolörün görevden alınabilmesi sadece mahkeme tarafından suçlu bulunmasıyla veya Kongrenin her iki kanadının kararıyla olabilmektedir.[580] GAO'nun bağımsızlığını sağlamaya yönelik diğer tedbirler ise GAO'nun bütçe teklifinin hiçbir değişikliğe uğramadan başkanın bütçe teklifi içinde yer alması[581] ve GAO'ya devletin tüm belgelerine ulaşım olanağı tanıyan yasal düzenlemelerdir.[582]

GAO muadili yüksek denetim kurumlarına nazaran çok daha güçlü bir örgüttür. Onu güçlü kılan faktör ABD Anayasasının getirdiği denge denetim düzeneğidir. Gücün ABD Sayıştayı gibi kurumlar arasında daha fazla dağıtıldığı bir demokratik yapıya sahip olması GAO'yu diğer yüksek denetim organlarından ayırmaktadır.[583] Gücün merkezileştiği demokrasilerde yürütme erkinin hesap verme eğilimindeki azalma o ülkelerdeki Sayıştayların etkinliğini düşürürken, gücün erkler arasında ve anayasal organlar arasında dağıldığı ABD örneğinde Sayıştay çok daha etkin olabilmektedir.[584] Nitekim GAO'nun 2002 yılında ABD Başkan Yardımcısı Dick Cheney'e karşı dava açabilmesi, gücün dağıtıldığı bir anayasal düzende faaliyet gösteriyor olmasının bir sonucudur.[585] Söz konusu davada GAO, ABD Başkan Yardımcısının başında bulunduğu Ulusal Enerji Politikası Geliştirme Grubunun

[577] (Erişim) https://casetext.com/case/bowsher-v-synar#p730, 12 Ağustos 2023.
[578] Havens, s. 29-31.
[579] (Erişim) https://www.gao.gov/about/comptroller-general, 24 Kasım 2021.
[580] Köse, s. 164.
[581] OECD, ***Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Commitees***, 2002, s. 82.
[582] Walker, s. 142.
[583] Simon D. Norton, L. Murphy Smith, "Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K.National Audit Office" ***Public Administration Review***, 2008, s. 921.
[584] Norton, Smith, s. 930.
[585] Norton, Smith, s. 928-929.

(NEPDG) bilgi ve belge paylaşımı yapmıyor olması nedeniyle başkan yardımcısına karşı dava açabilmiştir.[586]

ABD Kongresi tarafından denetlenen GAO, üç yılda bir yapılan dış denetimlerle de faaliyetlerinin etkinliği ve kalite standartlarının uygunluğu bakımından incelenmektedir. 2021 yılına ilişkin son dış denetiminde GAO, uygunluk denetimlerinden geçer not almıştır.[587]

3.4.1.3. Erkler Arasındaki Konumu

Federal bir devlet olan ABD, aynı zamanda saf başkanlık rejiminin en iyi örneğidir.[588] Ülkede yürütme erki, dört yıl için seçilen başkan tarafından kullanılıyor iken (Anayasa m. II, b. 1); yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisinde oluşan Kongreye aittir (Anayasa m. I, b. 1). Kongre, yürütme erkini denetlemeye ilişkin oldukça güçlü araçlara sahiptir. Diğer iki erkten ayrı ve güçlü bir yargı erkine sahip ABD'de her bir erkin birbirini frenleyen ve dengeleyen yapıya sahip olması nedeniyle denge denetleme, rejimi tanımlayan temel kavramdır.

2018-2023 Stratejik Planı'nda amacını, "*Kongreyi anayasal sorumluluklarını yerine getirmede desteklemek ve performansın iyileştirilmesine yardımcı olmak ve Amerikan halkının yararına federal hükümetin hesap verebilirliğini sağlamak için vardır*" şeklinde tanımlayan[589] GAO'nun asli görevi, ABD Kongresine hizmet etmektedir. Kongreye hizmet etmek, çok geniş bir alanda faaliyet icra eden GAO'nun gerçekleştirdiği tüm çalışmaların odağında yer alır. Ancak Kongre ile olan bu ilişkisi, onun çalışmalarını bağımsız bir şekilde yürütmesine engel değildir. GAO bağımsız ve partiler üstü bir statüye sahiptir[590] ve bu bağımsızlığı sağlayacak çok sayıda tedbir alınmıştır. Genel kontrolörün atanması ise ABD denge denetim sistemine uygun olarak Senatonun onayı ile başkan tarafından gerçekleştirilmektedir.

[586] (Erişim) https://casetext.com/case/walker-v-cheney, 12 Ağustos 2023.
[587] (Erişim) https://www.gao.gov/ig/peer-review-reports, 5 Aralık 2021.
[588] Boyunsuz, s. 165.
[589] Strategic Plan 2018–2023, (Erişim) https://www.gao.gov/assets/gao-18-1sp.pdf, 5 Aralık 2021.
[590] (Erişim) https://www.gao.gov/about, 5 Aralık 2021.

3.4.2. Demokratik Başkanlık Örneği: Güney Kore Sayıştayı (Board of Audit and Inspection- BAI)

3.4.2.1. Tarihi ve Görevleri

Denetimin 1300 yıl öncesine dayandırıldığı Güney Kore'de Sayıştay, 1948 yılında Güney Kore Devleti'nin kurulmasından hemen sonra yürürlüğe giren 1948 Anayasası ile cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulmuştur. Başlangıçta Denetim Kurulu adıyla kurulan örgüt, bugünkü Denetim ve Teftiş Kurulu adınıysa 1963 yılında almıştır.[591]

"*Halkın yanında duran BAI, adil ve temiz bir hükümet kurmaya çalışır*" mottosuyla faaliyetlerini sürdüren BAI, bu amaca ulaşmak için oldukça geniş bir denetim yetkisine sahip kılınmıştır. Devletin (merkezi hükümetin), taşra örgütlerinin, özerk kuruluşların ve hükümet yatırımlı kuruluşların hesaplarını denetleyen BAI'nin denetimi kapsamındaki kuruluşlar zorunlu denetime tâbi olanlar ve isteğe bağlı denetime tâbi olanlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır.[592] Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI), devletin ve yerel yönetimlerin, Kore Bankasının ve sermayesinin yarısından fazlası devlet, yerel yönetimlerin veya diğer yerel özerk kuruluşlar tarafından yatırılan tüzel kişilerin hesapları ile diğer kanunlarda BAI denetimine tutulması öngörülen kuruluşların hesaplarını denetlemekle kanunen yükümlü kılınmıştır. Keza gerekli gördüğü hallerde veya başbakanın istemi üzerine denetim yapabileceği haller de yine kanunla düzenlenmiştir. Kanunun isteğe bağlı denetim öngördüğü kuruluşlar, çoğunlukla zorunlu denetim kuruluşlarından doğrudan ya da dolaylı olarak mali destek alan kişi ve kurumlardır. Ayrıca BAI, mahkemeler, Anayasa Mahkemesi ve meclise atanan kamu görevlileri gibi bazı kamu görevlileri hariç denetimine tâbi kuruluş çalışanlarının görevleri hakkında da denetim yetkisine sahiptir.[593] Kanun bu düzenlemeleriyle BAI'ye oldukça geniş bir denetim alanı sağlamaktadır. BAI, kanunen denetlemek zorunda olduğu durumlarda re'sen denetim faaliyeti icra etmenin yanı sıra ulusal meclisten gelen denetim taleplerini de yerine getirmektedir.[594] Ayrıca vatandaşlar ve sivil toplum örgütleri de denetim talebinde bulunabilmektedir ki bu durum kuşkusuz Güney Kore Sayıştayının en önemli

[591] (Erişim) https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/briefHistory.do?mdex=bai_eng11, 17 Aralık 2021.
[592] Board of Audit and Inspection Act, art. 22, art. 23.
[593] Board of Audit and Inspection Act, art. 24.
[594] Yusuf Pustu, Kadir Aksüt, "Başkanlık Rejiminde Yüksek Denetim: Güney Kore Örneği", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 110, 2018, s. 52.

özelliklerinden bir diğeridir. BAI, denetimde yeni bir gelişme olan katılımcı denetim modelini geliştirme konusunda kurulduğu günden bugüne kadar sürekli bir çaba göstermiş, şikâyet kabul merkezleri ve telefon ihbar hatları kurmuştur. Ayrıca 1996 yılında Kamu Çıkarları İçin Denetim Talebini (Audit Request for Public Interests, ARPI), 2002 yılında Vatandaş Denetim Talebini (Citizen Audit Request, CAR) yürürlüğe koymuştur.[595]

BAI, sivil toplum kuruluşları, yurttaş toplulukları ve vatandaşlar ile kamu kuruluşlarının ve yerel meclis başkanlarının bildirdikleri yasadışı ve hukuka aykırı eylemler ile yolsuzluk, kötü yönetim, kamu kaynaklarını kötüye kullanımı ve ihlali hususlarında denetim ve teftişleri yapabilmekte ve neticede sorumlu kuruluşlardan gerekli önlemleri almalarını isteyebilmektedir.[596] Yurttaş katılımı sayesinde BAI, Güney Kore'nin son yıllarda gösterdiği demokratik gelişimine çok önemli katkılar sunmuştur. Etkin ve güçlü bir bürokratik kurumun yetkilerini tam olarak kullanabileceği koşulların yaratılması halinde otoriter bir yönetimden demokratik yönetime geçişte ne kadar etkili olabildiğinin örneklerinden biridir BAI.[597] Güney Kore Sayıştayını performans denetimini merkeze alan batılı örneklerinden ayıran en önemli unsurlarından biri de bürokrasideki yolsuzluklara odaklanmasıdır.[598] Yurttaş katılımının da etkisiyle yolsuzlukla mücadeleyi merkeze alan BAI, Güney Kore'nin demokratikleşmesinde çok önemli bir işlev görmüştür.[599]

Denetime yurttaşların ve sivil toplumun katılımının sağlanması, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin temini bakımından kuşkusuz oldukça önemlidir.[600] Bu yolla yurttaşlar, kamusal faaliyetlerde bilgi alma, denetleyebilme ve katılım sağlama imkânına sahip olabilmektedir. Ayrıca denetim faaliyetlerine katılımın bu şekilde genişlemesi, parlamentoyu Sayıştayın yegâne ana paydaşı olmaktan çıkarmış; kamu kuruluşlarını

---

[595] Kiyoshi Yamamoto, Min Jeong Kim, "Stakeholders' Approach on Government Auditing in the Supreme Audit Institutions of Japan and Korea" ***Financial Accountability & Management***, Volume 35, 2019, s. 2226-228; Vatandaş denetim talebi için 19 yaş üstü 300 vatandaşın başvurusu gerekirken; Kamu yararına denetim talebi için 300'den fazla vatandaş veya 300'den fazla üyesi bulunan STK'lar başvurabilmektedirler.

[596] (Erişim) https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/responsibilities.do?mdex=bai_eng8, 4 Ocak 2022; Soungdae Park, "Audit Request System and its Implications for Public Participation", ***International Journal of Government Auditing***, Vol 49, 2022, s. 10.

[597] Kim Nanyoung. "Supreme Audit Anstitution and Democracy: The Function of the Board of Audit and Inspection (BAI) of Korea for Democratization." ***The Experience of Democracy and Bureaucracy in South Korea***. Ed.: Tobin Im, Vol. 28. Emerald Publishing Limited, Bingley, 2017, s. 154-155.

[598] Nanyoung, s. 144.

[599] Nanyoung, s. 141.

[600] Pustu, Aksüt, s. 50-51.

sivil toplumu ve yurttaşları da Sayıştayın birer paydaşı haline getirmiştir.[601] Şu durumda Güney Kore Sayıştayının ana paydaşları; Ulusal meclis, halk ve başkan veya yürütmeden oluşmaktadır.[602] Paydaşlardaki bu artış demokratik katılımı sağlaması bakımından değerli ancak çatışan çıkarlar açısından zorlayıcı olabilmektedir. Zira hükümet tarafından gözetilen çıkarlar ile bireylerin çıkarları arasında çoğunlukla farklılıklar olmaktadır.[603]

Yargı yetkisi bulunmamasına rağmen BAI, denetim sonucunda sorumlu gördüğü kişilerin tazminat ödemesine hükmedebilmekte, denetim ve teftişi reddeden veya gerekli bildirimi ihmal eden kamu görevlileri hakkında yetkili mercilerden disiplin işlemi yapılmasını isteyebilmektedir. Ayrıca BAI, denetim ve incelemeleri reddeden, bilgi ve belge sunma talebine uymayanlar hakkında cezai müeyyide uygulanmasını da talep edebilmektedir. Denetim ve teftiş sonucunda elde edilen hukuka aykırılıkların düzeltilmesini ilgili bakandan ve kurum yetkilisinden talep edebilen BAI, denetim sonucunda ortaya çıkan tutarsızlıkları gidermek ve iyileştirmeleri sağlamayı başbakandan, ilgili bakandan veya ilgili kurum yetkilisinden isteyebilmektedir. BAI, denetim sonucunda bir suç işlendiği yönünde bir şüphenin varlığı halinde ceza soruşturması açılması için gerekli işlemleri yapmaya da yetkilidir. BAI'nin yetki alanını ilgilendiren konularla denetim, teftiş ve muhasebeye ilişkin kanunların yapımında görüş vermek ve bu nitelikteki mevcut kanunları yorumlamak da BAI'nin görevleri arasındadır.[604]

Güney Kore Sayıştayının denetimi ise kendi iç denetimi yoluyla ve Güney Kore Ulusal Meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir.[605]

3.4.2.2. Yasal Düzenlemeler ve Erkler Arasındaki Konumu

Başkanlık sisteminin klasik özelliklerinden bazı farklılıklara sahip olmakla beraber hükümet sistemi olarak başkanlık hükümet sistemine sahip[606] ve üniter bir devlet[607]

---

[601] Park, s. 10.
[602] Yamamoto, Kim, s. 230.
[603] Park, s. 13.
[604] (Erişim) https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/responsibilities.do?mdex=bai_eng8, 4 Ocak 2022.
[605] Pustu, Aksüt, s. 50-51.
[606] Yasin Aydoğdu, "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler", ***Türkiye Adalet Akademisi Dergisi***, Yıl 8, Sayı 31, 2017, s. 691.
[607] SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı). **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili)**. 2. Baskı, Seta Yayınları, No: 62, Ankara, 2016, s. 33.

olan Güney Kore'de anayasal bir kuruluş olan BAI; Güney Kore Anayasası'nın dördüncü bölümünde, yürütme başlığı altında, 97 ila 100. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 97. maddesinde başkana bağlı bir birim olarak düzenlenmiş olması, Güney Kore Sayıştayının önemli ve ayırt edici özelliklerinden biridir. Güney Kore Sayıştayının parlamentolar adına faaliyette bulunan Sayıştaylardan farklı olarak anayasada başkanın yetki alanında yer alıyor olması ve kurul üyelerinin atanma biçimleri eleştiri konusu olmakla birlikte[608] BAI, bağımsız bir statüye sahip olarak faaliyetlerini yürütmektedir.[609] Anayasa ve kanunlarda BAI'nin bu bağımsızlığını sağlamaya yönelik önemli düzenlemeler mevcuttur. Kuruluş kanununda, bağımsız bir statüye sahip olduğu belirtilen BAI'nin ve bütçesinin oluşturulmasında bağımsızlığına azami ölçüde saygı gösterileceği belirtilmiştir.[610] Kanunun 8. maddesinde kurul üyelerinin teminatları, 9 ve 10. maddelerinde kurul üyelerinin yasaklı olduğu işler ve siyasi faaliyet yasakları da kurulun bağımsız çalışmasına yönelik düzenlemelerdir. Her ne kadar BAI denetim sonuçlarını sorumlu olduğu yürütme erkinin başı olan cumhurbaşkanına raporlasa da ulusal meclise de elde edilen bulgular bildirilmektedir.[611] Kurul, her yıl gelir ve gider hesaplarının kapanışlarına ilişkin denetim sonuçlarını bir sonraki yıl başkana ve ulusal meclise sunmak zorunda iken denetimler sonucu elde edilen önemli bulguları ihtiva eden ara raporları sadece başkana sunmakla yükümlüdür.[612]

Kurul şeklinde çalışmakta olan Güney Kore Sayıştayının üyeleri, Sayıştay başkanının önerisiyle doğrudan, başkan ise ulusal meclisin onayı ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Kurul başkanı, dört yıl için ve en fazla iki dönem için atanmaktadır.[613]

---

[608] Pustu, Aksüt, s. 41-42.
[609] (Erişim) https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/responsibilities.do?mdex=bai_eng8. 17 Aralık 2021.
[610] Board of Audit and Inspection Act, art. 2. (Erişim) https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2&section=lawNm&query=Board+of+Audit+and+Inspection+Act&x=34&y=22#liBgcolor0. 17 Aralık 2021.
[611] Constitution of the Republic of Kore, art. 99. (Erişim) https://www.law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2&section=lawNm&query=Constitution+of+the+Republic+of+Korea&x=46&y=28#liBgcolor0. 17 Aralık 2021.
[612] Pustu, Aksüt, s. 55.
[613] Constitution of the Republic of Kore, art. 98.

3.4.3. Otoriter Başkanlık Örneği: Filipinler Cumhuriyeti Sayıştayı (Republic of the Philippines Commission on Audit – COA)

3.4.3.1. Tarihi

Filipinler'de denetim uygulamaları, İspanyol sömürge dönemine kadar dayanmaktadır. İspanyol yönetimi döneminde Filipinler'de görevden ayrılan genel vali ya da diğer üst düzey yöneticilerin görev dönemine ilişkin denetimler, *Royal Audiencia* adı verilen mahkemece yerine getirilmekteydi. Yine İspanyol yönetimi döneminde, 1739 yılında İspanyol kraliyet hazinesinin kurulmasıyla kraliyet adına sömürge yönetimlerinin de denetimi yapılmıştır. İspanyol Sayıştayı Tribunal de Cuentas'ın kurulmasından İspanyol egemenliğinin sona erdiği 1898 yılına kadar tüm denetim yetkisi, münhasıran Tribunal de Cuentas tarafından kullanılmıştır. Adaların ABD egemenliğine geçmesinden sonra dönemin ABD başkanın 8 Mayıs 1899 tarihli muhtırasıyla Filipin Adaları Denetim Ofisi kurulmuştur. Ofis, 1900'lü yıllara gelindiğinde hükümetin temel kurumlarından biri haline gelmiştir. 1935 yılına kadar başka isimlerle de olsa faaliyetini sürdüren denetim ofisi, ülkenin bağımsızlığına giden bir geçiş dönemini öngören 1935 Anayasası'nda, Genel Denetim Ofisi adı ile yerini almış böylece kurum anayasal statü kazanmıştır. Genel denetçinin yönetimindeki ofisin 1973 Anayasası ile yetkileri ve denetim kapsamı genişletilmiş ve tek yetkili genel denetçinin yerine, bir başkan ve iki komiserin yer aldığı üç kişilik komisyon tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Bağımsızlığının pekiştirilmesi amaçlanan bu adımla kuruluşun adı denetim komisyonuna dönüşmüştür. Denetim Komisyonu, 1987 yılında yapılan anayasada da bağımsızlığını muhafaza ederek ve Filipinlerin en yüksek denetim organı olarak yerini almıştır.[614]

3.4.3.2. Anayasal Statüsü

İlk kez 1935 Anayasası'nda düzenlenen COA, 1987 Anayasası'nın Anayasa Komisyonları başlıklı 9. maddesinin D bendinde düzenlenmiştir. Aynı maddenin A bendinde ise anayasa komisyonlarına ilişkin ortak hükümler yer almaktadır. Anayasada, Anayasa Komisyonlarından biri olarak öngörülen Denetim Komisyonunun bağımsızlığı, bu başlığın 1. bölümünde şöyle düzenlenmiştir: "*Bağımsız olacak Anayasa Komisyonları, Kamu Hizmeti Komisyonu, Seçim Komisyonu ve Denetim Komisyonudur*."

[614] (Erişim) https://www.coa.gov.ph/about-us/history/, 12 Eylül 2022.

Ortak hükümlerin 2. bölümünde anayasa komisyonu üyelerinin bağımsızlıklarının korunabilmesi amacıyla başka hiçbir görev veya işte yer alamayacakları, 3. bölümde üyelerin ücretlerinin yasayla belirleneceği ve asla düşürülemeyeceği teminatı düzenlenmiştir. Yine 4. bölümde üye ve çalışanların atanmalarının kanuna uygun bir şekilde gerçekleştirileceği, 5. bölümde komisyonların mali özerkliğe sahip oldukları ve onaylanmış ödeneklerinin otomatik ve düzenli olarak serbest bırakılacağı hüküm altına alınmıştır.[615] Bu düzenlemelerle Denetim Komisyonu üyelerine güçlü bir anayasal teminat sağlanmaya çalışılmıştır.

Denetim Komisyonuna ilişkin düzenlemelerin oldukça geniş bir şekilde ele alındığı Anayasanın Denetim Komisyonu başlıklı D bendinin 1. bölümündeyse başkanın ve iki komisyon üyesinin atanabilme şartları ve şekli şu şekilde düzenlenmiştir: "*Filipinler vatandaşı, atandıkları tarihte en az otuz beş yaşında ve yeminli mali müşavirlerden oluşan bir Başkan ve iki Komisyon Üyesinin bulunduğu bir Denetim Komisyonu olacaktır. On yıllık denetim deneyimi veya en az on yıldır hukuk pratiği yapan Filipin Barosu üyeleri ve atanmalarından hemen önceki seçimlerde herhangi bir seçmeli pozisyon için aday olmamış olmalıdır. Komisyonun tüm Üyeleri hiçbir zaman aynı mesleğe ait olamaz.*

Başkan ve Komiserler, Atama Komisyonunun onayı ile Başkan tarafından yeniden atanmadan yedi yıllık bir süre için atanır. İlk atananlardan Başkan yedi yıl, bir Komiser beş yıl ve diğer Komiser yeniden atanmadan üç yıl görev yapacaktır. Herhangi bir boş kadroya atama, yalnızca öncekinin görev süresinin dolmamış kısmı için olacaktır. Hiçbir durumda hiçbir üye geçici veya vekil sıfatıyla atanamaz."

Aynı başlığın 2 ve 4. bölümünde Denetim Komisyonunun denetim kapsamı, yetkileri ve görevleri düzenlenmiştir. Ancak en dikkate değer hüküm, bölüm 3'te yer almaktadır. "*Hükümetin herhangi bir kuruluşunu veya onun yan kuruluşlarını herhangi bir şekilde veya herhangi bir kamu fonu yatırımını Denetim Komisyonunun yargı alanından muaf tutan hiçbir yasa çıkarılamaz*" hükmü, Denetim Komisyonunun denetim kapsamını da anayasal güvenceye alması bakımından oldukça önemlidir.

[615] Filipinler Cumhuriyeti Anayasası, (Erişim) https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/, 13 Eylül 2022.

Anayasal hükümler dışında denetime ilişkin en temel düzenlemeler, Filipinler Devlet Denetleme Kanunu'nda yer almaktadır (The State Audit Code of The Philippines P.D. No 1445). Kanun, denetime ilişkin oldukça geniş hükümler ihtiva etmektedir. Ayrıca uygunluk denetimi kılavuzu, yerel yönetim birimleri ve ulusal devlet kurumları için devlet muhasebesi kılavuzu, denetime ilişkin diğer tali düzenlemelerdir.[616]

3.4.3.2. Görevleri ve Denetim Kapsamı

Zaman içerisinde denetim yetki ve görevleri büyük ölçüde genişleyen Denetim Komisyonunun temel görevleri anayasada düzenlenmiştir. Komisyonunun anayasada belirtilen temel görevleri şunlardır:

- Hükümet kontrolünde olan varlıkların ve fonların kullanımı, harcamaları, gelirlerin ve makbuzların incelenmesi, denetlenmesi ve kapatılması,

- a) Anayasa uyarınca mali özerklik tanınan anayasal organlar, komisyonlar ve ofisler; (b) özerk devlet kolejleri ve üniversiteleri; (c) devlete ait veya kontrol edilen diğer şirketler ve bunların bağlı kuruluşları ve (d) hükümetten veya hükümet aracılığıyla doğrudan veya dolaylı olarak sübvansiyon veya öz sermaye alan bu tür sivil toplum kuruluşlarının denetiminin gerçekleştirilmesi,

- Hükümetin genel hesaplarının tutulması ve kanunun öngördüğü süre boyunca bunlara ilişkin makbuzların ve diğer destekleyici belgelerin saklanması,

- Düzensiz, gereksiz, aşırı, abartılı veya makul olmayan harcamaların veya devlet fonlarının ve mülklerinin kullanımının önlenmesi ve yasaklanması, buna yönelik olanlar da dahil olmak üzere muhasebe ve denetim kural ve düzenlemelerini ilan edilmesi,

- Hükümetin finansal durumu ve işleyişi hakkında başkana ve Kongreye yıllık raporlar sunulması,

- Denetimi kapsamındaki tüm devlet birimlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılması amacıyla önlemler tavsiye edilmesi, yasaların gerektirdiği diğer raporların sunulması,

- Önüne gelen davaları altmış gün içinde çözüme kavuşturulması,

[616] (Erişim) https://www.coa.gov.ph/issuances/manuals/#110-2299-financial-audit-manual, 14 Eylül 2022.

- Kanunla verilen diğer görev ve işlerin yapılması.[617]

Kanunun Denetim Komisyonuna verdiği görev ve işlerse oldukça çoktur; Hükümetin genel hesaplarının tutulması, belgelerin saklanması, devlet daireleri ve bunların gözetimindeki gerçek ve tüzel kişilerin defter, kağıt ve belgelerinin incelenmesi, düzensiz, gereksiz veya abartılı fon harcamalarının veya mülkiyet kullanımlarının önlenmesi, devlet borçlarının tahsili için işlemler yapma, belli miktara kadar olan davalarda uzlaşma yoluna gidebilme, komisyonun önüne gelen davalarda soruşturma yürütme, cezalandırma, devlet başkanına ve parlamentoya yıllık rapor sunma Denetim Komisyonunun sahip olduğu yetkilerin bazılarıdır.[618] Denetim Komisyonu, oldukça çok sayıda kuruluşun denetimini gerçekleştirmektedir. Komisyonun verilerine göre 30.06.2022 tarihi itibariyle 66.275 kuruluş denetim kapsamındadır.[619]

Son yıllarda yüksek denetim organları tarafından uygulamaya konulan vatandaş ve sivil toplumu kamu harcamalarının denetimine katma yönündeki eğilime, Filipinler Sayıştayı da ayak uydurmuştur. Sayıştay 2002 yılında çeşitli sivil toplum kuruluşlarının işbirliğiyle hükümet projelerinin hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını ölçmek amacıyla performans denetimleri yapmıştır. Yine katılımcı denetim kapsamında Sayıştay, birtakım kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, sözleşme ve satın almalarda konunun uzmanı sivil toplum örgütleriyle yakın bir işbirliği yaparak denetimler gerçekleştirmiştir. Sayıştay denetimlerine sivil toplumun da doğrudan katılması, Filipinlerde uygulanan katılımcı denetimin benzersiz bir deneyim olduğu ve gelecek için çok iyi bir model olabileceği kabul edilmektedir.[620] Filipinler'de daha çok performans denetiminde görülen sivil toplum işbirliğinin, vatandaşların daha aktif olarak katılımının sağlanacağı diğer denetim türlerine de uygulanması yönünde çabalar vardır.[621]

---

[617] Filipinler Anayasası, Madde IX-A, D; (Erişim) https://www.coa.gov.ph/about-us/principal-duties/, 14 Eylül 2022.
[618] The State Audit Code of The Philippines Section 25-47. (Erişim) https://www.officialgazette.gov.ph/1978/06/11/presidential-decree-no-1445-s-1978/, 15 Eylül 2022.
[619] (Erişim) https://www.coa.gov.ph/coa_at_a_glance/, 15 Eylül 2022.
[620] Vivek Ramkumar, "Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society", ***International Budget Project***, Washington, DC, 2007, s. 4-7.
[621] Jephte Olimpo Muñez, "Citizens' Participatory Internal Audit (CPIA) in Philippine Communities: A Social Accountability Program in a Monitory Democracy", ***Submission for Pax Romana Journal***, 2020, sayfa sayısı yok.

3.4.3.3. Teşkilat Yapısı

1973 Anayasası'na kadar bir genel denetçinin yönetiminde olan Denetim Komisyonunun üst yönetimine, 1973 Anayasası ile yapılan düzenlemeyle genel denetçinin gelebilecek baskılar karşısında korunması ve teşkilatın bağımsızlığının güçlendirilmesi amacıyla iki de komiser atanmıştır.[622] Böylece oluşturulan kolejyal yapıya paralel olarak kurumun adı da Denetim Komisyonuna dönüştürülmüştür. Anayasaya göre Komisyonu oluşturan başkan ve komiserler, parlamento mensuplarından oluşan atama komisyonunun[623] onayı ile devlet başkanı tarafından atanırlar. Görev süreleri anayasada düzenlenen üyelerin alacakları ücretler de kanunla güvence altına alınmıştır. Denetim Komisyonunun organizasyon yapısının tepesinde başkan ve komiserler yer almaktadır. Denetim Komisyonunun başkanı, bir tür icra kurulu başkanı olarak Komisyonun genel yönetiminden sorumludur. Kuruluşun merkez teşkilatı dışında bölge ofisleri de bulunmaktadır.

Denetim Komisyonu üyelerine, daha önce de belirttiğimiz üzere, güçlü anayasal teminatlar sağlanmıştır. Yine anayasayla kurumun mali özerkliği de güvence altına alınmıştır. Anayasanın sağladığı bu teminatlar, kurumun bağımsız bir şekilde faaliyetlerini icra edebilmesine yönelik önemli düzenlemelerdir.

3.4.3.4. Erkler Arasındaki Yeri

Hükümet sisteminin başkanlık olduğu Filipinler'de yasama yetkisi Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Kongre tarafından kullanırken (Anayasa, Madde VI Bölüm 1), yürütme gücü doğrudan seçilen bir devlet başkanı tarafından kullanılmaktadır (Anayasa, Madde VII Bölüm 1). Oldukça geniş yetkilere sahip başkanın bu yetkilerini sınırlayacak ve dengeleyecek yasama, yargı ve anayasal

[622] (Erişim) https://www.coa.gov.ph/about-us/history/, 15 Eylül 2022.
[623] Filipinler Anayasası m. 18'e göre "Re'sen Başkan olarak Senato Başkanından, on iki Senatör ve on iki Temsilciler Meclisi Üyesinden oluşan ve her bir Meclis tarafından siyasi partilerden ve partilerden orantılı temsil esasına göre seçilen bir Atamalar Komisyonu olacaktır."

kuruluşların olmaması nedeniyle Filipinler rejimi, hiper başkanlık[624] olarak tanımlanmaktadır.[625]

Filipinler Anayasası, başta Denetim Komisyonu olmak üzere anayasal kurum ve organlar kurmak suretiyle anayasal denge denetleme mekanizmaları inşa etmeyi amaçlamış,[626] anayasa komisyonlarından biri olarak saydığı Denetim Komisyonunun, bağımsız olduğunu belirtmişse[627] de uygulamada, devlet başkanının bu bağımsız anayasa komisyonları ve bu arada Denetim Komisyonu üzerinde önemli bir etkisi olduğu kabul edilmektedir.[628] COA'nın daha önceki yıllarda da bazı konularda araştırma yapması ve belirli bulguları raporlaması kısıtlanmış, denetçilerin bazı konulara ilişkin ısrarlı soruşturma istemleri öldürülmelerine yol açmıştır.[629]

3.5. Parlamenter Hükümet Sisteminde Sayıştaylar

3.5.1. Parlamenter Demokratik Monarşi Örneği: İngiltere Sayıştayı (National Audit Office-NAO)

3.5.1.1. Tarihi Gelişimi ve Yasal Durumu

Parlamenter bir monarşi olan İngiltere, hükümdarın vergilendirme yetkisinin meclisin onayına bağlandığı ve böylece iktidarın ilk kez anayasal bir belge ile sınırlandığı ülkedir. Genel Meclis, bir süre sonra parlamentoya dönüşmüş ve vergiye rıza yetkisinden sonra yasama yetkisini de elde etmiştir. Parlamentonun ilk kez ortaya çıktığı yer olan İngiltere'de denetimin tarihi de oldukça eskiye dayanmaktadır. Kamu harcamalarının denetimini sağlamak amacıyla 1314 yılında kurulan Mali

[624] Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık rejimlerinin bozulmuş hali olan hiper başkanlık, gücün başkanda toplandığı, başkanın tüm erkler üzerinde tahakküm kurmaya çabaladığı başkanlık rejimlerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Başkancı rejimler olarak da nitelendirilen bu rejimlerde başkan yasama ve yargı kuvvetleri üzerinde önemli bir gücü vardır. Parlamentoyu işlevsileştirecek önemli yetkilere sahip olan başkan, yargı erki üzerinde de önemli bir nüfuza sahiptir. Rejimin ağırlık merkezini oluşturan başkan için denge ve denetimi sağlayan kurumların bir önemi yoktur. Bkz. Boyunsuz, s. 170-181; Teziç, s. 539-541.

[625] Susan Rose-Ackerman, Diane Alferez Desierto, Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 2, (Erişim) file:///C:/Users/g%C3%BCven/Downloads/SSRN-id1709573%20(1).pdf. 17 Eylül 2022.

[626] Mario Joyo Aguja, "4.4 Role of Parliament in Defence Budgeting in the Philippines." (Erişim) https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/APU/RoleParliamentPhilippines.pdf, 21 Ekim 2023.

[627] Filipinler Anayasası, Madde IX A, Bölüm 1.

[628] Ackerman, Desierto, Volosin, s. 35.

[629] Tüm bu kısıtlamalara rağmen COA, önemli kamu görevlilerinin devlet şirketlerinin yönetim kurullarında görev alarak yüksek miktarda tazminat almaları, devlet şirketlerinde görülen usulsüzlükler gibi Filipinlerin Marcos rejimi için hassas sayılabilecek konularda çalışmalar yürütmüştür. Bkz. Ira Sharkansky, "Israel's Auditor as Policy-Maker", ***Public Administration*** Volume 66, Issue 1, 1988, s. 84-85.

Denetçilik (Auditor of the Exchequer), İngiltere'de denetimin başlangıcı olarak kabul edilir.[630] Fakat İngiltere'de bugünkü Sayıştayın kuruluşu 1866 tarihli Exchequer and Audit Departments Act adı verilen yasayla gerçekleşmiştir. Bahse konu yasayla oluşturulan komptrolör ve genel denetçiye tüm devlet birimlerinin hesaplarını denetlemek ve parlamentoya raporlamak, bilahare 1921 tarihli Kanun'la da genel denetçiye hükümet tarafından yapılan harcamaların parlamentonun isteklerine uygun olup olmadığını raporlama görevi verilmiştir. Bir dizi reformun yanı sıra kamu denetçilerinin hükümetten bağımsızlığını sağlamayı amaçlayan 1983 tarihli National Audit Act ile genel denetçinin, Avam Kamarasının bir görevlisi olması, Ulusal Denetim Ofisinin (NAO) kurulması ve NAO'nun faaliyetlerini denetlemek ve raporlarını değerlendirmek amacıyla Kamu Hesapları Komisyonunun (The Public Accounts Commission - TPAC) kurulması öngörülmüştür. Ayrıca düzenlemeyle İngiltere Sayıştayının önemli bir faaliyeti olan performans denetimi, yasal zemine kavuşmuştur. 2011 tarihli Budget Responsibility and National Audit Act ile NAO, icra kurulu başkanlığını genel denetçinin yaptığı bir kurul tarafından yönetilen kurumsal bir organa dönüştürülürken, Avam Kamarasının bağımsız bir görevlisi olan genel denetçinin görev süresini on yıl ile sınırlamıştır.[631] Şekli anlamda bir anayasanın olmadığı İngiltere'de, Sayıştayın statüsü, kanunlarla düzenlenmiştir.

3.5.1.2. Teşkilat Yapısı

Anglo-Sakson hukuk geleneğine sahip ülkelerde hakim olan ofis tipi Sayıştay uygulamasının tipik örneklerinden biri olan İngiliz Sayıştayı, genel denetçi yönetiminde yargısal yetkilerden yoksun olarak denetim faaliyeti icra etmektedir.[632] Avam Kamarasının bir memuru olmakla beraber faaliyetlerini bağımsız olarak yürüten genel denetçi, iktidar ve muhalefet partisi temsilcilerinin bulunduğu Kamu Hesapları Komisyonunun görüşüyle Avam Kamarası adına başbakan tarafından Taç'a sunulur ve Taç tarafından atanır. Atanan genel denetçinin süresi 10 yıl ile sınırlandırılmıştır.[633] Yasama ve yürütme erklerinin işbirliği ile atanan genel denetçinin görevden alınması da her iki organın iş birliği ile gerçekleşmektedir.

[630] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/, 11 Ocak 2022.
[631] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/, 11 Ocak 2022.
[632] Köse, s. 149.
[633] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/governance/, 30 Mayıs 2023.

Genel denetçi ancak her iki meclisin istemi üzerine Taç tarafından görevden alınabilmektedir.[634]

3.5.1.3. Görevleri ve Denetim Alanı

Kendisini kamu harcamalarının bekçisi olarak tanımlayan NAO, genel denetçi başkanlığında, hükümetten tamamen bağımsız olarak çalışmalarını yürütmekte ve hükümetin kamu harcamalarının denetiminde parlamentoya destek olmaktadır. Genel denetçinin Avam Kamarasının bir görevlisi olması, İngiltere Sayıştayının yasama ve yürütme erkleri arasında nerede durduğunu açıkça göstermektedir. Parlamentonun hükümeti denetlemesinde önemli rol oynayan NAO, bu faaliyetini öncelikle parlamentonun bir ihtisas komitesi olan Kamu Hesapları Komitesi aracılığıyla gerçekleştirmektedir. NAO, parlamentoda yer alan seçilmiş diğer komiteleri ve parlamento üyelerini de brifing ve raporlarıyla aydınlatmakta, bu şekilde hükümetin denetimini sağlamaktadır.[635] Ayrıca NAO, parlamento adına kamu kuruluşlarının mali denetimini gerçekleştirmekte ve elde ettiği bulguları parlamentoya rapor şeklinde sunmaktadır. NAO'nun bu denetimini sağlayacak bilgilere erişimi de 2000 tarihli Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası (Government Resources and Accounts Act) ile güvence altına alınmıştır.[636] Merkezi hükümet daireleri, ajanslar, kimi şirketler, hayır kuruluşları NAO'nun mali denetimi kapsamındaki kuruluşlardır. Bu sayılanların dışında NAO, parlamento tarafından tahsis edilen paranın, hükümet tarafından amaca uygun harcanıp harcanmadığı incelemesi yapmakta ve düzenlilik hakkında görüş beyan etmekte,[637] paranın değeri çalışmaları adı verilen performans denetimi gerçekleştirmektedir. NAO, 1983 düzenlemesiyle başladığı performans denetimlerinde hükümetin politik hedeflerine ulaşmak için kendisine tahsis edilen bütçeyi optimal kullanıp kullanmadığı denetiminin yanı sıra bütçenin nasıl daha iyi şekilde kullanılabileceği hususunda parlamentoya bilgi vermektedir. NAO'nun yerel yönetimlere ilişkin denetimi münhasıran performans denetimi ile sınırlı[638] olup NAO 1982 yılından bugüne yerel yönetimler üzerinde performans denetimi

[634] Avci, s. 92; (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/, 12 Ocak 2022.
[635] National Audit Office, Annual Report and Accounts 2020-2021, s. 16.
[636] Government Resources and Accounts Act. Section 8.
[637] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/audit-of-financial-statements/, 13 Ocak 2022.
[638] Ahmet Baran Kapucu, ***Türk Sayıştayında Performans Denetimi Uygulamalarının İngiltere ve Avrupa Sayıştayı İle Karşılaştırılarak İncelenmesi***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021, s. 67.

yapmaktadır.[639] Performans denetimi sonucu hazırlanan denetim raporları parlamentoya sunulmakta, raporlar Kamu Hesapları Komitesinin çalışmalarının da temelini oluşturmaktadır.[640] Performans denetimi yapmakla yetinmeyen NAO, devamında yapmış olduğu denetimi izlemekte ve ölçmekte, böylece denetlenen kurumun önerilere ne ölçüde uyduğunu saptamaya çalışmaktadır.[641]

Kamu harcamalarını denetleyen, hükümetin ve kamu görevlilerinin, kamu hizmetinin ifasından dolayı sorumluluğuna gidebilen Kamu Hesapları Komitesi, Avam Kamarasının bir komisyonu olarak Sayıştay raporlarının en önemli kullanıcısıdır.[642] Başkanının geleneksel olarak muhalefet partisinden seçildiği komite,[643] Avam Kamarasının en eski, seçilmiş komisyonudur.[644] Hazine yetkililerinin yer aldığı Kamu Hesapları Komitesinin toplantılarına NAO temsilcileri de katılım sağlayarak konu hakkında brifing verir ve komitenin hazırlayacağı raporlara katkı sunar.[645] Kamu kuruluşlarıysa Kamu Hesapları Komitesinin raporlarına ve önerilerine Hazine tutanaklarıyla yanıt verirler.[646] Komite, önerilerinin yerine getirilip getirilmediğini takip ettiği gibi[647] İngiltere Sayıştayı da hazine tutanaklarındaki taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğini raporlarıyla izlemektedir.[648]

NAO'nun bütçesinin belirlenmesi, performansının denetlenmesi, icracı olmayan üyelerin ve dış denetçilerin atanması parlamento sorumluluğunda olup Kamu Hesapları Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir.[649]

---

[639] Nirmala Nath, Karen Van Peursem, Alan Lowe, "Public Sector Performance Auditing: Emergence, Purpose and Meaning", ***Working Paper Series*** Number: 81, Departmanet of Accounting University of Waikato, New Zealand, 2005, s. 16.
[640] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/, 13 Ocak 2022.
[641] Köse, s. 150.
[642] (Erişim) https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/, 16 Ocak 2022.
[643] Holding Government to Account 150 years of the Committee of Public Accounts, 1857-2007, (Erişim) https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf, s.31, 16 Ocak 2022.
[644] (Erişim) https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/history-of-committee/, 16 Ocak 2022.
[645] (Erişim) https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/history-of-committee/, 16 Ocak 2022.
[646] (Erişim) https://www.gov.uk/government/collections/treasury-minutes#treasury-minutes-2021, 16 Ocak 2022.
[647] (Erişim) https://www.gov.uk/government/collections/treasury-minutes-progress-on-implementing-recommendations-of-public-accounts-committee, 17 Ocak 2022; Bu önerilerin kabul oranı oldukça yüksektir. 2019-2020 döneminde hükümet 300 öneriden 275'ini (%92) kabul etmiş iken, 2020-2021 döneminde 275 öneriden 249'unu (%91) kabul etmiştir. Bkz. National Audit Office, Annual Report and Accounts 2020-2021, s. 31.
[648] Köse, s. 152.
[649] (Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/, 30 Ocak 2022.

3.5.1.4. Erkler Arasındaki Konumu

Parlamenter monarşi olan İngiltere'de, siyasal rejimin sacayakları, taç, kabine ve parlamentodur.[650] Yürütmenin bir kanadında yer alan ve sorumsuz olan taç, zaman içerisinde kimi yetkileri artık sembolik hale gelmiş de olsa İngiltere'de rejimin önemli bir unsuru olmaya devam etmektedir. Yürütmenin diğer kanadında ise kabine yer almaktadır. Seçim sisteminin güçlü bir hükümete olanak tanıdığı İngiltere'de kabinenin en başat öğesi kuşkusuz başbakandır. İngiltere'de yasama organı olan parlamento ise iki meclisten oluşmaktadır. Bu meclislerden biri tarihi daha eskiye dayanan fakat sınırlı yetkiye sahip olan Lordlar Kamarası iken; diğeri neredeyse yasamaya ilişkin tüm yetkiyi elinde tutan Avam Kamarasıdır. Parlamentonun denetim görevini seçilmiş komiteler eliyle yürüttüğü İngiltere'de, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiyi Duverger şöyle tanımlar: "*Kabine yönetir, parlamento denetler*."[651] Aynı durum, bütçe süreci için de söylenebilir. Nitekim bütçe hakkına sahip İngiltere Parlamentosu, bütçenin yapımından ziyade denetimine odaklanmıştır.[652]

Yasama ve yürütme arasındaki bu ilişkinin önemli bir unsuru olan İngiltere Sayıştayının en önemli dönüm noktası, 1866 tarihli Exchequer and Audit Departments Act adı verilen yasadır.[653] İngiltere Sayıştayına bugünkü şeklini kazandıran bu yasa ile Sayıştay, bağımsız bir kurum niteliği kazanmıştır. Sayıştayın başında yer alan genel denetçinin Avam Kamarasının bir görevlisi olması ise 1983 tarihli National Audit Act ile gerçekleşmiştir.

İngiltere'de denetimin bağımsızlığına ve erkler arasındaki konumuna ilişkin tartışmalar 1960'lı yıllara kadar dayanmaktadır. Tartışmanın asıl kaynağı 20. yüzyıl boyunca devletin olağanüstü büyümesi, toplum ve ekonomi üzerinde oldukça etkili olmasıdır. Modern devletin genişleme eğilimi ve devlet faaliyetlerinin büyümesine[654] paralel olarak gücün yürütme erkinde yoğunlaşması, kişilerin özgürlük alanları ile ilgili endişelerin artmasına neden olmuştur. Kişilerin özgürlüklerinin devlet gücü

---

[650] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 75.
[651] Duverger, ***Siyasal Rejimler***, s. 76.
[652] Mehmet Başoğlu, "İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci", ***Yasama Dergisi***, Sayı 28, 2014, s. 63.
[653] Fidelma White, Kathryn Hollingsworth, ***Audit, Accountability and Government***, Clarendon Press, Oxford, 1999, s. 37.
[654] Bu büyümeye paralel olarak hükümet tarafından gerçekleştirilen kamusal harcamalardaki olağanüstü artış ve bu artışın yurttaşlardan alınacak vergilerle finanse edilmesi zorunluluğu İngiltere'de hükümet harcamaları üzerinde performans denetiminin de sebeplerinden biri olmuştur. Bkz. Nath, Peursem, Lowe, s. 17.

karşısında korunmasının ancak parlamenter kurumlar ile mümkün olacağına olan inanç bu dönemde artmaya başlamıştır. Aynı eğilim hükümetin mali harcamaları için de söz konusu olmuştur. Bu dönemde halk adına denetim yapan parlamentonun genişleyen ekonomik büyüklüğe ayak uyduramadığı, hükümet harcamalarının yeterince denetlenemediği savunuluyordu. Öyle ki kamusal harcamalar söz konusu olduğunda "*Britanya'daki hükümet biçiminin anayasal diktatörlüğe benzediği*" ileri sürülmekteydi. İşte bu tehdide karşı alınan önlem, parlamenter kurumların güçlendirilmesi olmuştur. Seçilmiş parlamento komiteleri, büyüyen ve genişleyen yürütme karşısında parlamentonun gücünün korunması açısından önemliydi. Denetimin hükümetin gücünün kontrol altında tutulması olarak görüldüğü İngiltere'de gücünü arttıran yürütme karşısında dengenin sağlanmasının ancak Avam Kamarasına bağlı bir genel denetçi ile yapılacak denetimle mümkün olduğu 1983 reformu öncesi reformistlerin savunduğu temel tez olmuştur. Hükümetin, NAO genel denetçisinin ve denetçilerin doğrudan parlamentoya bağlanması konusundaki karşı çıkışları olmuşsa da sonunda uzlaşı sağlanmış, genel denetçinin Avam Kamarasının bir memuru olması, buna karşılık atanmasında başbakanının da rolünün bulunması hususunda anlaşılarak reform gerçekleşmiştir.[655] 1983 yılında gerçekleşen ve NAO genel denetçisinin Avam Kamarasının bir memuru olmasına ilişkin reformla parlamento, yürütme karşısında güçlendirilmiş, böylece parlamentoda temsil edilen yurttaşın özgürlüğü güvence altına alınmıştır.[656] Zira bu düşünceye göre denetimin demokratik bir amacı vardır ve yürütmenin yetkilerinin sınırsız ve hesap verilemez olduğu bir ortamda yurttaşların özgür olabilmeleri mümkün değildir. Özgürlük ancak kişilerin egemen bir güç tarafından köleleştirilmesine engel olacak olan kurumlarla var olabilir. Hesap verebilirliğin yoluysa parlamentonun hükümet üzerinde etkin denetim yapabilmesinden geçmektedir. Bu denetimi yapabilmek ancak denetimi sağlayabilecek araçlara sahip olmakla mümkündür.[657] İşte İngiliz parlamentosu 1983 reformuyla bu denetimi sağlayabilecek ve yürütmenin aşırı güçlenmesinin önüne geçecek bir araca sahip olabilmiş ve böylece yürütme mali yönden denetim altına alınarak yurttaşların özgürlüğü güvence altına alınmıştır. Özetle NAO'nun erkler

[655] Laurence Ferry, Henry Midgley, "Democracy, accountability and audit: the creation of the UK NAO as a defence of liberty", ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, Vol. 35 No. 2, 2022, s. 424-430.
[656] Ferry, Midgley, s. 431.
[657] Ferry, Midgley, s. 430.

arasındaki mevcut yerinin İngiltere geleneğine uygun olarak parlamento ile yürütme arasındaki çekişmenin bir sonucu olarak ortaya çıktını söylemek mümkündür.

Yasayla genel denetçinin mali ve operasyonel bağımsızlığı ile çalışanların bağımsızlığı güçlendirilmiştir.[658] Bu yasal değişiklikle yürütmenin etkisinden koparılan Sayıştayın en önemli misyonu, parlamentonun hükümetten hesap sormasına yardımcı olmak ve kamu hizmetlerini iyileştirmektir.[659] Parlamentonun bir alt komisyonu olan Kamu Hesapları Komitesinin Sayıştayın bütçesini belirlemesi, performansını denetlemesi, icracı olmayan üyeleri ve dış denetçileri ataması Parlamento ile Sayıştayın yakın işbirliğini göstermektedir. Ancak buna rağmen genel denetçi yönetimindeki Sayıştay, parlamentodan bağımsız olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

3.5.2. Parlamenter Demokratik Cumhuriyet Örneği: Alman Federal Sayıştayı (Bundesrechnungshof)

3.5.2.1. Tarihi Gelişimi

Genel eğilime paralel olarak Alman denetim sistemi de çok eski tarihlere, 1340 yılına dayandırılmaktadır.[660] Ancak 1714 yılında kurulan "Genel Hesap Odası", bugünkü Alman Sayıştayının başlangıcı kabul edilmektedir. Mutlak monarşiyle yönetilen Prusya'da, Kral I. Frederick William tarafından kurulan örgütün amacı, devlet hesaplarını denetlemek, sonuçları yıllık olarak raporlamak ve idari reformlarda görüş sunmaktı. Almanya'nın siyasal birliğini sağladığı 1871 yılında Alman İmparatorluğu Denetleme Mahkemesi adını alan kuruluş, İmparatorluğun hesaplarını denetlemekteydi. 1945 yılına kadar varlığını sürdüren Sayıştay, savaştan sonra yeniden faaliyetlerine başlamışsa da asıl kuruluş tarihi 1950 yılı olmuştur.[661] Başlangıçta mutlak monarşinin, bölgesel yönetimlerin kontrolünü sağlama amacını

[658] White, Hollingsworth, s. 46.
[659] Danielle Morin, Mouna Hazgui, "We are much more than watchdogs: The dual identity of auditors at the UK National Audit Office", ***Journal of Accounting & Organizational Change***, Vol. 12 No. 4, 2016, s. 568-569.
[660] Orbert Berthold Wagner, "50 Jahre Bundesrechnungshof: Zugleich ein Beitrag zu den organisatorischen Entwicklungslinien im preußisch-deutschen Rechnungskontrollwesen", ***Archiv des öffentlichen Rechts***, Vol. 126, No. 1 (2001), s. 94. (Erişim) https://www.jstor.org/stable/44317244, 28 Eylül 2023.
[661](Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/about-us/history-1, 30 Ocak 2022.

taşıyan Sayıştay, 2. Dünya Savaşı sonrası Almanya'da kurulan parlamenter demokrasinin vazgeçilmez bir öğesi haline gelmiştir.[662]

3.5.2.2. Anayasal Konumu

Federal Almanya Anayasası'nın "Mali Rejim" başlıklı onuncu bölümünde, 114. maddedeki düzenlemeye göre "*Üyeleri yargıç bağımsızlığına sahip olan Federal Sayıştay, hesap ve bütçenin iktisadi yerindeliği ve usule uygunluğunu denetler. Federal Hükümet ile Federal Meclis ve Federal Konseye her yıl rapor verir.*" Anayasal bir kurum olan Alman Sayıştayı Bundesrechnungshof hakkında anayasa dışında da düzenlemeler mevcuttur. Bütçe İlkeleri Yasası'nın 53-56, Federal Bütçe Kanunu'nun 88-114. maddeleri ve Bundesrechnungshof Yasası, Sayıştay İçtüzüğü, ve Sayıştay Denetim Kuralları, Federal Almanya Sayıştayı hakkındaki mevcut hukuki düzenlemelerdir.[663]

3.5.2.3. Teşkilat Yapısı

Federal düzeyde mali denetim yapan Bundesrechnungshof, çalışmalarını eyalet düzeyinde denetim yapan 16 bağımsız ve özerk denetim kurumundan ayrı bir şekilde yürütse de aralarında sıkı bir işbirliği vardır. Bundesrechnungshof ve eyalet denetim kuruluşları, ortak denetim yapabildikleri gibi denetim görevlerini devredebilmektedirler.[664] Alman Sayıştayının denetim faaliyetlerinde ona yardımcı olmak üzere Sayıştay denetimi ve gözetimi altında kurulmuş denetim ofisleri mevcuttur. Bu denetim ofisleri Sayıştaya bağlı olarak faaliyet gösteren ve denetim faaliyetinde Sayıştaya yardımcı olan kuruluşlardır.[665]

Yasal emeklilik yaşı geçmemek şartıyla 12 yıl için atanan Sayıştay başkanı ve başkan yardımcısı, yasama ve yürütme erklerinin işbirliği ile belirlenmektedir. Başkan ve başkan yardımcısı, federal hükümetin önerisiyle parlamentonun iki kanadının gizli oyuyla ve oy çokluğuyla seçilir, atamaları cumhurbaşkanınca gerçekleştirilir. Sayıştayın diğer üyeleriyse başkanın önerisiyle cumhurbaşkanı

---

662 (Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/about-us/institution/history-1/300th-anniversary-of-government-auditing-in-germany, 11 Şubat 2022.
663 (Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/about-us/who-we-are/legal-bases, 13 Şubat 2022.
664 (Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/cooperation/regional-audit-institutions, 13 Şubat.2022.
665 İclal Dağlıoğlu Şanlı, Şefika Eda Çiçek, "Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yüksek Denetim", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 96, 2015, s. 13.

tarafından atanır.[666] Sayıştayı temsil eden başkan,[667] aynı zamanda kurumun karar merciidir.[668]

Yüksek federal bir otorite olarak Alman Sayıştayı, federal bakanlıklarla eşit düzeydedir.[669] Sayıştay Kanunu'nun 1. maddesine göre Sayıştay, bağımsız bir denetim organıdır ve yalnızca yasalara bağlı olarak faaliyetlerini sürdürür. Kanun'un 1. maddesi ile yasama ve yürütme erklerine karşı bağımsızlığı düzenlenen Sayıştayın bu bağımsızlığı, denetim konularında da sağlanmıştır. Parlamento, Sayıştaya, denetim konularına ilişkin önerilerde bulunabilse de talimat verememektedir.[670] Sayıştayın çalışmalarını yürütürken bağımsızlıklarını sağlayan en önemli etkenlerden biri üyelerine tanınan yargıç bağımsızlığıdır. Anayasa ile teminat altına alınan bu güvence, Bundesrechnungshof Yasası ile de teminat altına alınmıştır.[671] Yasa ayrıca Sayıştay mensuplarının tarafsızlığını şüpheye düşürecek herhangi bir durumun varlığında aksine bir karar alınıncaya kadar görevlerini yerine getiremeyeceklerini de öngörmektedir.[672] Sayıştayın kendi bütçe tasarısını hazırlayabilmesi bağımsızlığını sağlayan faktörlerden bir diğeridir. Bütçeyi onaylayacak olansa parlamentodur. Ancak Bundesrechnungshof, anayasal görevlerini yerine getirebilmek için gerekli bütçenin parlamento tarafından verilmemesi halinde Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir.[673] Bütçeyi onaylayacak olan parlamento, Sayıştayın hesaplarının denetimini de gerçekleştirmektedir.[674] Üyeleri yargıç teminatına sahip olmakla beraber Bundesrechnungshof, yargılama yetkisine sahip olmayan kurul tipi bir denetim organıdır.

3.5.2.4. Görevleri

Sayıştayın iki temel görevi vardır. Bunlardan birincisi denetim diğeri ise tavsiyedir.[675] Sayıştay denetimin kapsamı oldukça geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Federal hükümetin tüm bakanlıkları ve bunlara bağlı organlar, devlet ve sosyal güvenlik kurumları, kamu işletmeleri, federal hibe alan kuruluşlar ve anayasal

[666] Bundesrechnungshof Act. Article 3 & 5.
[667] Bundesrechnungshof Act. Article 6.
[668] Bundesrechnungshof Act. Article 8.
[669] (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12, 12 Mart 2022.
[670](Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12, 12 Mart 2022.
[671] Bundesrechnungshof Act. Article 3.
[672] Bundesrechnungshof Act. Article 17.
[673] Köse, s. 129.
[674] Federal Budget Code. Article 101.
[675] Markus Seyfried, Bundesrechnungshof, (Erişim) https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/201994/bundesrechnungshof/, 29 Eylül 2023.

organların idari birimleri gibi federal fonları kullanan tüm kamu kuruluşlarının denetimini gerçekleştiren Sayıştay,[676] federal bütçeden yardım alan eyaletlerde de denetim yetkisine sahiptir.[677] Böylece federal fonlarla ilintili tüm kurum ve kuruluşlar Sayıştay denetimi altına alınmıştır. Denetimin konusunun, esaslarının ve zamanının seçiminde serbest olan kurum, parlamentodan ve komisyonlardan gelen denetim taleplerini değerlendirme hususunda da tamamen özgürdür. Sayıştay, etkin bir denetim gerçekleştirebilmesi için denetime ilişkin her türlü bilgi ve belgeye erişim imkânına da sahiptir. 1980 sonrası özellikle performans denetimine odaklanılmış da olsa Sayıştay, performans denetimiyle birlikte düzenlilik denetimini eş zamanlı olarak yürütmektedir. Özellikle büyük ölçekli kamu yatırımları ve projeleri performans denetimin konusunu oluşturmaktadır.[678] Alman Sayıştayı, gerçekleştirdiği denetim faaliyeti sonucu elde ettiği denetim sonuçlarını rapor haline getirmektedir. İçerik olarak çok geniş bir alanda hazırlanabilen raporlar[679] yalnızca parlamentoya değil, yürütme organına da sunulmaktadır.[680] Ayrıca Sayıştay sadece denetim faaliyeti icra etmemekte mali sorunların çözümünde aktif rol almaktadır.[681]

Sayıştayın önemli işlevlerinden biri de danışmanlık faaliyetleridir. Bu danışmanlık faaliyeti kapsamındaki tavsiyelerini tıpkı denetimde olduğu gibi hem yasama hem de yürütme organına veren kurum,[682] bütçe hazırlanmasına ve bütçe uygulamalarına da katılım sağlayarak önerilerde bulunur. Sayıştay, hazırladığı ve parlamentonun her iki kanadına ve hükümete sunduğu raporlar aracılığıyla yasama ve yürütme organını desteklemektedir. Ayrıca bu raporlar, federal hükümet hesaplarının parlamento tarafından aklanmasına da esas teşkil etmektedir.[683]

3.5.2.5. Erkler Arasındaki Konumu

Federal Almanya Anayasası'nın 20. maddesinin 2. fıkrasında düzenleme bulan kuvvetler ayrılığı, halkın egemenlik hakkını yasama, yürütme ve yargı organları eliyle kullanacağını öngörmüş, Anayasa'nın devamında, 79/3 maddesi ile de bu

[676] (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12, 12 Mart 2022.
[677] Köse, s. 128.
[678] Şanlı, Çiçek, s. 15.
[679] (Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/EN/2_audit_reports/audit_reports_node.html, 09 Ekim 2023.
[680] Avcı, s. 175-179; (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12, 12 Mart 2022.
[681] Şanlı, Çiçek, s. 14.
[682] Federal Budget Code. Article 88.
[683] (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12, 12 Mart 2022.

ilkenin değiştirilemeyeceği düzenlenmiştir. On altı federal devletten oluşan ve parlamenter bir cumhuriyet olan Almanya'da yasama yetkisini kullanan parlamento, federal devlet olmanın bir sonucu olarak, çift meclisten oluşmaktadır. Bu meclisler, Federal Meclis (Bundestag) ve Federal Konseydir (Bundesrat).[684] Yürütme gücünün kullanımı ise cumhurbaşkanı ve hükümete aittir.[685]

Alman Sayıştayının anayasal konumu, yasama, yürütme ve yargıdan ayrı bir yerde, mali rejim başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasanın, hiçbir erk içinde yer vermediği Sayıştayın erkler arasındaki konumu, Alman Anayasa doktrininde de tartışmalı konulardan biri olagelmiştir. Ancak Sayıştayın klasik erkler arasındaki sınıflandırmanın hiçbirine uymadığı, sahip olduğu denetim yetkisi, bu denetim yetkisini ve bağımsızlığını doğrudan anayasadan alması ve üyelerinin yargıçlık teminatına sahip olmasıyla Sayıştayın yasama, yürütme ve yargı erklerinden ayrı *sui generis* bir kurum olduğu kabul edilmektedir.[686]

3.5.3. Demokratik Parlamenter Monarşi Örneği: İspanya Sayıştayı (Tribunal de Cuentas)

3.5.3.1. Tarihi Gelişimi

Tarihi oldukça eskiye dayanan yüksek denetim organlarından biri olan İspanya Sayıştayının başlangıcı, 1437 yılında hesap uyuşmazlıklarını çözmek amacıyla kurulan Contadores Mayores de Cuentas adlı kuruma kadar götürülmektedir. Kesintisiz bir geleneğe sahip olan İspanya Sayıştayı bu geçmişiyle ülkenin benzersiz bir kurumudur.[687] Yargılama yetkisine sahip olan kurumun suçlu bulunanlara yaptırımıysa faillerin para cezası ile cezalandırılmalarıdır. 16. yüzyılda, II. Philip döneminde kraliyet konseyi ile hazine konseyinin ayrılmasına, daha sonra III. Felipe zamanında Sayıştayın hazine meclisine bağlı bir daire olmasına karar verilmiştir. 1812 İspanya Anayasası'nda kamu hesaplarının denetimi amacıyla Muhasebe Ofisinin kurulması öngörülmüştür. İspanya'nın ilk devlet bütçesinin hazırlandığı 1828 yılına gelindiğinde Kraliyet Kararnamesiyle Sayıştayın kuruluşu ve yetkileri düzenlenmiştir. Daha sonra 1851 tarihli Organik Kanun'la yetkileri arttırılan

[684] Eroğul, s. 220-221.
[685] Eroğul, s. 227-232
[686] Philipp Bergel, ***Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?***, Universitätsverlag Göttingen, 2010, s. 83.
[687] Rafael de Mendizábal Allende, "Función y esencia del Tribunal de Cuentas" ***Revista Española de Control Externo*** 3(8), 2001, s. 164.

Sayıştayın, yüksek mahkeme olarak kabul edilmesi 1870 tarihli Sayıştay Teşkilat Kanunu'yla gerçekleşmiştir. 1931 İkinci Cumhuriyet Anayasası'nda kamu hesaplarının denetimini gerçekleştirilmesi amacıyla yüksek denetim organı olarak Sayıştayın kurulması öngörülmüştür. İspanya iç savaşı sonrasında, diktatör Franco iktidarı döneminde, 1953 tarihinde yapılan düzenlemeyle devlet başkanına bağlanan Sayıştay, bugünkü demokratik İspanya'yı kuran 1978 Anayasası'yla doğrudan parlamentoya bağlı, devletin ve kamu sektörünün hesaplarının ve ekonomi-finans yönetiminin yüksek denetim organı olarak düzenlenmiştir.[688]

3.5.3.2. Anayasal Statüsü

İspanya Sayıştayı, İspanya Anayasası'nın 136. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: "*1. Sayıştay, Devletin ve kamu sektörünün hesaplarının ve mali yönetiminin en yüksek denetim organıdır. Doğrudan Cortes Generales'e bağlı olacak ve Devletin Genel Hesabının incelenmesi ve doğrulanmasında görevlerini onların delegasyonuyla yerine getirecektir. 2. Devletin ve kamu kesiminin hesapları Sayıştay'a sunulacak ve Sayıştay tarafından denetlenecektir. Sayıştay, kendi yargı yetkisine halel getirmeksizin, Cortes Generales'e, uygun olduğunda, kendisine göre yapılan ihlalleri veya sorumlulukları bildireceği bir yıllık rapor gönderecektir. 3. Sayıştay üyeleri, yargıçlarla aynı bağımsızlık ve görevden alınmazlıktan yararlanacak ve görevle bağdaşmayan durumlarla ilgili olarak aynı kurallara tabi olacaktır. 4. Bir organik kanun, Sayıştay'ın oluşumunu, teşkilatlanmasını ve işlevlerini düzenler.*"[689]

Anayasanın bu hükmüyle kamunun mali denetimini yapan en üst denetim organı olarak düzenlenen Sayıştayın, elde ettiği denetim sonuçlarını yargılama yetkisi saklı kalmak kaydıyla her yıl parlamentoya raporlaması öngörülmüştür. Ayrıca etkin bir denetimin ön koşulu olan bağımsızlığın sağlanabilmesi amacıyla mensuplarına hakimlik teminatı tanınmıştır.

Özerk yönetim organlarının faaliyetlerinin denetimini düzenleyen Anayasanın 153. maddesinde, Sayıştayın bölgesel yönetimler üzerinde de ekonomik ve bütçesel denetim yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Böylece merkezi yönetimin yanı sıra

[688] (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/LA-INSTITUCION-Y-SUS-ANTECEDENTES.pdf, 4 Haziran 2022; (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/la-institucion/historia/index.html, 4 Haziran 2022.
[689] 1978 İspanya Anayasası, (Erişim) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927&vd=#a136, 4 Haziran 2022.

özerk yönetimler de Sayıştay denetiminin kapsamına alınmıştır. Özerk yönetimlerin çoğu, merkezi Sayıştay denetiminin yanı sıra özerk yönetimlerde bulunan bölge Sayıştayları tarafından da denetlenmektedirler. Bölgesel Sayıştaylar, merkezi Sayıştayın denetim yetkisine halel getirmeksizin kendi sorumluluk alanlarında denetim yetkisine sahiptirler. Ancak bölge denetim organları, muhasebe yargılaması yapma yetkisini haiz değildirler. Bu yetki, münhasıran merkezi Sayıştaya aittir. Bölgesel Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilen denetime ilişkin raporlar, muhtıralar ve önergeler Sayıştaya bildirilmektedir. Ayrıca bölgesel ve merkezi Sayıştaylar, bazı konularda birlikte hareket edebilmektedir.[690]

Anayasanın 136. maddesinin öngördüğü organik yasa, 12 Mayıs 1982 tarihli, 2/1982 sayılı Sayıştayın Kuruluş Yasası'dır ve bu yasayla Sayıştayın yetki ve sorumlulukları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kuruluş yasasıyla siyasi partilerin mali denetimi ile yetkilendirilen Sayıştay, 4 Temmuz tarihli 8/2007 sayılı Siyasi Partilerin Finansmanına İlişkin Organik Kanun'la[691] da bir dış denetim organı olarak siyasi partilerin ekonomik ve finansal denetimini gerçekleştirilmesi konusunda yetkilendirilmiştir. Keza siyasi partilerin seçim hesaplarının denetlenmesini içeren 19 Haziran 1985 tarih ve 5/1985 tarihli Genel Seçim Rejimi Hakkında Kanun'da[692] da Sayıştayın denetimine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca Sayıştayın denetim yetkisine ilişkin olarak mevzuatta başkaca özel kanunlar ve kararnameler de yer almaktadır.[693]

3.5.3.3. Görevleri ve Denetim Kapsamı

Anayasada devletin ve kamu sektörünün hesaplarının ve mali yönetiminin en yüksek denetim organı olarak düzenlenen Sayıştayın anayasal görevi, kamunun tüm hesaplarının denetlenmesi ve denetim sonucunda elde ettiği sonuçları yargılama yetkisi saklı kalmak kaydıyla İspanya Parlamentosu Cortes Generales'e her yıl raporlamasıdır. Böylece anayasaya göre Sayıştayın denetleme, yargılama ve raporlama şeklinde üç temel görevi vardır. Sayıştayın anayasada belirtilen görev

[690] (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/relaciones-externas/relaciones-institucionales/relaciones-con-ocex/, 4 Haziran 2022.
[691] Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Art. 16. (Erişim) https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-13022-consolidado.pdf, 4 Haziran 2022.
[692] (Erişim) Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Art. 127-134. https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-11672-consolidado.pdf, 4 Haziran 2022.
[693] (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/regimen-juridico/index.html. 4 Haziran 2022.

tanımı 1982 tarihli Sayıştay Kanunu'nda da tekrar edilmiştir. Ancak Kanun, bu göreve ek olarak Sayıştaya siyasi partilerin ve bunlara bağlı vakıf ve diğer kuruluşların ekonomik ve mali faaliyetlerini de denetleme sorumluluğunu yüklemiştir.[694]

Anayasa'nın Sayıştaya verdiği ilk görev olan denetim, kamunun mali ve ekonomik faaliyetlerinin sürekli bir şekilde denetimini kapsar. Bu denetimle kastedilen, Sayıştayın, kamunun ekonomik ve finansal faaliyetlerini yasallık, verimlilik, etkinlik, ekonomi ve iyi yönetim, şeffaflık, çevresel sürdürebilirlik ve cinsiyet eşitliği ilkelerine uygunluğunu kendi mevzuatı çerçevesinde incelemesidir.[695] Sayıştay denetimi; denetlenen kuruluşun faaliyetlerinin ve programlarının mevzuata uygunluğunu içeren uygunluk denetimini, finansal bilgilerinin muhasebe ilke ve standartlarına uygunluğuna ilişkin mali denetim ile denetlenen kuruluşun faaliyetlerinin, yönetim sistemlerinin ve prosedürlerinin değerlendirilmesini amaçlayan yönetim denetimini içerir.[696]

İspanya Sayıştayının denetim kapsamı oldukça geniştir. Organik Kanun'un 4. maddesine göre devlet idaresi, özerk topluluklar, yerel şirketler, sosyal güvenlik kurumunun yönetim organları, otonom kuruluşlar, devlet şirketleri ve diğer kamu şirketleri, Sayıştayın denetim kapsamındadır. Ayrıca Sayıştay, gerçek veya tüzel kişiler tarafından kamudan alınan sübvansiyon, kredi, garanti veya diğer yardımların denetiminden de sorumludur.[697] Bunun yanı sıra Organik Kanun, devlet ve kamu kuruluşlarının yaptığı sözleşmelerin denetimini de 11. maddede düzenlemiştir.

Sayıştayın diğer bir görevi Anayasa'nın 136. maddesinde ifade edilen raporlamadır. Anılan hüküm, Sayıştayın her yıl parlamentoya rapor sunmasını öngörmektedir. Organik Kanun da Sayıştayın raporlama işlevine ilişkin hükümler ihtiva etmektedir. 12. maddesinde denetim sonuçlarının parlamentoya sunulacağı ve resmi gazetede yayınlanacağı, denetim sonucunun özerk toplulukları ilgilendirmesi halinde benzer şekilde özerk toplum parlamentosuna bildirileceği ve resmi gazetede yayınlanacağını; 13. maddesinde parlamentoya sunulacak yıllık rutin raporun

[694] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 1. (Erişim) https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11584-consolidado.pdf, 9 Haziran 2022.
[695] (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/, 9 Haziran 2022; Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 9.
[696] (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/, 9 Haziran 2022.
[697] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 4.

muhtevası ele alınmıştır. Kamunun ekonomik faaliyetlerini içerecek olan raporun ayrıca; a) Devletin ve kamu kuruluşlarının anayasa, kanun ve diğer normlara uyulması, b) Devlet, özerk topluluklar, mahalli teşekküller ve kamu bütçe rejimine tâbi diğer kuruluşların bütçe tahminlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi, c) Kamu harcamalarının etkinlik ve ekonomiklik kriterlere göre yürütülmesinde rasyonelliğin sağlanması, d) Devlet şirketlerinin eylem, yatırım ve finansman programları ile kamu fonlarından alınan sübvansiyonların kullanılması veya uygulanmasını da içereceği öngörülmüştür.

Sayıştay Kanunu'nun üçüncü bölümünün 15 ila 18. maddelerinde düzenlenen yargılama yetkisi, Sayıştayın önemli görevlerinden bir diğeridir. Sayıştayın bu faaliyeti Anayasa'nın 136. maddesinde de "*Sayıştay, kendi yargı yetkisine halel getirmeksizin*" denilmek suretiyle açık ve güçlü bir şekilde düzenlenmiştir.[698] Yargılama faaliyeti, kamu varlıkları ve fonlarının kullanılmasından sorumlu olanların hesap verebilirliğinin sağlanması ve zararın varlığı halinde ilgililerin cezalandırılmasına yöneliktir.[699] Sayıştayın yargılama yetkisi, kendi görev alanına münhasırdır ve genişletilemez.[700] Verilen kararlara karşı Yüksek Mahkeme'de temyiz yolu açıktır.[701] Şu haliyle en yüksek denetim organı olan Sayıştay, en üst yargısal organ değildir.[702] Zarara sebebiyet verenlerin sorumluluğunun kapsamının belirlenmesiyse Kanun'un dördüncü başlığı altında düzenlenmiştir.

Kanun'un Sayıştaya verdiği yetkilerden bir diğeri tavsiyede bulunmaktır. Organik Kanun'un 14. maddesinde Sayıştayın kamu sektörünün ekonomik ve mali yönetimini iyileştirmek için alınması gereken tedbirleri önerilebileceği düzenlenmiştir. Kanun'la,[703] Sayıştaya sınırlı bir danışma görevi de verilmiştir. Buna göre Sayıştayın yasal statüsünü ve işlevlerini etkileyebilecek herhangi bir kanun ya da yönetmelik kabul edilmeden önce Sayıştaya danışılması yasal bir zorunluluktur.

---

[698] Sayıştayın yargılama yetkisinin Anayasanın m. 117'de düzenlenen, yargılamanın ancak kanunla mahkemelerce yapılabileceğine ve askeri yargı istisnası dışında yargılama birliği ilkesine aykırı olduğu şeklindeki doktrindeki tartışmalara rağmen bu yetkinin anayasadan kaynaklanması, Sayıştaya ilişkin düzenlemelerin organik kanunla yapılmış olması gibi nedenlerle yargılama birliği ilkesine aykırı olmadığı yönünde bkz. Pascual Sala Sánchez, "Poder Judicial y Tribunal de Cuentas." ***Revista Española de Control Externo*** 4 (12), 2002, s. 133-134.

[699] (Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/enjuiciamiento/funcion-de-enjuiciamiento/, 9 Haziran 2022.

[700] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 4.

[701] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 49.

[702] Köse, s. 158; Sánchez, s. 130.

[703] Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Disposiciones Adicionales 11. (Erişim) https://www.boe.es/buscar/pdf/1988/BOE-A-1988-8678-consolidado.pdf, 9 Haziran 2022.

İspanya Sayıştayının yerine getirdiği önemli görevlerden biri de uluslararası ilkelere uygun olarak siyasi partilerin ekonomik ve finansal denetimini gerçekleştirmek ve yaptırım uygulamaktır.[704] 8/2007 sayılı Siyasi Partilerin Finansmanına İlişkin Organik Kanun'un "Dış Denetim" başlıklı 16. maddesinde Sayıştayın "*ilgili tüzüklerinde Özerk Toplulukların dış kontrol organlarına atfedilen bölgesel seçim süreçlerinin denetlenmesine ilişkin yetkilere halel getirmeksizin, siyasi partilerin ekonomik-mali faaliyetlerini kontrol etmekten münhasıran sorumlu*" olduğu düzenlenmiştir. Kanun'un 17. maddesinde ise siyasi partilerin mali finansmanına ilişkin yasak eylemlerin neler olduğu ve siyasi partiler hakkında uygulanacak yaptırımlar hüküm altına alınmıştır. Uluslararası ilkeler uyarınca siyasi partilerin mali denetimini gerçekleştiren kurumlarda aranan bağımsızlık, uzmanlık ve etkin yaptırım gücü İspanya Sayıştayında bulunan özelliklerdir. Fakat Sayıştayın siyasi partiler hakkında verdiği cezaların İspanya Yüksek Mahkemesi tarafından bozuluyor olmasının, bu yaptırım gücünü zedeleyen unsurlardan biri olduğu düşünülmektedir.[705]

3.5.3.4. Teşkilat Yapısı

İspanya Sayıştayının genel kurulu; başkan, 12 üye ve savcıdan oluşmaktadır.[706] Başkanı genel kurulun önerisiyle kral tarafından üç yıl için atanmaktadır.[707] 12 kişiden oluşan genel kurul üyelerinin 6'sı parlamentonun temsilciler meclisinden, diğer 6'sı ise parlamentonun senato kanadından 9 yıllık bir süre için atanır.[708] Sayıştay savcısı ise hükümet tarafından atanmaktadır.[709] Böylece denetim faaliyetini gerçekleştirecek olan Sayıştay üyelerinin atanmasında yasama ve yürütme erklerini oluşturan her bir organa yetki verilmiştir.

Kurumun faaliyetlerini yerine getirirken tam bir bağımsızlıkla hareket etmesini sağlayacak güvenceler, anayasa ve yasalarla sağlanmıştır. Anayasa'nın 136. maddesinde Sayıştay üyelerine yargıçlık statüsü tanınmış, üyelerin görevlerini icra ederken tıpkı yargıçlar gibi bağımsız oldukları anayasal teminata bağlanmıştır. Keza Sayıştay Kanunu'nun 5. maddesinde de Sayıştay üyelerinin görevlerini icra ederken

[704] Luis E. Delgado del Rincón, "El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora" ***Revista de derecho político***, 97, 2016, s. 54-55.
[705] Rincón, s. 82-83.
[706] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 21.
[707] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 29.
[708] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 30.
[709] Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Art. 32

tam bir bağımsızlıkla ve hukuka bağlı olarak hareket edecekleri düzenlenmiştir. Sayıştayın kendi bütçesini hazırlayacağı ve parlamento tarafından onaylanacağını düzenleyen 6. madde ile talep ettiği tüm bilgi ve belgelere ulaşabilme imkânı tanıyan 7. madde hükmü de kurumun bağımsızlığını sağlayan kanun maddeleridir. Ancak İspanya Sayıştayı üzerinde yapılan bir çalışmada kurumun etkinliğinin arttırılabilmesi için bağımsızlığının daha da güçlendirilmesi önerilmektedir.[710]

3.5.3.5. Erkler Arasındaki Konumu

İspanya, Anayasa'nın 1. maddesindeki tanımıyla parlamenter monarşidir. Anayasal yetkiler, kuvvetler ayrılığının klasik ayrımına göre anayasada sınıflandırılmış; kral, hükümet, parlamento ve yargı arasında bölüştürülmüştür. Devlet başkanı olarak kral, devletin ve ulusun birliğinin ve sürekliliğinin sembolüdür.[711] Anayasal yetkileri parlamenter monarşi rejimlerine benzer şekilde sınırlı bir şekilde düzenlenen[712] kral, sorumsuz ve dokunulmazdır.[713] Yasama yetkisine sahip olan İspanya Parlamentosu Cortes Generales, Senatodan ve Temsilciler Meclisinden oluşur[714] ve oldukça etkin denetim araçlarına sahiptir.[715] Yürütme fonksiyonu, parlamenter rejime uygun bir şekilde kurulan hükümet tarafından yerine getirilir[716] ve parlamentonun güvenine dayanır.[717] Yargılama faaliyeti ise bağımsız mahkemeler eliyle yürütülmektedir.[718]

Anayasanın Ekonomi ve Hazine başlıklı altıncı bölümünde, 136. maddede düzenlenen Sayıştayın erkler arasındaki konumu, aynı madde içerisinde açıkça yazılmıştır. Anayasanın anılan hükmüne göre Sayıştay, doğrudan Cortes Generalese bağlıdır. Sayıştay, tüm kamu hesaplarının denetimini bağlı olduğu parlamento adına gerçekleştirir ve hazırladığı denetim raporlarını parlamentoya bildirir. Yargılama yetkisinin kullanılmasında ise mutlak bağımsızlığa sahiptir. Sayıştay, her ne kadar kurumsal olarak parlamentoya bağlı da olsa yukarıda belirtildiği üzere bağımsızlığı

---

[710] Sayıştayın etkinliğinin arttırmaya yönelik bir başka öneri Sayıştayın Bölgesel Denetim Kurumlarıyla olan ilişkisinin güçlendirilmesidir. Bu konu hakkında bkz. M. Paloma Biglino Campos, "El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado social, del Estado democrático y del Estado de Derecho." ***Teoría y Realidad constitucional***, 44, 2019, s. 94-95.
[711] 1978 İspanya Anayasası m. 56.
[712] 1978 İspanya Anayasası m. 62-63.
[713] 1978 İspanya Anayasası m. 56.
[714] 1978 İspanya Anayasası m. 66
[715] Fahri Bakırcı, "İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine", ***AÜHFD***, Cilt 63, Sayı 1, 2014, s.74-75.
[716] 1978 İspanya Anayasası m. 97-101.
[717] 1978 İspanya Anayasası m. 99.
[718] 1978 İspanya Anayasası m. 117.

anayasal ve yasal teminat altına alınmıştır ve bu nedenle faaliyetlerini yürütürken parlamentodan bağımsız bir şekilde hareket etmektedir.

3.5.4. Demokratik Olmayan Parlamenter Rejim Örneği: Pakistan Sayıştayı (Auditor General of Pakistan)

3.5.4.1. Tarihi Gelişimi ve Anayasal Statüsü

Kökenleri 19. yüzyıla dayandırılan Pakistan Sayıştayı, ülkenin bağımsızlığını kazandığı tarihten bu güne faaliyetlerini sürdürmektedir.[719] Ülkede bağımsızlığın kazanıldığı 1947 yılından sonra uzun bir süre anayasa yapımı gerçekleştirilememiş, ilk anayasa ancak 1956 yılında kabul edilebilmiştir. Pakistan Sayıştayı, işte bu ilk Anayasanın 120 ila 124. maddeleri arasında düzenlenerek anayasal hüviyet kazanmıştır.[720] Yüksek denetim organı, bu anayasal kimliğini sonraki dönemlerde de korumuştur.

Pakistan Sayıştayı (AGP), 1973 Anayasası'nın Finans, Mülkiyet, Sözleşmeler ve Davalar başlıklı 6. bölümünün, Denetim ve Hesaplar başlığı altında 168 ila 171. maddeleri arasında düzenlenmiştir.[721] Anayasada yer alan bu hükümlere göre kurumun başında, cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için atanan ve yüksek yargıçlar gibi görevden alınabilen genel denetçi bulunmaktadır (m.168). Sayıştayın görev ve yetkileri 169, 170 ve 171. maddelerde düzenlenmiştir. 2001 tarihli AGP Yönetmeliği ve aynı tarihli CGA (Controller General of Accounts) Yönetmeliği konuya ilişkin diğer başlıca düzenlemelerdir.

3.5.4.3. Görevleri

Federasyonların ve yerel yönetimlerin hesapları ile bunlar tarafından kurulan herhangi bir makam veya organın hesaplarının incelenmesi (m. 169), denetlenmesi (m. 170) ve raporlanması (m.171) Sayıştayın anayasal görevleridir. Cumhurbaşkanına sunulan raporlar, cumhurbaşkanı tarafından yasama organına; ilin valisine sunulan raporlar ise vali tarafından il meclisine gönderilir (m. 171). Böylece AGP tarafından hazırlanarak seçilmiş kamu temsilcilerinden oluşan ulusal ve yerel

[719](Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/OTEzNGJiYTctODAyNS00YWZjLTg5ZjItOTk2NmYxYjQ4ZGRj. 1 Mart 2023.
[720] (Erişim) file:///C:/Users/g%C3%BCven/Downloads/The-Constitution-of-Islamic-Republic-of-Pakistan-1956%20(1).pdf, 1 Mart 2023.
[721]Pakistan Anayasası,(Erişim) https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan_2018?lang=en, 1 Mart 2023.

yasama meclislerinin önüne sunulan raporlar, ilgili yasama organlarının Kamu Hesapları Komitesinde (Public Accounts Committee - PAC) görüşülür. AGP, Anayasa tarafından kamu mali kaynaklarının artırılması ve kullanılması amacıyla parlamento gözetimini yapmakla yetkilendirilmiş tek kurumdur. Kurumun başında bulunan baş denetçi, hükümet faaliyetlerinde hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanmasında kilit bir rol oynar.[722]

Pakistan Sayıştayının görevlerinden bir diğeri, yasal düzenleme olmamasına rağmen performans denetimi gerçekleştiriyor olmasıdır. İlk kez 1978 yılında kamu yatırımları ile başlanan performans denetimi, zaman içinde genişleyerek devam etmiştir.[723] Başlangıçta 'oldukça fazla denetim' gerekçesiyle yöneticiler tarafından çok da benimsenmeyen performans denetimi zaman içinde kabul görmeye başlamıştır.[724] Bugün mevzuatta yeri olmamasına rağmen yürütülen performans denetimi, raporların görüşüldüğü Kamu Hesapları Komitesi ve hükümet tarafından da desteklenmiştir.[725] Performans denetim raporlarının parlamentoda ele alındığı yer, Pakistan'da Sayıştay denetiminin odağında yer alan Kamu Hesapları Komitesidir. Komite, Sayıştaydan belirli kuruluşların performans denetimlerini yapmalarını da talep edebilmektedir.[726]

AGP'nin denetim kapsamı ise AGP Yönetmeliği'nin[727] 8. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

a. Federasyonun ve her eyaletin konsolide fonundan gelen tüm harcamaları ve hesaplarda ödenmiş olarak gösterilen paraların, kullanıldıkları veya tahsil edildikleri hizmet veya amaç için yasal olarak mevcut ve uygulanabilir olup olmadığı ile harcamanın uygunluğunu,

b. Federasyonun ve eyaletlerin kamu hesaplarına ilişkin tüm işlemlerini,

---

[722](Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/OTEzNGJiYTctODAyNS00YWZjLTg5ZjItOTk2NmYxYjQ4ZGRj, 1 Mart 2023.

[723] Nevin Atakan, Arife Coşkun, S. Melda Sonuvar, ***Performans Denetimi Pakistan Sayıştayı Uygulaması***, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997, s. 21.

[724] İbrahim Çeliktaş, "Pakistan Sayıştayı'nın Performans Denetimi Raporu ve Yasama İle Yürütme Tarafından Kullanılması", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 44-45, 2002, s. 70

[725] Atakan, Coşkun, Sonuvar, s. 21-22.

[726] Çeliktaş, s.75-78.

[727](Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/OWYxMTgzMDktYWUwMC00NmNkLWJhOTMtZGUyOTZlNDNlNmQx, 1 Mart 2023.

c. Herhangi bir federal veya eyalet dairesinde bir eyalet başkanının veya valisinin emri ile tutulan tüm ticaret, üretim, kar ve zarar hesaplarını ve bilançoları ve diğer yan hesapları,

d. Bu Yönetmelik hükümlerine tâbi olarak, federasyon veya bir eyalet tarafından kurulan her türlü merci veya organın hesaplarını denetlemek.

Yine Yönetmeliğin 9. maddesine göre federal hükümetin veya herhangi bir eyaletin veya herhangi bir bölgenin konsolide fonundan krediler veya hibelerle önemli ölçüde finanse edildiği kurum ve kuruluşlar da AGP'nin denetim kapsamındadır.

Pakistan Sayıştayı'na ilişkin son dönemlerde yaşanan önemli bir gelişme, vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin denetim sürecine aktif olarak dahil edilmesini amaçlayan Vatandaş Katılımlı Denetim (Citizen Participatory Audit, CPA) adı verilen bir programın başlatılması olmuştur. Program benzeri uygulamalara sahip ülke örnekleri gibi doğrudan denetim sürecinin yürütülmesine ilişkin olmayıp denetime ilişkin önerileri ihtiva etmektedir.[728] Güney Kore'de görmüş olduğumuz vatandaş katılımına yönelik çabanın bir benzerinin Pakistan Sayıştayında da başlatılmış olması önemli bir girişimdir. Başlangıç aşamasında da olsa böyle bir uygulamanın, kamuda hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir katkısı olabilir ve böylece Pakistan'da her düzeyde görülen büyük yolsuzlukların[729] önüne geçilebilir.

3.5.4.4. Teşkilat Yapısı

Eski bir İngiliz sömürgesi olan Hindistan'dan ayrılarak kurulan Pakistan'da yüksek denetim örgütü, tıpkı İngiltere'de olduğu gibi bir genel denetçinin başkanlığında yapılandırılmıştır. Bir defa için atanan ve dört yıllık görev süresine sahip olan genel denetçinin iki yardımcısı ve bu genel denetçi yardımcılarına bağlı birimler vardır. Tüm Pakistan'da 30 Saha Denetim Ofisi (Field Audit Offices FAO) bulunmaktadır ve denetim faaliyeti gerçekleştiren bu FAO'lar icra ettikleri denetimi Pakistan Genel Denetçisi tarafından onaylanan denetim planına göre yürütmektedirler.[730]

---

[728] Muhammad Usman, "Evaluation Of The Citizen Particıpatory Audit By The Department Of The Auditor General Of Pakistan", ***Sayıştay Dergisi***, Cilt 34, Sayı 129, 2023, s. 216-217.
[729] A. Masood, M. Afzal, "Determinants Of Audit Quality in Pakıstan", ***Journal of Quality and Technology Management***, Volume XII, Issue II, December 2016, s. 26.
[730](Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/NTk3MWE0Y2QtOTY2Zi00M2E4LTgxNDYtNDlkY2E3NWZhYjEy, 1 Mart 2023.

3.5.4.5. Erkler Arasındaki Konumu

Birçok askeri darbeyle askıya alınan ve çok sayıda tadilat geçirmesine rağmen halen yürürlükte olan 1973 Anayasası'na göre Pakistan, parlamenter ve federal bir devlettir. Pakistan, yürütmenin sorumsuz bir cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumlu hükümetten oluştuğu klasik bir parlamenter rejimdir. Parlamenter rejime uygun olarak Cumhurbaşkanı, senato üyeleri, ulusal meclis ve eyalet meclislerinden oluşan bir seçim kurulu tarafından (m. 41-3)[731] beş yıllık bir süre için (m. 44) seçilmektedir. Ulusal meclis üye tam sayısının çoğunluğu ile seçilen meclis üyesi, cumhurbaşkanı tarafından başbakan olarak atanır (m. 91-4 ve 5). Başbakan ve bakanlardan oluşan kabine senato ve ulusal meclise karşı müştereken sorumludur (m. 91-6). Merkezi yönetimin yasama organı olan Majlis-e-Shoora ise ulusal meclis ve senatodan oluşan iki meclisli bir yapıya sahiptir (m. 50).

Genel denetçi başkanlığındaki Pakistan Sayıştayı, yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan genel denetçinin hazırladığı raporlar, meclise yine cumhurbaşkanı vasıtasıyla ulaşmaktadır.

3.6. Yarı Başkanlık Hükümet Sisteminde Sayıştaylar

3.6.1. Demokratik Yarı Başkanlık Örneği: Fransa Sayıştayı (Cour des comptes)

3.6.1.1. Tarihi Gelişimi

Tarihi, 1319 yılında kurulan Hesap Dairesine (Chambre des comptes) dayanan Fransız Sayıştayı, Fransız Devrimi sonrası 1791 ila Napolyon'un bugünkü Sayıştayı kurduğu 1807 yılları arası hariç, faaliyetini aralıksız sürdürmüş köklü bir denetim kuruluşudur. Görevi hükümdarın malvarlığının korunması ve denetlenmesi olan Hesap Dairesi, 15. yüzyıla gelindiğinde konseyden sonra Fransa'nın en güçlü ikinci kurumu olmuştur. Denetim ve cezalandırma yetkisine de sahip olan Hesap Dairesi, 16. yüzyılda bir kısım yetkilerini kaybetmiştir. Fransız Devrimi sonrası, 1791 yılında kapatılan kurum, 16 Eylül 1807 tarihinde bir Kanun ile Napolyon tarafından yeniden kurulmuştur. Başlangıçta sınırlı yetkilere sahip olan Sayıştay, 1946 ve 1958 Anayasaları'nda düzenlemeye konu olmuş ve yetkileri arttırılmıştır. Yine 2008

[731] (Erişim) https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan_2018?lang=en, 1 Mart 2023.

yılında yapılan anayasa değişikliği ile Sayıştay denetiminin kapsamı ve faaliyet alanı genişletilmiştir. Sadece anayasal düzeyde değil, yapılan birtakım hukuki düzenlemelerle de kurumun denetim yetkileri arttırılmıştır. 2001, 2005 ve 2011 yıllarında yapılan hukuki düzenlemeler, Sayıştayın denetim yetkilerini arttıran önemli değişikliklerdir. Tarihi süreç içerisinde yapılan tüm anayasal ve yasal düzenlemeler, kurumun Fransız sistemindeki gücünü daha da artırmasına neden olmuştur.[732] Merkezi bir yapıya sahip Fransa'da, 1982 yılında merkezi Sayıştayın dışında, Fransa'nın denizaşırı topraklarında ve Fransa'da görev yapmak üzere bölgesel Sayıştayların kurulması da denetimin önemli aşamalardan biri olmuştur.[733]

3.6.1.2. Anayasal Statüsü

Anayasal bir kurum olan Sayıştay, 1958 Anayasası'nın "Hükümet ve Parlamento Arasındaki İlişkiler" başlıklı beşinci bölümde yer alan 47-2 maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: "*Sayıştay, Hükümetin faaliyetlerinin denetiminde Parlamentoya yardımcı olur. Sayıştay, mali kanunların ve sosyal güvenlik finansmanı yasalarının uygulanmasının denetiminin yanı sıra kamu politikalarının değerlendirilmesinde Hükümete ve Parlamentoya yardımcı olur. Sayıştay, kamuya açık raporlar marifetiyle halkın bilgilendirilmesine katkıda bulunur. Kamu idarelerinin hesapları hukuka uygun ve aslına uygun olacaktır. Söz konusu kamu idarelerinin yönetim, mal varlığı ve mali durumunun sonucunun doğru ve adil bir şekilde görülmesini sağlar."*[734] Anayasanın bu hükmüne göre asıl görevi parlamentonun hükümet eylemlerini izlemesinde parlamentoya yardım etmek olan Sayıştay, mali kanunların ve sosyal güvenlik finansmanı kanunlarının uygulanmasını denetlemekte, kamu politikalarının değerlendirilmesinde parlamentoyla birlikte hükümete de yardımcı olmaktadır. Anayasaya göre Sayıştayın önemli bir diğer göreviyse kamuoyunu bilgilendirmektir.

[732] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history#a, 24 Mart 2022; Magnet, Meller, s. 3.
[733] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history#a, 24 Mart 2022.
[734] Fransa Anayasası, (Erişim) https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, 25 Mart 2022.

Fransız Sayıştayı, ayrıntılı hükümler ihtiva etmeyen anayasa dışında Mali Mahkeme Yasası ve Bütçe Yasası'nda ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. [735]

3.6.1.3. Görevleri

Yapılan her anayasal ve yasal değişiklikle yetkileri ve gücü arttırılan Sayıştayın temel görevleri dört başlık altında toplanmaktadır. Bu görevler; denetleme, değerlendirme, yargılama ve onaylamadır.[736] Ulusal düzeyde faaliyet gösteren Cour des comptes, denetim yetkilerinin bir kısmını 1982 yılında kurulan Bölgesel Sayıştaylara (Chambres régionales et territoriales des comptes) devretmiştir. Çalışma usulleri Ulusal Sayıştayla aynı olan Bölgesel Sayıştayların, kararlarına karşı da Ulusal Sayıştaya başvurulabilmekte, denetim sonuçları, yıllık raporlara alınmaktadır.[737] Tüm Sayıştaylarda olduğu gibi temel görevi denetim olan Fransız Sayıştayı da geleneksel düzenlilik denetiminin yanı sıra 1967 yılındaki yasal değişiklik sonrası kamu kaynaklarının iyi kullanımının temini görevi de verilmiştir.[738] Böylece Sayıştay bugün performans denetimi olarak tanımlanan denetim türüyle ilk tanışıklığı olmuştur.[739] Ancak asıl reform 2001 yılında yürürlüğe giren ve mali anayasa olarak da nitelendirilen organik kanunla gerçekleşmiştir (Loi organique relative aux lois de finances. LOLF). Kanun'la Sayıştaya bütçe performansını değerlendirme dolayısıyla performans denetimi görevi verilmiştir.[740]

Sayıştayın denetim kapsamı oldukça geniştir. Tüm devlet yönetimi ve hesapları, bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı, Millet Meclisi ve Senatonun hesapları, bakanlıklar (merkezi idareler, ulusal düzeyde sorumlulukları olan bölümler ve merkezi olmayan bölümler), devlet kurumları ve onların taşra birimleri, kamuya ait işletmeler, sosyal güvenlik yönetimi ve hesapları, yerel yönetimlerin (bölgeden belediye seviyelerine kadar) ve bunların kurumlarının, kamu hastanelerinin, ortaokulların vb. yönetimi ve hesapları, özel kuruluşlara verilen kamu fonları, kamu kampanyaları yoluyla bağışlanmaları halinde hayır kurumları tarafından kullanılan fonlar ve vergiden muaf

---

[735] Ökkeş Yücel, Serpil Ağcakaya, "Yargısal Yüksek Mahkeme Modelinde Fransa Sayıştayının Analizi", ***Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 23, Sayı 3, 2018, s. 1121.

[736] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes, 26 Mart 2022.

[737] Magnet, Meller, s. 7.

[738] Köse, s. 125.

[739] Avci, s.166-168.

[740] Danielle Morin, "Serving as magistrate at the French Cour des comptes: Navigating between tradition and modernity", ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, Vol. 24 No. 6, 2011, s. 722-724; Yücel, Ağcakaya, s. 1119.

hibelerden kaynaklanan özel kuruluşlar tarafından kullanılan fonlar, Merkezi Sayıştayın ve Bölgesel Sayıştayların denetimi kapsamındadır.[741]

Kamu gelirlerinin toplanması ve harcanmasında mevzuat hükümlerine uygun hareket etmeyenlerin mali sorumluluklarına gidebilmesini sağlayan yargılama faaliyeti, bu yetkiye sahip kurul tipi Sayıştayların en iyi bilinen örneği olan Fransız Sayıştayının önemli görevlerinden biridir. Saymanların ve sayman olmadığı halde kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili kişilerin denetimleri sonucu ibra edilmemeleri halinde bahse konu kişilerin sorumluluklarına gidilebilmektedir. Bu sorumluluğa gidebilmenin yolu, Sayıştayın yargılama faaliyetidir.[742] Yargılamanın yapılabilmesinin ön koşulu ise bağımsızlıktır. Fransız Sayıştayı, bu amacı gerçekleştirebilmek için yasama ve yürütme organından tamamen bağımsız, hakimlik teminatına sahip üyelerden oluşan bir kurumdur. Adil yargılanma, soruşturulan kişinin dinlenmesi, soruşturmanın makul süre içerisinde tamamlanması ve alınacak kararların kurul halinde alınması, tam bağımsız Sayıştayın yargılamaya ilişkin başlıca ilkeleridir.[743] Sayıştayın yargılama yetkisi, faaliyetlerinin yaklaşık %15'ini[744] oluşturuyor olmasına rağmen 2005 ile 2011 yılları arasında yapılan reformlarla daha da güçlendirilmiştir.[745]

Değerlendirme, 2008 anayasa tadili ile Sayıştaya verilen önemli görevlerden bir diğeridir. Bu anayasal düzenlemeyle Sayıştaya kamu politikalarının değerlendirilmesinde, hükümete ve parlamentoya yardımcı olma görevi verilmiştir. Sayıştayın günümüz beklentilerine cevap vereceği ve parlamento ile olan ilişkisini güçlendireceği düşünülen bu görevinin aynı zamanda onun iş yükünü olumsuz etkileyebileceği savunulmaktadır.[746] Sayıştayın bu faaliyetinde, kamu gelirlerinin düzenli, verimli ve etkili bir şekilde kullanımının yapılıp yapılmadığı ve varsa sorumlunun tespitini amaçlayan denetim faaliyetinden farklı olarak yerel ya da ulusal

[741] (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11, 26 Mart 2022.
[742] Avci, s. 168.
[743] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes, 27 Mart 2022.
[744] Fransa Sayıştayının en eski yetkisi olan yargılamaya, çalışmalarının sadece %10'unu ayırdığına, geri kalan %90 faaliyetini diğer görevlerine ayırdığına dair bkz. Morin, s. 719-723.
[745] Manel Benzerafa-Alilat, Nino Tandilashvili, Marion Friscia, "New development: Diversification of the Cour des comptes' activities—a necessary modernization or an identity evolution?", ***Public Money & Management***, 2021, Volume 41, No 6, s. 491. (Erişim) https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1934230, 24 Ekim 2023.
[746] Philippe Hayez, "La cour des comptes: Du contrôle à l'évaluation", ***Revue Française D'Administration Publique,*** *N, 155*(3), 2015, s. 707–711. (Erişim) https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-3-page-707.htm?contenu=article, 24 Ekim 2023.

düzeyde yürütülen bir kamu politikasının doğruluğuna veya yanlışlığına odaklanılır.[747] Bu kapsamda Sayıştay, hayat sigortası desteği, vergi idaresi ile bireyler ve işletmeler arasındaki ilişkiler, gemilerin güvenliğinin izlenmesi, evsizler için acil konaklama gibi konularda değerlendirme faaliyetleri icra etmeye başlamıştır.[748]

Fransız Sayıştayının görevlerinden biri de önceki yılın devlet ve sosyal güvenlik bütçesinin yasallığının ve doğruluğunun onayını gerçekleştirmektir.[749] Ayrıca Sayıştay, mali kanunları ve sosyal güvenlik finansman kanunlarını izlemekte ve hazırladığı çok sayıda raporlarla yürütmeyi, parlamentoyu ve kamuoyunu bilgilendirmektedir.[750]

3.6.1.4. Teşkilat Yapısı

Yasama ve yürütmeden bağımsızlığı Fransa Anayasa Mahkemesi[751] tarafından da teyit edilen Sayıştayın mensuplarının sahip olduğu hakimlik statüsü,[752] Sayıştayın bağımsızlığını sağlayan önemli etkenlerden biridir.

Birinci başkan, daire başkanları ve başdanışmanlar[753] ile başsavcı,[754] bakanlar kurulu kararnamesi ile atanır. Emekli oluncaya kadar görevini sürdüren birinci başkan, aynı zamanda Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi, Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi ve Zorunlu Kesintiler Konseyine de başkanlık etmektedir.[755] Birinci başkan ve oda başkanlarından oluşan bir kurul tarafından yönetilen Sayıştayda, yedi adet daire bulunmaktadır ve birinci başkan, bu yedi dairede çalışacak personelin atamasını gerçekleştirir.[756] Başsavcı da toplantılara katılır.[757] Sayıştayın etkin bir denetim gerçekleştirebilmesi amacıyla denetimine tâbi tüm kuruluşların belgelerine erişim hakkı da yasal güvenceye kavuşturulmuştur.[758]

---

[747] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes, 26 Mart 2022.
[748] Hayez, s. 707-711.
[749] (Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes, 27 Mart 2022; (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11, 27 Mart 2022.
[750] Avci, s. 169;(Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11, 27 Mart 2022.
[751] (Erişim) https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001448DC.htm, 31 Mart 2022.
[752] Code des juridictions financières (Mali Yargı Kanunları) L120-1, (Erişim) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070249/, 31 Mart 2022.
[753] Code des juridictions financières (Mali Yargı Kanunları) L121-1
[754] Code des juridictions financières (Mali Yargı Kanunları) L121-3
[755] (Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11, 31 Mart 2022.
[756] Code des juridictions financières (Mali Yargı Kanunları) R112-23.
[757](Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11, 01 Nisan 2022.
[758] Code des juridictions financières (Mali Yargı Kanunları) L141-5.

3.6.1.5. Erkler Arasındaki Konumu

Yarı başkanlık hükümet modelinin bilinen en iyi örneği olan Fransa'da yürütme, parlamenter rejime nazaran güçlü ve doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ile parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlardan oluşurken, iki meclisli yasama organı Ulusal Meclis ve Senatodan oluşur. 1958 Anayasası, güçlü yürütme, zayıf yasama organı getirmişse de 2008 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ve buna bağlı olarak 2009 yılında yapılan Meclis İçtüzük değişiklikleriyle parlamentonun denetim işlevi güçlendirilmiştir.[759] Yarı başkanlık hükümet sistemine sahip Fransa'da Sayıştay, Anayasa'nın "Hükümet ve Parlamento Arasındaki İlişkiler" başlıklı beşinci bölümde düzenlenmiştir. 47-2'deki bu düzenlemede anayasal görevleri sayılan Sayıştayın bu görevlerinden biri de parlamentoya ve hükümete destek olmaktır. Bu anayasal görevini tavsiye ve raporlarıyla icra eden Sayıştay, şu haliyle anayasada yasama ve yürütme organlarından biri içinde değerlendirilmez. Her iki kuvvetten bağımsız bir konumda olduğu kabul edilen Fransız Sayıştayı, yargısal görevleri de bulunan fakat mali denetim gerçekleştirmesi bakımından da tipik bir yargısal faaliyet icra etmeyen anayasal bir kuruluştur. Fransız Anayasa Mahkemesi, bir kararında Sayıştayı yasama ve yürütmeden bağımsız bir yargı yeri olarak tanımlamıştır.[760]

Yasama ve yürütme organlarından tamamen bağımsız olarak faaliyetlerini icra eden Sayıştay yargısal yetkilere ve kurul tipi organizasyona sahip bir yüksek denetim organıdır. Sayıştay hem parlamentoya hem de yürütme organına tavsiyeler de içeren denetim raporları sunar. Yasama ve yürütme organı ile olan bağımsızlığına rağmen her iki organ, Sayıştaydan sınırlı da olsa belirli konularda soruşturma talebinde bulunabilmektedir. Yasama organından bağımsız olarak faaliyetlerini sürdüren Sayıştayın parlamento ile olan ilişkisinin niteliği, 1999 yılında İngiliz parlamentosunda var olan ulusal denetim ofisinden esinlenerek parlamentonun daimi komitelerinden biri olan Finans Komitesi bünyesinde kurulan Değerlendirme ve Kontrol Misyonu (Mission d'Evaluation et de Controle') ile değişmiştir. Çoğunluk ve muhalefet partisinden birer kişinin eşbaşkanlık yaptığı ve eşit katılımın sağlandığı bu

[759] Fatih Çelebi, "Fransa Millet Meclisi Üzerine", ***Yasama Dergisi***, Sayı 21, 2012, s. 83.
[760] (Erişim) https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001448DC.htm, 1 Nisan 2022.

komite, Sayıştayla yakın bir işbirliği içinde çalışır.[761] Bu komitenin organizasyon yapısı, çoğunluk partisinin etkisinden uzak bir şekilde, politize olunmadan parlamentonun Sayıştayla yakın bir işbirliği içinde çalışmasına olanak tanımıştır.[762]

3.6.2. Otoriter Yarı Başkanlık Örneği: Rusya Federasyonu Sayıştayı (Accounts Chamber of Russian Federation)

3.6.2.1. Anayasal Statüsü

Rusya Federasyonu Hesap Odası anayasada düzenlenmiş bir kurumdur. Anayasa'nın Federal Meclis başlıklı 5. bölümünün 101. maddesine göre "*Federal bütçenin uygulanmasını denetlemek için Federasyon Konseyi ve Devlet Duması, bileşimi ve çalışma usulleri federal yasayla belirlenen Hesaplar Odasını kurar*."[763] Yine aynı bölümün Federal Konseyin yetkilerini düzenleyen 102. maddesinde ve Devlet Dumasının yetkilerini düzenleyen 103. maddesinde Sayıştay başkan ve üyelerinin atanmasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Anayasanın sadece oluşum şeklini düzenlediği Sayıştaya ilişkin yasal düzenlemeyse Rusya Federasyonu Hesap Odası Hakkında 5 Nisan 2013 Tarih ve 41 FZ sayılı Federal Kanun'la yapılmıştır. Kanun'da Hesap Odasının işlevleri, yetkileri ve organizasyon yapısı düzenlenmiştir.[764] Hesap Odasını açıkça parlamentoya karşı sorumlu tutan Kanun'un 2. maddesine göre "*Hesap Odası, bu Federal Yasa ile belirlenen prosedüre uygun olarak oluşturulan ve Federal Meclise karşı sorumlu olan daimi bir dış devlet denetimi (kontrol) organıdır.*" Kanun'un 3. maddesine göre Sayıştayın faaliyetlerinin hukuki dayanağı, sadece anayasa ve federal yasalardan ibaret değildir. Uluslararası hukukun ilke ve normları da Sayıştay faaliyetlerinin hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Uluslararası hukuka doğrudan atıf yapan düzenleme bu yönüyle dikkate değerdir.

---

[761] (Erişim) https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/mission-d-evaluation-et-de-controle/mission-d-evaluation-et-de-controle/secretariat/presentation/presentation, 1 Nisan 2022.

[762] OECD, *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Papers No: 33, s.36.

[763] Rusya Federasyonu Anayasası, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-REF(2021)010, Strasbourg, 4 February 2021.

[764] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ of April 5, 2013, Article 1. (Erişim) https://ach.gov.ru/upload/pdf/eng/FEDERAL_LAW_No_41-FZ_of_April_5_2013.pdf. 21 Haziran 2022.

Federal yüksek denetim organından ayrı olarak Rusya Federasyonu'nu oluşturan kurucu cumhuriyetlerin, bölgelerin, şehirlerin mali kontrolünü sağlayan bölgesel kontrol ve muhasebe organları da vardır. Bölgesel denetim organlarının statüsü ve genel ilkeleri 07.02.2011 tarihli ve 6-FZ sayılı Rusya Federasyonu ve Belediyelerin Kuruluşlarının Denetim ve Hesap Organlarının Örgütlenmesi ve Faaliyetlerinin Genel İlkeleri Hakkında Federal Kanun'la düzenlenmiştir. Bölgesel denetim kuruluşları bölgesel bütçe fonlarının, bütçe dışı fonların ve Rusya Federasyonu mevzuatında belirtilen diğer kaynakların yasallığı ve etkinliği üzerinde denetim faaliyeti icra ederler. Bu faaliyetlerini temin edebilmek amacıyla organizasyonel ve işlevsel bağımsızlığa sahip kılınan bölgesel denetim organlarının mali özerklikleri de Kanun'la teminat altına alınmıştır.[765]

Kamu gücünü kullanan devlet ve yerel yönetimlerle diğer organ ve kuruluşların faaliyetleri üzerinde kamu kontrolünün sağlanmasını amaçlayan Rusya Federasyonu'nda Kamu Denetiminin Temelleri Hakkında 21 Temmuz 2014 tarih ve 212-FZ sayılı Federal Yasa'da denetime ilişkin önemli hükümler içermektedir. Bu Kanun'un 3. maddesinde yer alan vatandaşların kamu denetimine katılma hakkı, kamu denetiminin etkinliğini arttıracak, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak önemli bir düzenlemedir.[766]

3.6.2.2. Görevleri ve Denetim Kapsamı

Rusya Sayıştayının amaçları, Rusya Federasyonu Hesap Odası Hakkında Kanun'un 5. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: "*1) Federal bütçenin ve federal bütçe dışı fonların amaçları ve etkin kullanımını organize etmek ve denetlemek, 2) Rusya Federasyonu'nun sosyo-ekonomik kalkınmasının stratejik hedeflerine ulaşmanın fizibilitesini ve etkinliğini denetlemek, 3) Rusya Federasyonu'ndaki stratejik planlama amaçları da dahil olmak üzere, Sayıştay'ın yetkisi dahilinde federal ve diğer kaynakların oluşturulması, yönetimi ve elden çıkarılması prosedürünün Rusya Federasyonu'nun düzenleyici yasal düzenlemelerine uygunluğunu ve etkinliğini belirlemek, 4) Hesap Odasının yetkisi dahilinde federal ve diğer kaynakların oluşumu, yönetimi ve elden çıkarılması sürecinde ortaya çıkan tutarsızlıkları ve*

[765] Alexander A. Yalbulganov, "The novelties in the legislation of the Russian Federation on public financial control", ***Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza***, Vol. 3, 2014, s. 267-268.

[766](Erişim)http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/caef6ca7bff56d12bb0fae119a09dfd63dfd6979/, 26 Haziran 2022.

ihlalleri analiz etmek, bunların ortadan kaldırılması ve bir bütün olarak bütçe sürecinin iyileştirilmesi konusunda öneriler geliştirmek veya feshetmek, 5) Vergi ve diğer fayda ve avantajların ve federal bütçeden bütçe kredilerinin sağlanmasının etkinliğini değerlendirmenin yanı sıra tüzel kişiler ve bireysel girişimciler tarafından federal ve diğer kaynaklar pahasına yapılan işlemlerde devlet garantilerinin sağlanmasının yasallığını veya yükümlülüklerin başka yollarla yerine getirilmesinin yasallığını değerlendirmek, 6) Rusya Federasyonu'nun federal bütçe ve bütçe dışı kamu fonlarının baş yöneticilerinin bütçe raporlarının ve Rusya Federasyonu'nun federal bütçesinin ve bütçe dışı kamu fonlarının yürütülmesine ilişkin yıllık raporun güvenilirliğini belirlemek, 7) Rusya Federasyonu Merkez Bankası, onun yetkilendirdiği bankalar ve Rusya Federasyonu'nun diğer kredi kuruluşlarında federal bütçe ve bütçe dışı kamu fonlarının yasallığı ve zamanında kontrolünü sağlamak, 8) Yetkisi dahilinde yolsuzlukla mücadele tedbirlerini sağlamak."

Sayıştayın bu amaçlarına uygun olarak yerine getirmekle sorumlu olduğu görevleri Kanunun 13. maddesinde sayılmıştır. Kanunun bu hükmüne göre Sayıştay:

- Kamu maliyesinin dış denetiminin sağlanması,

- Gelecek mali yıl ve planlama dönemi için Rusya Federasyonu'nun federal bütçe ve federal bütçe dışı fonlarının bütçelerine ilişkin federal yasa taslaklarının incelenmesi, analizi ve sonuçların federal meclise sunulması,

- Federal bütçe ve bütçe dışı fonların bütçelerine ilişkin yasa değişiklik tasarılarının incelenmesi ve sonuçlarının meclise bildirilmesi, bütçe ve bütçe performans raporlarının denetlenmesi,

- Federasyonun temel kurumlarının ve yerel birimlerinin bütçelerinin denetimi,

- Mevcut mali yılda Rusya Federasyonu'nun federal bütçesinin ve devlet dışı bütçe fonlarının bütçelerinin yerine getirilmesinin organizasyonunun yürütülmesinin ve izlenmesinin operasyonel analizinin yapılması,

- İç ve dış koşulların, Rusya Federasyonu'nun sosyo-ekonomik kalkınma hedeflerinin başarı düzeyi üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi,

- Rusya Federasyonu'nun güvenliğini ve sosyo-ekonomik gelişimini sağlamak için gerekli federal kaynakların oluşumu, yönetimi ve elden çıkarılmasının değerlendirilmesi,

- Rusya Federasyonu'nun harcama yükümlülükleriyle ilgili olduğu ölçüde federal yasa tasarılarının diğer düzenleyici yasal düzenlemelerin incelenmesi, federal bütçe gelirlerinde ve Rusya Federasyonu devlet bütçe dışı fonlarının bütçelerinde değişikliklere yol açan federal yasa tasarılarının incelenmesi,

- Federal bütçenin uygulanmasına ilişkin üç aylık operasyonel raporların ve cari mali yılda Rusya Federasyonu'nun devlet bütçe dışı fonlarının bütçelerinin uygulanmasına ilişkin üç aylık raporların hazırlanması, Federal Meclis'e sunulması ve Rusya Federasyonu Hükümeti Başkanına konuya ilişkin bilgi notu gönderilmesi,

- Rusya Federasyonu devletinin iç ve dış borçlarının, yabancı devletlerin ve (veya) yabancı tüzel kişilerin Rusya Federasyonu'na olan borçlarının, federal bütçeden sağlanan bütçe kredilerinin denetimi;

- Sayıştayın yetki alanına giren konularda mevzuatın iyileştirilmesi konusunda Federasyon Konseyine ve Devlet Dumasına önerilerin sunulması, görevlerini icra etmektedir.

Kanun'un oldukça geniş denetim yetkisi verdiği Rusya Hesap Odası, bu denetimini yasallık, etkinlik, tarafsızlık, bağımsızlık, açıklık ve aleniyet ilkelerine dayalı olarak gerçekleştirmektedir.[767] Dış denetim organı olarak Rusya Hesap Odasının denetim kapsamı da oldukça geniştir. Federal hükümet organları, federal devlete ait kurumlar, bütçe dışı kamu fonları, Federal Merkez Bankası, devlete ait veya devletin ortak olduğu şirketler, yerel yönetim organları, federal bütçe veya bütçe dışı kamu fonlarına ait bütçeden kaynak sağlanan yatırımlar, devlet sözleşmeleri, devlet garantili sözleşmeler, federal mülklerin kullanımına yönelik sözleşmeler, federal bütçe fonlarıyla belirli işlemler yürüten kredi kuruluşları, emeklilik ve zorunlu sağlık sigortası hizmetleri kapsamında fon kullanan kredi kuruluşları Sayıştay denetimi kapsamında yer alan kuruluş ve işlemlerdir.[768]

Hesap Odasının önemli faaliyetlerinden biri de bütçe ve federal bütçe dışı fonların mevzuata uygunluğunu sağlamak ve bütçe taslağındaki göstergelerin geçerliliğini belirlemek amacıyla ön denetim gerçekleştirmesidir.[769]

[767] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ of April 5, 2013, Art. 4.
[768] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 15.
[769] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 18.

Rusya Federasyonu'nun bütçe mevzuatının iyileştirilmesi ve Rusya Federasyonu'nun mali sisteminin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmak, faaliyetleri hakkında medya aracılığıyla kamuoyunu bilgilendirmek, Federasyon Konseyine ve Devlet Dumasına raporlar sunmak,[770] federal bütçenin uygulanmasına ilişkin raporlar hazırlamak ve parlamentoya sunmak, tespit ettiği bütçe ihlallerinin ortadan kaldırılmasına ilişkin önerilerini sunmak,[771] federal bütçe ve federal bütçe dışındaki fon bütçelerinin uygulamasına ilişkin raporların denetimi gerçekleştirmek ve sonuçlarını parlamentoya ve hükümete göndermek,[772] Rusya Federasyonu'nun iç ve dış borçlanmalarının yapısı ve ödenmelerinin maliyeti ile yabancı devlet veya tüzel kişilerin Rusya Federasyonu'na olan borçlarının hacmi ve yapısını denetlemek,[773] bankacılık sisteminin dış kamu denetimini gerçekleştirmek[774] Hesap Odasının diğer önemli görevleridir.

3.6.2.3. Teşkilat Yapısı

Bir başkan, başkan vekili, denetçiler ve hesap odası ofisinden oluşan Rusya Hesap Odasında[775] başkan, başkan yardımcısı ve denetçilerin atanmaları, devlet başkanı ve parlamentonun işbirliği ile gerçekleşmektedir. Kanun'a göre Dumanın önerdiği üç aday arasından Rusya Federasyonu Başkanı'nın seçeceği bir adayın Duma tarafından onaylanmasıyla altı yıl için atanan Hesap Odası Başkanı, arka arkaya iki dönemden fazla atanamaz. Devlet Başkanı, Dumanın önerdiği adaylardan birini seçmek zorunda değildir. Hiçbirini seçmemesi halinde başka bir aday seçme ve Dumaya önerme hakkına sahiptir. Hesap Odası Başkanı, devlet başkanının önerisi ve Dumanın kararıyla görevden alınabilmektedir.[776] Başkan yardımcısı ise Rusya Federasyonu Başkanı'nın önerisiyle parlamentonun diğer kanadı olan Federasyon Konseyi tarafından altı yıl için atanmakta ve bu atama da tıpkı başkan gibi arka arkaya iki dönemden fazla olamamaktadır. Hem başkan hem de başkan yardımcısının atanması parlamentonun yetkili kanadının oy çokluğu ile gerçekleşmektedir.[777] Hesap Odasının denetçileriyse Rusya Federasyonu Başkanı'nın önermesi, Federasyon

[770] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 16.
[771] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 19.
[772] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 20.
[773] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 21.
[774] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 24.
[775] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 6.
[776] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 7.
[777] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 8.

Konseyi ve Devlet Dumasının altı yıl için atamasıyla göreve başlamaktadırlar.[778] Ancak 2020 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasada, Kanun'dan farklı düzenlemelere gidilmiştir. Anayasa'nın başkanın yetki ve görevlerini düzenleyen 83. maddesine göre devlet başkanı, Sayıştay başkanı olarak atanacak adayları ve Sayıştay denetçilerinin yarısını Federasyon Konseyine; Hesap Odası başkan yardımcısı olarak atanacak adayları ve Hesap Odası denetçilerinin yarısını ise Devlet Dumasına sunar. Keza Federasyon Konseyinin görevlerinin düzenlendiği 102. maddede Sayıştay başkanının Federasyon Konseyi; Dumanın görevlerinin düzenlendiği 103. maddede ise Sayıştay başkan yardımcısının Duma tarafından başkanın önerdiği kişiler arasından atanacağı düzenlenmiştir.

İşlevsel ve organizasyonel bağımsızlığa sahip olarak denetim görevini icra eden Hesap Odasının, bu bağımsızlığını sağlamak amacıyla Kanun'un 10. maddesinde başkana, başkan yardımcısına ve denetçilere getirilen kısıtlamalar ve onların kaçınmaları gereken davranışlar, geniş bir şekilde düzenlenmiştir.

3.6.2.4. Erkler Arasındaki Yeri

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) yıkılmasından sonra 12 Aralık 1993 tarihinde halkoyuna sunularak kabul edilen Rusya Federasyonu Anayasası'nın 1. maddesine göre Rusya, "*cumhuriyetçi bir hükümet biçimine sahip demokratik bir federal hukuk devletidir.*" Birçok federe unsurdan oluşan Rusya'da federal devletin yetkilerinin (m. 71) yanı sıra federal devletle birlikte federe devletlerin sahip oldukları (m. 72) yetkiler, anayasada düzenlenmiştir. Söz konusu anayasal hükümlere göre asıl yetki, federal devlete aittir.[779] İki başlı yürütme erkine sahip Rusya'da oldukça geniş anayasal yetkilere sahip devlet başkanı, rejimin ana merkezinde yer almaktadır.[780] Başkanın hükümet üzerinde güçlü bir denetim yetkisi vardır ve hükümet, gerçek anlamda devlet başkanına karşı sorumludur (m. 111 ve 117). Keza devlet başkanı, Duma karşısında da fesih gibi oldukça etkili silahlara sahiptir. Halk tarafından altı yıl için seçilen devlet başkanı, iki dönemden fazla seçilememektedir (m.81). Ancak anayasanın bu hükmünde yapılan değişiklikle mevcut devlet başkanı Vladimir Putin'in iki kez daha seçilmesinin önü açılmıştır.

[778] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ, Art. 9.
[779] Teziç, s. 547.
[780] Teziç, s. 548.

Yürütmenin diğer kanadı olan hükümetse Dumanın rızasıyla devlet başkanı tarafından atanmaktadır (m.111).

Rusya'da yasama organı, federal devlet olmasının bir sonucu olarak iki meclislidir. Parlamento, halkın temsilcilerinin bulunduğu Duma ve federe devletin yasama ve yürütme organlarının temsilcilerinin yer aldığı Federal Konseyden oluşmaktadır. Güçlü bir veto yetkisine sahip devlet başkanı (m.107), yasama faaliyeti üzerinde de oldukça etkilidir. Parlamento karşısında güçlü bir figür olarak ortaya çıkan devlet başkanı, yargı organları üzerinde de bu güce sahiptir. Yüksek yargı organlarının üyelerinin neredeyse tamamını öneren devlet başkanının önerdiği kişilerin, başkan karşısında zayıf bir konumda bulunan parlamento tarafından reddedilme ihtimalleri, oldukça düşüktür.[781]

Rusya'nın hükümet sisteminin türü hakkında tartışmalar devam etmekle beraber halk tarafından doğrudan seçilen devlet başkanının geniş anayasal yetkilere sahip olması nedeniyle rejim, otoriter yarı başkanlık olarak nitelendirilmektedir.[782]

Anayasanın Federal Meclis başlıklı 5. bölümünde düzenlenen Sayıştayın erkler arasındaki yerine ilişkin açık bir düzenleme Rusya Federasyonu Hesap Odası Hakkında 5 Nisan 2013 Tarih ve 41 FZ sayılı Federal Kanun'un 2. maddesinde yer almaktadır. Kanun'un Hesap Odasının Statüsü başlıklı 2. maddesine göre "*Hesap Odası, bu Federal Yasa ile belirlenen prosedüre uygun olarak oluşturulan ve Federal Meclise karşı sorumlu olan daimi bir dış devlet denetimi (kontrol) organıdır.*" Sayıştayın gerek anayasada yer aldığı bölüm gerekse de Federal Meclise karşı sorumlu olduğuna ilişkin açık kanun hükmü, Rusya Sayıştayını klasik sınıflandırmaya uygun olarak yasama organına karşı sorumlu tutmaktadır. Yasama organına karşı sorumlu olmakla birlikte Sayıştay, benzeri kuruluşların sahip olduğu organizasyonel, işlevsel ve mali bağımsızlığa sahiptir ve faaliyetlerini bağımsız bir şekilde yürütmektedir.[783] Keza Dünya Bankasının 118 ülkeyi kapsayan Yüksek Denetim Organları Bağımsızlık Endeksi 2021 Raporuna göre Rusya Sayıştayı, yüksek bağımsız kategorisinde yer almayı başarmıştır. Gelişmiş demokrasilere sahip ülkelerin değerlendirmeye alınmadığı bu raporda kuruluşun bağımsızlığı için

[781] Osman Ağır, "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine", ***ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi***, Yıl 2015, Cilt 2, Sayı 3, s. 37-38.
[782] Teziç, s. 550.
[783] Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ of April 5, 2013, Art. 2/2.

belirlenen kriterlere puanlar verilmek suretiyle çok yüksek bağımsızlık, yüksek bağımsızlık, önemli seviyede bağımsızlık, orta seviyede bağımsızlık ve düşük bağımsızlık şeklinde beş kategori belirlenmiştir.[784] Rusya konuya ilişkin uluslararası bir başka ölçümde aynı başarıyı gösterememiştir. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership) tarafından 120 ülkeyi kapsayan açık bütçe incelemelerine göre 2021 yılında, bütçenin şeffaflığı ve bütçenin yüksek denetimi kategorilerinde, bir önceki dönem olan 2019 yılına kıyasla bir düşüş yaşamıştır.[785]

Yürütmenin neredeyse tek sahibinin devlet başkanı olduğu aynı zamanda devlet başkanının yasama üzerinde de oldukça etkili olduğu Rusya'da Hesap Odasının bu güçlü otoriter siyasal iklimden bağımsız hareket edebilmesi çok da olası değildir. Kaldı ki Sayıştayın başkan, başkan yardımcısı ve üyelerinin devlet başkanı tarafından parlamentoya önerildiği ve devlet başkanı karşısında itaatkâr bir yasamanın var olduğu Rusya'da Sayıştayın yürütme üzerinde etkin bir denetim sağlaması mümkün değildir.

3.7. Sosyalist Tek Parti Rejimi: Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayı (National Audit Office of the People's Republic of China-CNAO)

3.7.1. Tarihi

Kökleri oldukça eskiye dayanan Çin'de denetimin başlangıcı da M.Ö. 1200'lü yıllara kadar götürülmektedir. Çin'de hüküm süren hanedanlıkların birçoğunda denetim faaliyeti icra eden kuruluşlar var olmuştur. 1911'de hanedanlıklara son veren devrimden sonra Çin'de, bir Denetim Mahkemesi kurulmuş, daha sonra bu Denetim Mahkemesi, Denetim Bakanlığına dönüştürülmüştür. 1949'da Çin Komünist Partisi'nin yönetimi ele geçirdiği ülkede 1983 yılına dek müstakil bir denetim ofisi kurulamamıştır. 1982 tarihli anayasada öngörülen denetim ofisi, Çin Ulusal Denetim

[784] Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report, World Bank Group, Washington DC, 2021, s. 7-8. (Erişim) file:///C:/Users/g%C3%BCven/Desktop/Say%C4%B1%C5%9Ftay%20Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k%20Endeksi.pdf, 06 Temmuz 2022.

[785] 2019 raporuna göre şeffaflık puanı 74, bütçe denetimi puanı 85 olan Rusya'nın, 2021 şeffaflık puanı 73, bütçe denetimi puanı 78'dir. Ayrıntılar için bkz. (Erişim) https://ach.gov.ru/news/rossiya-voshla-v-semerku-stran-s-luchshim-nadzorom-za-byudzhetom-, 6 Ağustos 2022; (Erişim) https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/russia, 6 Ağustos 2022.

Ofisi adı altında 1983 yılında kurulabilmiştir.[786] Çin'de denetimin gelişmesi de ancak Denetim Ofisinin kurulmasıyla gelişmiştir. Reform öncesi Çin'inde hesap verebilirlik ve yasallık değil, kişisel ve siyasal sadakat ön plandadır. Kurumsallaşmış bir hesap verebilirliğin olmadığı ülkede hükümet yetkilileri daha ziyade sıkı ideolojik ve örgütsel denetimlere tâbiydiler. Denetim komünist ideallerden sapanların tespiti amacıyla gerçekleştiriliyordu. Çin'de denetimin kurumlaşması ve normatif kimliğe bürünmesi yolunda atılmış en önemli adım, Çin Ulusal Denetim Ofisi'nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir.[787]

3.7.2. Anayasal Statüsü

Çin Halk Cumhuriyeti Ulusal Denetim Ofisi (CNAO) anayasal bir kuruluştur. Ulusal Denetim Ofisi, Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası'nın Devletin Yapısı başlıklı üçüncü bölümün üçüncü alt bölümü olan Devlet Konseyi başlığı altında 91. maddede düzenlenmiştir. Anayasanın 91. maddesi şöyledir: "*Devlet Konseyi, Devlet Konseyi'ne bağlı tüm dairelerin ve çeşitli düzeylerdeki mahalli idarelerin gelir ve giderlerini, devletin tüm mali ve parasal kurum, kuruluş ve kurumlarının gelir ve giderlerini denetlemek amacıyla bir denetim organı oluşturur.*

Denetim organı, Devlet Konseyi başkanının talimatıyla, denetim yetkisini, başka bir idari organın veya herhangi bir kamu kuruluşu veya kişinin müdahalesi olmaksızın, kanuna uygun olarak denetim yaparak bağımsız olarak kullanır."[788] Bu düzenlemeye göre Sayıştay, Çin rejiminin yürütme organı olan Devlet Konseyi tarafından kurulmaktadır. Sayıştayın başında bulunan genel denetçi aynı zamanda Devlet Konseyinin bir üyesidir (m. 85-86).

Çin'de ulusal düzeyde faaliyet gösteren denetim ofisi dışında yerel halk yönetimleri tarafından kurulan bölgesel denetim organları da mevcuttur. Anayasada tüm bu organların yasaya uygun ve bağımsız bir şekilde denetim yapmaları öngörülmektedir (m.109).

Anayasal düzenlemeye konu olan Ulusal Denetim Ofisine ve denetime ilişkin diğer başlıca düzenlemeler, Çin Halk Cumhuriyeti Denetim Yasası, Çin Halk Cumhuriyeti

[786] Köse, ***Dünyada Yüksek Denetim***, s. 206.
[787] Ting Gong, "Audit for Accountability in China: An Incomplete Mission", ***Australian Journal of Public Administration***, Volume 68, Issue s1, 2009, s. 8-9.
[788] Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası. (Erişim) https://web.archive.org/web/20130726154413/http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm, 1 Eylül 2022.

Denetim Yasasının Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik ve Çin Ulusal Denetim Standartları'nda yer almaktadır.

3.7.3. Görevleri ve Denetim Kapsamı

Çin Halk Cumhuriyeti Denetim Yasası'nın 7. maddesine göre Devlet Konseyi tarafından kurulan Çin Ulusal Denetim Ofisi, ülke genelinde denetim çalışmaları yürütmektedir. Bu kapsamda CNAO, ülke çapında denetim faaliyetlerini organize eder, yönetir ve elde ettiği bulguları bağlı bulunduğu Devlet Konseyine raporlar. Çin'de ulusal düzeyde denetim yapan CNAO dışında yerel düzeyde denetim gerçekleştiren 32 denetim ofisi yer almaktadır.[789] Oldukça geniş yetkilere sahip denetim kuruluşlarının denetimi kapsamındaki kişi ve kuruluşlar şu şekildedir:

- Bütçe uygulamaları ile hükümet gelir ve uygulamaları,

- Devlet kurumlarının yanı sıra devlet fonlarını kullanan diğer kamu kuruluşlarının mali gelirleri ve harcamaları,

- Merkez bankasının mali gelirleri ve harcamaları,

- Devlete ait mali kurumların ve devlete ait sermayenin hakim olduğu veya çoğunlukta olduğu mali kurumların varlıkları, yükümlülükleri, karları ve zararları,

- Devlete ait teşebbüslerin ve hisselerini kontrol eden veya lider bir rol oynayan devlet sermayeli teşebbüslerin varlıkları, yükümlülükleri, karları ve zararları,

- Tamamen veya büyük ölçüde devlet yatırımı tarafından finanse edilen inşaat projelerine ilişkin bütçe uygulaması ve kesin hesaplar,

- Devlet daireleri veya hükümet tarafından yetkilendirilmiş diğer birimler tarafından yönetilen sosyal güvenlik fonlarını, kamu bağışlarını ve diğer ilgili fonları ve sermayeyi içeren mali gelirler ve harcamalar,

- Uluslararası kuruluşlar veya diğer ülkelerin hükümetleri tarafından yardım veya kredi sağlanan projelerle bağlantılı mali gelirler ve harcamalar,

- Yerel parti komitelerinin, hükümetlerin, yargı organlarının ve savcılık organlarının ayrıca merkezi ve yerel parti ve devlet dairelerinin, kamu kurumlarının ve halk

[789] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68251/content.html, 3 Eylül 2022.

örgütlerinin önde gelen kişilerinin ve devlete ait işletmelerin başkanlarının hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmesi.[790]

CNAO ve yerel düzeyde denetim gerçekleştiren her bir denetim kuruluşu, gerçekleştirdikleri denetim sonuçlarını kendi hükümetlerine sunarlar. Ayrıca her bir denetim örgütü elde ettiği bulguları üst seviyedeki denetim birimine de raporlamaktadır. Keza her bir denetim kuruluşu, denetimi gerçekleştirdikleri hükümet adına halk kongrelerinin daimi komitelerine bütçe uygulamalarının ve diğer hükümet gelir ve harcamalarının denetimi hakkında bir rapor sunar. Denetim kuruluşları, özel denetim soruşturması yürütmeye ve sonuçlarını kendi düzeylerindeki halk hükümetlerine ve bir üst düzeydeki denetim kuruluşuna bildirmeye yetkilidirler.[791]

Denetim faaliyetlerini gerçekleştiren kuruluşlar, denetlenen kurumlara ait mali gelir ve giderlere ilişkin bütçelerini, planlarını, bütçe uygulamasına ilişkin beyanları, kesin hesapları ve mali tabloları isteme, bahse konu bilgi ve belgeler üzerinde inceleme yapma, denetim konularına ilişkin olarak soruşturma yürütme ve kanıt toplama, denetim esnasında mevzuat hükümlerine ve bütçe planlamalarına aykırı gördüğü ve fiilen devam eden eylemlere karşı zorunlu tedbirler alma, bu kapsamda ilgili birimlerden aktarılan fonların durdurulmasını isteyebilme yetkisine sahiptirler. Yine denetim kurumları, gerçekleştirdikleri denetim faaliyeti kapsamında diğer birimlerden yardım isteyebilme, kamunun mali gelir ve giderlerine ilişkin düzenlemelerin ihlalinden doğrudan sorumlu kişilere idari yaptırım veya disiplin cezası verilmesini ve suçun varlığı halinde yargı organlarından gerekli soruşturmanın yürütülmesini talep edebilme, düzenlemelere aykırı davrandığı sabit olan kişiler hakkında cezalandırma yetkisine sahiptir. Denetim kurumları, kanunlara veya idari düzenlemelere aykırı davranılmasına neden olan uygulamaların gözden geçirilmesini denetlenen kuruma önerebilmekte ilgili kanun, yönetmelik, politika ve tedbirlerin değiştirilmesi ve iyileştirilmesi için yasama, yürütme veya diğer yetkili makamlara tavsiyelerde bulunabilmektedir.[792]

[790] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68254/content.html, 4 Eylül 2022; Audit Law of The People's Republic of China Art. 16-25, (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n747/n758/c130421/part/68900.pdf, 4 Eylül 2022
[791] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68254/content.html, 4 Eylül 2022
[792] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68255/content.html, 4 Eylül 2022.

Çin'de denetim, hesapların doğruluğuna ve yasallığına odaklanan mali denetim ve uygunluk denetiminden zamanla fonların verimli kullanımını esas alan performans denetimine evrilmiştir. Tüm erklerin parti denetiminde olduğu ve klasik erkler ayrılığının olmadığı Çin'de yüksek denetimin ulusal siyasi sistemin çok önemli bir parçası olduğu ve denge denetim için hayati nitelikte bir araç olduğu belirtilerek denetim sisteminin geliştirilmesinin öneminden bahsedilmesiyse oldukça dikkat çekici bir husustur.[793]

3.7.4. Teşkilat Yapısı

Çin'in büyüklüğüne paralel olarak büyük bir organizasyon olan CNAO'nun başında genel denetçi bulunmaktadır. Aynı zamanda yürütmenin bir parçası olan Devlet Konseyinin de üyesi olan genel denetçi, Konseyin başında bulunan başbakan tarafından önerilmekte, devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Görevden alınması yine devlet başkanı eliyle gerçekleşmektedir (Anayasa m.80). CNAO merkezi, 12'si denetim departmanları ve 10'u genel idari ve hizmet departmanları olmak üzere 22 fonksiyonel departmandan oluşmaktadır. Ayrıca CNAO'nun, personelinin devlet memuru statüsünde olmadığı 10 tane bağlı kuruluşu vardır. Devlet Konseyi, bakanlıklar ve kamu kuruluşlarında da ofisleri bulunan CNAO'nun on sekiz büyükşehirde bölge ofisleri de yer almaktadır.[794] Bu büyük organizasyon yapısıyla amaçlanan, denetimin kapsamını olabildiğince genişletmektir. Nitekim kurulduğu 1983 yılında denetlenenlerin sayısı 1.200 iken, bugün bu sayı yaklaşık 140.000'in üzerine çıkmıştır ve denetim kapsamı her geçen gün artmaktadır.[795]

3.7.5. Erkler Arasındaki Yeri

1 Ekim 1949 yılında kurulan Çin Halk Cumhuriyeti, kurulduğu günden bugüne Çin Komünist Parti'sinin yönetimine dayanan tek partili sosyalist bir rejimdir. Parti genel sekreterinin, aynı zamanda ülkenin devlet başkanlığı görevini de yerine getirdiği ülkede, 1982 tarihli Anayasanın 1. maddesine göre Çin Halk Cumhuriyeti, "*işçi sınıfı tarafından yönetilen ve işçi ve köylü ittifakına dayalı demokratik halk diktatörlüğü altında sosyalist bir devlettir.*"

[793] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68260/content.html, 4 Eylül 2022.
[794] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c141119/content.html, 4 Eylül 2022.
[795] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68260/content.html, 5 Eylül 2022.

Çin Halk Cumhuriyeti'nde yasama yetkisi, Ulusal Halk Kongresi ve Daimi Komitesi tarafından kullanılmaktadır (Anayasa m. 58). Eyaletlerden, özerk bölgelerden, doğrudan merkeze bağlı belediyelerden, özel idari bölgelerden ve silahlı kuvvetlerden seçilen temsilcilerden oluşan (m.59) Ulusal Halk Kongresi, olağan olarak yılda bir kez toplanmaktadır (m.61). Yürütme erkiyse Ulusal Halk Kongresi tarafından seçilen devlet başkanı (m. 79) ve Devlet Konseyinden oluşmaktadır (m. 85). Partinin önüne lider kültünün geçmesini engelleme amacına yönelik bir düzenleme olan ve bu amaçla devlet başkanının görev süresini sınırlayan anayasa maddesinin 2018 yılında değiştirilmesiyle ülkenin mevcut lideri Şi Cinping'in ölünceye kadar devlet başkanı olmasının yolu açılmıştır. Başbakanın genel sorumluluğunda çalışmalarını yürüten Devlet Konseyinin üyelerinden biri de genel denetçidir (m. 86). Şu haliyle CNAO, yürütme erkinin bir parçasıdır.[796] Anayasa[797] ve Kanun[798] her ne kadar CNAO'nun denetimlerini gerçekleştirirken bağımsız hareket etmesini öngörmüşse de örgütün yürütme organın bir parçası olması, örgütü bağımsız olmadığı yönündeki haklı eleştirilerin odağı haline getirmiştir. Çin'in dışa açılma stratejisiyle başlayan ekonomik kalkınmasına ciddi katkıları olduğu kabul edilen CNAO'nun bağımsızlığının sağlanabilmesi için çoğunlukla önerilen formül, birçok ülke uygulamasında da var olduğu şekliyle yasama organına bağlamaktır. Ancak bu çözümün Çin'in merkezi yapısı nedeniyle uygun olmayacağı, bu nedenle yasama ve yürütme erklerinin her birinin kendi denetim örgütüne sahip olması gerektiği savunulan bir diğer görüştür.[799] Tüm bu tartışmalara rağmen Dünya Bankasının 118 ülkeyi kapsayan, Yüksek Denetim Organları Bağımsızlık Endeksi 2021 Raporuna göre Çin Ulusal Denetim Ofisi yüksek bağımsız kategorisinde yer alabilmiştir.[800] Yapısal olarak çok güçlü bir denetim aygıtına sahip olmasına rağmen tek partinin tüm devlet faaliyetlerine egemen olduğu, siyasi rekabetin ve demokrasinin olmadığı bir siyasal sistemde Çin Denetim Ofisi'nin bağımsız hareket edebilmesi olası değildir. Nitekim organizasyonel ve mali olarak hükümete

[796] (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68251/content.html, 5 Eylül 2022.
[797] Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası m.109.
[798] Audit Law of The People's Republic of China Art. 5.
[799] Suchang Yang, Jason Zezhong Xiao, Maurice Pendlebury, "Government auditing in China: Problems and reform", ***Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting***, 24 2008, s. 119-127. (Erişim) https://www.audit.gov.cn/web772/n794/n797/c71425/part/34681.pdf, 5 Eylül 2022.
[800] Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report, World Bank Group, Washington DC, 2021, s. 7-8.

dolayısıyla parti yönetimine bağlı olan Denetim Ofisi bağımsız bir şekilde hareket edememektedir.[801]

Genel denetçinin Çin Komünist Partisinin bir üyesi olduğu[802] Çin'de Komünist Parti, siyasal rejimin başat öğesidir.[803] Çin Komünist Partisinin, devletin temel organları olan Ulusal Halk Kongresi, Devlet Konseyi ve yargı örgütünün önünde yer aldığı[804] Çin'de denetim sisteminin temel özelliği, partinin liderliğine bağlı kalmaktır.[805] Devrim sürecinin devam ettiğini ve sosyalizmin nihai evresine ulaşılmadığını beyan eden anayasanın ön sözünde olduğu gibi Çin'de ulusal denetim ofisi de partinin amaçlarına ve önceliklerine göre çalışma yürütmektedir. Kuvvetler ayrılığının olmadığı Çin, tek parti yönetiminde tek bir kuruluş ve denetçide tıpkı iç denetim faaliyeti yürütürcesine hükümetin organı olan Devlet Konseyine raporlar veren iç denetim organı gibidir.[806] Batı demokrasilerinde denetçi bağımsızlığı ile amaçlanan parlamentoya ve kamuoyuna harcamaların doğruluğu ve yerindeliği hakkında güvence vermek iken Çin'de Sayıştay, ekonomik kalkınmayı amaçlıyor olması nedeniyle yolsuzluklara odaklanmıştır ve güvence Çin Hükümeti'ne verilmektedir. Çin Denetim Ofisi tıpkı bir iç denetim organı gibi hareket eder, denetim kurumların ve yöneticilerin yönetsel hesap verebilirliğini sağlar ancak tek parti yönetiminde siyasi hesap verebilirliği sağlayamaz. Dolayısıyla denetim raporları hiçbir zaman siyasal sorumlulukla sonuçlanmaz.[807] Kaldı ki denetim raporlarının yayınlaması da ancak aynı zamanda parti yöneticisi olan hükümet yetkililerinin onayının alınmasıyla mümkün olabilmektedir.[808]

3.8. Değerlendirme

Bu bölümde farklı siyasal rejimlere sahip seçilmiş bazı ülkelerin Sayıştayları incelenmiştir. Böylece ülkelerin siyasal rejimleri ve hükümet sistemleriyle Sayıştayların yapıları arasında bir ilişkinin olup olmadığı, ülkelerin sahip oldukları

[801] Gong, s. 12.
[802] Erişim https://www.audit.gov.cn/n10/n15/c140218/content.html, 5 Eylül 2022.
[803] Cem Eroğul, "Çin Halk Cumhuriyetinde Anayasa ve İktidarın Örgütlenişi", ***Ankara Üniversitesi SBF Dergisi***, Cilt 24, Sayı 3, 1969, s. 162.
[804] Yang, Xiao, Pendlebury, s.119.
[805] Jiayi Liu, ***Study on the Auditing System of Socialism with Chinise Characteristics***, John Wiley & Sons, New Jersey, 2017, s. 10.
[806] Monir Mir, Haiwei Fan, Ian Maclean, "Public Sector Audit in the Absence of Political Competitions", ***Managerial Auditing Journal***, Vol. 32, No. 9, 2017, s. 899-923 s. 911.
[807] Mir, Fan, Maclean, s. 916-917.
[808] Gong, s. 12-13.

siyasal yapıların Sayıştayların denge denetleme işlevlerini yerine getirmelerine bir etkisinin olup olmadığı araştırılmıştır. Bu çerçevede ülkelerin sahip oldukları hükümet sistemleri, Sayıştay denetiminin etkinliğinin ön koşulu olan parlamentoların gücü, Sayıştayların yapıları, görevleri, denetim kapsamı, erkler arasındaki yerleri incelemeye konu edilmiştir.

Başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen üç örnek ülke incelenmiştir. Bunlardan birincisi demokratik başkanlık örneği olarak ABD, ikincisi yine demokratik başkanlık olan Güney Kore'dir. Ancak birincisinde Sayıştay Kongreye bağlı iken, ikincisinde Sayıştay Başkan'a bağlıdır. Üçüncü ve son örnek ise hükümet sistemi başkanlık olan ancak başkanın rejimin merkezinde yer aldığı ve kuvvetler ayrılığının kısmen ortadan kalktığı bu nedenle de hiper başkanlık olarak nitelendirilen Filipinler'dir.

Demokratik başkanlık örneği olarak incelenen ABD başkanlık hükümet sisteminin dünyadaki en iyi ve başarılı örneğidir. Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan ancak erkler arasında güçlü bir denge denetleme sisteminin olduğu ABD'de yasama organı olan Kongre, oldukça güçlü denetim araçlarına sahiptir. Bütçe yapım sürecinde de oldukça etkin olan Kongre, bütçe denetim sonuçlarını da yakından denetlemektedir. ABD yüksek denetim organı GAO, bu bütçe denetiminin en önemli aktörlerinden biridir. Ne var ki GAO, klasik bir yüksek denetim organının çok ötesinde, birçok alanda faaliyet gösteren bir yüksek denetim organıdır. Kongreye bağlı olan ve asli görevi Kongreye hizmet etmek olan GAO, sadece yasamayı değil, yürütme erkini de raporlarıyla bilgilendirmektedir. Kongre tarafından verilen denetim vazifelerini ifa eden kurumun denetimi sonucu elde ettiği bulgular, Kongre tarafından da önemsenmektedir. ABD'de de denge denetlemeye dayanan anayasal düzen, Sayıştayın da etkinliğini önemli ölçüde arttırmıştır.

1948 tarihinde kurulan Güney Kore Cumhuriyeti, başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen ülkelerden biridir. Ülke, başlangıçta otoriter bir rejim iken 1987 Anayasası'ndan sonra demokratik rejimi tahkim etme yolunda bayağı aşama katetmiştir.[809] Bugün Güney Kore, sağladığı demokratik gelişmeyle özgür ülkeler kategorisinde yer alan ülkelerden biri olmayı başarmıştır.[810] Güney Kore Sayıştayı

[809] Adnan Küçük, "Güney Kore'de Kendine Özgü Başkanlık Sistemi, ***Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 9 Sayı 2, 2019, s. 71-72.
[810] (Erişim) https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2022, 20 Eylül 2022.

BAI, ABD örneğinde gördüğümüzün aksine yürütme erkinin başı olan cumhurbaşkanına bağlı bir teşkilat olarak düzenlenmiştir. Anayasa'da da yürütme başlığı altında düzenlenen kuruluş, hazırladığı raporları da öncelikle cumhurbaşkanına sunmaktadır. Genel denetçi ve üyelerin atamalarını gerçekleştiren de cumhurbaşkanıdır. Şu haliyle BAI, tam anlamıyla yürütme erkine bağlı bir organizasyondur. Güney Kore Sayıştayını farklı kılan bir diğer özellik, yurttaşların ve sivil toplumun da denetim talep edebilmeleridir. Güçlü ve etkin Sayıştay, ülkenin demokratikleşmesine de önemli katkılar sunmuştur.

Kökleri daha önceye dayandırılsa da ilk kez 1935 Anayasası ile kurulan Filipinler Sayıştayı, ülkenin yürürlükteki 1987 Anayasası'nda ne yasama ne de yürütme erki başlığı altında düzenlenmemiştir. Anayasada, anayasa komisyonları başlığı altında ve anayasa komisyonlarından biri olarak öngörülmüştür. Filipinler yüksek denetim organı olan Denetim Komisyonu, sahip olduğu yapısıyla diğer denetim organlarından ayrılmaktadır. Teşkilatın üst yönetimi, genel denetçi ve iki komiserden oluşmaktadır. Böylece genel denetçinin baskılardan uzak bağımsız hareket etmesi amaçlanmıştır. Kuruluşun bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir diğer düzenleme, yüksek denetim organının anayasayla idari ve mali özerkliğinin güvence altına alınmasıdır. Ayrıca çalışanlara anayasa ve yasayla güçlü teminatlar sağlanmıştır. Denetim Komisyonunun denetim kapsamı da oldukça geniştir. Üstelik denetim kapsamının yasayla sınırlandırılmasının önüne de anayasada var olan düzenlemeyle geçilmiştir. Tüm bu anayasal ve yasal düzenlemelere rağmen başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen ülkede başkanın Denetim Komisyonu üzerinde güçlü bir etkisinin olduğu görülmektedir. Doğrudan halkın oylarıyla seçilen bir başkanın yürütme erkinin başında olduğu, başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen Filipinler Cumhuriyeti'nde başkan karşısında denge ve denetlemeyi sağlayacak yasama, yargı ve anayasal kuruluşların bulunmaması nedeniyle rejim, hiper başkanlık olarak nitelendirilmektedir. Başkanın bu güçlü etkisinin anayasal bir kuruluş olmasına, anayasa ve yasayla güçlü güvenceler sağlanmasına rağmen yüksek denetim organı olan Denetim Komisyonu üzerinde de olduğu kabul edilmektedir.

İngiltere parlamentonun ve bütçe hakkının ilk ortaya çıktığı ülkedir. Bu özellikleri nedeniyle İngiltere, bu bölümde değinilmesi gereken ülkelerden biri olmuştur. Westminster demokrasisinin güçlü bir hükümete olanak tanığı ülkede parlamento, çoğunlukla denetime odaklanmıştır. Özellikle parlamentoda mevcut komisyonlar bu

denetimin önemli bir ayağını oluşturur. Bu komisyonlardan en önemlisiyse Sayıştay raporlarının ele alındığı Kamu Hesapları Komisyonudur. Başkanının geleneksel olarak muhalefetten seçildiği komisyon, sahip olduğu bu yapının da etkisiyle kamu harcamaları üzerinde güçlü bir denetim gerçekleştirir. Sayıştay Genel Denetçisi'nin Avam Kamarasının bir görevlisi olduğu İngiltere'de Sayıştay, doğrudan parlamentoya bağlıdır. Sayıştay ve Kamu Hesapları Komisyonunun işbirliği ile İngiltere'de, kamu harcamaları güçlü bir şekilde denetlenmektedir.

Bir diğer parlamenter monarşi olan İspanya'da da Sayıştay, doğrudan parlamentoya bağlıdır. Diktatör Franco döneminde devlet başkanına bağlanan örgütün 1978 Anayasası'nda parlamentoya bağlı olarak faaliyetlerini icra edeceği öngörülmüştür. Aynı anayasa ile diktatörlükten sonra demokratik rejimi kurabilmeyi başaran İspanya'da parlamento, güçlü denetleme araçlarına sahiptir. Sayıştay, sahip olduğu yetkilerle demokratik İspanya'nın en önemli kurumlarından biridir. Çok sayıda görevi bulunan Sayıştayın bu görevleri denetim, raporlama, yargılama ve tavsiye başlıkları altında toplanmaktadır. Sayıştay önemli görevlerinden biri de siyasi partilerin mali denetimini gerçekleştiriyor olmasıdır.

Demokratik parlamenter cumhuriyet örneği olarak incelenen Federal Almanya Sayıştayı ise 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan parlamenter Almanya'nın en önemli organlarından biri olmuştur. Geniş denetim yetkisine sahip olan ve yargısal yetkileri bulunmayan kuruluş, anayasada yasama ve yürütmeden de ayrı olarak düzenlenmiştir. Alman Sayıştayının tüm erklerden ayrı, *sui generis* bir yapıda olduğu kabul edilmektedir.

Eski bir İngiliz sömürgesi olan Hindistan'dan ayrılarak bağımsızlığını kazanan Pakistan, kısa tarihinde birçok kez siyasi istikrarsızlık yaşamış, anayasal rejim, askeri darbelerle kesintiye uğramıştır. Kısa tarihinin neredeyse yarısı kadar bir süreyi, yaklaşık 33 yılını, askeri yönetimle geçiren ülkede, parlamenter demokrasinin inşası mümkün olamamıştır. Siyasi istikrarsızlıklar, savaşlar, askeri darbeler ve siyasi suikastlarla istikrar sağlanamayan ülkenin en önemli sorunlarından biri de yapısal yolsuzluklardır.[811] Uluslararası şeffaflık sıralamasında son sıralarda yer alan ülkenin[812] her kademesinde var olan yolsuzlukların çözümünde ülkenin yüksek

[811] (Erşim) https://www.indyturk.com/node/499306/t%C3%BCrki%CC%87yeden-sesler/pakistan-dosyas%C4%B1-son-ya%C5%9Fan%C4%B1lanlar-siyasi-bir-darbe-mi-yoksa, 1 Mart 2023.
[812] (Erişim) https://www.transparency.org/en/countries/pakistan, 1 Mart 2023.

denetim organı da başarılı olamamaktadır. Ancak Pakistan Sayıştayının performans denetimi yapıyor olması ve yeni yeni uygulamaya konulan vatandaş ve sivil toplum katılımlı denetim faaliyetleri Pakistan Sayıştayı adına önemli gelişmelerdir.

Yarı başkanlık hükümet sisteminin en iyi bilinen örneği olan Fransa'da, köklü bir tarihi bulunan Sayıştay, sürekli gücünü ve etkisini arttırarak ülkenin en güçlü anayasal organlarından biri olmuştur. Fransız Sayıştayı, yargılama yetkisine sahip kurul tipi Sayıştayın da dünyada en çok bilinen örneğidir. Yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olan kurumun bir yargı erki olduğu kabul edilmektedir. Ülkedeki siyasi koşulların sonucu olarak 1958 Anayasası'nın güçlü bir yürütme ve zayıf bir yasama öngördüğü Fransa'da daha sonra yapılan hukuki düzenlemelerle yasama erki güçlendirilmiştir. Özellikle İngiltere'den esinlenerek parlamentoda Sayıştayla işbirliği içinde bir alt komitenin kurulması, konumuz açısından önemlidir. Çoğunluk ve muhalefet partisinden birer kişinin eşbaşkanlık yaptığı ve eşit katılımın sağlandığı komiteyle Sayıştay raporlarının siyasal etkiden uzak bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Genel olarak Fransız Sayıştayının güçlü anayasal konumu, gerçekleştirdiği yargısal faaliyet ve kısmen güçlendirilen parlamentonun da etkisiyle etkili bir yüksek denetim organı olduğu söylenebilir.

Rusya Hesap Odası, anayasada düzenleme bulan ve açıkça parlamentoya karşı sorumlu tutulan yüksek denetim organıdır. Kapsamlı bir denetim yetkisine sahip olan Hesap Odası, bağımsız bir yüksek denetim kurumu olarak düzenlenmiştir. Uluslararası kuruluşlarca da bağımsız olarak tescil edilmesine rağmen ülkenin otoriter niteliğinden yüksek denetim organının da nasibini almaması düşünülemez. Gerçekten de Rusya Federasyonu, siyasal sistemin merkezinin devlet başkanında olduğu ve devlet başkanının sahip olduğu yetkiler ve diğer erkler üzerindeki gücü nedeniyle otoriter bir rejim olarak nitelendirilen bir ülkedir.[813] Bu otoriter yapı, ülkenin yasama ve yürütme erkine ve tüm anayasal kurumlarına sirayet etmiştir. Bu nedenle bu tarz otoriter rejimlerde yüksek denetim organlarının tam bir bağımsızlık içinde hareket etmesi ve kendisinden beklenen görevleri yapması beklenemez.

İncelemeye konu son ülke sosyalizmle yönetilen ve tek bir partinin bulunduğu Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayıdır. Çin Sayıştayı anayasada düzenlenmiş kapsamlı denetim yetkisine sahip bir yüksek denetim organıdır. Yürütme organı olan Devlet

[813] Osman Ağır, Abdulkadir Baharçiçek, "Rusya Federasyonu'nda Demokrasinin Yerleşememesinin Nedenleri", ***Akademik Yaklaşımlar Dergisi***, Cilt 6, Sayı 1, 2015, s. 57.

Konseyine bağlı olarak çalışan örgüt, elde ettiği bulguları da Devlet Konseyine sunar. Keza genel denetçi, aynı zamanda Devlet Konseyinin de bir üyesidir. Şu halde örgütün tam olarak yürütme erkinin bir parçası olduğu söylenebilir. Ülkenin tek partisi olan Çin Komünist Partisi'nin yönetiminde olan Çin'de, Çin Komünist Partisi, rejimin merkezi bir unsurudur. Ülkenin tüm erkleri ve anayasal organları gibi yüksek denetim organının da önceliği partinin idealleridir. Kamu gücünün sınırlandırılması, denge ve denetlenmesi gibi kavramlara yabancı olan ülkede Sayıştayın da böyle bir fonksiyonu yoktur.

Sonuç olarak demokratik parlamenter rejimlerde Sayıştayların etkin bir denetim gerçekleştirebildikleri söylenebilir. İngiltere gibi çoğunlukçu demokratik yapının nispeten zayıf parlamentoya neden olduğu ülkelerde dahi etkin bir Sayıştay denetimi yapılabilmektedir. Sayıştayların etkinliği birçok faktöre bağlıdır. Yüksek denetim organlarının idari ve mali bağımsızlığı, örgütsel yapısı, uzmanlaşma, atamalarda liyakat bu faktörlerden bazılarıdır. Ancak sadece bunların varlığı etkin bir denetim yapabilmek için yeterli değildir. Sayıştayların kendilerinden beklenilen işlevleri yerine getirebilmelerinin ön koşulu demokratik rejimdir. Ancak kurumsal anayasal mekanizmaların var olduğu, hukuk devletinin işlerlik kazandığı ülkelerde yüksek denetim organları, etkin denetim gerçekleştirebilir. Yüksek denetim organlarının yapısal özelliklerinin uluslararası standartlarda olması tek başına yeterli olmayacaktır. Organizasyon yapısı ne kadar güçlü olursa olsun yüksek denetim organlarına etkin denetim yapabilme imkânı sağlayacak bir demokratik zeminin varlığı, olmazsa olmaz bir koşuldur. Sartori'nin ifadesiyle, seçimler demokratik rejimin mekanik güvencesini oluşturmakla birlikte asıl güvence, yurttaşların kamusal faaliyetlere ilişkin olarak bilgi almasını ve hesap sorabilmesini sağlayacak koşulların var olmasıdır.[814] Bu koşulların yaratılması ve güvence altına alınmasıysa ancak demokratik bir rejimde mümkündür. Keza Sayıştayların etkin bir denetim yapabilmesini sağlayacak olanaklar da yalnızca demokratik bir rejimde sağlanabilir. Demokrasinin ve hukukun işlerlik kazanmadığı otoriter rejimlerde denetim işlevsizdir.

Başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemleriyle de ilgili aynı şeyleri söylemek mümkündür. Başkanlık sistemiyle uzun süreli bir demokrasiye sahip olan ABD ile

[814] Giovanni Sartori, ***Demokrasi Teorisine Geri Dönüş***, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s. 95-96.

demokrasiyi henüz yeni inşa etmeye çalışan Güney Kore Sayıştayları, demokratik iklimin varlığı nedeniyle etkin bir denetim olanağına sahip iken; denge denetim mekanizmalarından yoksun olan ve zayıf bir parlamentoya sahip Filipinler'de yüksek denetim organı, etkin bir denetim imkânına sahip değildir. Yarı başkanlık hükümet sistemleriyle yönetilen demokratik Fransa ile otoriter Rusya'da da benzeri bir durum söz konusudur. Ancak daha önce de açıkladığımız üzere başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemlerinin otoriterleşmeye olan eğilimleri genel olarak denge denetim mekanizmaları, özel olarak da yüksek denetim organları için bir handikaptır. Ayrı bir başlık altında incelemeye konu edilmemişse de Arjantin tecrübesi ilginç bir örnektir. Arjantin Yüksek Denetim Organı uluslararası standartlarda faaliyetlerini icra eden anayasal bir kuruluştur. Üstelik Anayasası'na göre Yüksek Denetim Organının başkanlığına en fazla milletvekiline sahip muhalefet partisinin teklif edeceği bir kişi seçilmektedir.[815] İlk bakışta yürütme erkinden bağımsız olarak etkin bir denetimin sağlanabileceği kanaati oluşsa da Arjantin Yüksek Denetim Organı, arzu edilen etkin denetimi gerçekleştirmekten uzaktır. Öncelikle her ne kadar başkan, muhalefet partisinin önerdiği kişi olacak olsa da kararlar başkan ve diğer üyeler tarafından birlikte alınmaktadır. Ayrıca parlamentoda çoğunluğun iktidar partisinde olması halinde Yüksek Denetim Organının kompozisyonun Kongrenin yapısıyla paralellik göstermesi nedeniyle Yüksek Denetim Organının yürütmeden bağımsız hareket etmesi de olası değildir. Tüm bunlara yüksek denetim organına yapılan partizanca atamalar da eklenince artık gerçek anlamda bağımsız bir yüksek denetim organından bahsetmenin imkânı kalmamaktadır.[816] Arjantin'de yaşanan bir olay ibret vericidir. Arjantin Sayıştayının 2009 yılında devlet başkanlığı yapmış Néstor Kirchner'in daha önce yönettiği bir belediyenin ihalesinin çok daha pahalıya mal edildiğini ortaya çıkarması sonrası hükümet, Sayıştayın yetkilerini sınırlandırmaya çalışmıştır. İşin daha da vahimi, hükümet yanlısı Sayıştay üyelerinin devlet başkanına soruşturulacak konuları kontrol etme, tartışmaları yönlendirme ve raporları yayınlama yetkisini kısıtlamayı önermesidir. Bu öneri, muhalefet partilerinin ve STK'ların güçlü direnişiyle önlenebilmiştir.[817] Bu ve benzeri örnekler muhtemelen, demokratik niteliklerini kaybederek gittikçe otoriterleşen ülkelerde çokça verilebilir. Elbette bu

[815] Arjantin Anayasasının 85. maddesine göre "…Organın başkanı, Kongre'de en fazla milletvekiline sahip muhalefet partisinin teklifi üzerine atanır." (Erişim) https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en, 30 Eylül 2022.
[816] Ackerman, Desierto, Volosin, s. 55.
[817] Ackerman, Desierto, Volosin, s. 56.

türden gelişmeler sadece başkanlık sistemine hasredilemez. Her ne kadar parlamenter sistemlerde de bu türden vakıalar görülebilse de parlamenter sistemlerin tek meşruluk kaynağı olan parlamentodan çıkan başbakanı, asla doğrudan halk tarafından seçilen ve meşruluğunu doğrudan halktan alan başkanlık sisteminin başkanı kadar güçlü değildir.

Sayıştay denetiminin etkinliğinin ön koşullarından bir diğeri güçlü, aynı zamanda Sayıştay raporlarının ciddiyetle ele alındığı ve önemsendiği yasama organlarının varlığıdır. Örneğin güçlü yasama organına sahip ABD'de yasama adına denetim gerçekleştiren yüksek denetim organı da aynı ölçüde etkindir. Keza İngiltere'de ve Fransa'da parlamento komisyonları aracılığıyla yürütme erki üzerinde oldukça güçlü bir denetim yapılabilmektedir.

O halde etkin bir Sayıştayın varlığı için gerekli koşulların şunlar olduğu söylenebilir:

1- Bağımsız güçlü bir Sayıştay

2- Sayıştay bulgularının titizlikle incelendiği güçlü ve etkin bir parlamento

3- Sayıştay ve diğer denge denetim mekanizmalarının bağımsız ve etkin bir şekilde çalışmasına olanak tanıyacak siyasal rejim.

4. TÜRK ANAYASA DÜZENİNDE SAYIŞTAYIN DENGE VE DENETİM FONKSİYONU

4.1. 1876 Anayasası Dönemine Kadar

Bir monarşi olan Osmanlı Devleti'nde egemenlik mutlak bir şekilde padişaha aittir[818] ve onun bu otoritesini sınırlayabilecek hiçbir unsur mevcut değildir. Hükümdar, kural olarak İslam hukuku kurallarına bağlı olmuş olsa da Osmanlı devlet düzeni, hükümdar eylemlerinin denetimini sağlayacak mekanizmalarından yoksundur.[819] Osmanlı Devleti'nde padişahlar, var olan şeriat kurallarından ayrı hukuk yaratma yetkisine de sahiptirler. Örfi hukuk adı verilen bu düzenlemelerin zirve noktasıysa padişah Fatih Sultan Mehmet'tir. Devletin çıkarlarının korunmasının temel saik olduğu örfi hukuk düzenlemelerine Fatih çokça başvurmuş, çok sayıda kanunname çıkararak gücünü ve egemenliğini pekiştirmiştir.[820] Örfi düzenlemeler, halkın vergilendirilmesinde de hükümdarların başvurduğu yollardan biri olmuştur. Osmanlı'da şer'i vergiler dışında örfi vergiler de mevcut olup çeşitli adlar altında alınan örfi vergi uygulaması, Tanzimat'a kadar devam etmiştir.

Mali yükümlülüklerin rızaya dayanması gerektiğini talep edebilecek İngiltere'dekine benzer toplumsal bir tabakanın mevcut olmadığı Osmanlı'da meşruti rejime geçme istemi de halktan gelmemiştir. İktidarın sınırlandırılmasına giden anayasal hareketler, halkın talepleriyle değil, yeni yeni ortaya çıkmaya başlayan aydın sınıfın çabasıyla gelişmeye başlamıştır. Bütçe hakkının[821] elde edilmesi de Türk modernleşmesiyle eş zamanlı olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Türk Sayıştayının kuruluşundan bugüne kadar geçirdiği dönüşüm, her bir anayasal dönemde izlenmeye çalışılacaktır. Konu iktidarın sınırlandırılması, denge ve

---

[818] Halil İnalcık, ***Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adalet***, 4. Baskı, Kronik Kitap, İstanbul, 2017, s.20; Recai G. Okandan, ***Umumî Âmme Hukukumuzun Ana Hatları***, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 369, İstanbul, 1948, s. 22.

[819] Orhan Aldıkaçtı, ***Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası***, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1970, s. 30; Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 25.

[820] İnalcık, s. 41-42.

[821] Bütçe hakkının salt bütçe yapımından ibaret olmadığı, bütçe denetimini de içerdiği unutulmamalıdır.

denetimi olunca her bir anayasa döneminde anayasanın öngördüğü kuvvetler ayrılığı, denge ve denetleme mekanizmalarına da kısaca yer verilmiştir. Böylece anayasaların getirdiği düzenin iktidarın sınırlandırılmasına olanak tanıyıp tanımadığı ve bu koşullar altında Sayıştayın işlevini icra edip edemediği/edemeyeceği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

4.2. Tanzimat'a Giden Yol ve Tanzimat Dönemi

Batı yönlü ıslahat hareketleri 18. yüzyılın başlarında başlamışsa da Osmanlı İmparatorluğu'nda gerçek anlamda reformlar III. Selim dönemiyle başlar. Nizam-ı Cedîd adı verilen bu yeni dönemde[822] uygulanmaya başlanan meşveret usulü III. Selim reformculuğunun en önemli özelliklerindedir.[823] Alınacak kararların özgürce tartışılabildiği Meclis-i Meşveret adlı kurum, padişahın mutlak egemenliğini kendi eliyle sınırlandırdığı ilk adım olarak kabul edilmektedir.[824] III. Selim dönemi, ileride gelişecek anayasal hareketlerin tohumlarının atıldığı bir dönem olmuştur. Zira bu dönemde batılı eğitmenlerin eliyle yeni asker ve sivil aydınlar ortaya çıkmış, bu asker ve sivil bürokratlar, Osmanlı'da daha sonraki dönemlerde gelişecek olan anayasal hareketlerin gerçekleşmesinde önemli rol oynamıştır.[825]

Ilımlı reformcu III. Selim'in patlak veren bir isyan sonucu tahtan indirilmesinden sonra Nizam-ı Cedîd yenilikçiliği sonra ermiş ancak kısa bir süre sonra katı reformcu II. Mahmut tahta çıkmıştır. Tam bu dönemde Osmanlı-Türk Anayasacılığı'nın ilk belgesi kabul edilen Sened-i İttifak ortaya çıkmıştır. Belgeyle ilk kez padişah kendi otoritesi dışında bir otoritenin varlığını ve ayanların haklarını miras yoluyla tevarüs edebileceklerini kabul etmiştir.[826] Ayrıca belgeyle reayanın güvenliğinin ve vergilendirilmesinde adaletin gözetileceği öngörülmüştür (m. 7). Uygulama şansı bulamasa da Sened-i İttifak'ın sınırlı devlete giden ilk çaba olduğu kabul edilmektedir.[827]

Yıkılmakta olan imparatorluğun ayakta kalmasını sağlamak amacıyla girişilen reformların en önemlileri, II. Mahmut tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde

[822] Eren, s. 170.
[823] Tanör, s. 36-37.
[824] Soysal, ***100 Soruda Anayasanın Anlamı***, s. 25; Okandan, s. 54.
[825] Tanör, s. 37.
[826] Niyazi Berkes, ***Türkiye'de Çağdaşlaşma***, 23. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 142.
[827] Aldıkaçtı, s. 36-37.

hayata geçirilen reformların temel özelliği, devletin merkez teşkilatını güçlendirmek olmuştur.[828] Aynı çabayı mali alanda yapılan reformlarda da görmek mümkündür.[829] Farklı hazinelerin ortadan kaldırılması ve Maliye Nezaretinin kurulması, bu amacı gerçekleştirme yolunda atılmış en önemli adımlardır. Nezaretin kurulması ve bütçede birliğin sağlanması, arzulanan mali başarıyı sağlamaya tek başına yeterli olmamıştır. Bütçenin en önemli ayağı olan denetimin gerçekleşmesi amacıyla da Divan-ı Muhasebatın kuruluşuna kadar çeşitli teşkilatlar kurulmuşsa da bunların hiçbiri uzun ömürlü olamamıştır.

Maliye Nezareti bu dönemde kurulan yegane nezaret değildir. Devletin köklü bir kurumu olan Divan-ı Hümayun, II. Mahmut tarafından kaldırılmış, yerine Avrupa tarzında nezaretler kurulmuştur. Bu dönemde kurulan nezaretler, ileride oluşacak olan hükümet sistemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.[830] Bu dönemde kurulan bir diğer önemli organ, devletin idari fonksiyonlarını yerine getirmekle görevli Dâr-ı Şûrây-ı Bâb-ı Alidir.[831] Yürütme erkinde yaşanan bu gelişmelere paralel olarak yasama ve yargılama erklerinde de bu dönemde değişimler yaşanmıştır. Bu dönem reformculuğunun önemli bir özelliği olarak kurulan meclislerden biri olan Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye, yasama organı gibi hareket etmenin yanı sıra yargılama konusunda da önemli yetkilere sahip kılınmıştır.[832] Ayrı görevler icra eden bu sürekli devlet organlarının kurulmasıyla hukuk devletine giden yolların taşları döşenmeye başlanmıştır.[833]

Sadrazam başkanlığında bir bakanlar kurulunun varlığı, yasama organı gibi hareket eden Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliyenin kuruluşu ve bu kurumun aynı zamanda yerine getirdiği yargısal fonksiyonlar nedeniyle "mutlakiyetçi aydın monarşi" olarak tanımlanan II. Mahmut dönemi,[834] Türk Anayasacılığı'nın önemli bir evresi olarak kabul edilmektedir.[835]

---

[828] Şevket Pamuk, ***Osmanlı-Türkiye İktisadî Tarihi 1500-1914***, 11. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 199.
[829] İlber Ortaylı, ***Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi***, 6. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara, 2017, s. 475.
[830] Tanör, s. 68.
[831] Akgündüz, s. 31.
[832] Tanör, s. 67.
[833] Berkes, s. 173.
[834] Berkes, s. 171.
[835] Okandan, s. 63-64.

Uluslararası baskıların da etkisiyle ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümâyunu, Tanzimat-ı Hayriye olarak nitelendirilen yeni dönemin başlangıcı olmuştur.[836] Anayasal bir belge olarak nitelendirilen Ferman'la, o güne kadar tanınmamış birçok hak ve hürriyetin tanındığı ve güvence altına alındığı ilan edilmiştir. Ferman ile getirilen yasanın üstünlüğü ve egemenliği ilkesiyse iktidarın sınırını ilan etmesi bakımından önemli bir gelişmedir. Yasaların yapımında en önemli rolüyse bu dönemde de faaliyetlerini sürdüren kurullar oynamıştır.[837] Önemli kararların kurullar eliyle alınması bu dönemin en bariz özelliklerinden biridir[838] ve bu deneyim daha sonra kurulacak olan meşruti rejimin bir ön hazırlığı niteliğindedir.[839] Bu yeni dönemde ortaya çıkan bakanlar kurulu ve bürokratik elitler, padişahın mutlak gücünü yumuşatan unsurlar olarak dikkat çekmektedir.[840] Abdülmecid döneminde 1856 yılında ısdar olunan ve gayrimüslim tebaanın haklarını genişleten ve onları Müslüman tebaa ile eşitlemeye çalışan Islahat Fermanı, dönemin bir diğer anayasal gelişmesidir.

Osmanlı'da yaşanan bu anayasal gelişmelere paralel olarak mali alanda da önemli reformlar yapılmıştır. Mali denetim, yapılan bu reformların en önemli ayaklarından birini oluşturmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda hazine denetimini sağlayan kurumların tarihi eskilere dayanmakla birlikte[841] modern anlamda mali denetim çabaları II. Mahmut dönemi ve sonrasında Tanzimat reformlarıyla başlamıştır. II. Mahmut döneminde hazinede birliğin sağlanması ve vergilendirmeye ilişkin konuların tek elde toplanması amacıyla 1838 yılında Maliye Nezareti kurulmuştur.[842] II. Mahmut'un ölümünden kısa bir süre sonra ilan edilen Tanzimat reformlarının en

[836] Tanör, s. 82.
[837] Tanör, s. 87-88.
[838] Tanör, s. 97-98.
[839] Tanör, s. 105.
[840] Tanör, s. 107.
[841] Osmanlı Devleti'nde mali denetim için özel bir teşkilatın tesisi, tam olarak hangi tarihte kurulduğu bilinmese de Yavuz Sultan Selim zamanında kurulduğu varsayılan Baş Bakî Kulluğu'dur. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çalışmaya başladığı sanılan Baş Bakî Kulluğu, Osmanlı maliyesinden sorumlu olan defterdarlığa bağlı bir kuruluştur. Kuruluşun asli görevi, devletin gelir ve giderlerini incelemek, denetlemek ve kesin hükme bağlamak, mali davalarda devlet adına müdahil olmak ve temyizi olmayan mali davalarda son mercii olarak karar vermektir. Teşkilat, Maliye Nezaretinin kurulmasına kadar mali denetime ilişkin önemli görevler icra etmiştir. Bkz. Salih Kış, ***Divan-ı Muhasebat Osmanlı Devleti'nde Mali Denetim (1862-1908)***, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2016, 5-7.
[842] Serkan Acar, "Geçmişten Bugüne Mali İdare", ***Türkiye Barolar Birliği Dergisi***, Sayı 73, 2007, s. 401.

önemli ayaklarından biri de mali reformlardır.[843] Merkezi yönetimin güçlendirilmesinin amaçlandığı Tanzimat reformlarında maliyenin de merkezileşmesi amacıyla taşrada muhassıl ve defterdarlar görevlendirilmişken,[844] merkezde Maliye Nezaretine bağlı olarak 1840 yılında, Meclis-i Muhasebe-i Maliye kurulmuştur. Sayıştayın ilk çekirdeği olarak kabul edilen[845] bu Meclisin asli görevleri, verginin tespit ve tahsili ile bu konuda çıkabilecek problemlerin çözümlenmesi, bütçe hesaplarının denetimi ve Hazine-i Hassa dışındaki nezaret ve dairelerin harcamalarını incelemektir.[846] Bütçe hesaplarının denetiminin kurumun görevi haline getirilmesi, 1855 Bütçe Nizamnamesi'yle gerçekleşmiştir.[847]

Bu dönemin bir başka meclisi, 1851 yılında kurulan ve 1858 yılında kaldırılan Zimemât Komisyonudur. Geniş bir denetim yetkisine sahip olmayan komisyon, münhasıran sarraf ve mültezimlerin kamuya olan borçlarını inceleme ve denetlemeyle görevlidir.[848]

1858 yılına kadar faaliyetlerini sürdüren Meclis-i Muhasebe-i Maliyenin ihtiyaca cevap verememesi nedeniyle aynı yıl Meclis-i Maliye ve Meclis-i Muhasebe adında iki yeni meclis kurulmuştur. Zimemât Komisyonunun yerine kurulan Meclis-i Maliye,[849] sarraf ve mültezimlerin ihale şartlarına aykırılıkları, belirlenenden az vergi tahsilâtı gerçekleştirmeleri ve haklarında yapılan şikayetlerin değerlendirildiği bir meclis iken, Meclis-i Muhasebe, eyalet ve sancakların yıllık gelir, gider ve bakaya defterlerinin hazine kayıtlarıyla mukayesesini yapmak ve böylece eksik ve fazlalıkları incelemekle görevlidir. Bu ikili meclis yapısı da fazla uzun sürmemiş, henüz bir yılını bile doldurmadan 20 Aralık 1859'da Meclis-i Maliye kapatılmıştır. Meclis-i Muhasebe ise 10 Nisan 1863 tarihinde kapatılmasına kadar denetim faaliyetlerini icra etmiştir.[850]

---

[843] Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", ***Belleten***, Cilt 28, Sayı 112, 1964, s. 627.
[844] İnalcık, s. 628.
[845] Mutluer, s. 17.
[846] (Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/pages/75-osmanli-devleti-donemi#:~:text=Tanzimat'%C4%B1n%20uygulan%C4%B1%C5%9F%C4%B1n%C4%B1%20sa%C4%9Flamak%20amac%C4%B1yla,i%20Muhasebe%2Di%20Maliye%20kurulmu%C5%9Ftur. 1 Kasım 2022.
[847] Mutluer, s. 17.
[848] Akgündüz, s. 37.
[849] Akgündüz, s. 37.
[850] Kış, s. 12-14.

Islâhât-ı Maliye Meclisi, bu dönemde mali işlere ilişkin olarak kurulan bir başka meclistir. 1853 ila 1856 yılları arasında devam eden ve Osmanlı Devleti'nin ilk dış borçlanmasına neden olan Kırım Savaş'ının yol açtığı büyük mali sıkıntılara çözüm bulunması, gelir ve giderlerin denetimi ve vergilerin tahsili amacıyla kurulan meclisin adı ve statüsü kısa bir süre sonra değiştirilmiş, Meclis-i Âlî-i Hazâin adını almıştır. 1861 yılında kaldırılan meclis 1865 yılında yeniden kurulmuş, 1866 yılında ise bir daha açılmamak üzere kapatılmıştır.[851]

Tanzimat Dönemi'nin en önemli organlarından biri, kuruluşu Tanzimat'tan kısa bir süre öncesine dayanan Meclis-i Vâlâdır. Yasama organı gibi hareket eden Meclis, kanunların hazırlanmasını ve uygulanmasının denetimini gerçekleştirmektedir. Meclis-i Vâlâ, bir süre sonra bütçenin hazırlanması ve denetiminde de önemli rol oynamaya başlamıştır. Maliye Nezareti tarafından hazırlanan bütçe taslakları önce Bab-ı Âliye, oradan Meclis-i Vâlâya gönderilirdi. Oradan Meclis-i Mahsusa gönderilen bütçe taslağının son hali padişaha onay için sunulurdu. Padişah tarafından onaylanan bütçe kanununun denetlenmesi ise Meclis-i Vâlâ tarafından gerçekleştirilmekteydi. Tanzimat Dönemi'nde her ne kadar padişah mutlak yetkilerini korumaya devam ediyor olsa da yürütmeden ayrı, sınırlı da olsa yasama ve yargılama yetkisine sahip bir organının kurulması önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir.[852] Keza bütçe onay yetkisinin tamamen padişahta olmasına ve Meclis-i Vâlânın temsili niteliğinin bulunmamasına rağmen bütçe denetimini bir yasama organı gibi gerçekleştirmesi, denetim konusunda atılmış önemli bir adım kabul edilmektedir.[853] Ancak bu dönemde gerçekleştirilen bütçe yapma ve bu bütçenin denetimini gerçekleştirme çabalarıyla amaçlanan, padişahın yetkilerinin sınırlandırılmasından ziyade devleti içinde bulunduğu mali darboğazdan çıkarmaktır.[854]

---

[851] Akgündüz, s.56-58.

[852] Mehmet Seyitdanlıoğlu, ***Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)***, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1994, s. 114-115.

[853] Seyitdanlıoğlu, s. 123-125.

[854] Abdullatif Şener, "Osmanlı Bütçeleri ve Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler", ***Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu***, Ed.:Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2018, s. 747.

4.2. Divan-ı Muhasebatın Kurulması

Bu dönemde mali alandaki köklü reform çabaları devam etmiştir. Devletin içinde bulunduğu durumdan kurtulması için gerekli mali düzenlemelerin yapılmasını isteyen padişah Abdülaziz, 19 Ocak 1862 tarihli Hattı Hümayunu'nda, mali sorunların çözülmesinin ancak "*gelirlerin arttırılması, doğru yerlere sarfedilmesi ve de hesabın açık tutulmasıyla*" mümkün olduğunu dile getirmiş, bir bütçenin hazırlanarak umuma açıklanmasını istemiştir. İşte böylesi bir ortamda, 29 Mayıs 1862 yılında, Divan-ı Muhasebat kurulmuştur.[855]

Arz tezkiresinde belirtildiği üzere mali başarının ancak "*devletin mali hesaplarının Yüksek bir Tetkik Mahkemesine havale edilmesiyle mümkün olduğuna*" olan inancın bir sonucu olarak protokolde Maliye Nezaretinden sonra gelmek üzere özerk bir kurum olarak kurulan teşkilatın başkanlığına Ahmed Vefik Paşa atanmıştır. Divan-ı Muhasebatın temel amaçlarıysa gelir-gider dengesinin gözetilerek harcamaların gelirlere göre ayarlanması, piyasada var olan kaimelerin kaldırılması ve nihayet etkin bir mali denetimin gerçekleştirilmesidir.[856] Bir süre fiilen faaliyetlerine başlayamayan kuruluş, 1863 yılında yeniden çalışmaya başlamıştır. Aynı yıl Meclis-i Muhasebenin kapatılmasıyla denetim konusunda yetki karmaşası sona ermiş ve Divan-ı Muhasebatın nizamnamesi yayınlanmıştır.

Nizamnameye göre Maliye Nezaretine bağlı bir kuruluş olarak düzenlenen Divan-ı Muhasebat, maliye, muhakeme ve nizamat dairelerinden oluşmaktadır. Bilahare nizamat dairesi kaldırılmış, yalnızca maliye ve muhakeme daireleri ile faaliyetlerini icra etmiştir. Yargılama yetkisine sahip olan kurum, tüm nezaretlerin ve diğer devlet kuruluşlarının gelir ve giderlerini denetleme yetkisine sahiptir. Kurumun ikinci nizamnamesiyse 1865 tarihlidir. Nizamnameye göre maliye ve muhakeme dairelerinden oluşan Divan-ı Muhasebat, her bir dairenin 6 üyeden oluştuğu ve dairelerin başında bir başkanın yer aldığı teşkilat yapısına sahiptir. Ancak bu dairelerden maliye dairesi, istenilen performansı gösterememiş kurum, daha ziyade muhakeme dairesinin gerçekleştirdiği yargılama faaliyetleriyle çalışmalarına devam

[855] Akgündüz, s. 59-62.
[856] Kış, 30-32; Akgündüz, s. 63-68

etmiştir.[857] Denetim faaliyetleri ise kurumun mali ve personel yetersizliği nedeniyle merkezin (İstanbul) denetimiyle sınırlı kalmıştır.[858]

4.3. 1876 Kanun-ı Esasî Dönemi

İmparatorluğun içinde bulunduğu kötü duruma, Tanzimat reformları da çözüm olamamış fakat bu dönemde batı düşüncesinin tanımaya başlandığı ülkede ortaya çıkan yeni bir aydın kitlesinin öncülüğünde, Sultan Abdülaziz'e yönelik güçlü bir muhalefet başlamıştır. Genç Osmanlılar adı verilen bu muhaliflere göre çökmekte olan imparatorluğun içinde bulunduğu bu durumdan çıkışı ancak anayasal bir monarşi ile mümkündür. 30 Mayıs 1876'da Mithat Paşa öncülüğünde Sultan Abdülaziz devrilmiş, akabinde V. Murat'ın kısa süren tahtı sonrası meşruti rejimi kabul edeceği hususunda anlaşma sağlanılan Sultan II. Abdülhamit tahta çık(arıl)mıştır. Bir kurul tarafından, uluslararası baskıları atlatmak ve toplanacak olan uluslararası konferansa eli güçlü çıkma arzusuyla hızlıca hazırlanan anayasa taslağı,[859] padişah tarafından kabul edilerek 23 Aralık 1876 yılında bir fermanla ilan edilmiştir.

Kanun-ı Esasî'nin anayasal niteliğe sahip olmadığı konusunda farklı görüşler bulunmakla beraber[860] Kanun-ı Esasî[861] maddi ve şekli anlamda bir anayasadır.[862] Anayasa içerik olarak da dönem anayasalarına benzemektedir. Anayasa'da ilkin, 1 ila 7. maddelerde, devletin temel ilkeleri düzenlenmiştir. Devamında 8 ila 26. maddelerde tebaanın temel hak ve hürriyetleri gelmektedir. Konumuzla alakalı olarak yapılan düzenlemelerse Anayasa'nın 20. maddesinde yer alan mali güce göre vergi ilkesi ve 25. maddedeki vergilerin kanuniliği ilkesidir. 20. madde vergilerin "*herkesin kudreti nispetinde tarh ve tevzi*" olunacağına amir iken, 25. madde "*bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ve nam-ı aherle hiç kimseden bir akça alınamayacağı*" hükmünü amirdir. Benzeri bir düzenleme "*Tekalif-i devletin hiçbiri bir kanun ile tâyin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunmaz*" hükmüyle 96. maddede yapılmıştır. Böylece tebaaya mali yükümlülük getiren vergilerin ve benzerlerinin bir kanunla yapılması gerektiği, bir anayasal hüküm olarak anayasada

[857] Akgündüz, s. 74-105; Kış, s. 44-56.
[858] Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları No: 8, Ankara, 1973, s. 77.
[859] Tanör, s. 128, 133.
[860] Okandan, s.147-149.
[861] Kanun-ı Esasî'nin tam metni için bkz. Kili, Gözübüyük, s. 43-55.
[862] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 44.

yer almıştır. Ancak biraz sonraki açıklamalarımızda da görüleceği üzere padişah, hâlâ oldukça güçlü yetkilere sahiptir ve padişahın bu olağanüstü gücünü, meclis üzerinde de görmek mümkündür.

Anayasa'nın devletin temel organlarına ilişkin düzenlemeleri yasama, yürütme ve yargı şeklindeki klasik ayrıma uygun olarak yapılmıştır.[863] Yürütme erki, ikili yapıya sahip gibi görünse de padişah yürütme erkinin tartışmasız sahibidir.[864] Sadrazamın başkanlığını yaptığı Heyeti Vükelâ'nın sadrazam dahil tüm üyelerinin atanması ve azli "*padişahın kutsal hakları*" arasındadır (m. 7). Ayrıca Heyeti Vükelâ, meclise değil, padişaha karşı sorumludur. Dahili ve harici önemli konuların sadrazam riyasetinde görüşüldüğü Heyet-i Vükelâ'nın, aldığı kararları icra edebilme olanağı yoktur. Bu kararların uygulanabilmesi ancak padişahın irade-i seniyesi ile mümkün olabilmektedir (m.28).

Yasama organı olan Meclis-i Umumî, çift meclisli bir yapıya sahiptir (m. 42). Bu meclislerden biri üyeleri doğrudan padişah tarafından (m. 60) ve ömür boyu (m. 62) görev yapmak üzere atanan Heyet-i Âyan iken, diğeri üyeleri seçimle belirlenen Heyet-i Mebusandır (m. 65). Anayasanın bu hükmü, bir kanadının halkın temsilcilerinden oluştuğu bir parlamento inşa etmiştir.

Yasama organı üzerinde oldukça güçlü yetkilere sahip olan padişah, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin de odağında yer almaktadır. Bir kere padişah meclis çalışma takviminin tek belirleyicisidir. Meclisin toplantıya çağrılması, tatil edilmesi (m. 43), zamanından önce açılması ve toplantı süresinin kısaltılması veya uzatılması (m. 44) padişahın yetkilerindedir. Padişahın sahip olduğu bir diğer yetki, meclisi fesih yetkisidir. Padişah gerektiğinde yeniden seçim yapmak şartıyla meclisi feshedebileceği (m. 7) gibi Heyet-i Vükelâ ile meclis arasında çıkacak bir ihtilafta, vükelanın ısrarına rağmen meclisin iki defa reddetmesi durumunda da meclisi feshedebilecektir (m.35). Padişah, yasama organının asli faaliyeti olan yasa yapımında da önemli yetkilere sahiptir. Her konuda değil, sadece kendi görev alanını ilgilendiren konularda kanun teklifinde bulunma hakkına sahip olan meclis, teklif edebileceği kanun tekliflerini de sadaret aracılığıyla padişaha iletmekte ve onun iznini almaktadır (m.53). Keza hazırlanan kanun lahiyası, padişahın onayı ile kanun haline gelebilmekte, padişahın kanunlar üzerinde mutlak veto yetkisi bulunmaktadır

[863] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 49.
[864] Tanör, s. 138.

(m.54). Padişahın meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda kanun hüküm ve kuvvetinde kararname çıkarabileceği (m. 36) de anayasanın padişaha verdiği bir başka güçlü yetkidir. Nitekim bu yetki, meclisin toplanmamak üzere tatil edildiği bir dönemde sıkça kullanılmıştır.[865] Seçilen mebusların yemin ederken padişaha sadakat yemini etmeleri de padişahın meclis üzerindeki gücünü göstermesi bakımından anlamlıdır (m. 46). Meclisin denetleme yetkisine sahip olup olmadığı, yasama ve yürütme arasındaki ilişkide değinilmesi gereken bir başka husustur. Az önce de belirttiğimiz veçhile hükümet meclise karşı sorumlu olmadığı gibi onun güvenine de dayanmaz. Ayrıca meclis, hükümeti denetleme araçlarından da yoksundur. Bugün bilinen denetim araçlarından sadece soru (m. 38) hakkı bir denetim aracı olarak görülebilir. Ancak bu hak da cevap için süre sınırlamasının olmadığı ve sorunun muhatabı bakanın dilediği gibi geciktirebileceği bir haktır ve bu nedenle de etkin bir denetim imkânı vermemektedir. Padişahın gücünü perçinleyen bir başka hüküm, padişahın ısrarlı istemiyle anayasaya konan[866] sürgün yetkisidir (m. 113).

Özetlemek gerekirse "kutsal ve sorumsuz" (m. 5) padişahın yasama ve yürütme erkleri üzerinde mutlak gücü ve bu iki güç arasında hiçbir denge ve denetleme mekanizmasının olmadığı bir tablo mevcuttur.[867] Böyle bir anayasal manzarada padişahın mutlak yetkileri sınırlandırılmamış,[868] padişahın yetkilerine anayasal dayanak sağlanmıştır.[869] Anayasanın padişaha tanıdığı olağanüstü yetkilerle arzu edilen meşruti monarşinin kurulması olanağı yoktur. Nitekim çok geçmeden padişah anayasal yetkilerine dayanarak meclisi tatil etmiş ve bir daha toplantıya çağırmamıştır.[870] Fakat padişahın tek taraflı iradesinin bir ürünü de olsa bir anayasanın ve halkın temsilcilerinin yer aldığı bir parlamentonun varlığı, İmparatorluk için önemli bir kırılma noktasıdır. Ayrıca padişahın yasama organı üzerindeki çok güçlü konumuna rağmen parlamento, özellikle dış meselelerde oldukça hassas davranmış, bu konularda hükümete güçlü eleştiriler getirmekten imtina etmemiştir.[871]

---

[865] Berkes, s. 335.
[866] Berkes, 332-333.
[867] Berkes, s. 334.
[868] Kanun-ı Esasî'nin meşruti bir rejim kuramamışsa da rejimin artık bir mutlak monarşi olmadığı yönündeki görüşler için bkz. Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 57; Tanör, s. 114.
[869] Aldıkaçtı, s. 59.
[870] Tanör, s. 161.
[871] Enver Ziya Karal, ***Osmanlı Tarihi VIII. Cilt***, 4. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995, s. 238-242; Aldıkaçtı, s. 60-61; Soysal, s. 32.

4.3.1. 1876 Kanun-ı Esasî'de Bütçe Hakkı ve Sayıştay

Kanun-ı Esasî'nin bir kanadını halkın temsilcilerinden oluştuğu bir parlamento kurduğu daha önce açıklanmıştı. Aynı Anayasa, bazı eksikliklerine rağmen bütçe hakkını da bu parlamentoya vermiştir.[872] Ancak parlamentonun sadece bir kısmının seçilmişlerden oluştuğu, Heyet-i Âyan üyelerinin padişah tarafından atandığı unutulmamalıdır. Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin düzenlendiği bölümün 20. maddesinde mali güce göre vergi ilkesi ve 25. maddesinde vergilerin kanuniliği ilkesi düzenlenmiş, iktidarın mali açıdan sınırlandırılması anlamına gelecek bu düzenlemelerin bir benzeri Umuru Maliye başlığı altında 96. maddede "*Tekalif-i devletin hiçbiri bir kanun ile tâyin olunmadıkça vaz ve tevzi ve istihsal olunmaz*" şeklinde yer almıştır.

Aynı başlık altında 97. maddede, bütçe şu şekilde tanımlanmıştır: "*Devletin büdçesi varidat ve mesarifatı takribiyesini mübeyyin kanundur. Tekâlifi devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur*." 98. maddede bütçe kanununun, Meclis-i Umumîde her bir maddesinin ayrı ayrı müzakere ve kabul edileceği, gelir ve giderlerin her bölümünün müzakere ve tasdik edileceği, 99. maddede bütçe kanunu lahiyasının meclise sunulma tarihi hükme bağlanmıştır. 100. maddede "*Bir kanunu mahsus ile muayyen olmadıkça emvâli devletten muvazene haricinde sarfiyat caiz*" olamayacağı, 101. maddede bunun istisnası olarak meclisin toplanmadığı bir zamanda olağanüstü bir harcama gerektirmesi halinde padişahın iradeyi seniyesi ile harcama yapılabileceği düzenlenmiştir. 102. maddede, bütçenin yıllık olduğu, meclisin bütçeyi onaylamadan fesh olması halinde önceki yılın bütçesinin bir yıl daha uzatılabileceği belirtilmiştir. Kesin hesaba ilişkin düzenlemeler ise Anayasanın 103. ve 104. maddelerinde yer almıştır. 103. maddede kesin hesap kanununun, ilgili olduğu yılın gelirlerinden oluşan tutar ile yine o yılın harcamalarından ortaya çıkan giderlerin gerçek miktarını içereceği ve bunun biçim ve kısımlarının bütçe kanununa tamamen uygun olacağı belirtilmişken, 104. maddede, kesin hesap yasa tasarısının, ilgili olduğu yılın bitiminden itibaren en çok dört yıl sonra Meclis-i Umumîyeye sunulacağı düzenlenmiştir.

Kanun-ı Esasî'nin bütçeyi ve kesin hesabı öngören bu hükümleriyle iktidarın mali sınırlılığını ifade eden bütçe hakkını tanıdığı söylenebilir. Fakat parlamentonun bir kanadının doğrudan padişah tarafından atanan üyelerden oluşması, padişahın çok

[872] Feyzioğlu, s. 30.

güçlü anayasal yetkilere sahip olması gibi nedenlerle, tüm bu anayasal düzenlemelerin işlerlik kazanması pek mümkün olmamıştır. Kaldı ki bu dönemde sadece 1877 bütçesi kabul edilmiş,[873] 1878 yılı bütçe görüşmeleri de meclisin II. Meşrutiyet'e kadar açılmamak üzere tatili nedeniyle akim kalmıştır.[874] Abdülhamit Dönemi boyunca bütçe uygulamaları salnamelerle yürütülmüş, bu dönem, Cezmi Erçin'in meşhur bir deyişle "*Anayasanın salnamelere hapsedildiği dönem*" olarak anılmıştır.[875] Ayrıca anayasanın, kişilere mali yükümlülük getirmenin ancak kanunla olabileceğine ilişkin düzenlemeleri de ne bu dönemde ne de II. Meşrutiyet Dönemi'nde uygulanmamıştır. Bir kanuna dayanmaksızın ağnam ve öşür vergilerinin alınması, anayasaya aykırı mali hükümler içeren kararnamelerin bir usul saptırmasıyla bütçe kanunlarına eklenerek meclisten geçirilmesi bu anayasa döneminin uygulamalarından bazılarıdır.[876]

Bütçe hakkını anayasada tanıyan Kanun-ı Esasî, bütçenin denetimini de anayasal düzenlemeye konu etmiş böylece Sayıştay, anayasal bir kurum hüviyeti kazanmıştır. Sayıştay, bu niteliğini sonraki anayasalarda da koruyacak, olağanüstü koşulların anayasası olan 1921 Anayasası hariç tüm anayasalarda kendisine yer bulacaktır.[877]

Sayıştaya ilişkin hükümler, Umuru Maliye başlığı altında Anayasa'nın 105, 106 ve 107. maddelerinde yer almaktadır. 105. maddede devletin gelir ve giderlerinden sorumlu memurların hesaplarının tetkik etmek ve elde ettikleri bulguları her sene Heyet-i Mebusana sunmak üzere Divan-ı Muhasebatın kurulacağını ve bu kuruluşun üç ayda bir ülkenin mali durumu hakkında padişaha da rapor sunacağı öngörülmüştür. Divan-ı Muhasebatın 12 üyeden oluşacağı, meclis çoğunluğunca azledilmedikleri sürece ömür boyu görev yapmak şartıyla padişahça atanacakları 106. maddede; üyelerin nitelikleri, görevleri, istifaları, yükselmeleri ve emekliliklerinin özel bir nizamname ile düzenleneceği ise 107. maddede düzenlenmiştir.

---

[873] Feyzioğlu, s. 31; Erdoğan Keskinkılıç, "Yenileşme Dönemi Osmanlı Bütçeleri Üzerine Genel Bir Bakış", ***Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırmave Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)***, Sayı 14, 2003, s. 331-332.

[874] Kış, s. 92.

[875] Gürsoy, Kamusal Maliye, s. 117.

[876] Barış Bahçeci, "1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları", ***İstanbul Hukuk Mecmuası***, Cilt 80, Sayı 2, 2022, s. 588-590.

[877] 1921 Anayasası döneminin ikili anayasa dönemi olduğu, 1876 Anayasası'nın ilga edilmemesi nedeniyle yürürlüğünü sürdürdüğü unutulmamalıdır. Dolayısıyla 1921 Anayasası döneminde de Sayıştay anayasal kurum niteliğini korumaya devam etmiştir.

Anayasanın yapımına dek Tanzimat'la birlikte yeni kurulmaya başlanan idari yapılar arasında pek bir varlık gösteremeyen Divan-ı Muhasebatın anayasada kendisine yer bulması ilginçtir.[878] Divan-ı Muhasebatın, hem de ayrıntılı sayılabilecek bir şekilde anayasada yer alma nedeni, esinlendiği batılı anayasalar[879] olabileceği gibi bir türlü dikiş tutmayan maliyenin denetim altına alınması da olabilir. Divan-ı Muhasebat mensuplarının teminatlarının anayasa ile güvence altına alınması, bir diğer kayda değer husustur. Anayasaya göre kaydı hayat şartıyla atanan üyeler, ancak Meclis-i Mebusanın ekseriyetle alacağı bir kararla azledilebilirler. 1876 Anayasası'na özgü olan ve daha sonraki hiçbir anayasada görmediğimiz bu teminat, örgütün yürütme ve yasama karşısındaki bağımsızlığını sağlayan önemli bir güvencedir.

Anayasada düzenlenen Divan-ı Muhasebat ile ilgili kanun lahiyası, meclisin toplanamaması nedeniyle onaylanamamış, bilahare 1879 yılının Kasım ayında Divan-ı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname'si padişahın onayıyla yürürlüğe girmiştir.[880] Fransa'dan esinlenerek hazırlanan bu kararnameyle[881] Divan-ı Muhasebat, aktif olarak faaliyetlerine yeniden başlamıştır. Kararnamenin 1. maddesinde denetim sonuçlarının üç ayda bir padişaha arz edileceği düzenlenmiştir. Böylece 1876 Kanun-ı Esasî'nin 105. maddesiyle denetim sonuçlarını, meclise ve padişaha raporlaması öngörülerek meclise karşı da sorumlu tutulan Divan-ı Muhasebat, yeni hukuki düzenlemeyle doğrudan padişaha karşı sorumlu tutulmuştur. Kuruluşundan itibaren yargılama faaliyeti icra eden Divan-ı Muhasebatın Anayasa'da düzenlenmeyen yargısal faaliyeti, 1879 Kararnamesi ile bir

[878] 1862 yılında kurulan ve 1863 yılında ilk nizamnamesi yayınlanan Divanı Muhasebat'ın, 1863 yılından, 1879 tarihli kanunnamesiyle yeniden faaliyete başladığı tarihe kadar çalışmadığı yönündeki iddiaların yerinde olmadığı, Osmanlı salnamelerinde kuruluşun faaliyetlerine ilişkin kayıtlar bulunduğu görüşü için bkz. Kış, s. 56.

[879] 1876 Anayasası'nın kaynakları konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, Anayasa'nın hazırlanmasında, 1831 Belçika Anayasası, 1851 Prusya Anayasası ve 1875 Fransa Anayasasının esas alındığı şeklinde görüşler çoğunluktadır. Ancak Prusya Anayasası, yapısal ve muhteva bakımından Kanun-ı Esasî'ye benzerliği daha fazladır. Bkz. Coşkun Üçok, ***1876 Anayasası'nın Kaynakları***, Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976, Kanun-u Esasînin 100. Yılı Sempozyumu, Hazırlayan: Siyasî İlimler Türk Derneği, s. 1-8; Ahmet Mumcu, Elif Küzeci, ***İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri***, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 163.
Sayıştay'a ilişkin düzenleme, 1831 Belçika Anayasası'nın 116. maddesinde yer almaktadır. Anayasa metni için bkz. (Erişim) https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_1831.pdf?lang=en, 7 Kasım 2022; Sayıştay'a ilişkin düzenleme, Prusya Anayasası'nın ise 104. maddesinde yer almaktadır. Anayasa metni için bkz. Üçok, s. 9-25; Dolayısıyla 1876 Anayasası'nda Sayıştayın yer alma nedeni, Kanun-ı Esasî'ye kaynak teşkil eden bu anayasalar olabileceği gibi dönem yöneticilerinin mali denetime verdikleri önemin bir sonucu da olabilir.

[880] Kış, s. 61; Akgündüz, s. 114.

[881] Akgündüz, s.116.

kez daha verilmiştir. Divan-ı Muhasebat tarafından verilen kararların temyiz mercii ise Şura-i Devlet'tir.[882]

Kararnamede müstakil olarak faaliyet göstereceği, karar ve hükümlerine müdahale olunamayacağı belirtilen teşkilat, iki daire olarak tasarlanmıştır (m.5). Fakat önceki nizamnameden farklı olarak daireler arasında bir taksimat ve görev ayrılığı düzenlenmemiştir.[883] Kararnamenin "Hatime" başlıklı 65. maddesi, Divan-ı Muhasebatın erkler arasındaki yerini göstermesi bakımından dikkate değer bir hükümdür. Düzenlemeye göre "*Divan-ı Muhasebat, hiçbir nezarete tabi ve bağlı değildir*." 1887 yılında Maliye Nezaretinin Divan-ı Muhasebatın kendilerine bağlanması yönündeki istemleriyse, Sadaret'te kabul görmüş, fakat Sultan II. Abdülhamit tarafından reddedilmiştir.[884]

4.3.2. İkinci Meşrutiyet ve 1909 Anayasa Değişikliği

Kanun-ı Esasî'nin askıya alınması ve parlamentonun bir daha toplanmamak üzere tatiliyle başlayan II. Abdülhamit rejimine duyulan tepki, zamanla büyümüş ve örgütlü bir muhalefete dönüşmeye başlamıştır. Kanun-ı Esasî'nin yeniden yürürlüğe konulması için mücadele eden bu siyasal muhalefetin temel amacıysa imparatorluğun çöküşünü durdurmaktır.[885] Abdülhamit karşıtı muhalefetin en güçlü örgütü, aynı zamanda Osmanlı'nın son yıllarına damgasını vuran, İttihat ve Terakki Cemiyetinin faaliyetlerinin de etkisiyle 23 Temmuz 1908'de Kanun-ı Esasî yeniden yürürlüğe konmuş, II. Meşrutiyet Dönemi başlamıştır. Aynı yılın Kasım ayında yapılan seçimler sonrası parlamento yeniden toplanmıştır. 13 Nisan 1909 yılında tarihe 31 Mart Vakası olarak geçen isyanın patlak vermesi ve bunun bastırılması sonrası toplanan meclisin ilk işi, padişah Abdülhamit'in hal'li olmuştur.[886] Parlamento, aynı yılın 8 Ağustos'unda, Anayasa'da 21 maddelik bir değişiklik yapmıştır. Tek yanlı bir padişah işlemi olmayan bu anayasa tadili, Osmanlı-Türk Anayasacılığı'nda sınırlı devleti gerçekleştirmede önemli bir merhale olmuştur. Anayasada yapılan bu değişikliklerle kişi hak ve hürriyetlerinin alanı genişletilmiş, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiler yeniden tanzim edilmiştir. Yasama erkinin güçlendirildiği bu anayasa değişikliklerine göre kanun tekliflerinde padişahtan izin alma usulü

[882] Pertev Bilgen, "Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikâyesi)", ***İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi***, Sayı 7, Yıl 1994, s. 39-41.
[883] Kış, s. 97.
[884] Kış, s. 100.
[885] Tanör, s. 169.
[886] Tanör, s. 190.

kaldırıldığı gibi kanunların Şura-ı Devlette görüşülme usulü de terk edilmiştir. Padişahın anayasanın ilk halinde sahip olduğu mutlak veto yetkisi ise geciktirici ve zorlaştırıcı vetoya dönüştürülmüştür. Anayasa değişiklikleriyle yürütme erkinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın ilk halinde var olan padişahın gücü karşısında etkisiz olan Heyet-i Vükalâ'nın hem oluşum tarzı değiştirilmiş hem de gücü arttırılmıştır. Bu değişikliklere göre sadrazam padişah tarafından atanacak, vekiller ise sadrazam tarafından seçilecektir. Heyet-i Vükelâ artık padişaha karşı değil, meclise karşı sorumludur. Bu sorumluluk bireysel ve kolektiftir. Padişah ise yürütmenin başı olarak sorumsuzdur. Padişahın yapacağı tüm işlemler, sadrazam ve ilgili vekilin imzası ile kullanılabilir. Şu haliyle anayasa değişikliği tam bir parlamenter monarşi inşa etmiştir.[887] Ancak bu dönem, özellikle 23 Ocak 1913'te Babıâli Baskını ve sonrasında tüm siyasi partilerin kapatılmasıyla İttihat ve Terakki'nin mutlak otoriter yönetimine geçmiştir.

Bu dönemde bugünkü anlamıyla ilk bütçe olan 1909 yılı bütçesi[888] ve 1911 yılında Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanun-ı Muvakkatı kabul edilmiştir. Bu kanunla Divan-ı Muhasebata sarftan önce vize yetkisi tanınması, kurumun gücünü arttıran unsurlardan biri olmuştur.[889] Hem bütçe kanunu hem de Muhasebe-i Umumiye Kanunu, daha sonra yapılacak benzeri düzenlemelere kaynak teşkil edecektir. Divan-ı Muhasebatın umumi mutabakat beyannamesi (genel uygunluk beyannamesi) düzenlemesi de ilk kez bu dönemde, 1908 yılında gerçekleşmiştir.[890] Bu dönemde Divan-ı Muhasebat da faaliyetlerini icra etmeye devam etmiş, kurumun denetim faaliyetleri, personel yetersizliği ve mali imkânsızlıklar nedeniyle merkez teşkilatıyla sınırlı bir şekilde yürütülmüştür.[891] Buna rağmen Divan-ı Muhasebat, II. Meşrutiyet Dönemi'nde, Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu uyarınca vermesi gereken üç aylık denetim raporlarını meclise de sunduğu görülmektedir.[892] II. Meşrutiyet döneminde, Divan-ı Muhasebatın 1879 Kararnamesi'nde 1908 ve 1916 yılında bazı değişiklikler yapılmışsa da Kararname, 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.[893]

---

[887] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 59-62.
[888] Edizdoğan, s. 27.
[889] Öner, s. 35.
[890] Tekin Akdemir, Şahin Yeşilyurt, Osmanlı Divan-ı Muhasebatının 19. Yüzyıl Avrupa Yüksek Denetim Kurumları ile Mukayesesi, ***Sayıştay Dergisi***, Cilt 33, Sayı 125, 2022, s. 215.
[891] Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, s. 77-78.
[892] Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 2, İçtima Senesi 4, Yirmisekizinci İnikad, 10 Kânunuevvel 1911.
[893] Akgündüz, s. 127-131.

İstanbul'un işgal edilmesi ve Meclis-i Mebusanın 18 Mart 1921'de tatil edilmesinden sonra Divan-ı Muhasebat, 28 Ekim 1922'de son toplantısını gerçekleştirdikten sonra dağılmıştır.[894]

4.3.3. 1876 Anayasası Dönemine İlişkin Değerlendirme

Bütçe kavramından anlaşılması gereken, devletin gelir ve gider hesaplarının bir arada gösterilmesiyse Osmanlı Devleti'nde bütçenin kökenlerini 16. yüzyılda bulmak mümkündür.[895] Keza Sayıştayın işlevi, salt mali denetime hasredilecek olursa Selçuklular ve Memlükler'de Divan'ül-İşrâf'a, Osmanlı Devleti'nde Başbâki Kulluğu'na kadar Sayıştayın tarihi götürebilir.[896] Aynı şey birçok ülke içinde geçerlidir. Zira İngiltere, İspanya, Fransa ve sayısını daha da arttırabileceğimiz birçok ülkenin imparatorlarının/krallarının bir hazinesi ve bu hazinenin denetimini gerçekleştiren kurumları vardır.

Bugün bütçe, halkın temsilcileri olan parlamentoların sahip olduğu bir haktan ayrı düşünülmemektedir. Keza Sayıştay denetimi de halkın temsilcileri adına yapılan denetimi ifade etmektedir. Sayıştay denetimini anlamlı kılan ve onu sıradan bir mali denetimden ayıran, halkın temsilcileri adına, halkın parasının denetimini gerçekleştiriyor olmasıdır. İşte Sayıştay denetimini sıradan bir mali denetimden ayıran nokta, Sayıştay denetiminin bu demokratik işlevidir. Ancak böyle bir denetim siyasi iktidarı sınırlandırabilecek, denge ve denetimi sağlayabilecektir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda batılılaşma ile birlikte ortaya çıkan önemli reform alanlarından en önemlisi, kuşkusuz maliyedir. Mali reformların en önemli ayağını ise mali denetimin gerçekleştirilmesini amaçlayan kurumlar oluşturmuştur. Devletin içinde bulunduğu mali darboğazdan çıkılması amacıyla gerçekleştirilen bir dizi reformla mali denetimi gerçekleştirecek birçok kurum peşi sıra kurulmuş ancak bunlardan hiçbiri kendisinden beklenen başarıyı gösterememiştir. Bu kurumlardan sonuncusu ve varlığını sürdüreni Sayıştay olmuştur. Bu dönemde Sayıştayın da tek bir amacı vardır. O da dikiş tutmayan Osmanlı maliyesinin kontrol altına alınmasıdır. Nitekim 1876 Anayasası'na kadar pek de bir varlık gösteremeyen Sayıştay, muhtemelen mali denetime verilen önemin bir sonucu olarak anayasal düzenlemeye

[894] Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi (1862-1923), T.C. Sayıştay Başkanlığı 150. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları (No:4), s. 115.
[895] Abdullatif Şener, ***Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Hukuku***, Alfa Yayınları, İstanbul, 2021, s. 69-70.
[896] Akgündüz, s, 132.

konu olmuştur. Ancak milli egemenlik ilkesinin olmadığı, halkın gerçek anlamda temsiline dayanan bir parlamentodan yoksun olan ve egemenlik yetkilerinin tamamının padişahta toplandığı bir anayasa döneminde var olan Sayıştay denetimi, iktidarı sınırlandırıcı bir fonksiyona sahip olamamıştır. Sayıştay denetiminin iktidarı sınırlandırma işlevini yerine getirememesi sadece anayasal koşullardan kaynaklanmamıştır. Sayıştayın içinde bulunduğu personel yetersizliği ve mali imkânsızlıklar gibi kurumsal yetersizlikleri de eklemek gerekir. Nitekim bu dönemde Sayıştayın faaliyetleri, devletin merkez teşkilatıyla sınırlı kalmış, merkez (İstanbul) dışında Sayıştay denetleme fonksiyonunu icra edememiştir.

4.4. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Dönemi

1921 Anayasası, Osmanlı Türk Anayasacılığı'nda radikal bir dönüşümü temsil eder. Selefi 1876 Anayasası, egemenlik hakkını ve bu egemenlik hakkına ilişkin yetkilerin kullanımını padişaha vermişken; 1921 Anayasası, 1. maddesinde "*hakimiyet bilâkaydü şart milletindir*" demek suretiyle egemenlik hakkını millete vermiştir. Anayasaya göre milletin tek ve gerçek temsilcisi olan ve irade-i milliyenin temerküz ettiği meclis, yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplamak suretiyle meclis hükümeti sistemini kurmuştur (m.2). Meclisin kısmen yargı yetkisine de sahip olması nedeniyle karşımıza tam bir kuvvetler birliği rejimi çıkmaktadır. Meclisin sahip olduğu bu yetkiler kâğıt üzerinde de kalmamıştır. Meclis, sahip olduğu yetkilerin kullanımında oldukça hassas davranmış, meclis iradesinin üstünde hiçbir güç ve otorite kabul etmemiştir.

1876 Anayasası ile 1921 Anayasası'nın ortak özelliği her iki anayasanın da kuvvetler ayrılığına yabancı oluşlarıdır. 1876 Anayasası, bir meclisin varlığına rağmen yasama ve yürütme erkleri arasında kuvvetler ayrılığı prensibine uygun bir erkler ayrılığı sistemi kuramamış, 1921 Anayasası ise sadece egemenliğin kaynağını değiştirmiş, yasama ve yürütme erklerini meclise vermek suretiyle kuvvetlerin birliğine dayanan saf meclis hükümeti sistemi kurmuştur.[897] Keza her iki anayasada da iktidarı sınırlayabilecek denge ve denetim mekanizmaları öngörülmemiştir. Ancak meclis hükümeti sistemi öngören ve yürütme yetkisinin de mecliste bulunduğu 1921

[897] Aldıkaçtı, s. 76; Anayasanın tam bir meclis hükümeti sistemi kurmasına rağmen uygulamada parlamenter sisteme benzediği ve meclis hükümeti sisteminden sapmalar olduğu yönünde bkz. Ergun Özbudun, ***1921 Anayasası***, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 63-74.

Anayasası Dönemi'nde hükümet üyelerinin Meclis tarafından tek tek seçilmesi ve yine görevden alınmalarının Meclis'e ait bir yetki olması,[898] Meclisin yürütme üzerinde çok güçlü bir denetim kurabilmesine imkân vermiştir. Milli iradenin temsilcisi olan ve kendisinin üstünde hiçbir güç ve otorite kabul etmeyen Meclis, sahip olduğu yetkilerin kullanımında da oldukça kıskanç davranmış, seçtiği icra vekilleri üzerinde güçlü bir denetim kurmanın yanı sıra hükümete yön vermeye de çalışmıştır.[899] Bu dönem milletvekilleri, gerçekleştirilen kamu harcamaları konusunda da oldukça ilgili ve hassas davranmışlardır. Meclis genel kurulunda gerilimi yüksek tartışmalardan, küçük olmasına rağmen gereksiz bulunan harcama kalemleri yüzünden veya liyakate aykırı atama ve kayırmacılık nedeniyle bakanların gensoru ile düşürülmesine kadar birçok vakıa, meclisin harcamalar konusundaki hassasiyetini göstermektedir. Yine bu dönemde Türk Siyasal Hayatı'nda ilk ve son kez, tüm bakanlar kurulu, kanuna aykırı bir atama nedeniyle oluşan kamu zararı nedeniyle sorumlu tutulmuştur.[900]

Milli egemenlik ilkesinin tartışmasız bir şekilde kabul edildiği birinci Meclisin[901] bu konuda attığı en önemli adım, 30 Ekim 1922 tarihli 307 sayılı karar ile Osmanlı Devleti'nin, 1-2 Kasım 1922 tarih ve 308 sayılı Heyet-i Umumiye Kararları ile saltanatın hilafetten ayrılarak, 16 Mart 1920'den itibaren saltanatın kaldırılmasına karar vermesidir.[902] Yapılan seçimlerin ardından 11 Ağustos 1923'te ikinci dönemi başlayan meclis, 23 Ağustos 1923'te Lozan Antlaşmasını onaylamıştır. Bu yasama döneminde 29 Ekim 1923 tarihli 364 sayılı Teşkilât-ı Esasî'ye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun'la[903] gerçekleştirilen anayasa değişikliği, meclisin gerçekleştirdiği önemli işlerden bir diğeridir. Değişiklikle 1. maddeye "*Türkiye Devletinin şekli Hükümeti, Cumhuriyettir*" fıkrası eklenmiştir. Böylece fiilen millet egemenliğine dayanan rejimin hukuken de adı konulmuştur.[904] Gerçekleştirilen anayasa tadili ile hükümet sisteminde de önemli değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiş (m. 11), cumhurbaşkanının meclis üyeleri arasından ve meclis tarafından seçileceği öngörülmüştür (m. 10). Başvekilin ise meclis üyeleri arasından cumhurbaşkanınca seçileceği, başvekil

[898] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 72.
[899] Soysal, ***100 Soruda Anayasanın Anlamı***, s. 41.
[900] Bahçeci, s. 607-609.
[901] Özbudun, ***1921 Anayasası***, s. 23.
[902] Kili, Gözübüyük, s. 104-105.
[903] Kili, Gözübüyük, s. 112.
[904] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku,*** s. 28.

tarafından meclis üyeleri arasından seçilen vekillerin cumhurbaşkanının onayına sunulacağı hükme bağlanmıştır. Anayasada yapılan değişikliklerle rejim, parlamenter hükümet sistemine evrilmiştir.[905]

4.4.1. 1921 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Döneminde Bütçe Hakkı ve Sayıştay

Olağanüstü koşullarda hazırlanan 1921 Anayasası, sadece 23 madde ve bir madde-i münferideden ibarettir. Klasik bir anayasa metninde bulunması gereken birçok başlıktan yoksun olan anayasa, mali hükümlere ilişkin düzenleme de içermez. 1921 Anayasası dönemi, iki anayasalı olduğu gibi iki Sayıştayın var olduğu bir dönemdir. İstanbul Hükümeti'ne bağlı Divan-ı Muhasebat varlığını sürdürürken Anadolu'da başlayan milli mücadele hareketine katılmak amacıyla İstanbul'dan Anadolu'ya geçen Divan-ı Muhasebat murakıplarından Faik Bey'in Ankara'da kurulan Divan-ı Muhasebata memur kılınmasıyla Ankara'daki Divan-ı Muhasebat birinci daire, İstanbul'da ise ayrı bir ikinci daire kurulmuştur.[906] Ayrıca Ankara Hükümeti, kurulan bu yeni Divan-ı Muhasebata 1920 bütçesi ile ödenek ayırmış[907] ancak ödeneğin harcanması mümkün olmamıştır. 1921 ve 1922 bütçelerindeyse Divan-ı Muhasebata ödenek ayrılmamıştır.[908]

Ankara Hükümeti'ne bağlı olarak kurulan ve tek murakıbın görev aldığı Divan-ı Muhasebat, 1923 yılı Haziran'ına kadar faaliyet gösterememiştir. 1920,1921 ve 1922 yıllarında gündeme gelen Divan-ı Muhasebat kanun lahiyaları da yasalaşamamıştır.[909] Ancak bu dönem, tamamen mali denetimden yoksun da değildir. 1922 yılında Birinci Avans Kanunu'nun 5. maddesi ile Sayıştayın kurulmasına kadar Meclis üyeleri arasından seçilen Murakabe Komisyonunun, meclis adına denetim gerçekleştireceği öngörülmüş, Komisyon, 16 Nisan 1923 tarihinde meclis seçimlerinin yenilenmesi kararına kadar faaliyetlerini yürütmüştür.[910] Komisyon, bahse konu kanuna göre üç ayda bir denetim bulgularını meclise rapor etmekle görevlendirilmiştir.[911] Ne var ki bu komisyon, etkin bir

[905] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku*,** s. 28-29.
[906] H. Hüseyin Gürhan, Muhsin Altun, "Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 30, 1998, s. 95-96.
[907] Çoker, s. 637.
[908] Gürhan, Altun, s. 96.
[909] Muhsin Altun, "Osmanlı Sayıştay'ından Cumhuriyet Sayıştayı'na Geçiş Sürecine İlişkin Bazı Belgeler", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 41, 2001, s. 9-14.
[910] Altun, s. 15.
[911] Akgündüz, s. 134.

denetim gerçekleştirememiş, Sayıştayın bulunmaması nedeniyle 1920-1923 dönemine ilişkin kesin hesaplar da yapılamamıştır.[912]

Meclis seçimlerinin yenilenmesi kararıyla görevi sona eren komisyonun yerine, Divan-ı Muhasebat için bütçeye ödenek konularak hükümet tarafından yürürlükteki Divan-ı Muhasebat Kararnamesi hükümleri uyarınca faaliyet gösterecek bir Divan-ı Muhasebat kurulmuştur. Bu Divan-ı Muhasebat, seçim sonrası oluşan yeni meclisin çıkaracağı kanuna kadar faaliyetlerini sürdürmüştür.[913] Ancak daha sonraki dönemlerde Divan-ı Muhasebatın bu şekilde kanuna dayanmaksızın kurulması, Mecliste tartışmalara konu olmuştur. Örneğin 1923 yılının ikinci altı aylık tahsisat kanunu esbabı mucibe lâhiyasının mecliste görüşülmesi sırasında Divan-ı Muhasebatın kanuna aykırı şekilde kurulduğu ve bu nedenle yapılacak tahsisatın doğru olmadığı yönünde hükümete eleştiriler getirilmiştir.[914] Yine Divanın vize vermemesi nedeniyle askerlere ödeme yapılmamasına ilişkin yaşanan tartışmalarda Divan-ı Muhasebatın bir kanuna dayanmadığı yönündeki eleştiriler, bazı milletvekillerince dile getirilmiştir.[915]

Divan-ı Muhasebatın kuruluş şekline yönelik bu eleştirilerin sonucu olarak, 24 Kasım 1923 tarihinde 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun ile Cumhuriyet Dönemi'nin ilk Sayıştayı kurulmuştur.[916] Sadece altı maddeden oluşan bu kısa Kanun'a göre Divan-ı Muhasebat, Büyük Millet Meclisine bağlıdır ve onun adına devlet gelir ve giderlerinin denetimini gerçekleştirir (m.1).[917] Başkan, başkan yardımcıları ve üyeleri meclis genel kurulunca gizli ve salt çoğunlukla, meclis dışından ve uzmanlardan seçilecektir (m. 2). Başkan ve üyelerin azli de meclis çoğunluğunun kararıyla mümkündür (m. 3). Ayrıca yasaya aykırı olmayan kararname hükümleri geçerliliğini korumaktadır (m. 4).

Kanun'un 1. maddesiyle Sayıştay, rejimin merkezinde yer alan ve tüm egemenlik yetkilerini kendisinde toplayan meclise bağlı kılınmıştır. Dönem koşulları ve meclis adına denetim yapacak olması dikkate alındığında başka türlüsü de pek olası değildir.

---

[912] Bahçeci, s.609.
[913] Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, s. 24.
[914] TBMM Zabıt Ceridesi Devre II, Cilt: 2, İçtima Senesi 1, Yirmibeşinci İçtima, 25.10.1339, s. 243-282.
[915] TBMM Zabıt Ceridesi Devre II, Cilt: 2, İçtima Senesi 1, Otuzikinci İçtima, 06.10.1339, s. 526.
[916] TBMM Zabıt Ceridesi Devre II, Cilt: 2, İçtima Senesi 1, Elliyedinci İçtima, 24.11.1339, s. 522-564.
[917](Erişim)https://www.sayistay.gov.tr/files/666_374sayiliMulgaDivan%C4%B1Muhasebat%C4%B1nIntihabinaDairKanun.pdf, 26 Kasım 2022.

Aynı 1. madde, 1921 Anayasa düzeninin getirdiği büyük dönüşüme paralel olarak yapılan denetimin meclis adına yapılacağını hükme bağlamıştır. Yasanın bu maddesiyle daha önce anayasal düzenlemeye konu olmuş olsa da ilk kez Sayıştayın gerçekleştireceği denetimin halkın temsilcileri olan meclis adına yapılacağı belirtilmiştir. Böylece Sayıştay denetiminin demokratik işlevi, bir hukuki düzenlemede ilk kez ve açık bir şekilde yer almıştır. Ayrıca Kanun'un, Sayıştay üyelerinin seçimlerinin ve azillerinin meclis çoğunluğuyla gerçekleşmesini ve bu üyelerin meclis dışından ve konunun uzmanı oluşlarını öngörmesi, Sayıştayın bağımsızlığının sağlanmasına yönelik önemli düzenlemelerdir.[918]

4.4.2. 1921 Anayasası Dönemine İlişkin Değerlendirme

Olağanüstü koşulların bir ürünü olan ve bu nedenle mali hükümler içermeyen 1921 Anayasası, milli egemenlik ilkesini tam olarak kabul etmesi ve temsile dayanması nedeniyle Osmanlı Türk Anayasacılığı'nda köklü bir dönüşümü ifade eder. Aynı radikal dönüşümü Sayıştay için de söylemek mümkündür. Bu dönemde kabul edilen 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun'la Sayıştayın halkın temsilcileri olan meclis adına denetim yapacağı öngörülmüş, böylece Sayıştayın demokratik işlevi, teorik olarak kabul edilmiştir. Ancak 1921 Anayasası döneminin başlangıcında ülkenin içinde bulunduğu savaş koşulları denetime olanak tanımadığı gibi denetim gerçekleştirebilecek bir Sayıştay da mevcut değildir. Yine de savaş koşullarına rağmen Millet Meclisi, denetim yetkisini kendi bünyesinde kurmuş olduğu komisyonlar eliyle yürütmeye çabalamıştır. Ancak bu komisyon eliyle yürütülen denetim pek de başarılı olamamıştır. Nitekim Sayıştayın da bulunmadığı bu dönemde, 1920-1923 kesin hesapları da yapılamamıştır.[919] Fakat bu dönem Meclisinin, kamu harcamaları konusunda oldukça büyük bir hassasiyet gösterdiği söylenebilir. Nitekim bu dönemde Meclis, yersiz bulduğu harcamalar nedeniyle bir bakanı gensoruyla düşürdüğü gibi bakanlar kurulunun tamamının sorumluluğuna da gidebilmiştir.

[918] Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, s. 24.
[919] 1921,1922 ve 1923 Kesin Hesap Kanunları 1934 yılında yapılabilmiştir. Bkz. Bedi Necmettin Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt I***, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 588, İstanbul, 1954, s. 288.

4.5. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Dönemi

Kurulan yeni devletin ihtiyacı olan yeni bir anayasanın yapımı, Meclisin ikinci döneminin gerçekleştirmek zorunda olduğu en önemli işlerden biri olmuştur. 20 Nisan 1924'te kabul edilen anayasa,[920] önceki iki anayasayı ortadan kaldırarak iki anayasalı döneme son vermiştir (m. 104). Devletin cumhuriyet niteliği (m.1) ve bunun değiştirilemez olduğunu (m.102) düzenleyen anayasa, 1921 Anayasası'ndaki ifadeyi aynen koruyarak egemenlik hakkını kayıtsız ve şartsız millete vermiştir (m.3). Anayasanın 4. maddesindeki şu düzenlemeyse 1921 Anayasası dönemindeki meclis üstünlüğü ilkesinin bu dönemde de devam ettiğini göstermektedir: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi milletin yegâne ve hakikî mümessili olup Millet namına hakkı hâkimiyeti istimal eder*." Anayasanın bu hükmü, meclisi, milletin tek ve gerçek temsilcisi olarak kabul etmiş, meclisin, millet adına bu egemenlik hakkını kullanacağını açık bir şekilde beyan etmiştir. Devamında ise yasama ve yürütme yetkisinin mecliste toplandığı (m.5), meclisin yasama yetkisini bizzat kullanırken (m. 6), yürütme yetkisini kendi seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği icra vekilleri marifetiyle kullanacağı, hükümeti her vakit denetleyebileceği ve düşürebileceği (m.7) düzenlenmiştir. Şu haliyle anayasanın kurduğu rejim, bir önceki anayasada olduğu gibi meclis hükümeti sistemidir. Bu düzenlemeler, anayasa yapıcıların milli egemenlik, kuvvetler birliği ve milli iradeyi temsil eden meclisin tartışmasız üstünlüğüne dayanan inançlarının bir ürünüdür. Fakat 1924 Anayasası, saf bir meclis hükümeti sistemi kurmamıştır. Hükümetin kurulum şekli, cumhurbaşkanının tarafsız ve sorumsuzluğu, karşı imza kuralının varlığı ile hükümetin ve bakanların sorumluluğu dikkate alındığında anayasadaki hükümet sistemi "*özü itibariyle parlamenter bir hükümet sistemi*"dir.[921] Yürütmenin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu şeklinde iki başlı olarak düzenlendiği 1924 Anayasası'nın 31. maddesine göre cumhurbaşkanı meclis üyeleri arasından ve meclis tarafından seçilmektedir. Görev süresi kendisini seçen meclisin görev süresiyle sınırlıdır.[922] Siyasi sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında cezai sorumluluğu da bulunmamaktadır. Karşı imza kuralı Anayasanın 39, başbakan ve bakanların sorumluluğu Anayasanın 41. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının yetkilerini genişletmeye yönelik çabalar da meclisin üstünlüğüne

[920] 1924 Anayasası için bkz. Kili, Gözübüyük, s. 120-141.
[921] Ergun Özbudun, ***1924 Anayasası***, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 21-22.
[922] Tanör, s. 301.

ve tevhidi kuvvaya olan inanç nedeniyle akim kalmıştır.[923] 1924 Anayasası'nda devlet başkanının sorumsuz olmasının ve sahip olduğu yetkilerin düzenlenişi, parlamenter sisteme özgüdür.[924] Aynı şey yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunun oluşumu ve sorumlulukları için de geçerlidir. Anayasadaki düzenlemelere göre başbakan, meclis üyeleri arasından cumhurbaşkanınca seçilir, seçilen başbakanın meclis üyeleri arasından seçeceği bakanlar, cumhurbaşkanının onayı ile meclise sunulur (m. 44). Cumhurbaşkanının onayı sonrası güvenoyu amacıyla hükümet programı meclise sunulur. Bakanlar kurulu kolektif ve her bir bakan kendi görev alanı ile ilgili olarak şahsen meclise karşı sorumludur (m. 46).

İktidarı sınırlama düşüncesinden uzak olan 1924 Anayasası, temel hak ve özgürlükleri de sınırlı bir şekilde saymıştır. Tabii hak teorisinin etkisiyle[925] sadece negatif statü haklarının[926] sayılmasıyla yetinilen anayasa, saymış olduğu hak ve hürriyetlerin ise hangi koşullarda sınırlandırılabileceğine ilişkin hüküm içermemektedir. Şu haliyle temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması meclisin takdirine bırakılmıştır. Anayasanın bu yapısının temel sebebi, meclisin ulus iradesinin yegane ve tek temsilcisi olduğuna duyulan inanç, ulus ile milli irade arasında var olduğuna inanılan özdeşliktir. Madem ki meclis, ulusun tek temsilcisidir, ulusun hak ve özgürlüklerinin de yegane koruyucusu da meclistir. Bu durumda ulusun milletin temsilcilerine karşı korunması düşünülemez. Hürriyet mücadelesinin padişaha karşı verildiği bir dönemin mirasçısı olan kurucuların zihninde milli iradeye dayanan meclisin sınırlandırılmasına yer yoktur.[927] İstiklal Savaşı'nı yürütmüş ve zafere ulaştırmış meclisin üstünlüğüne duyulan sarsılmaz bir inancın ürünü olan anayasa, kurmuş olduğu çoğunlukçu rejimi sınırlayabilecek hiçbir denge ve denetleme mekanizması kurmamıştır. Tek parti döneminde pek de ortaya çıkmayan anayasanın bu eksikliği, çok partili döneme geçişle birlikte kendini hissettirmeye başlamıştır.[928]

[923] Özbudun, ***1924 Anayasası***, s. 40-45.
[924] Yarımbatman, s. 242.
[925] Arsel, ***Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu***, s. 104.
[926] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 92.
[927] Soysal, ***100 Soruda Anayasanın Anlamı***, s. 46; Özbudun, ***1924 Anayasası***, s. 81.
[928] Özbudun, ***1924 Anayasası***, s. 81.

4.5.1. 1924 Anayasası (Teşkilât-ı Esasîye) Döneminde Bütçe Hakkı ve Sayıştay

Bir geçiş anayasası olan 1921 Anayasası'ndan farklı olarak, yeni kurulan devletin kurumlarını inşa edecek olan 1924 Anayasası'nda, bütçeye ilişkin ayrıntılı hükümler yer almaktadır. Muhtevasıyla klasik bir anayasa metni olan 1924 Anayasası'nda yer alan düzenlemelerden ilki, Anayasa'nın yasama başlığı altında 26. maddesinde düzenlenen, devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamanın meclisin görevlerinden biri olduğuna ilişkin hükmüdür. Böylece meclis bütçenin onaylanmasının yanı sıra kesin hesap kanunu ile bütçe uygulama sonuçlarını da inceleme ve onaylama mercii kılınmıştır. Ayrıca Anayasa'nın temel hak ve özgürlükleri düzenlediği ve "Türklerin kamu hakları" başlıklı beşinci bölümünde, 84. maddede kişilerin ancak vergi ile yükümlü oldukları, vergi dışında kişilere bir yükümlülük getirilemeyeceği; 85. maddede ise vergilerin ancak kanunla belirleneceği ve alınacağı düzenlenmiştir. Böylece vergilerin kanuniliği ilkesini temel bir insan hakkı olarak düzenleyen Anayasa, altıncı bölümünde ise mali işler alt başlığı altında 95 ila 101. maddelerde bütçeye ve Sayıştaya ilişkin düzenlemelere yer vermiştir. Anayasanın 95. maddesinde bütçe kanun tasarılarının meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulacağı, 96. maddede Devlet mallarının bütçe dışında harcanamayacağı, 97. maddede bütçe kanununun bir yıl geçerli olacağı, 98. maddede kesin hesap kanununun, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanun olduğu ve bunun şekli ve bölümlerinin bütçe kanunu ile tam karşılıklı olacağı, 99. maddede ise kesin hesap kanununun o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl kasım ayı başına kadar meclise sunulması gerektiği hükme bağlanmıştır. Ayrıca Anayasa, bütçe kanununu cumhurbaşkanının kanunları veto yetkisinden istisna tutmuştur (m. 35). Milli iradeye ve temsile dayanan 1924 Anayasası, getirdiği tüm bu mali hükümlerle bütçe hakkının gerçek anlamda varolduğu ilk anayasa olmuştur.[929]

1924 Anayasası, bütçe görüşmelerinin usul ve esaslarına ilişkin hükümler içermemektedir. Bu konudaki ayrıntılı düzenlemeler, 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi'nde yer almaktadır. Bütçe görüşmelerine ilişkin düzenlemeler, İçtüzüğün on birinci babında 126, 127, 128, 129 ve 130. maddelerinde yer almaktadır. Bu düzenlemelerde bütçe kanun tasarısı üzerinde yapılacak değişiklik tekliflerinin komisyonda ve genel kurulda ele alınacağı ve meclisin bütçe kanun

[929] Gürsoy, s. 120-121.

tasarısında değişikliğe gidebileceği öngörülmüştür.[930] Cumhuriyetin ilk bütçesinin yapılış tarihi ise 1924 yılıdır.

Anayasa tasarısında yer almayan Divan-ı Muhasebat, anayasa görüşmeleri sırasında yedi milletvekilinin teklifi ve tartışmalı geçen meclis müzakereleri sonrası 1924 Anayasası'nda yer bulabilmiştir. İçerik olarak 1876 Anayasası'na benzeyen teklifin birinci fıkrası 100. madde olarak düzenlenmiş, Divan-ı Muhasebat azalarının seçim usulüne ilişkin teklifi ise kabul görmemiştir.[931] Divan-ı Muhasebat, Anayasanın altıncı faslında iki madde halinde şu şekilde düzenlenmiştir: 100. maddeye göre "*Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikan murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessestir*." 101. maddede ise "*Divanı Muhasebat umumi mutabakat beyannamesini taallûk ettiği hesabı katî kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder*." hükmü yer almaktadır.

Cumhuriyet Dönemi Sayıştayını kuran 24 Kasım 1923 tarihli 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun, Sayıştayı meclise bağlı kılmış, denetim faaliyetlerinin meclis adına ifa edileceğini hükme bağlamıştı. Böylece yasayla, milli iradeyi temsil eden meclisin devletin gelir ve giderlerinin, dolayısıyla milletin parasının denetimini gerçekleştireceği ilk kez öngörülmüştü. Bu durum 1924 Anayasasıyla bir adım daha ileri taşınmış, konu anayasada düzenlenmiştir. Anayasa'nın 100. maddesine göre Sayıştay, Büyük Millet Meclisine bağlı olup devletin gelir ve giderlerini denetlemekle yükümlüdür.

Anayasal hükümlerin yanı sıra 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun ile bu Kanun hükümlerine aykırı olmayan 1879 tarihli Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararnâme ve 1911 tarihli Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanun-ı Muvakkatı, bu ilk dönem Sayıştayının temel mevzuatı olmuşlardır. Ancak daha sonradan yapılan yasal değişikliklerle Divan-ı Muhasebat, yeniden düzenlenmiştir. 1924 Anayasası döneminin en önemli yasal düzenlemelerinden biri, mali anayasa olarak da nitelenen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. 1927 yılında kabul edilen Kanun, Sayıştaya ilişkin de birçok hüküm ihtiva etmektedir. Sayıştaya ilişkin asıl yasal düzenlemeyse 16.06.1934 tarihli

[930] İlgili 126. madde hükmü şöyledir: "*Bütçe Encümeninin tetkik edeceği işler şunlardır: 4. Devlet varidatının veyahut masarifatının artırılmasını veya eksiltilmesini intaç edecek her nevi kanun lâyiha ve teklifleri*" Bkz. Öztürk, s. 157.
[931] Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, s. 285-290.

2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'dur. Kanun lahiyasının mecliste görüşülmesi sırasında yaşanan bir gelişme, Sayıştayın yargılama yapan bir yüksek mahkeme olup olmadığı yönünde uzun yıllar sürecek bir tartışmanın kapısını aralamıştır. Kanun'un müzakeresi sırasında yapılan konuşmalardan birinde Divan-ı Muhasebatın meclise bağlı olduğu ve onun namına hareket ettiği, Divan-ı Muhasebat kararlarının başka bir mercii tarafından temyizen denetiminin milli hakimiyete dayanan meclis kararının denetimi olacağı, bu nedenle Divan-ı Muhasebat kararlarının Devlet Şurasında temyizinin kabul edilemeyeceği beyan edilmiş, bu konuşmanın yarattığı etki nedeniyle Kanun'un 61. maddesinde, Divan-ı Muhasebatın temyiz merciinin Divanı Umumî olduğu hükme bağlanmıştır. Bilahare Devlet Şurası (Danıştay), 28.04.1939 tarihli içtihadı birleştirme kararında Sayıştay kararlarına karşı temyiz yolunu kapatmış, böylece yeni bir yargı yolunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.[932]

1924 Anayasası Dönemi'nde, Divan-ı Muhasebatın başlıca görevleri dört başlık altında açıklanmaktadır.[933]

1- Devletin tüm gelir ve giderlerini denetlemek (Divan-ı Muhasebatın denetim kapsamına bir sınır getirilmemiştir.),

2- Hükümetçe sunulan kesin hesap kanun tasarılarına ilişkin genel uygunluk bildiriminde bulunmak,

3- Bütçeyi uygulayanların hesaplarının denetimi ile bunlar hakkında yargısal karar vermek,

4- Mali konularda Meclise rapor sunmak.

1911 tarihli Kanun'un, Sayıştaya harcamadan önce vize yetkisi vermesi nedeniyle Türkiye'nin 28 yerinde vize işlemlerini gerçekleştirecek örgütler kurulmuş, bilahare 01.06.1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun hesapların merkezde incelenmesi ve vize işlemlerinin merkezde yapılmasına ilişkin düzenlemesiyle, taşradaki vize işlemlerini gerçekleştiren örgütler kapatılmıştır. Bunun bir sonucu olarak 1931 yılında Sayıştayın daire sayısı arttırılmıştır.

Bu dönemin konumuzla alakalı dikkate değer bir başka gelişmesi, Mecliste Divan-ı Muhasebat Encümeni adında bir komisyonun kurulmuş olmasıdır.[934] TBMM Dahili

[932] Bilgen, s. 41-44; Sayıştayın bir yargı organı olup olmadığı meselesi sonraki anayasa dönemlerinde de tartışılmaya devam etmiştir. Konuya ilerleyen bölümlerde değinilecektir.
[933] Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt I***, s. 127.

Nizamnamesi'nin 22. maddesiyle kurulan encümen, 1924 Anayasası döneminin tamamında faaliyet göstermiştir.[935] Encümenin görevleri, aynı Nizamname'nin 49. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: "*Divanı Muhasebat Encümeni, Muhasebe-i Katiye Kanunu lâhihasiyle dairelerin sarfiyat ve taahhüdatı hakkında her üç ayda bir Divanı Muhasebat tarafından tanzim olunacak raporları tetkik eder*."[936] Yine bu dönemin ilk bütçesi olan 1924 yılı bütçesinde Divan-ı Muhasebata da ödenek ayrılmıştır.[937]

1924 Anayasası'nın ilk dönemlerinde Sayıştay raporlarının tartışıldığı oturum sonrası mecliste ilk siyasi cinayet olarak nitelendirilen olay yaşanmış, Afyonkarahisar milletvekili Ali Çetinkaya'nın açtığı ateş sonucu Ardahan milletvekili Halit Paşa hayatını kaybetmiştir. Olayın tanıklarından Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, o gün Divan-ı Muhasebat denetçilerinin devlet harcamalarını denetlemesi konusunda çok sert tartışmaların vuku bulduğunu nakletmektedir.[938] Yine meclis zabıtlarından anlaşıldığı kadarıyla Meclisin ilk dönemlerinde Divan-ı Muhasebat, görevini büyük bir ciddiyetle yerine getirmektedir.[939] Ancak Meclisin bütçeye olan bu ilgisi her zaman bu şekilde devam etmediği gibi zaman içinde Divan-ı Muhasebatın denetimleri ve bu denetim sonucu elde edilen bulguların raporlamasında da gecikmeler yaşanmaya başlamıştır. Bir süre sonra Divan-ı Muhasebat, daha ziyade yargılama faaliyetine odaklanmaya başlamıştır.[940] Bu dönemde doktrindeki genel

---

[934] Öztürk, s. 143.
[935] Nahit Yüksel, "Muvazene-i Maliyye Encümeninden "Plan ve Bütçe Komisyonuna" ***Maliye Dergisi***, Sayı 133, 2000, s. 53-64.
[936] Öztürk, s. 147.
[937] Öztürk, s. 313.
[938] Öztürk, s. 407-412.
[939] Mübadele, muhacirler ve onların iskanının görüşüldüğü meclis görüşmelerinde Mahmut Celâl Bey konuşmasının bir kısmı şöyledir: "*…Ben dedimki; yirmi bin metre mikâbı kereste vasatı fiyatla alınınca beherinde onar liradan yirmi bin metre mikâbında iki yüz bin liralık bir istifadeyi göze alarak değil Divanı Âlinin belki Haccacı Zalimin önüne çıkarım ve kendi nefsime yapıyorum dedim. Fakat efendiler! Yapamadım. Çünkü Divanı Muhasebat vazifesinde çok kıskançtır ve paranın tesviyesi imkânı yoktur.*" Aynı konuşmada eleştirilere cevap veren ve her işlemin kanuna uygun yapıldığını belirten Adliye Vekili Mustafa Necati Bey "*Herhangi bir işin idaresi için muhasibi vardır, kontrolü vardır. Maliye başımızda kontrolüdür. Divanı Muhasebat usulsüz bir şey kabul etmez*." demektedir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi Devre II, Cilt: 10, İçtima Senesi 2, İkinci İçtima, 05.11.1340, s. 55-62. Keza vekaletlerin harcamalarına yönelik eleştiriler sırasında Mahmut Celâl Bey şöyle demektedir: "*Bilâkis Divanı Muhasebat o kadar vazifesini yapıyorki hiç bir vekili sektirmemiştir. Biz böyle bir mesele karşısındayız. Divanı Muhasebat böyle bir hesap soruyor."* Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi Devre II, Cilt: 10, İçtima Senesi 2, Onuncu İçtima, 20.11.1340, s. 331.
[940] İnan, s. 20.

eğilim de Divan-ı Muhasebatın idari faaliyetlerinden ziyade kazai bir organ olduğu yönündedir.[941]

Meclis İçtüzüğü'nün 49. maddesine göre kesin hesap kanun tasarısı ve Divan-ı Muhasebatın genel uygunluk bildirimi TBMM'ye takdim edildikten sonra Meclis Başkanlığınca Divanı Muhasebat Komisyonuna havale edilir. İçtüzüğe (m. 36) göre 1,5 ay içinde incelemelerini tamamlaması gereken Komisyon, hazırladığı raporu milletvekillerine dağıtır. Uygulamada Komisyon, genellikle yeterli inceleme yapmaksızın Divan-ı Muhasebatın genel uygunluk raporunu aynen kabul ederek Meclise sunmaktadır. Divan-ı Muhasebat raporuyla birlikte meclise sunulan kesin hesap kanunu tasarıları, mecliste çoğunlukla üzerinde neredeyse hiç müzakere edilmeksizin toptan kabul edilmektedir.[942] Bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunlarına olan kayıtsızlığı gösteren en önemli göstergelerden biri de bu yasaların ait olduğu bütçe yılından bazen yıllar sonra onaylamasıdır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre ait oldukları mali yılın sonundan itibaren en geç 25 ayda Meclis tarafından onaylanması gereken kesin hesap kanunları, bazen beş yılı bulabilen gecikmeler sonrası onaylanabilmektedir. Bu gecikmede en büyük pay sahiplerinden biri Anayasa'ya göre altı ay içinde genel uygunluk bildirimi vermek zorunda olan Divan-ı Muhasebatın bu bildirimleri en erken 1-2 sene içinde verebilmesidir.[943]

Divan-ı Muhasebatın bu gecikmesinin en önemli sebebi ise büyüyen iş hacmiyle orantılı olarak büyüyememesidir. Bu dönemde Divan-ı Muhasebata hesap vermekle yükümlü saymanların adedinde ve bütçe giderlerinde yaşanan büyük artışla beraber Divan-ı Muhasebatın denetim faaliyetleri de yavaşlamıştır. Neticede sarf evrakları gecikmeli incelenebilmekte, Meclise sunulması gereken genel uygunluk bildirimlerinde de birkaç yıl gecikmektedir.[944]

4.5.2. 1924 Anayasası Dönemine İlişkin Değerlendirme

Özbudun'un ifadesiyle özü itibariyle parlamenter sisteme sahip olan 1924 Anayasası, meclisin egemenlik yetkilerini kendisinde toplaması ve yasama ve yürütme yetkisine sahip olması nedeniyle teorik olarak meclis hükümeti sistemi inşa etmiştir. Anayasal

[941] Feyzioğu, s. 119.
[942] Bedi Necmeddin Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt II***, İstanbul Üniversitresi Yayınlarından No:657, İstanbul, 1956, s. 281-284.
[943] Bedi Necmeddin Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt II***, s. 288.
[944] Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt I***, s. 429-430.

düzenlemeler ve seçim sistemiyle bu dönem, tam bir çoğunlukçu rejim inşa etmiş, bu çoğunlukçu yapısıyla 1924 Anayasa düzeni, demokratik rejime işlerlik kazandıramamıştır. Anayasanın yapımında var olmayan ancak sonradan ortaya çıkan disiplinli siyasi partilerin varlığının bir sonucu olarak meclis hakimiyetini sağlayan bir iktidarı, sınırlayabilecek hiçbir denge ve denetim mekanizması da mevcut değildir. Çoğunlukçu yapının getirdiği bu mahzurlar, dönem Sayıştayı için de geçerlidir. Anayasanın doğrudan doğruya meclise bağladığı Sayıştayın, mecliste çoğunluğu elde ederek iktidar olmuş bir yürütmenin mali denetimini tam bir bağımsızlıkla yapamayacaktır. Zira Sayıştayın denetleyeceği ve meclise rapor edeceği konular hükümetin mali tasarruflarıdır. Bu durumda Sayıştayın meclis çoğunluğunu elde ederek hükümet olmuş iktidarın gadrine uğrama ihtimali vardır. İşte bu mahzurların önüne geçebilmek ve Sayıştay denetiminin ön koşulu olan bağımsızlığını sağlayabilmek amacıyla Sayıştayın meclisten bağımsız olarak faaliyet göstermesi gerektiği savunulmuştur.[945] Yine de başlangıçta Sayıştayın denetimleri hassasiyetle yerine getirmeye çalıştığı, dönemin meclis zabıtlarından anlaşılmaktadır. Ne var ki zamanla, kamudaki büyümeye ayak uyduramayan Sayıştayın raporlamalarının aksadığı, genel uygunluk bildirimlerini yıllar sonra verebildiği ve bu nedenle kesin hesap kanunlarının mecliste yasalaşmasının geciktiği görülmektedir. Özetle 1924 Anayasası döneminde karşımızda, parlamentoda çoğunluğu elde etmiş bir hükümeti sınırlayabilecek hiçbir denge denetim mekanizmasının olmadığı anayasal koşullarda faaliyet gösteren, kurumsal olarak yetersiz, bu nedenlerle de denge denetleme işlevini yerine getirmekten oldukça uzak, çalışmalarını neredeyse tamamen yargılamaya teksif etmiş bir Sayıştay vardır.

4.6. 1961 Anayasası Dönemi

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesiyle iktidarı ele geçiren Millî Birlik Komitesi, kabul ettiği 1 sayılı Geçici Kanun'la[946] 1924 Anayasası'nın bazı hükümlerini ilga etmiş,[947] yeni anayasanın yapımı için çalışmalara başlamıştır. Yeni anayasanın hazırlanması amacıyla 157 sayılı Kanun'la[948] kurulan kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasa tasarısı, halkoylaması sonucu kabul edilerek 20 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe

[945] Feyzioğlu, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt I***, s. 428.
[946] Kili, Gözübüyük, s. 144-149.
[947] Aldıkaçtı, s. 114-115.
[948] Kili, Gözübüyük, s. 150-161.

girmiştir.[949] Kuvvetler birliğine ve meclisin üstünlüğüne dayanan 1924 Anayasası'na duyulan tepkinin bir ürünü olarak ortaya çıkan 1961 Anayasası,[950] egemenliğin millete ait olduğunu bir kez daha belirtmiş ancak ilk olarak Meclis'i, egemenliğin tek ve yegane kullanıcısı olmaktan çıkarmakla işe başlamıştır. Anayasanın 4. maddesine göre egemenliğin kayıtsız ve şartsız sahibi olan millet, bu egemenliği "*Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır*" (m. 4). Böylece Anayasa, bir yandan egemenlik yetkisinin kullanımını paylaştırırken öte yandan bu yetkilerin kullanımını anayasanın koyduğu esaslarla sınırlandırmıştır.[951] 1924 Anayasası'nın öngördüğü parlamentonun üstünlüğü ilkesinin çoğunluğun sınırsız egemenliğine yol açıyor olması nedeniyle[952] 1961 Anayasa yapıcıları, güçlerin dengeli bir şekilde anayasal organlara dağıtılmasını temel amaç olarak görmüşlerdir.[953] Bu nedenledir ki devlet iktidarının bölüştürülmesi ve anayasanın üstünlüğüne dayanması, 1961 Anayasası'nın iki temel özelliği olmuştur. 1961 Anayasası, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanarak devlet gücünü yasama, yürütme ve yargı gücü arasında bölüştürmekle yetinmemiş, yürütme erkini cumhurbaşkanı ve hükümet arasında, yasama organını da iki meclisli düzenleyerek bölüştürmüştür. Parlamentoda bir partinin ezici bir çoğunluğu elde etmesinin önüne geçebilmek amacıyla da çoğunluk sistemine dayalı seçim sisteminden dönülerek, nispi temsile dayalı seçim sistemi uygulanmıştır. 1961 Anayasası'nın en bariz özelliği ise yargı erkine tanıdığı güvenceli sistemdir. Devlet iktidarının tek bir elde toplanmasının önüne geçmek amacıyla getirilen bir başka anayasal yenilik, özerk statüye sahip kamu kurumlarının öngörülmesidir. Üniversiteler (m. 120) ve radyo ve televizyon idaresi (m. 121), özerkliği anayasayla teminat altına alınmış kamu kuruluşlarıdır. Mahalli idarelerin genel karar organlarının seçimle belirlenmesi de (m. 116) bu dönemde devlet iktidarını bölmeye yönelik bir başka adımdır. Anayasa, iktidarın temerküzünün önüne geçebilmek için salt devlet iktidarının bölünmesiyle yetinmemiş çoğulcu toplum yapısının inşasına yönelik önemli anayasal düzenlemeler yapmıştır. Siyasi partilere anayasal güvence tanınması (m. 56/3), çalışanlara sendika kurma (m. 46), toplu sözleşme ve grev hakkı (m. 47), önceden izin almaksızın dernek kurma (m. 29), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarını kendilerinin ve üyeleri

[949] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 104-106.
[950] Kili, Gözübüyük, s. 174-233.
[951] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 37.
[952] Mümtaz Soysal, ***Dinamik Anayasa Anlayışı Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme***, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 272, Ankara, 1969, s. 14.
[953] Mümtaz Soysal, ***Dinamik Anayasa Anlayışı Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme***, s.16-17.

arasından seçme (m. 122) çoğulcu topluma ulaşma yönünde atılmış önemli adımlardır. 1961 Anayasası'nın bir diğer özelliği olan anayasanın üstünlüğü ilkesi, salt söylem düzeyinde kalmamış (m. 8), kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini gerçekleştirecek olan Anayasa Mahkemesi de 1961 Anayasası ile kurulmuştur (145-152).[954]

1961 Anayasası, tam bir parlamenter hükümet sistemi kurmuştur. Düalist yürütme erki, meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği cumhurbaşkanından (m. 95) ve başbakanın cumhurbaşkanınca meclis üyeleri arasından atandığı, atanan başbakanın ise bakanları seçerek cumhurbaşkanının onayına sunduğu bakanlar kurulundan (m. 102) oluşmaktadır. Yasama erki ise 1876 Anayasası'ndan sonra bir kez daha iki meclislidir. Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinden oluşan parlamentoda hükümet, Millet Meclisine karşı sorumludur (m. 103). Keza kanunların (m. 92) ve bütçe kanununun (m. 94) yapımında nihai söz Millet Meclisine aittir.[955]

4.6.1. 1961 Anayasası Döneminde Bütçe Hakkı ve Sayıştay

1924 Anayasası'nın tanıdığı bütçe hakkını korumaya devam eden 1961 Anayasası, bütçeye ilişkin düzenlemelerinde önceki anayasadan farklı hükümlere yer verdiği gibi 1924 Anayasası'nda yer almayan yeni kavramları da literatüre sokmuştur.[956] 1961 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde üzerinde en fazla tartışma konusu olan "milliyetçilik" kavramı yerine "milli devlet"[957] ibaresinin kullanılmasına paralel olarak Anayasanın 94. maddesinde de bütçe "milli" olarak nitelendirilmiş, "milli bütçe" ibaresi kullanılmıştır. Anayasanın bütçeye ilişkin düzenlemeleri şunlardır: Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konabilir (m. 61). 126. maddeye göre devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Ancak kanunla kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller konabilir. Yine aynı maddeye göre genel ve katma bütçelerin yapılması ve uygulanması kanunla gösterilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Sayıştay, 127. maddede önceki anayasaya nazaran çok daha ayrıntılı düzenlenmiştir. Aynı madde silahlı kuvvetlerin denetiminin ayrı bir

[954] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 37-38.
[955] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 109-110.
[956] Gürsoy, s. 122.
[957] Mehmet Utku Öztürk, ***1961 Kurucu Meclisi***, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012, s. 177.

kanunla yapılacağını hükme bağlamıştır. Keza kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM'ce denetlenmesinin kanunla düzenleneceği de aynı maddede yer almıştır. Kesin hesap başlıklı 128. maddede ise kesin hesap kanunun tasarılarının, kanunda daha kısa bir süre öngörülmemişse ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra bakanlar kurulunca TBMM'ye sunulacağı, Sayıştayın ise genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde TBMM'ye sunacağı düzenlenmiştir.[958]

1961 Anayasa düzeninde dikkate değer bir başka husus, iki meclisli bir yapı öngörmesidir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan iki mecliste bütçeye ilişkin nihai karar merci Millet Meclisidir.[959]

1961 Anayasası'nda Sayıştay, Yürütme başlığını taşıyan 2. bölümünün, İktisadi ve Mali Hükümler başlığı altında 127. maddede şu şekilde düzenlenmiştir: "*Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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 görevlidir.*

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usûlleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

(Değişik: 20/9/1971 - 1488 S. Kanun/md. 1) Silâhlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Kamu iktisadî teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir."

Sayıştayın diğer bir göreviyse Anayasa'nın kesin hesaplar başlıklı 128. maddesinde yer almaktadır. "*Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel*

[958] Kili, Gözübüyük, s. 190-213.
[959] Mehmet Selim Bağlı, ***TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2014, s. 131-132; Güveyi, s. 1365.

uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar."

Bu dönemde Sayıştaya ilişkin yasal düzenleme 1934 tarihli 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'dur. 1967 yılında yürürlüğe giren 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na kadar varlığını sürdüren Divanı Muhasebat Kanunu'nun 1. maddesine göre Divanı Muhasebat, Anayasanın (1924 Anayasası) 100. maddesine göre Büyük Millet Meclisine bağlı olarak devletin bütün gelir ve giderleri ile mal ve hesaplarının denetimi ve devlet mallarını alan, harcayan, idare ve muhafaza edenlerin hesaplarının tetkiki ile yargılamasından sorumlu kuruluştur. Kanun'a göre Sayıştayın birinci temel görevi devletin gelir, gider ve mallarının denetimi iken ikinci temel görevi devlet mallarını idare eden sorumluların hesaplarının tetkiki ve yargılamasıdır. 1924 Anayasa döneminin yasal düzenlemesi olan 2514 sayılı Kanun yerini 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na bırakmış, 832 sayılı Sayıştay Kanunu 2010 tarihine kadar yürürlüğünü sürdürmüştür.

832 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre "*Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoliyle kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*." Kanun'un bu düzenlemesine göre Sayıştayın birinci görevi bütçe denetimidir. Sayıştay denetimine tâbi bütçeler ise genel ve katma bütçeli idareler, genel veya katma bütçeli idarelere bağlı olan sabit ve döner sermayeli kurumlar, özel bütçeli idareler ile bu sayılanlar dışında kalan diğer bütçeli idarelerdir (Korunmaya muhtaç çocukları koruma birlikleri, kefalet sandıkları ve fon hesapları). Fakat 832 sayılı Sayıştay Kanunu mahalli idarelerin denetimine ilişkin bir hüküm içermemektedir. Daha sonra yasaya eklenen geçici 8. madde ile bu boşluğun doldurulmasına çalışılmıştır. Kanun metnine göre "*Anayasa'nın 116 ncı maddesi gereğince il özel idareleriyle belediyelerin mali işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar, 16 Haziran 1934 tarihli ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır.*" Kanun'un mahalli idarelerin denetimi hususunda önceki 2514 sayılı Kanun'a atıf yapmış olması nedeniyle mahalli idarelerin denetimi 2514 sayılı Kanun'un 14/3 ile 68-72. maddeleri uyarınca gerçekleştirilmiştir. Ancak 2514 sayılı Kanun'da mahalli idare hesaplarının il genel meclisi ve belediye meclisleri

denetimi gerçekleştikten sonra Sayıştayın tali nitelikte bir denetim yapacağı öngörülmüştür.[960]

Sayıştayın önemli görevlerinden bir diğeri, sayman hesaplarının incelenerek rapora bağlanmasıdır. Bu inceleme, devlet gelirlerinin, alacaklarının ve haklarının mevzuata uygun olarak tahsil ve takibinin yapılıp yapılmadığı ile işlemlerin kayıtlara uygunluğuna yöneliktir. Raporlama Sayıştayın yerine getirdiği fonksiyonlarından bir diğeridir. Fakat bu dönem Sayıştayının her yıl düzenli olarak sunulan genel uygunluk bildirimleri dışında TBMM'ye sunduğu rapor sayısı oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla bu dönem Sayıştayının denetim ve denetim faaliyeti sonucunda hazırladığı raporlama işlevinin oldukça yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Köse'nin Sayıştayın denetim faaliyetinin daha çok yargılama faaliyetinin bir ön hazırlığı niteliğinde olduğu, TBMM'yi bilgilendirmeye yönelik olmadığı yönündeki kanaati[961] bu dönem Sayıştayının bariz özelliğidir. Sayıştayın denetim faaliyetinin bir sonucu olarak gerçekleştirdiği bir başka fonksiyonu ise hesap ve işlemlerin yargılayarak kesin hükme bağlamaktır ve az önce söylediğimiz üzere yargılama, denetim faaliyetinin odağında yer almakta, Sayıştay denetim bulgularını meclise raporlamaktan ziyade yargısal faaliyetle kendisi sonuçlandırmaktadır. Yargılama işlevi bu dönemde de Sayıştayın en önemli fonksiyonu olmuştur. Sayıştayın yargılama faaliyeti icra ediyor olmasının hukuki tavsifi üzerindeki tartışmalar ise bu dönemde de devam etmiştir.

1961 Anayasası'nın güçlü anayasal kurumlarla iktidarı sınırlandırmayı amaçlayan yaklaşımını, Sayıştay için söylemek güçtür. Önceki anayasadan daha ayrıntılı düzenlenmiş olsa da Anayasa'daki mevcut düzenleme Sayıştayın bu dönemde de konumu hakkında tartışmalara son vermeyecek niteliktedir.

1961 Anayasa yapıcıları tarafından Meclise bağlı[962] bir denetim organı olarak düşünülen Sayıştay, Anayasada yargı başlığı altında sayılan yüksek mahkemelerden biri olarak öngörülmemiştir. Sayıştayın bir yargı organı olarak düzenlenmesi, mensuplarının teminatlarının anayasal düzenlemeye konu edilmesi ve ilamlarının

---

[960] 2514 s. K. madde 14/3 "*Vilayet hususi idareleriyle belediyelerin hesapları, vilayet meclisi umumileriyle belediye meclisleri tarafından birinci derecede tetkik ve tasdik edildikleri tarihten itibaren en çok iki ay içinde Divanı Muhasebata verilir*."
Madde 68/1 "*Vilayet hususi idareleri ve bu kanunun meriyete geçtiği seneye tekaddüm eden üç senelik bütçelerindeki varidatın tahsilat miktarlarının vasatisi otuz bin lira ve daha yukarı olan belediyelerin muhasip hesaplariyle kat'i hesapları ikinci derecede Divanı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabidir*."

[961] Köse, s. 256-257.

[962] T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Otuz dördüncü Birleşim, 30.03.1961, s. 44-45.

kesin olması gerektiği yönünde verilen önerge, Kurucu Meclis'te görüşülmemiştir.[963] Daha sonra Danıştay, 1962 tarihli bir kararında, bu önergenin Kurucu Meclis'çe reddedildiği dolayısıyla bağımsız bir mahkeme olarak düşünülemeyeceği, keza Sayıştayın anayasadaki düzenlenme yeri de dikkate alındığında Sayıştayın eylem ve işlemlerinin bir yürütme eylem ve işlemi olarak kabulü gerektiği düşüncesiyle Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemleri hakkındaki kararlarının, Danıştay denetimi dışında tutulamayacağına karar vermiştir.[964] Yine Danıştay, 1965 tarihli bir başka kararında Sayıştayı yürütme ve idare organı içinde *sui generis* bir alt idare mahkemesi olarak kabul edilmesi gerektiğini ve bu nedenle yargısal kararlarının Danıştay denetimine tâbi olduğuna hükmetmiştir.[965]

Kanun koyucu, Danıştayın bu içtihadına set çekme arzusuyla 832 sayılı Kanun'un 45. maddesinin son fıkrasına "*Sayıştay'ca verilen ilamlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz*" hükmünü getirmiştir. Ancak Danıştay, Pertev Bilgen'in savaş[966] olarak nitelendirdiği bu mücadeleyi sürdürme kararlılığında olduğunu göstermiş, mezkur kanun hükmünü anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine tam beş kez taşımıştır. Anayasa Mahkemesi, 1969, 1971 ve 1972 tarihli dört kararında hükmün anayasaya aykırı olmadığına, Sayıştay kararları aleyhine Danıştaya başvurulamayacağına hükmetmiştir.[967] Ancak Mahkeme, istikrar bulan bu içtihadından 1973 yılında vermiş olduğu kararla dönerek bahse konu kanun hükmünün iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde Sayıştayın bir mahkeme olarak kabulüne olanak olmadığını, Sayıştayın yargı başlığı altında düzenlenmediğini, Türk Milleti adına yargılama yetkisinin sadece yargı organlarına ait olduğunu, TBMM adına denetim yapan bir organın yargılama faaliyeti icra edemeyeceğini, anayasada yargı yollarının açıkça düzenlendiğini, yargı yolu olarak anayasada düzenlenmeyen yeni bir yargı yolunun ihdasının mümkün olmadığını, mensuplarına da anayasada yargıç güvencesi tanınmadığını belirtmiştir.[968]

---

[963] Bilgen, s. 44-45.
[964] Danıştay 8. Dairesinin 27.03.1962 tarih ve 1962/718 E. 1962/1810 K. sayılı kararı için bkz. Bilgen, s. 45.
[965] D.D.D.K 07.05.1975 tarih ve 1964/1007 E. 1965/89 K. sayılı kararı için bkz. Bilgen, s. 47.
[966] Bilgen, s. 48.
[967] Anayasa Mahkemeleri kararları için bkz. Burcu Sevinçler, ***Sayıştayın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu***, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2018, s.21-22.
[968] Anayasa Mahkemesinin 06.03.1973 tarih 1972/56 Esas ve 1973/11 Karar sayılı kararı için bkz. Sevinçler, s. 25-28.

Anayasa Mahkemesinin bu son kararıyla 1961 Anayasa Dönemi'nde Sayıştayın bir mahkeme olarak kabulüne olanak olmadığı hükme bağlanmış ancak Sayıştayın bir yargı organı olup olmadığı tartışmaları, 1982 Anayasası Dönemi'nde de devam etmiştir. Fakat 1982 Anayasası yapıcıları, Danıştay ve Sayıştay arasında süre giden bu yetki çatışmasını önlemek amacıyla Sayıştayın yargısal kararları aleyhine idari yargıya başvurulamayacağını anayasada düzenleyerek tartışmayı kesin olarak bitirmişlerdir.

1961 Anayasası Dönemi'ndeki bu tartışmaların devamının temel nedeni anayasal düzenlemenin eksikliğidir. 1924 Anayasası Dönemi'nde başlayan tartışmaları sona erdirecek ve Sayıştayın işlevine uygun bir düzenlemenin yapılmaması, bir anayasal kurum olan Sayıştay aleyhine çatışmayı şiddetlendirmiştir. Yeterli olmayan bu anayasal düzenlemenin muhtemel nedeni, Sayıştayın denge ve denetlemedeki rolünün anayasa yapıcılar tarafından yeterince anlaşılamaması, gücün merkezileşmesinin önüne geçebilmek için yargı başta olmak üzere önemli anayasal yenilikler yapılmış olmasına rağmen anayasa yapıcıların Sayıştay konusunda aynı hassasiyeti göstermemeleridir. Güçlü bir Sayıştayın iktidar üzerinde oldukça etkili bir denetim gerçekleştirebileceği ve iktidarı sınırlandırma işlevi yeterince anlaşılamamış Sayıştay, TBMM'ye bağlı, alelade mali denetim gerçekleştiren bir kurum olarak algılanmıştır.

4.7. 1982 Anayasası Dönemi

4.7.1. 9 Temmuz 2018 Öncesi: Parlamenter Hükümet Sistemi

1982 Anayasası'nın hükümet şekli, parlamenter sisteme uygun olarak düzenlenmiştir. Tek meclisli bir parlamentonun ve düalist yürütmenin öngörüldüğü Anayasa'da cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını oluştururken, bakanlar kurulu, yasama organına karşı kişisel ve kolektif sorumluluğa sahip kanadını oluşturur. 1982 Anayasası'nın en önemli özelliklerinden biri, yürütmenin özellikle de cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesi olmuştur.[969] Partiler üstü ve tarafsız olması arzu edilen cumhurbaşkanlığı makamı,[970] Anayasa'nın tanıdığı geniş yetkilerle, tam bir vesayet makamı olarak öngörülmüştür.[971] Sonraki yıllarda birçok değişiklik

[969] Ergun Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, Ankara, 2013, s. 63-64.
[970] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, s. 322.
[971] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, s. 69.

yapılan 1982 Anayasası'nda bu değişikliklerin en önemlileri, şüphesiz cumhurbaşkanlığına ilişkin olanlardır. Bu konudaki ilk değişiklik, 31.05.2007 tarihli 5678 sayılı Kanun'la, Anayasa'nın 101. maddesinde cumhurbaşkanının seçimine dairdir. Söz konusu değişikliğe göre "*Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.*

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer."

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin bu anayasa değişikliğinden sonra Türkiye'de mevcut olan parlamenter hükümet sisteminin değişip değişmediği önemli tartışma konularından biri olmuştur. Özellikle de ilk kez halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının 28 Ağustos 2014 tarihinde göreve başlaması sonrası hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine yaklaştığı[972] hatta teorik olarak bir yarı-başkanlık olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmuştur.[973] Ancak Anayasa'daki mevcut hükümlerin Fransa benzeri bir cumhurbaşkanı öngörmediği, cumhurbaşkanını en azından anayasada rejimin temel unsuru olarak düzenlemediğini söylemek mümkündür.[974] Bu nedenle rejimin parlamenter sistemden sapmalar içerse de parlamenter sistem olarak kabul edilmesi gerektiği söylenebilir.[975] Ancak anayasa

[972] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, s. 354.

[973] Kemal Gözler, 28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 tarihleri arasında, hükümet sisteminin teorik olarak yarı başkanlık, Cumhurbaşkanının bütün yetkileri elinde toplaması nedeniyle fiilen başkanlık sistemi olduğu kanaatindedir. Bkz. Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 742-744.

[974] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, s. 354; Anayasanın, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna, partisiyle ilişkisinin kesilmesine ve tarafsızlığına ilişkin hükümler içermesi, cumhurbaşkanının, sorumlu bakanlar kurulundan ayrı ve bağımsız politika üretememesi nedeniyle hukuken sistemin bir yarı başkanlık olarak kabulüne olanak olmadığı yönünde bkz. Teziç, s. 558.

[975] Sistemin yegane merkezinin seçilmiş parlamento olduğu parlamenter bir sistemde, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini içeren bir anayasa değişikliğinin parlamenter sistemi dönüştüreceği hususunda bkz. Nur Uluşahin, "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamenter rejimle bağdaşır mı?" ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, 2. Baskı, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 166-170.

değişikliğinin artık meşruluğunu doğrudan doğruya halktan alan bir cumhurbaşkanı yarattığı ve bu makamın gücünün ve otoritesinin eskisinden daha fazla olacağı zaman içinde görülecektir. Nitekim aradan uzun bir süre geçmeden bir muhalefet partisi liderinin açıklamalarıyla[976] başkanlık sistemi Türkiye'nin gündemine yeniden girmiş, nihayet 2017 yılında cumhurbaşkanın yetkilerine ilişkin en radikal anayasal değişiklik gerçekleşmiştir. Halkoylaması sonucu kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun 18. maddesine göre cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yürürlüğe girecek olan anayasal hükümlerle rejim, parlamenter hükümet sistemi olmaktan çıkmıştır.

4.7.2. 9 Temmuz 2018 Sonrası: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte ortaya çıkan yeni sistem, Türk tipi başkanlık ya da yaygın kullanım şekliyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan hükümet sistemidir. Bu yeni hükümet sistemiyle cumhurbaşkanını yürütmenin tek yetkilisi kılınmakta, yürütme, yasama organına karşı sorumlu olmadığı gibi onun güvenine de dayanmamaktadır. Anayasa değişikliği ile özü itibariyle bir başkanlık modeli öngörülmüşse de yeni sistem, başkanlık hükümet modelinin klasik özelliklerinden önemli sapmalar göstermektedir.[977]

Parlamentonun, cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi kararı alabiliyor olmasının yanı sıra cumhurbaşkanının da parlamento seçimlerini yenileme kararı alabilmesi bu sapmalardan en önemlisidir. Silahların eşitliği ilkesine uygun olarak[978] her iki erke bu yetki verilmişse de birbirinden bağımsız olması gereken ve birbirlerine karşı sorumlu olmayan her iki erkin kendi seçimlerinin de yenilenmesi kaydıyla karşılıklı olarak görevlerine son verebilmesi, başkanlık sisteminden önemli bir ayrılmayı ifade

[976] Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin konuya ilişkin açıklamaları için bkz. (Erişim) https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ, 13 Ocak 2023.

[977] Yeni hükümet sistemini, 'türü kendine özgü bir hükümet sistemi' olarak nitelendiren Gözler'e göre bir başkanlık olarak kabulü mümkün olmayan yeni hükümet sistemi, dünyada eşi benzeri görülmemiş bir hükümet sistemidir. Bkz. Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 744-745; Başkanlık sisteminde güçler dengesini çoğunlukla başkan lehine değiştiren bu sapmalara ilişkin başka ülke örnekleri için bkz. Anayurt, s. 430-431.

[978] Aslında silahlarda eşit değildir. Meclisin seçim kararı alabilmesi için beşte üç çoğunluk gerekmektedir ki bu çoğunluk anayasayı değiştirmek için aranan bir çoğunluktur. Şu haliyle meclis için seçim kararı alabilmek, anayasayı değiştirmek kadar zordur. Bkz. Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa, 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", (Erişim) https://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm, 14 Ocak 2023.

etmektedir.[979] Yine cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin aynı tarihte oluyor olması, ABD başkanlık prototipinde olmayan bir uygulamadır. Cumhurbaşkanının liderlik yaptığı siyasi partinin birlikte yapılan seçimlerde meclis çoğunluğunu elde etmesi en muhtemel olasılıktır.[980]

Anayasanın partili cumhurbaşkanlığı öngörmesi de denge denetleme mekanizmalarını ortadan kaldıracak bir başka faktördür. Üstelik Türkiye'deki siyasi partilerin disiplinli ve lider merkezli oluşu dikkate alındığında partili cumhurbaşkanı karşısında denge ve denetleme mekanizmalarının işlerlik kazanması oldukça güç olacaktır. Bir kere öncelikle partisinin lideri olarak partisi üzerinde tam olarak hakim olan cumhurbaşkanı, parlamento adaylarını belirleyebilecek ve parlamentoda çoğunluğun elde edilmesiyle kendisine sadık parlamenterlerden oluşan bir yasama erki ortaya çıkacaktır. Artık böyle bir parlamentodan, asli işlevlerinden biri olan denetim görevini beklemek imkânsızdır. İkincisi partili cumhurbaşkanı, denge ve denetlemeyi sağlayan tüm anayasal kuruluşlara ve yargı organlarına hiçbir denetime ve sınırlamaya tâbi olmaksızın üst düzey kamu yöneticisi ve yargıç ataması gerçekleştirmektedir.[981]

Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı, sistemin temel merkezini oluşturmuş, her bir erkin diğeri üzerinde belli bir etkisi olmasını ifade eden denge denetleme mekanizmalarından hiçbirine anayasada yer verilmemiştir. Örneğin cumhurbaşkanının kendisine vekalet edecek cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atamaları dahil olmak üzere yüksek bürokrat atamaları ve yüksek mahkeme hakimlerinin atamalarında parlamentonun onayı şartı bulunmamaktadır.

Yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren bir başka değişiklik, 1924 Anayasası Dönemi'nden beri uygulana gelen, cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi olmuştur. Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının kanunlar üzerindeki veto yetkisi, güçleştirici veto yetkisine dönüştürülmüştür. Bahse

---

[979] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 745.

[980] Aynı gün yapılan seçimlerde istisnai olarak devlet başkanı ve parlamento çoğunluğunun başka partilerde olabileceğine dair Ekvador, Guatemala ve Peru örnekleri için bkz. Levent Gönenç, Ali Ersoy Kontacı, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri", ***Türkiye Barolar Birliği Dergisi***, Sayı 145, 2019, s. 66.

[981] Meksika, partili devlet başkanının en tipik örneğidir. Ülkede 1929 yılında kurulan PRI (Partido Revolucionario Institucional) 71 yıl aralıksız ülkeyi yönetmiştir. Parti ile devletin özdeşleştiği, muhalefetin ve siyasi rekabetin olmadığı böylesi bir siyasi yapıda demokratik rejim gelişme imkanı bulamamıştır. Meksika örneği için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, "Meksika modeli ne anlatmaktadır?" ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, 2. Baskı, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 128-133.

konu hükme göre "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır*." Cumhurbaşkanının, kanunları Anayasa Mahkemesi'ne taşıma yetkisi de bu dönemde devam etmektedir.

Ayrıca TBMM, bir parlamentonun yürütme erki karşısında sahip olabileceği en etkili silah olan bütçe hakkından da yoksundur. Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı, arzu ettiği bütçenin geçmesi için parlamentoyla uzlaşmak zorunda değildir. Zira bütçe kanunun geçememesi halinde geçici bütçe kanunu çıkarılabilmekte, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanabilmektedir. Böylece cumhurbaşkanı, yasama organına ihtiyaç duymaksızın vergi toplayabilecek ve harcama yapabilecektir.

Yürütme erki karşısında önemli güç kaybı yaşayan meclis, denetim araçları bakımından da önemli güç kaybına uğramıştır.[982] Meclis, rejimin doğası gereği olması mümkün olmayan gensoru ve sözlü soru araçlarından yoksundur. Anayasanın öngördüğü yazılı soru önergeleri de parlamentonun bilgi edinebilmesi için yeterli değildir. Nitekim yazılı soru önergelerinin önemli bir kısmı ya hiç cevaplanmamıştır ya da önergelere süresi içinde cevap verilmemiştir.[983] Meclis soruşturması da anayasanın istediği çoğunluğun elde edilmesindeki güçlük nedeniyle etkili olamayacak olan denetim araçlarından bir diğeridir.

Anayasa değişikliği sonrası sadece siyasal gücün merkezileşmesi gerçekleşmemiş, Türkiye'nin idari yapısında da önemli oranda bir merkezileşme yaşanmıştır.[984] 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanının idari yapının neredeyse

---

[982] Anayasanın 98. maddesi şöyledir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.
Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.
Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.
Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.
Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.
Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir."

[983] 27. Yasama Döneminde, Meclis'e verilen 55.294 soru önergesinden 18.053'ü yanıtsız kalırken, 27.323'ü süresinden sonra yanıtlanmıştır. (Erişim) https://www.gazeteduvar.com.tr/meclisin-soru-onergesi-karnesi-3-sorudan-biri-yanitsiz-kaldi-haber-1542306, 14 Ocak 2023.

[984] Ozan Zengin, "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", ***Emek Araştırma Dergisi***, Sayı 1, 2019, s. 21.

tek hakimi olduğu ve tüm idari teşkilatı kontrol etmesine dayanan yeni bir idari yapılanma öngörülmüştür. Bakanlıklar ve bakanlıkların taşra teşkilatı üzerinde hakimiyeti bulunan cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan politika kurulları ve ofisler aracılığı ile de merkezi yönetim üzerinde önemli bir kontrol sağlamaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanının, meclisten bir yetki kanununa ve onayına ihtiyaç duymaksızın çıkaracağı kararnamelerle önemli bir düzenleme yetkisine sahip olduğu, üstelik olağanüstü hal döneminde çıkarılacak kararnamelerin yargısal denetiminin de olmadığı unutulmamalıdır.

4.7.3. 1982 Anayasası'nda Bütçe Hakkı ve Sayıştay

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile yapılan anayasa değişikliğine kadar, parlamenter sistem öngören 1982 Anayasası da önceki Cumhuriyet Anayasaları'nda olduğu gibi bütçe hakkına ilişkin hükümler içermekte, tıpkı önceki anayasalar da olduğu gibi bütçe kanununun onaylanmasında TBMM'yi yetkili kılmaktadır. Zaman içinde oldukça önemli ve büyük değişiklikler yapılmış olan 1982 Anayasası'ndaki en köklü değişiklik, parlamenter sistemi sona erdiren ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan ve hükümet sistemini bir tür başkanlık sistemine dönüştüren 2017 değişikliği ile gerçekleşmiştir. Bu köklü değişiklik parlamentonun sahip olduğu bütçe hakkı üzerinde de önemli değişimlere yol açmıştır. 2017 değişikliği ile Anayasa'nın 162, 163 ve 164. maddeleri ilga edilmiş, bütçe düzenlemesi "bütçe ve kesin hesap" başlığı altında 161. maddede düzenlenmiştir. Anayasa'nın 161. maddesine göre "*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*." Önceki 1961 Anayasası'nda da (m. 126) kabul edilen bu hüküm, bütçe kanunlarına niteliği gereği bütçe ile ilgili olmayan hükümler konulamayacağını ve bütçe kanunlarıyla mevcut kanunlarda bir değişiklik yapılamayacağını ifade etmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bütçe kanunlarının bu niteliğini dikkate almış, bütçe kanunlarıyla diğer kanunlarda yapılmak istenen değişikliklere geçit vermemiştir.[985]

[985] Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 223.

Maddenin devamında anayasa değişikliğine uygun olarak bütçe kanun teklifini cumhurbaşkanının TBMM'ye sunacağı düzenlenmiştir. Anılan hükme göre "*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır*." Anayasanın görüşme sürelerini belirtmesinin sebebi bütçenin mali yılbaşına yetişmesi zaruretidir. Aksi takdirde yürütme organı vergi toplayamayacağı gibi harcama yapması da mümkün olamayacaktır.[986]

Maddenin 4. fıkrası, bütçeye ilişkin en köklü değişikliği içerir. Bahse konu fıkra şöyledir: "*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır."* Önceki anayasa metninde yer almayan bu hüküm, çokça eleştiriye konu olmuştur. Zira düzenleme ile yasama organın elindeki en güçlü silah olan bütçe hakkının işlerliği ortadan kalkmış, parlamentonun bütçe yapımındaki etkinliği önemli ölçüde azalmıştır. Şu durumda artık yürütme organının kendisi için hayati önemde olan bütçeyi çıkarabilmek için uzlaşmak zorunda olduğu bir parlamento yoktur. Anayasadaki yeni düzenlemeye göre bütçenin yetişememesi halinde geçici bütçe kanunu çıkarılacak, o da çıkarılamamışsa önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre arttırılarak uygulanacaktır. Böylece bahse konu anayasal düzenlemeyle bütçenin denge denetim işlevi önemli derecede azalmıştır.[987] Ancak anayasada yer alan ve çokça eleştirilere konu olan bu hüküm dahi aşılmış, bütçe kanunu dışında alelade bir kanunla Cumhurbaşkanına harcama yetkisi verilmiştir. 5018 sayılı Kanun'a eklenen geçici 23. maddedeki düzenleme şu şekildedir: "*19/12/2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine*

---

[986] Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 684.

[987] Eleştiriler için bkz. Gözler, ***Türk Anayasa Hukuku***, s.685; Özbudun, ***Türk Anayasa Hukuku***, s. 224; Ayrıca, erkler arası krizi çözme düşüncesiyle çıkarılmış olsa da denge denetimi sağlayan bir unsurun kuvvetlerden biri lehine kaldırılmasının ilkenin özüne zarar verdiği yönündeki görüş için bkz. Eren, s. 799-800. Yürütmenin bütçesiz kalmasının önüne geçilmesi ve kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi için getirilmiş olmakla beraber düzenlemenin TBMM'nin denetim imkanlarını elinden alabileceği hakkında bkz. Hasan Tunç, ***Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı***, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2019, s. 293. Anayasal düzenlemenin yasama ve yürütme erkleri arasında çıkması muhtemel bir krizi önleyecek olması için bkz. Yavuz Atar, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 266.

ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir." İptal kararları geriye yürümeyecek olan Anayasa Mahkemesi, yürütmesini durdurmadığı kanun hükmünü, anayasaya aykırı bir şekilde harcamalar yapıldıktan sonra iptal etmiştir. Mahkeme, bütçe hakkını da tanımladığı gerekçesinde: "*Bütçeler genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgelerdir. Bununla birlikte bütçe kanunları, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için yetki ve izin verilmesini düzenleyen kanunlardır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetki, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının gereğidir.*

Bu itibarla kural TBMM'nin bütçe kanunlarıyla ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini, bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılan ve bütçeyle verilen ödeneğin üstünde harcama yapılamayacağını belirten anayasal hükümlere aykırılık oluşturmakta ve bütçe hakkıyla bağdaşmamaktadır."[988]

161. maddenin 5. ve 6. fıkrasına göre "*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır*."

Maddenin 7. fıkrasında, kanunilik ilkesi uyarınca cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bütçeye müdahale edilemeyeceği düzenlenmiştir.[989] Fıkra hükmü şöyledir: "*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*"

8. fıkra hükmüne göre "*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur*."

Kesinhesaba ilişkin anayasadaki düzenlemelere göre "*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel*

[988] Anayasa Mahkemesinin 13.10.2022 tarih 2021/133 Esas ve 2022/120 Karar sayılı kararı.
[989] Güveyi, s. 1367.

uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar. Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılamamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır."

Bütçe kanununu, diğer kanunlardan farklı kılan bir diğer özelliği, cumhurbaşkanı tarafından veto edilememesidir (m. 89/2). Ancak bütçe kanunları Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında değildir.

Sayıştay, Anayasanın Yargı Başlıklı Üçüncü Bölümünde 160. maddede düzenlenmiştir. Madde hükmü şöyledir: "*Sayıştay, 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 görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. (Ek üçüncü fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.) Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.*"

Daha önce değindiğimiz 161. maddede ise bütçe ve kesin hesaba ilişkin hükümler yer almaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimine ilişkin düzenleme ise 165. maddede şu şekilde yer almaktadır: "*Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir*." Anayasanın atıf yaptığı kanunlar; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'dur.

4.7.4. Sayıştayın Görevleri ve Denetim Kapsamı

Sayıştayın görevleri ve denetim kapsamına ilişkin birincil kaynaklar, Anayasa'nın 160, 161 ve 165. maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almaktadır. Ayrıca 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu da bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir. Anılan mevzuat hükümleri uyarınca Sayıştayın asli görevleri yargılama, denetim ve denetim faaliyeti sonucunda hazırlanan raporlamadır.

6085 sayılı Kanun, Sayıştayın görevlerini 5. maddesinde şu şekilde saymıştır: "*Sayıştay; a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar. b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar. c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.*"

Sayıştayın birincil görevi olan denetime geçmeden önce Sayıştayın denetim kapsamını görmek faydalı olacaktır. 6085 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre "*Sayıştay; a) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),*

b) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,

c) 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 kullanımını,

ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini, denetler.

(Ek paragraf: 14/1/2016-6661/19 md.) (a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

(2) Sayıştay; yapılan andlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini de denetler.

(3) 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir."

Sayıştayın denetim kapsamını oldukça geniş bir şekilde ele alan 6085 sayılı Kanun bunun nedenini genel gerekçesinde şu şekilde açıklamıştır: "*Dünyada kabul gören temel yaklaşım, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan Sayıştaylar tarafından denetlenmesidir.*

Hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanarak kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılabilmesini gerçekleştirmek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve adına denetim yapan Sayıştayın temel işlevlerindendir.

Adı geçen çalışma grubunun önerilerine, paralel olarak, "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'na göre de, kamu kaynağı kullanan ancak Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve özel kanunların çeşitli kurumlara Sayıştay denetiminden muafiyet tanınmasına imkân veren maddelerinin kaldırılması, böylece kamu kaynağı kullanımının parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine imkân sağlanması öngörülmüştür."

Kanun'un bu gerekçesi denetim kapsamının neden geniş tutulması konusunda oldukça doyurucu bir açıklama ihtiva etmektedir. Fakat 2010 tarihli Kanun'un

yasalaşmasından sonra bütçe dışı tutulan, dolayısıyla Sayıştay denetimine tâbi olmayan kuruluşların sayısında artış gözlenmiştir. Kuşkusuz bu kuruluşlardan en önemlisi, yapısı itibariyle en büyüğü ve en çok tartışılanı Türkiye Varlık Fonu (TVF) olmuştur. Cumhurbaşkanlığına bağlı olan aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanlığı'nı Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yaptığı[990] TVF'nin kuruluşu, 19.08.2016 tarihinde kabul edilen 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la gerçekleşmiştir. Kanun'un 1. maddesine göre fonun amacı "*sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek*"tir. Kanun'un gerekçesinde ise TVF'nin amaçları çok daha geniş bir şekilde sayılmıştır. Buna göre Kanun'un amacı; reel sektör yatırımlarına ve büyük projelere kaynak sağlamak, G20 ülkeleri arasında varlık fonu olmayan tek ülke olmaktan çıkmak, finansal piyasalardaki dalgalanmalara müdahale ederek finansal istikrarı sağlamak, dış politikada bir araç olarak kullanabilmek, sermaye piyasalarında, bankacılık sektörünün hakim rolünü azaltarak finansal çeşitliliği artırmak, kalkınmaya ve büyümeye katkı sağlamak, istihdamı arttırmak, arz güvenliğini sağlamak üzere petrol ve doğalgaz gibi stratejik sektörlere bürokratik engellere tâbi olmadan doğrudan yatırım yapabilmektir. Görüleceği üzere Kanun'da ve Kanun'un gerekçesinde TVF'ye ilişkin birçok amaç belirtilmiş, fona önemli bir misyon yüklenmiştir.[991]

Portföyünde 29 şirket, 2 lisans ve 46 taşınmaz mevcut olan TVF, Türkiye'nin en büyük şirketlerinden bazılarını bünyesinde toplamıştır. Ziraat Bankası, Halkbank, Vakıfbank gibi kamu bankaları, Türk Hava Yolları, PTT gibi sektörünün en büyük kuruluşları, BOTAŞ, Türkiye Petrolleri, Türk Telekom, Turkcell gibi büyük ve öncü şirketler, TVF portföyünde yer alan şirketlerden bazılarıdır.[992]

TVF'nin kaynakları, 6741 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "Türkiye Varlık Fonunun kaynakları ve finansman sağlanması" başlığı altında düzenlenmiştir. Anılan hükmün a bendine göre "*Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından; özelleştirme kapsam ve programında bulunan ve Türkiye Varlık Fonuna devrine karar verilen kuruluş ve*

[990] (Erişim) https://www.tvf.com.tr/biz-kimiz/yonetim/yonetim-kurulu, 17 Ocak 2023.
[991] Sayılan bu amaçların eleştirisi için bkz. Muhammed Durdu, ***Türkiye'de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu***, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2018, s. 161-164.
[992] (Erişim) https://www.tvf.com.tr/portfoyumuz, 17 Ocak 2023.

varlıklar ile Özelleştirme Fonundan Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına karar verilen nakit fazlasından", en çok tartışma konusu olan b bendine göre "*Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufu altında bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıklardan; Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenlerden*" sağlanacağı belirtilmiştir. Kanunun bu hükmüyle hiçbir sınırlama olmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan ihtiyaç fazlası gelir, kaynak ve varlıkların cumhurbaşkanı tarafından TVF'ye aktarılabileceği öngörülmüştür. Düzenlemeyle bütçe dışında faaliyet gösteren TVF'ye bütçe kapsamındaki kaynakların aktarılmasının ve böylece bütçe dışına çıkarılmasının yolu açılmıştır.[993]

Kanun'un 8. maddesinin (5) numaralı fıkrasındaki düzenleme ise TVF'yi Sayıştay denetiminin dışına çıkarmıştır. Bahse konu Kanun hükmüne göre, 31.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanun hükümleri, Türkiye Varlık Fonu ve Şirketler ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında uygulanmayacaktır. Kanun'la şirket, alt fonlar ve şirket tarafından kurulan diğer şirketler, Sayıştay denetimine tâbi kılınmazken, TVF'ye devredilen şirketler üzerindeyse Sayıştay denetimi devam etmektedir.

Sayıştay denetimi dışında tutulan TVF'nin denetimine ilişkin düzenlemeyse Kanun'un 6. maddesinde şu şekilde yer almaktadır: *"(1) Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonlar bağımsız denetime tabidir. Şirket, 6362 sayılı Kanun kapsamında kurumsal yönetim düzenlemelerine uyar.*

(2) Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bağımsız denetimden geçmiş yıllık mali tabloları ile faaliyetleri, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek sermaye piyasaları, finans, ekonomi, maliye, bankacılık, kalkınma alanlarında uzman en az üç merkezi denetim elemanı tarafından bağımsız denetim standartları çerçevesinde denetlenir. Denetim sonucunda hazırlanacak rapor her yıl ağustos ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanına sunulur.

(3) Şirket, Şirket tarafından kurulacak diğer şirketler, Türkiye Varlık Fonu ve Türkiye Varlık Fonu bünyesinde kurulacak alt fonların bir önceki yıla ait mali

[993] Muhammet Durdu, "Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü Çerçevesinde Türkiye Varlık Fonu'nun Hukukiliği", ***Mali Hukuk Dergisi***, Cilt 14, Sayı 168, 2018, s. 3296.

tabloları ile faaliyetleri, her yıl ekim ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından, birinci ve ikinci fıkralar kapsamında hazırlanan ve Cumhurbaşkanlığı tarafından gönderilen denetim raporları üzerinden görüşülerek denetlenir."

Kanun'un bu maddesiyle TVF için iki denetim öngörülmüştür. Birincisi, bağımsız dış denetim. İkincisi ise cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek kişiler vasıtasıyla gerçekleştirilen kamu denetimidir. Kanun'un öngördüğü kamusal denetimde Cumhurbaşkanı, aynı zamanda yönetim kurulu başkanı olduğu TVF'nin denetimi için üç merkezi denetim elemanını seçmekte, kamu görevlisi olan üç denetçi tarafından hazırlanan denetim raporu yine fonun yönetim kurulu başkanı olan cumhurbaşkanına onay için sunulmaktadır. Kanun'un öngördüğü bu denetim mekanizmasının denetim kavramıyla izahı mümkün değildir.

Gerçekleştirilen denetimlerin hiçbiri TBMM adına yapılmamakta fakat dış denetimler sonucu elde edilen denetim bulguları TBMM'ye gönderilmektedir. Böylece Anayasa'nın 165. maddesinin aradığı TBMM denetimi şartı yerine getirildiği kabul edilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de kararlarında Sayıştay denetiminin zorunlu olmadığına, anayasal zorunluluk olan TBMM denetimine imkân tanıması şartıyla Sayıştay dışındaki denetim aygıtlarıyla yapılacak denetimin yasa koyucunun takdirinde olduğuna ve önemli olanın TBMM'ye denetim olanağının tanınması olduğuna hükmetmiştir.[994]

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi, kanun koyucunun takdir yetki alanına girmek istememesi nedeniyle Sayıştaydan farklı dış denetim araçlarını yeterli görmüş olsa da kamu kaynakları kullanacak bu büyüklükteki bir fonun Sayıştay denetimi dışında bırakılması kabul edilebilir değildir. Şöyle ki: Öncelikle Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim alelade bir dış denetim değildir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim halkın temsilcileri adına, dolayısıyla halk adına gerçekleştirilen bir denetimdir. Oysa kanunun öngördüğü denetim, TBMM adına gerçekleştirilmemekte, fonun Sayıştay denetimi dışında bırakılmasıyla kamu kaynaklarını halk adına denetim yetkisine sahip olan TBMM'nin bu yetkisi elinden alınmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararının karşı oy yazısında da durum şu

[994] Anayasa Mahkemesinin 05.05.1987 tarih ve 1986/1 Esas ve 1987/10 Karar sayılı kararı; Anayasa Mahkemesinin 18.01.2018 tarih ve 2016/180 esas ve 2018/4 Karar sayılı kararı. Anayasa Mahkemesi kararları ve konu ile ilgili olarak bkz. Durdu, ***Türkiye'de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu***, s. 178-179.

şekilde ifade edilmiştir: "*bağımsız ve ulus adına denetiminin sınırlanması ve alana müdahale edildiği algısı oluşturmaktadır."* İkincisi, kanunun devasa büyüklükteki bir kamu fonun denetimine ilişkin hükümleri, denetim olgusuna tamamen terstir. Denetlenmesi gereken tarafından seçilen kamu görevlisi denetçiler, kendilerini seçen ve aynı zamanda cumhurbaşkanı olan yönetim kurulu başkanlığındaki bir şirketi denetlemekte, hazırlanan denetim raporu onay için yeniden denetlenen şirketin yönetim kurulu başkanlığını da yürüten cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Böyle bir denetimin gerçek anlamda bir denetim olamayacağı izahtan varestedir. Bu büyüklükteki bir fonun hiçbir sınırlama ve izne tâbi olmaksızın borçlanabileceği[995] de düşünüldüğünde fonun Sayıştay denetimi dışında tutulmasının ne kadar hayati önemde olduğu anlaşılacaktır. Fonun yapısına yönelik eleştiriler başka bir çalışmanın konusu olmakla beraber çalışmamızı ilgilendiren kısmına ilişkin şu söylenebilir: Anayasa değişikliği ile sistemin odağında yer alan cumhurbaşkanının yönetim kurulu başkanı olduğu ve tüm yönetimini atadığı, devasa büyüklükteki bir kamu fonunu kullanan TVF'nin Sayıştay denetimi kapsamına alınarak Meclis denetiminin sağlanması, fonun yapısından kaynaklanan mahsurları az da olsa gidermesi bakımından önemlidir.[996]

Bakanlıklar bünyesinde kurulan bazı ajanslar da doğrudan Sayıştay denetiminden yoksun bırakılmıştır. Gelir elde eden ve harcama yapan bu kuruluşlardan biri, Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesinde kurulan Türkiye Turizm, Tanıtım ve Geliştirme Ajansı'dır. 7183 sayılı Türkiye Turizm Tanıtım ve Geliştirme Ajansı Hakkında Kanun'la kurulan Ajansın, denetimine ilişkin 7. maddesinde *"(1) Ajansın Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Finansal Raporlama Standartlarına uygun olarak hazırlanan yıllık finansal tabloları bağımsız denetime tabidir. Bağımsız denetim, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından kamu yararını ilgilendiren kuruluşların denetimini yapmak üzere yetkilendirilen bağımsız denetim kuruluşlarının en az*

[995] 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 8. maddesinin son fıkrasına göre "*Kamu mevduat bankaları ile özel yatırım ve kalkınma bankaları, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ve Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlarca sağlanacak her türlü dış imkân ile diğer kurum ve kuruluşlar lehine verilecek garantiler Müsteşarlığın iznine tabidir.*"

[996] TVF, yatırımları ve borçları bütçeye dahil edilmediği, bu nedenle yıllık bütçe rakamlarının toplulaştırılamadığı ve bütçe analizinin yapılmasını güçleştirdiği, vatandaşların bütçeye ilişkin sürece dahil olamadıkları, Fonun hesap verebilir ve şeffaf olmadığı yönünde Avrupa Komisyonunun Türkiye Raporlarında sıklıkla eleştirilere konu olmuştur. Örneğin bkz. Avrupa Komisyonu 2022 Türkiye Raporu, s. 22, 77.

üçünden teklif alınmak suretiyle İcra Kurulu tarafından yaptırılır. (2) Denetim sonucunda düzenlenen bağımsız denetim raporları Sayıştaya gönderilir. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar." Kanun'un 8. maddesine göre ise "*bu Kanunun 7 nci maddesinin ikinci fıkrası hükmü hariç 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununa tabi değildir*." Böylece kanun koyucu bir kez daha anayasal zorunluluk olan TBMM denetimini doğrudan Sayıştay eliyle değil de bağımsız denetim raporlarının Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulması yoluyla aşmaya çalışmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, 30.12.2020 tarih ve 31350 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla kurulan Türkiye Çevre Ajansı'nın denetimine ilişkin ise kanunda bir düzenleme yapılmamıştır. 2021 yılı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 2021 yılı Sayıştay denetim raporunda, 801.386.000,00 TL hazine yardımı aktarıldığı belirtilen Ajansa şu ana kadar Sayıştay denetimi yapılmamıştır. Ancak henüz yeni kurulmuş Ajansın, kuruluş kanununda denetime ilişkin bir hüküm bulunmaması nedeniyle 6085 sayılı Kanun'un 4. maddesine tâbi olduğu ve Sayıştay denetimi kapsamında yer aldığı kabul edilmelidir.

Kamu kaynağı kullanan tüm kurum ve kuruluşların Sayıştay kapsamına alınması ve böylece Meclis denetiminin sağlanması, bütçe hakkının bir gereği olduğu kadar kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın temini için de hayati öneme sahiptir. Ayrıca Sayıştayın denetim kapsamının genişletilmesi tek başına yeterli değildir. Sayıştayın denetimi kapsamındaki tüm kurum ve kuruluşları denetleyebilmesi de büyük bir öneme sahiptir.

4.7.4.1. Denetim

Sayıştayın asli görevlerinden biri daha önce de belirttiğimiz üzere denetimdir. Yüksek denetim kurumlarının kabul edilen uluslararası standartlarına göre denetim; kamu kaynaklarının etkin, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanımı konusunda yurttaşlara güvence vermeyi ifade etmektedir. Demokrasinin ve hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsuru olan bu görev, yüksek denetim organları vasıtasıyla yerine

getirilmektedir.[997] Harcama sonrası dış denetim yapan Sayıştayın gerçekleştirdiği denetimin amaçları 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 34. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Sayıştay denetimi "*a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, ç) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, amacıyla gerçekleştirilir*." Bu düzenleme ışığında denetimle; bütçe hakkının gereği olarak kamu kaynaklarının kullanımında meclis ve kamuoyu denetimine olanak tanınması, kamu harcamalarında hukuka uygunluğun sağlanması, kamu idarelerinin stratejik hedeflerine ulaşıp ulaşamadıklarının gözlenmesi ve kamu kaynaklarının kullanımında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaçlara ulaşılmasıyla etkin bir kamu yönetimi sağlanacağı gibi siyasal rejimin demokratik ve hukuk devleti niteliği de güçlenecektir.

Kanun'un 35. maddesinde ise denetimin genel esasları düzenlenmiştir. Kanun'un bu maddesinin 1/a fıkrasına göre Sayıştayın denetim faaliyeti; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesini, ayrıca kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygunluğunun değerlendirilmesini ifade eder. Sayıştay yerindelik denetimi yapamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alamaz. Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek düzenlilik denetiminde *"kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti yapılır."* Kamu idarelerinin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun iş ve işlemlerin gerekliliği, ölçülülüğü, uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren, yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Raporlar, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak görüş ve talepler içeremez (6085 sayılı Kanun m.35-2/a-b). Sayıştay denetimi faaliyetini uluslararası denetim standartlarına uygun olarak, bağımsız ve tarafsız olarak yürütür. Denetim faaliyetinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde Sayıştaya talimat verilemez.

[997] Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) s. 11. (Erişim) https://sayistay.gov.tr/files/866_issai.pdf, 20 Ocak 2023.

Kanun koyucu 35. maddede yer alan hükümlerle Sayıştayın neleri yapmaması gerektiğini de ayrıca düzenlemiştir. Özellikle etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetimini içeren performans denetiminin bir yerindelik denetimi olabileceğine ilişkin çekincenin bir ürünü olan bu yasal düzenlemenin 35/2-b de Sayıştayın "*yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu*" düzenleyemeyeceği öngörülmüş, fakat madde hükmünde yer alan "*…etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle…*" ibaresi Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarihli ve 2012/102 E. 2012/207 K. sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Denetim süreci ise Sayıştay Kanunu'nun 37. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

a) Denetimin planlanması,

b) Denetim programının hazırlanması ve uygulanması,

c) Sonuçların ve tavsiyelerin raporlanması,

ç) Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi,

d) Raporların izlenmesi aşamalarından oluşmaktadır.

Kanun'un 37. maddesinde belirtilen bu denetim süreci düzenlilik ve performans denetim rehberinde çok daha ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen düzenlilik ve performans denetim sonucunda raporlar hazırlanmakta ve bu raporlar TBMM'ye sunulmaktadır. Ancak daha önce Kanun'un 35. maddesine göre taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından mevzuata ve diğer hususlara uygunluk bakımından değerlendirilmektedir. Benzer bir düzenleme daha ayrıntılı bir şekilde Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 35. maddesinde yer almaktadır. Yönetmeliğin bu hükmüne göre kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda denetim grup başkanlıkları tarafından hazırlanan taslak denetim raporları, ilgili kamu idaresine gönderilmeden önce biri başkan olmak üzere üç uzman denetçiden oluşan değerlendirme komisyonları tarafından değerlendirilmek üzere Başkanlığa sunulur.

Değerlendirme Komisyonu, taslak denetim raporlarını mevzuata ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşlere uygunluğu yönünden değerlendirerek raporunu ilgili gruba gönderilmek üzere Başkanlığa sunar. Denetim ekibinin komisyon görüşüne katılmaması halinde, ilgili grup başkanının görüşüne göre denetim ekibi tarafından düzeltilen taslak rapor ilgili kamu idaresine gönderilmesi için grup başkanı tarafından Başkanlığa sunulur.

Kamu idarelerine gönderilen taslak denetim raporları, kamu idareleri tarafından 30 gün içinde cevaplandırılır. Denetim grup başkanlıkları, kamu idareleri tarafından gönderilen bu cevapları da dikkate alarak denetim raporlarını düzenler. Denetim raporları, Sayıştay dairelerinin görüşleri alınmak üzere raporun ilgili olduğu yılın bitimini takip eden mayıs ayı sonuna kadar Başkanlığa sunulur. Bu raporlara kamu idarelerinin cevapları ve rapor değerlendirme komisyonlarının görüşleri de eklenir.

Daireler, raporlar hakkındaki görüşlerini Başkanlığa sunar. Daireler denetim raporları hakkında görüş oluştururken, söz konusu raporların Kanun'da öngörülen amaç, çerçeve ve sınırlar içinde olup olmadığı, Başkanlıkça çıkarılan yönetmelik, usul ve esaslar ile denetim rehberleri ve genelgelere uygunluğu yönünden inceleme yapar ve bu hususlara uygunluk taşımayan raporların düzeltilmesine ilişkin görüşünü Başkanlığa sunar. Başkanlık bu raporları görüşünü almak üzere Rapor Değerlendirme Kuruluna gönderir.

Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.

Özetle Sayıştay denetim grupları tarafından hazırlanan denetim raporları Rapor Değerlendirme Komisyonunun değerlendirmesi, denetlenen kamu idarelerinin cevapları, Sayıştay ilgili dairesinin ve daha sonra Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşleri alındıktan sonra bir Sayıştay raporu haline gelmekte ve işte bu şekilde hazırlanan rapor TBMM'ye sunulmaktadır. Sayıştay denetim raporlarının sansürlendiği yönündeki başta muhalefet partileri olmak üzere dile getirilen eleştirilerin önemli bir nedeni de denetim raporlarının geçirdiği bu aşamalardır.

Sayıştay denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2. ve 36. maddelerine göre düzenlilik ve performans denetiminden oluşmaktadır.

- **Düzenlilik Denetimi**

Düzenlilik denetimi Sayıştayın gerçekleştirdiği geleneksel denetim türüdür. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2. maddesine göre düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetiminden oluşur. Kanun'un 36. maddesine göre "*Düzenlilik denetimi; a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir*." Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 13. maddesinde ve Düzenlilik Denetim Rehberi'nde, bu sayılanlara bir de "*kanun ve diğer hukuki düzenlemelere aykırı işlemler nedeni ile sebep olunan kamu zararlarını tespit etmek*" hükmü eklenmiştir.[998] Zira düzenlilik denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararlarına ilişkin olarak yargılamaya esas rapor düzenlenmektedir (Sayıştay Denetim Yönetmeliği m. 14/f).[999] Özetle düzenlilik denetimi; mali denetim, uygunluk denetimi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi ve kamu zararının tespiti halinde yargılama unsurlarını ihtiva eden bir denetim türüdür. Düzenlilik denetiminin hedefiyse "*denetlenen kamu idaresinin mali rapor ve tablolarında ve bunları oluşturan hesap ve işlemlerde açıkça veya zımnen ifade edilen beyanların doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğunun*" denetçi tarafından tespit edilmesidir.[1000]

Düzenlilik denetimleri olan mali denetim ve uygunluk denetimlerinin her ikisinin de malzemesi, kamu idareleri tarafından oluşturulan mali raporlar ve tablolar ile ekleridir.[1001] Mali raporlar ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim, mali denetim iken, bu mali rapor ve denetimlerin dayanağını teşkil eden işlemlerin

---

[998] Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, Versiyon 2018/4, s. 3. (Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/files/562_Duzenlilik%20Denetim%20Rehberi%20v4.pdf, 28 Ocak 2023.

[999] Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 47. maddesine göre "*Düzenlilik denetimi dışındaki denetim ve incelemeler sırasında bir kamu zararının olduğu kanaatine varıldığında bu durum gerekçesiyle birlikte Başkanlığa bildirilir. Kamu zararı iddiası ilgili kamu idaresinin denetimini yapan denetim grup başkanlığı tarafından sonuçlandırılır.*" Böylece Yönetmelik kamu zararını sadece düzenlilik denetimine hasretmemiştir.

[1000] Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, s. 5.

[1001] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 123.

hukuka uygunluğuna ilişkin denetimse uygunluk denetimidir ve her iki denetim, konu bazlı denetim, proje denetimi gibi bazı istisnalar dışında birlikte yürütülmesi zorunlu denetimlerdir.[1002] Denetimin bu şekilde birlikte yapılıyor olması; mali denetim, uygunluk denetimi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi ve kamu zararının tespitini içeren dört temel unsurun yer aldığı bütüncül bir denetim raporuna olanak tanımaktadır. Düzenlilik denetim raporlarında sadece mali denetime ilişkin bulgu ve görüşler yer almakta, uygunluk denetimine ilişkin ayrı bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bu durum yeknesak bir raporun ortaya çıkmasına ve hazırlanan raporların parlamento ve kamuoyu tarafından daha iyi anlaşılmasına imkan vermektedir. Ancak öte yandan denetim görüşünün mali denetime ilişkin olması, uygunluk denetim sonuçlarını gölgede bırakmakta, oldukça önemli denetim bulguları "Diğer Bulgular" başlığı altında önemsiz bir denetim sonucu izlenimi yaratmaktadır ki bu durum uluslararası denetim standartları açısından da yerinde değildir. Birlikte yürütülen mali denetimin ve uygunluk denetiminin birbirinden ayrı bir şekilde yürütülmesi ise önerilen çözüm önerilerinden biridir.[1003]

Mali denetimlerde kamu kuruluşlarının mali tabloları kurumsal bazlı değerlendirilirken, uygunluk denetiminde tekil işlemlere odaklanılmakta ve gerçekleştirilen işlemler, yargısal faaliyetle kesin hükme bağlanılmaktadır.[1004] Yargısal faaliyet yürüten yüksek denetim organları, genellikle tekil işlemlerin incelenmesine ve bunları kesin hükme bağlamaya yoğunlaşırlar. Buna mukabil ofis tipi Sayıştaylar, mali tablolar üzerinde çalışmakta ve raporlarıyla parlamentoyu bilgilendirmeye odaklanmışlardır. Türk Sayıştayı da çalışmalarının önemli bir kısmını, yargısal faaliyetlere ayırmakta, mali denetim, yargısal faaliyetlerinin gerisinde kalmaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden biri, Türkiye'de mali işlemlerin muhasebe birimleri bazında tutuluyor olması ve Türkiye'de kamu kuruluşlarının birden fazla muhasebe biriminin bulunmasıdır. Özellikle aynı tüzel kişilik içerisinde yer alan genel bütçeli idareler, kurum düzeyinde mali tablo oluşturamamaktadır.[1005] Bu durum, Sayıştayın bütüncül bir mali denetimine olanak

[1002] Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, s. 9.
[1003] Murat İnce, "Sayıştay Düzenlilik Denetimleri İçin Bir Model Önerisi", ***Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü 22. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu***, 2022, s. 133-136.
[1004] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 123.
[1005] Muhammet Mustafa Altunbaş, ***Sayıştay'ın Düzenlilik Denetiminin İncelenmesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliğinin Analizi***, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,

tanımamaktadır.[1006] Sayıştayın kuruluş yıllarında teknik ve fiziki imkânsızlıklar nedeniyle mali denetim gelişememiş, Sayıştay daha ziyade yargısal faaliyetlere odaklanmıştır. Türkiye'deki mevcut mali yapı bugün de Sayıştayın sağlıklı mali denetiminin önündeki önemli engellerden biridir. Bu nedenle de Sayıştay çalışmalarının önemli bir kısmını yargısal faaliyete ayırmaktadır.

Düzenlilik denetim süreci; planlama, uygulama, raporlama ve izleme aşamalarından oluşmaktadır. Düzenlilik Denetim Rehberi'nde ayrıntıları ile açıklanan bu denetim sürecinin ilk aşaması olan planlama aşamasında özetle; denetlenecek kurumun tanınması, muhasebe ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi, denetim planının hazırlanması işlemleri yapılır. İkinci aşamada belirlenen denetim planına uygun olarak denetimin yürütülmesi aşamasına geçilir. Denetim sonuçlarının değerlendirilmesi ve tamamlanması sonrası bir sonraki aşama olan raporlama aşamasına geçilir. Bu aşamada denetim raporu ve kamu zararının tespit edilmiş olması halinde yargılamaya esas raporlar hazırlanır. İzleme, denetim sürecinin son aşamasıdır. Düzenlilik denetiminin bu bölümü, denetim sürecinin tüm aşamalarının gözden geçirildiği denetimin izlenmesi ve denetim raporlarında yer alan bulgulara ilişkin tavsiyelerin denetlenen kamu idareleri tarafından ne ölçüde yerine getirildiğinin değerlendirildiği denetim sonuçlarının izlenmesinden oluşmaktadır.

6085 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre "g*enel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak"* yürütülecek olan Sayıştay denetimi sırasında dikkate alınacak olan bu uluslararası standartlar INTOSAI tarafından belirlenmiştir.[1007]

- **Mali Denetim**

Mali denetim, 6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinde "*Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme*

Ankara, 2014, s. 112; Türkiye'de 1.162 saymanlık müdürlüğünün, tahakkuk esaslı ve muhasebe bazlı olarak kayıt tuttuklarına dair bkz. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2021 Yılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, 2022, s. 1. (Erişim) https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2022/05/Muhasebat-Genel-Mudurlugu-2021-Yili-Birim-Faaliyet-Raporu.pdf, 28 Ocak 2023; Yine Sayıştay 2022 Genel Uygunluk Bildiriminde 2.307 muhasebe birimine ait verinin, 225 kamu idaresi kesin hesabına ve söz konusu kamu idaresi kesin hesaplarının da merkezi yönetim kesin hesabına doğru yansıtılıp yansıtılmadığını ele almıştır. Bkz. Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi**. Ankara, 2023, s. 5.

[1006] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 123-124.

[1007] Bu denetim standartları: Kuruluş Prensipleri (ISSAI 1 Lima Deklarasyonu), Sayıştayların Fonksiyonlarına İlişkin Standartlar (ISSAI 10-40), Temel Denetim Prensipleri (ISSAI 100-400), Denetim Rehberleri, Mali Denetim Uygulama Rehberleri (ISSAI 1000-2999), Uygunluk Denetimi Uygulama Rehberleri (ISSAI 4000-4999). Bkz. Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, s. 15.

sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi" olarak tanımlanmıştır. Mali denetimle, kamu idarelerinin mali işlem ve kayıtlarının doğruluğu ve güvenilirliğinin denetimi gerçekleşmektedir. Harcama sonrası gerçekleşecek bu denetimin yapılabilmesi muhasebe düzenine uygun yapılan kayıtlar üzerinden gerçekleşir. Dolayısıyla mali denetim bir yönüyle bir muhasebe denetimidir.[1008] Bu denetim, muhasebe kayıtlarının, muhasebe ilkelerine göre kaydının yapılması, bu kayıtların ilgili kamu idaresinin mali verilerini yansıtıp yansıtmadığı ve son olarak mali analizin yapılması aşamalarından ibarettir.

Muhasebe standartlarına ve ilkelerine uygun kayıt ve belge düzeninin tutulması mali denetimin birinci aşamasıdır. İkinci aşama hazırlanan mali tabloların kamu idarelerinin mali durumunu ne ölçüde yansıttığının ölçülmesine ilişkindir. Başka bir ifade ile ikinci aşamada mali verilerin doğruluğuna yönelik bir araştırma işlemi gerçekleştirilir. Ve nihayet üçüncü aşamada kamu idarelerinin mali tabloları değerlendirilmekte, mali analizi yapılmaktadır.[1009]

Mali denetim, 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde de dış denetimi gerçekleştiren Sayıştayın uluslararası standartları dikkate alarak "*kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi*" olarak tanımlanmıştır. Her iki kanunda da mali denetimin uluslararası standartlara uygun bir şekilde kamu idareleri ölçeğinde yapılacağı öngörülmüştür. Ne var ki bu düzenlemelerin saymanlıklar düzeyinde örgütlenen ve kamu idarelerinin taşra teşkilatlarını da içeren konsolide bir bütçenin yokluğu nedeniyle Türkiye'de uygulanması güç düzenlemelerdir.[1010]

Mali denetim açısından karşılaşılan zorluklardan biri de kamu kurumlarının sahip oldukları döner sermaye işletmelerinin varlığıdır. Döner sermaye işletmelerinin 5018 sayılı Kanun'un Geçici 11. maddesinde 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edileceği ve bağlı bulunduğu kamu idarelerinin bütçeleri içine alınacağı öngörülmüşse de söz konusu fıkra hükmü 2008 yılında yürürlükten kaldırılmış, kamu idarelerindeki döner sermaye işletmelerinin 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı

[1008] Doğan Bayar, "Mali Denetim Nedir", ***Maliye Dergisi***, Sayı 155, 2008, s. 3.
[1009] Mustafa Taytak, Ercan Bahtiyar, "Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay'ının Rolü", ***Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 20, Sayı 4, 2015, s. 272-273.
[1010] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 120.

belirtilmiştir. Fakat bugüne kadar sözü edilen yapılandırma gerçekleşmemiştir.[1011] Hazine ve Maliye Bakanlığının 2021 yılında açıkladığı "Ekonomi Reformu Eylem Planı"nda da döner sermayelerin 2022 yılı bütçesinden itibaren aşamalı olarak merkezi yönetim bütçesine dahil edileceği ve böylece bütçe hakkının kapsamının genişletileceği takvime bağlanmış fakat başarılamamıştır.[1012]

Döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin bağlı bulunduğu idare veya bakanlık tarafından oluşturuluyor olması, gelirlerinin ve harcamalarının bir kısmının kendi bütçelerinden gerçekleştiriyor olmaları gibi nedenlerle döner sermaye işletmeleri ve bağlı bulunduğu kamu idaresinin mali tabloları ayrı incelemeye konu edilmekte, bu durum bütüncül bir raporun hazırlanması güçleşmektedir. Bütçe hakkına aykırı olan ve bütçenin birliği ilkesini zedeleyen bu uygulama meclis denetimini de zayıflatmaktadır. Döner sermaye işletme sayısının 2.498 olduğu[1013] ve bu işletmelerin 2021 yılında gerçekleşen gelirleri toplamının 148.6 milyar TL., giderleri toplamının ise 133.7 milyar TL. olduğu[1014] düşünüldüğünde çok büyük bir miktarda bir gelirin ve harcamanın bütüncül bir şekilde mali tablolara dönüştürülemediği ve raporlanamadığı, merkezi bütçe dışında tutulan bu büyüklükteki kamu geliri ve gideri üzerinde meclis denetiminin tam olarak sağlanamadığı söylenebilir.

- **Uygunluk Denetimi**

Uygunluk denetimi, denetime konu kamu kuruluşların faaliyetlerinin kanunlara ve benzeri düzenlemelere uygunluğunun denetimidir.[1015] Bu denetimle kamu kurumunun gerçekleştirdiği mali işlemlerinin belirlenen kurallara ne derece uyduğu saptanır.[1016] Sayıştayların uzun bir süredir sahip olduğu bu denetim türü sonunda Sayıştayın yapısına bağlı olarak ofis tipi Sayıştaylarda raporlama, yargılama yapan Sayıştaylarda yargısal faaliyet gerçekleştirilir.

6085 sayılı Kanun'un 2. maddesine göre uygunluk denetimi: "*Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi*"dir. 5018 sayılı Kanun'da da paralel bir düzenleme mevcuttur. Yargısal yetkileri bulunan Türk

[1011] (Erişim) https://muhasebat.hmb.gov.tr/doner-sermaye-hakkinda, 03 Ağustos 2023.
[1012](Erişim) https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/03/Ekonomi-Reform-Takvimi.pdf, 03 Ağustos 2023.
[1013] (Erişim) https://muhasebat.hmb.gov.tr/bunyesinde-doner-sermayeli-isletme-bulunan-idareler-ve-isletmeleri, 03 Ağustos 2023.
[1014] (Erişim) https://muhasebat.hmb.gov.tr/dmis-istatistikler, 03 Ağustos 2023.
[1015] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 112.
[1016] ISSAI 400, Uygunluk Denetimi Prensipleri, m.13.

Sayıştayının kuruluşundan bugüne kadar sürdürdüğü bu en eski denetim türü, mali işlemlerdeki hukuka aykırılıkların tespit edilmesine ve kamu zararına sebebiyet verenlerin sorumluluğuna gidilmesine yöneliktir.[1017]

Uygunluk denetimi, mali denetimle birlikte yürütülebileceği gibi ondan bağımsız, belirli bir veya daha fazla konunun hukuka uygunluğu bakımından denetimini de içerebilir. Belirli bir proje, faaliyet ya da bir harcama kalemi, denetimin konusunu oluşturabilir. Meclisten gelen inceleme istemleri de bu kapsamda mütalaa edilir.[1018] Uygunluk denetimi sonunda kamu zararının tespit edilmesi halinde, sadece genel yönetim kapsamındaki kamu idareleriyle sınırlı olarak yargılamaya esas rapor hazırlanmakta ve ilgilisi hakkında Sayıştay yargılama süreci başlamaktadır.

- **Performans Denetimi**

Performans denetimi, klasik mali denetim gerçekleştiren Sayıştayların gündemine sonraları giren yeni bir denetim türüdür. Zamanla devletin rolünün değişmesi, iktisadi alandaki devlet faaliyetlerindeki genişlemenin ve sosyal devlet olmanın bir sonucu olarak, kamusal harcamalarda görülen büyük artış, ülkeleri, kıt kaynakları etkin ve verimli kullanmaya sevk etmiştir. İşte bunun bir sonucu olarak Sayıştayların gerçekleştirdikleri geleneksel düzenlilik denetimi yeterli olmamaya başlamış, düzenlilik denetimden ayrı olarak kamu kaynaklarını kullanan kuruluşların faaliyetlerini verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre yürütüp yürütmediklerinin de denetimi yapılır olmuştur.[1019] İktisadi ve sosyal hayatta başlayan büyük dönüşüm, denetim kavramının da dönüşümünü tetiklemiş, hesap ve harcamaların hukuka uygunluğunu içeren klasik denetimin artık yeterli olmadığı görülmüştür. Bu gelişim ve dönüşüm, yeni denetim araç ve yöntemlerini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca kitle iletişim araçlarında yaşanan gelişmeler ve sivil toplumun etkisiyle kamusal harcamalarının nerede ve ne şekilde harcandığı konusunda halkın duyarlılığının artması, kamu yönetiminde saydamlık ve şeffaflık yönündeki gelişim, kamu yönetimindeki dönüşüme paralel olarak bütçe anlayışında kaynakların rasyonel

[1017] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 121.
[1018] Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, s. 10.
[1019] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 114.

kullanımının öneminin anlaşılması ve uluslararası kuruluşların da etkisiyle performans denetimi ortaya çıkmış ve gelişmiştir.[1020]

İlkin ABD'de ortaya çıkan performans denetimi,[1021] uluslararası kuruluşların da etkisiyle yayılmaya, ülke Sayıştayları tarafından denetimin bir türü olarak kabul edilmeye başlanmıştır. INTOSAI'nin 1977 yılındaki toplantısının sonucunda yayınlanan ve kamu denetiminin temelini oluşturuyor olması bakımından yüksek denetimin Magna Carta'sı olarak tanımlanan[1022] Lima Deklarasyonu'nda da performans denetiminin varlığı kabul edilerek şu şekilde tanımlanmıştır: "*Yüksek Denetim Kurumlarının geleneksel görevi, mali yönetim ve muhasebenin yasallığını ve düzenliliğini denetlemektir.*

Önemini koruyan bu denetim türüne ek olarak, kamu yönetiminin performansını, tutumluluğunu, ekonomikliğini ve etkinliğini incelemeye yönelik, eşit derecede önemli bir denetim türü olan performans denetimi vardır. Performans denetimi, yalnızca belirli finansal işlemleri değil, hem kurumsal hem de idari sistemler dahil olmak üzere tüm hükümet faaliyetlerini kapsar."

Asya (ASOSAI) ve Avrupa Sayıştaylar Birliği (ECA) gibi bölgesel topluluklarda da performans denetimi, kamu faaliyetlerinin ve kaynaklarının verimlilik, etkinlik ve tutumluk ilkelerine uygunluk bakımından incelenmesi olarak tanımlanmıştır.[1023] Genel olarak performans denetimi, kamu hizmetlerinin sürekli iyileştirilmesini, kamu harcamalarının rasyonel şekilde yapılmasını ve kamu hizmetlerinde hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak amacıyla tüm kamusal faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri uyarınca denetlenmesini ifade eder. Ancak performans denetimi, bugün başlangıçtaki verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerini aşan bir anlam kazanmış; çevre, bilgi teknolojileri, etik, afetler gibi kamusal konular da performans denetimi kavramı içinde değerlendirilir olmuştur. Şu haliyle performans denetimi, toplumsal ihtiyaçlara paralel olarak sürekli gelişen bir denetim türüdür.[1024] Performans denetimi sonucu elde edilen bulgular, bir yandan denetlenen kurumları

[1020] Ekrem Candan, ***Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi***, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2007, s. 55-59; Demirbaş, s. 53-60.
[1021] Kapucu, s. 20.
[1022] (Erişim) https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/, 21 Ocak 2023.
[1023] Şeyma Ekşi Çaylak, ***Devlette Performans Denetimi Uygulaması ve Dönüşümü: 1996-2010 Sayıştay Deneyimi***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2022, s. 35.
[1024] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 114-118.

etkin ve verimli kılarken öte yandan kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı hususunda meclis ve kamuoyu denetimine de imkân vermektedir.[1025]

Verimlilik-etkinlik-tutumluluk denetimi, verimlilik denetimi, yönetim denetimi veya İngiltere'deki kullanımıyla paranın karşılığı denetimi, performans denetiminin farklı ülkelerdeki kullanım şekilleridir.[1026] Denetimin bu türünün Türkiye'deki kullanımıysa esinlendiği INTOSAI'nin kullanımına uygun olarak performans denetimidir. Kavramın Türkiye'de yasal düzenlemeye konu olması, ilk kez 1996 yılında, 832 sayılı Kanun'un ek 10. maddesiyle olmuştur. Ek 10. maddeye göre "*Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir*." Böylece kanun, performans denetimini verimlilik, etkinlik ve tutumluk ilkelerine uygun olarak yapılan denetim olarak tanımlamıştır. 2003 tarihli, 5018 sayılı Kamu Malî ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde de performans denetimi benzeri bir şekilde tanımlanmıştır. Bu hükme göre performans denetimi, "*Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi*"dir. Ayrıca 5018 sayılı Kanun, birçok maddesinde de performans denetimi ilkeleri olan etkililik, ekonomiklik ve verimlilik kavramlarını kullanmıştır.

832 sayılı Kanun'un uluslararası standartlara uygun tanımı, 2010 tarihinde yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda değiştirilmiştir. Meclis görüşmeleri sırasında iktidar partisi milletvekillerinin verdiği önergeler sonucunda "*kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi*" ibaresi kanun metninden çıkarılmış ve kanun bugünkü şekliyle yasalaşmıştır. Kanun'un 2. maddesine göre "*Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini*" ifade eder. Sayıştay denetiminin düzenlilik ve performans denetiminden oluştuğunu belirten 36. maddesinde ise performans denetimi; "*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir*" şeklinde ifade edilmiştir. Kanun'un bu düzenlemeleri esas alınarak Sayıştay tarafından hazırlanan Performans

[1025] T.C. Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Özet El Kitabı, Çev. Arife Coşkun, T.C. Sayıştay 135. Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997, s. 6.
[1026] Çaylak, s. 36; Derya Kubalı, ***Performans Denetimi, Kavram, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar***, Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi: 11, Ankara, 1998, s. 30.

Denetimi Rehberindeyse "*performans denetiminin temelini idarelerin üreteceği performans bilgisi oluşturmaktadır. İdarelerin performans bilgisinin incelenmesi sonucu kurumsal performans hakkında ortaya çıkan bulgular performans denetimi aracılığıyla raporlanır*"[1027] denilmektedir. Böylece performans denetimi, kamu idarelerinin faaliyet sonuçlarının ve performansının yine kamu idareleri tarafından hazırlanan raporların esas alınarak ölçüldüğü bir denetim türü olduğu belirtilmiştir. Yargısal bir sonuç doğurmayan performans denetimi[1028] ilgililerin mali ve hukuki sorumluluğuna neden olmamaktadır (6085 sayılı Kanun m. 7-6). Ayrıca performans denetimi kural olarak kurum düzeyinde ve cari yıl esas alınarak yapılmakta, düzenlilik denetimi ile birlikte yürütülmektedir (Sayıştay Denetim Yönetmeliği m. 20).

Performans denetiminin ilkeleri olan verimlilik, etkinlik ve tutumluğa ilişkin düzenlemeler içermeyen Sayıştay Performans Denetim Rehberine göre performans denetimi planlama, uygulama, raporlama ve izleme aşamalarından oluşmaktadır. Denetimin birinci aşaması denetlenecek kurumun tanınması, denetlenecek kuruma bilgi verilmesi ve denetim takviminin belirlenmesi gibi faaliyetleri içeren planlamadır. Planlama aşamasından sonra denetimin uygulama safhasına geçilir. Uygulama aşaması; stratejik planın ve performans programının değerlendirilmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ve son olarak faaliyet raporlarının değerlendirilmesinden ibarettir. Sayıştayın performans denetimi yapabilmesinin ön koşulu denetlenecek kamu kurumlarının stratejik planlarını, performans raporlarını ve faaliyet raporlarını hazırlamaları ve yayınlamalarıdır. Sayıştayı gerçekleştireceği performans ölçümü ancak bu veriler üzerinden yapılabilecektir. Bu nedenle "*yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin niteliği*" gereği stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının[1029] performans denetimi gerçekleştirilememektedir.[1030] Performans denetimin uygulanması sonrası yapılacak işlem ise raporlamadır. Denetim faaliyeti

[1027] Sayıştay Performans Denetimi Rehberi, Ankara, 2014, s. 5. (Erişim) http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/Ob6ps+Performans_Denetim_Rehberi_v2.pdf, 22 Ocak 2022.
[1028] Tolga Demirbaş, Rıdvan Engin, "Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 100, 2016, s. 32.
[1029] Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik m. 2.
[1030] Ahmet Sinan Balyemez, "Sayıştay Performans Denetimlerinin Uygulama ve Sonuçları Üzerine Bir Tartışma" ***İşletme Araştırmaları Dergisi***, 10/2, 2018, s. 288.

sonucu tespiti yapılan hususlar denetlenen idare ile paylaşılmakta ve mutabakat sağlanmaya çalışılmaktadır. Hazırlanan taslak raporlar idarenin görüşlerinin yazılı olarak alınması sonrası nihai şekli verilerek Sayıştay Başkanlığına sunulur. Raporların hazırlanmasında Sayıştay Kanun'un 35. maddesinde öngörülen prosedürler takip edilir. İzleme, performans denetimin son aşamasıdır. Bu aşamada denetim raporunda yer alan önerilerin idarece ne ölçüde yerine getirildiği izlenmektedir.[1031] Performans denetim raporları, düzenlilik denetimi sonucu hazırlanan kamu idaresi raporlarıyla birleştirilerek yayınlanmaktadır.

Türkiye'de uluslararası kuruluşların da etkisiyle bilinir olmaya başlayan performans denetimi, aslında oldukça erken sayılabilecek bir zamanda anayasa yapıcıların gündemine girmiş, Danışma Meclisinin hazırladığı anayasa tasarısının Sayıştaya ilişkin 192. maddesinde yer almıştır. Bahse konu anayasa önerisinde Sayıştayın denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapacağı belirtilmiştir. Ancak ileride açıklanacağı üzere, Danışma Meclisinin bu önerisi, özellikle de bu öneride yer alan yerindelik denetimi ifadesi, Sayıştayın yürütme üzerinde bir tür vesayet kuracağı eleştirilerine konu olmuş, bu nedenle öneri, kabul görmemiştir. Performans denetiminin Türk denetim mevzuatına girmesi için 1996 yılına kadar beklenilmiştir. Daha önce de ifade edildiği üzere 1996 yılında 832 sayılı Kanun'a ek 10. madde ile performans denetimi kabul edilmiştir. 1996 yılında uluslararası ilkeleri esas alarak yürütülen performans denetimi, 2010 yılına kadar sürmüş, kanunun yürürlükte olduğu 1996-2008 yılları arasında 2'si pilot performans denetimi olmak üzere toplam 15 performans denetim raporu hazırlanmış ve TBMM'ye sunmuştur.[1032] Ancak 2010 yılı, bir kırılma noktası olmuş, 6085 sayılı Kanun'la birlikte performans denetiminin yapısı da değişmiştir.[1033]

Sayıştaya yönelik yerindelik denetimi eleştirileri 2010 tarihli Sayıştay Kanunu'nun yapımı aşamasında bir kez daha gündeme gelmiş, Sayıştayın uluslararası tanımına uygun bir şekilde gerçekleştirdiği performans denetiminin bir yerindelik denetimi olduğu iddia edilmiştir. Oysaki gerek performans denetiminin uygulama sonuçları

[1031] Sayıştay Performans Denetim Rehberi, s. 10-45.
[1032] Sayıştay, 2009 yılında başlanılan ve 2011 yılında sonuçlandırılan altı performans denetim raporunun TBMM'ye gönderilmesine gerek olmadığına karar vermiştir. Konu hakkında bkz. Demirbaş, Engin, s. 33; Elif Ayşe Şahin İpek, "1996-2017 Döneminde Sayıştay Performans Denetiminin Kamu Mali Yönetim Sistemindeki Rolünün Değerlendirilmesi", ***Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt 10, Sayı 25, 2018, s. 665.
[1033] Çaylak, s. 150-155.

gerekse de Anayasa Mahkemesi[1034] kararları, performans denetiminin bir yerindelik denetimi olmadığını ortaya koymuştur. Buna rağmen performans denetiminin yarattığı veya yaratabileceği muhtemel siyasal sonuçların da etkisiyle kanunda değişikliğe gidilmiştir.[1035] Zira performans denetiminin, yöneticilerin hesap verebilirliği kadar siyasilerin seçim dönemlerinde seçmenlerine hesap verebilirliğini sağlayan bir yönü de vardır.[1036]

Sonuçta performans denetiminin tanımı, 2010 tarihli 6085 sayılı Kanun'la değiştirilmiştir. Sadece performans denetimin kanundaki tanımının değiştirilmesiyle yetinilmemiş, performans denetiminin mali ve hukuki sorumluluk doğurmayacağı da (6085 sayılı Kanun m. 7/6) hüküm altına alınmıştır. Yine Sayıştayın yerindelik denetimine neden olabilecek şekilde "etkililiği, ekonomikliği, verimliliği" içeren bir denetim raporu düzenleyemeyeceği öngörülmüş (6085 sayılı Kanun m. 35/2-b), ancak Anayasa Mahkemesi "*etkililiği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle*" ibaresini iptal etmiştir.[1037] Tüm bu düzenlemelerle siyasal irade kendisini ve kamu yöneticilerini yerindelik denetimi olarak düşündüğü performans denetiminin kontrolünden korumayı amaçlamıştır.[1038]

Yasadaki bu değişikliğe rağmen 17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nde Sayıştay Kanunu'nda yer almayan "Etkililik, Ekonomiklik ve Verimlilik Denetimi" başlığı altında müstakil bir bölüm halinde yeni bir denetim türü yer almıştır. 2010 yılı yasal değişikliğinden sonra çıkan Yönetmeliğin üçüncü bölümü, performans denetimine ayrılmışken, dördüncü bölümün tamamı etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetimi başlığı altında düzenlenmiştir. Burada ilginç olan, performans denetiminin ilkelerinin üçüncü bölümde yer alan performans denetimi başlığı altında değil de müstakil bir başlık altında farklı bir denetim türü olarak düzenlenmiş olmasıdır. Yönetmeliğin bu yapısı, uluslararası normlarda performans denetiminin ilkeleri olan etkililik, ekonomiklik ve verimliliğin performans denetiminden ayrı bir denetim türü olarak düşünüldüğü

[1034] Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 Esas ve 2012/207 Karar sayılı kararı; Anayasa Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve 2011/21 Esas ve 2013/36 Karar sayılı kararı. Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. Çaylak, s. 252-253
[1035] Çaylak, s. 256-261.
[1036] Derya Kubalı, "Performans Denetimi", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 32, Sayı 1, 1999, s. 43.
[1037] Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 Esas ve 2012/207 Karar sayılı kararı
[1038] Hasan Engin Şener, "Performans Bilgisinin Denetimi Olarak Türk Sayıştayı'nın Performans Denetimi" ***Memleket, Siyaset, Yönetim***, Cilt 12, Sayı 28, 2017, s. 22.

izlenimi uyandırmaktadır.[1039] Yönetmeliğin 25/b bendinde ise denetimlerin etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetim rehberine uygun şekilde yapılacağı belirtilmiş ancak şu güne kadar ne böyle bir rehber ne de Sayıştay tarafından böyle bir denetim raporu hazırlanmıştır.

Kanun'un bugünkü haliyle getirdiği performans denetimi, kamu kuruluşlarının kendilerinin yapması gereken performans bilgisi ölçümünün, Sayıştay tarafından yapılmasından ibaret bir denetim türüdür.[1040] Şu haliyle yaratılan bu denetim türü, uluslararası uygulamalar ve normlara uygun bir performans denetimi olmayıp Türkiye'ye özgü bir performans bilgisinin denetimidir.[1041] Bu denetimle Sayıştayın yerine getirdiği fonksiyon performans bilgisinin ölçümü olunca kamu idaresinin belirlenen hedefe ulaşması yeterli görülecek "*doğru işi, kötü yapsa da; doğru çıktıyı fazla maliyetle üretse de*" denetlenen idare başarılı kabul edilecektir.[1042]

Mevcut haliyle Sayıştayın performans denetimi ile gerçekleştirdiği işlev, parlamentoya sunulan performans bilgilerine güvence vermekten başka bir şey değildir.[1043] Ayrıca performans bilgisinin ölçümü, denetlenen kamu kuruluşu tarafından hazırlanan veriler üzerinden gerçekleşmekte, dolayısıyla denetimin sınırları da denetlenen kamu idareleri tarafından çizilmektedir.[1044] Kaldı ki kamu kurumu tarafından sunulan performans denetimine konu bilgi ve belgelerin ne ölçüde gerçeği yansıttığı ve kamu kurumunun denetimi için ne kadar yeterli olduğu da tartışmalı hususlardan biridir.[1045] Aslında performans denetimi mevcut haliyle bir denetim faaliyetinden ziyade kamu kurumunun mevcut durumunun tespiti niteliğinde bir Sayıştay işlemine dönüştürülmüştür.[1046] Sayıştay performans denetiminde, kamu kurumlarından gelen bilgi ve belgelerle sınırlı olarak kamu kurumlarının stratejik planları ile faaliyet ve programlarını karşılaştırmaktadır.[1047]

[1039] Söz konusu düzenlemenin Sayıştayın performans denetimi konusundaki iradesinin bir yansıması olduğuna dair bkz. Balyemez s. 285.
[1040] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 122.
[1041] Çaylak, s. 40.
[1042] Şener, s. 18.
[1043] İpek, s. 667.
[1044] Mehmet Ela, Can Mustafa Türkyener, "Türkiye'de Sayıştayın Düzenlilik Denetimi: Genel Bir Bakış", ***Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar***, Cilt 52, Sayı 602, s. 33.
[1045] İpek Özkal Sayan, Barış Övgün, Ozan Zengin, "Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi", ***Sosyal Bilimler Metinleri***, Sayı 2, 2018, s. 75-76.
[1046] Özgür Önder, İrfan Türkoğlu, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", ***Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi***, Cilt 8, Sayı 17, 2012, s. 205.
[1047] Sayan, Övgün, Zengin, s. 86.

Hesap verebilirliğin önemli bir aracı olan ve uluslararası yüksek denetim kurumlarının üzerinde önemle durduğu performans denetiminin yasayla işlevsiz hale getirilmesi, Sayıştayın denge denetleme işlevini de kötü yönde etkilemiştir. Bugün etkin bir denetim için salt mali denetimin yeterli olmadığı, dinamik bir yapıya sahip ve gelişmeye açık performans denetimi sayesinde kıt olan kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının da denetlenmesinin artık bir zaruret olduğu görülmüştür. Performans denetim raporlarıyla bir yandan etkin bir meclis denetimi sağlanırken, diğer yandan bu raporların açıklanmasıyla kamuoyu denetimi sağlanmaktadır. Performans raporları vasıtasıyla parlamento, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığı denetimini gerçekleştirebilmekte, yurttaşlar da vergilerinin ne şekilde harcandığı konusunda bilgi sahibi olmaktadır. Nitekim 1996-2010 yılları arasında gerçekleştirilen Sayıştay performans denetimleri hem Meclis hem de kamuoyu gündemini uzunca bir süre meşgul etmiştir.[1048]

Uluslararası ilkelere sadık kalınarak yürütülecek performans denetimi, siyasal iktidarın denetimi bakımından oldukça önemlidir. Türkiye'de performans denetiminin işlevsiz hale getirilişi, uluslararası standartlara uygun bir şekilde yapılamayışı nedeniyle son zamanların en önemli tartışma konularından biri olan Kamu-Özel İşbirliği projeleri üzerinde gerçek anlamda bir denetim sağlanamamaktadır. Kamu-Özel İşbirliği projelerine ilişkin olarak Sayıştay denetimlerinde önemli bulgulara ulaşılmış olsa da bu türden projelerin kamu kaynaklarıyla gerçekleşiyor olması nedeniyle nihayetinde performans denetimi gerektirdiği muhakkaktır.[1049] Özel sektöre kamu kaynaklarının aktarılmasıyla gerçekleştirilen devasa büyüklükteki projelerde[1050] performans denetimi ilkeleri olan verimlilik, ekonomiklik ve etkinlik ilkelerine uygunluğunun denetimi, söz konusu projelerle ilgili olarak hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlayacaktır. Böylece

[1048] Çaylak, s. 154-155.

[1049] KÖİ projelerinde performans denetiminin bir zaruret olduğu, kamu kuruluşları için hazırlanan bazı raporlarda da yer almıştır. Örneğin Kalkınma Bakanlığının On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023 başlıklı Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, KÖİ Projelerinde performans denetiminin önemine vurgu yapılmış, projelerin performanslarının "çerçevesi belli bir alanda" Sayıştay tarafından incelenmesinden bahsedilmiştir. Bkz. Kalkınma Bakanlığı On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2018.

[1050] Ocak 2022 itibariyle gerçekleştirilen yatırım tutarı yaklaşık 88 milyar dolardır. Bkz. (Erişim) https://koi.sbb.gov.tr/, 24 Ocak 2023.

uluslararası normlara uygun olarak gerçekleştirilecek bir performans denetimi, Sayıştayın denge denetleme işlevine de çok önemli katkılar sunacaktır.

- **Sayıştayın Denetleme Fonksiyonuna İlişkin Değerlendirme**

Yürütmenin kendisine kanunla tahsis edilen bütçeyi yerinde ve hukuka uygun harcayıp harcamadığına ilişkin denetimi Sayıştayların varlık nedenini oluşturur. Dolayısıyla denetim, tüm Sayıştayların bu arada Türk Sayıştayının asli görevlerinden biridir. Dış denetimi gerçekleştiren Sayıştayların zaman içinde denetim kapsamı genişlemiş, kamu kaynağına ilişkin tüm işlemler ve kamu kaynağı kullanan tüm kurum ve kuruluşlar özel hukuka veya kamu hukukuna tâbi olduğuna bakılmaksızın Sayıştayın denetim kapsamına alınmaya başlanmıştır. Türkiye'de de denetim kapsamına ilişkin olarak uluslararası bildirgelerle kabul edilen bu eğilime paralel olarak 2003 yılında 5018 sayılı Kanun, 2010 yılında 6085 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş, söz konusu Kanun'larla Sayıştay denetiminin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde kamu kaynağını kullanan tüm kuruluşları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sayıştay da Kanun'larla kendisine verilen denetim yetkisini azami ölçüde kullanmıştır. Nitekim Sayıştayın denetim kapsamındaki kuruluşların denetlenme oranlarını gösteren aşağıdaki tablo Sayıştayın yüksek oranda bir denetleme yaptığını göstermektedir.

Çizelge 4.1. Yapılan Denetimler Sonucunda Bütçe/Bilonço Büyüklükleri İtibarıyla Denetleme Oranları

Kamu İdaresi	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Genel Bütçeli İdareler	% 99,96	%99	%99,79	%100	%100	%100	%100	%99	%99,99	%99,99
Özel Bütçeli İd. A. (YÖK-Üni.)	%75,48	%91	%100	%100	% 87	%91	%92	%90	%89,73	%90,93
Özel Bütçeli Diğer İdareler. B	%95,55	%99	%100	%100	% 99	%99	%80	%99	%98,94	%98,70
Düzenleyici ve Denetleyici Kur.	%99,46	%97	%100	%100	%100	%100	%100	%97	%97,62	%97,01
Sosyal Güvenlik Kurumları	%100,00	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100
Büyükşehir Belediyeleri	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100
Büyükşehir Bağlı İdareler	%91,95	%98	%94	%100	% 85	%88	%63	%66	%68,90	%92,36
İl Belediyeleri	%94,40	%97	%100	%100	% 67	%39	%41	%71	%54,97	%34,58
İl Özel İdareleri	%83,15	%98	-	-	% 57	%58	%46	%13	%16,82	%15,49
Kamu İşletmeleri	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100
Kalkınma Ajansları	%70,80	%100	%34	%100	-	-	-	-	%58,26	%17,94,
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	-	-	-	-	-	-	-	-	%10,29	%21,11,
Diğer Kamu İdareleri	-	-	%99,96	%100	%100	%100	%100	%99	%99,86	%99,89

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı Faaliyet Raporları (2013-2022). Tabloda yer alan yıllar faaliyet raporunun yılını göstermektedir.

Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları'nda da Sayıştayın denetim kapsamı ve denetim etkinliğinden övgüyle bahsedilmektedir. Ancak aynı raporlarda bazı kurumların, özellikle de TVF'nin Sayıştay denetimi dışında bırakılması, TVF'nin saydam ve hesap verilebilir bir yapıya sahip olmaması eleştiriye konu olmuştur.[1051] Büyük bir kamu kaynağı kullanan böylesine bir kuruluşun halkın temsilcileri adına denetim yetkisini kullanan Sayıştay denetimine tâbi olmaması gerçekten de büyük bir eksikliktir. Ayrıca zaman içinde Sayıştay denetimi kapsamı dışında tutulan kuruluşlarda da bir artış yaşanmaktadır.

Sayıştayın denetim faaliyetine ilişkin en büyük eksikliklerden biri de uluslararası standartlara uygun bir performans denetimi yapmamasıdır. Uluslararası belgelerde kabul edilen ve bugün neredeyse tüm Sayıştayların uygulamaya başladığı performans denetimi yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere Türkiye'de uluslararası kabul görmüş ilkelere göre yürütülmemekte, performans denetimi adı altında performans bilgisinin ölçümü gerçekleşmektedir.

4.7.4.2. Raporlama

Parlamentolar tarafından onaylanan bütçe kanunları sonucunda yürütme erkine verilen harcama yetkisi, yılın sonunda yine parlamentolar tarafından, harcamaların bütçe kanununa uygunluğu bakımından denetlenir. Sayıştaylar, bütçe hakkı olarak nitelendirilen bu hakkın kullanımında parlamentoların en büyük yardımcısıdır. Sayıştay tarafından denetlenen kamu harcamaları, parlamentoya raporlar halinde sunulur. Bütçe denetimi, işte bu raporlar üzerinden yürütülmektedir. Bu nedenle Sayıştaylar tarafından hazırlanan raporlar, parlamento-Sayıştay ilişkilerinin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Sayıştay raporları, parlamentonun güvenilir, tarafsız ve tutarlı bilgi edinimini sağlayan en önemli araçlardır. Ayrıca Sayıştay raporları kamuoyuna açıklanmak suretiyle bütçe harcamalarının yurttaşlar tarafından öğrenilmesine ve denetimine de imkân veriyor olmaları bakımından da oldukça önemlidir. Sayıştay raporlarının, kamu idarelerinin kendilerine ayrılan bütçeleri ne şekilde kullandıkları, etkinliği ve başarılarının ortaya konulması gibi kamu

[1051] Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarının Sayıştaya ve TVF'ye yönelik raporları benzer mahiyettedir. Bu raporlardan biri için bkz. Avrupa Komisyonu 2022 Türkiye Raporu, s. 77-78.

otoritelerine yönelik amaçlarının yanı sıra uluslararası kuruluşlar nezdinde ülkenin kredibilitesini gösterme amacı da vardır.[1052]

Denetim Grup Başkanlıklarınca hazırlanan ve Rapor Değerlendirme Komisyonları tarafından değerlendirildikten sonra Denetim Grup Başkanlıkları tarafından son şekli verilen taslak denetim raporları ilgili kamu idaresine gönderilerek denetim raporuna ilişkin cevapları alınır. Bu cevaplar üzerine hazırlanan Sayıştay denetim taslak raporları Sayıştay Dairelerinin görüşlerinin alınmasından ve taslak raporlar üzerinde Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşünün alınmasından sonra Sayıştay denetim raporları hazırlanır. Hazırlanan denetim raporları TBMM'ye ve ilgili kamu idaresine gönderilir. Mahalli idarelere ait olan denetim raporları ise mahalli idarelerin meclislerine gönderilir ve tüm bu raporlar kamuoyuna duyurulur. Kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin denetim raporları TBMM KİT Komisyonuna diğer denetim raporları ise TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmektedir. TBMM KİT Komisyonunun kendisine sunulan raporlar üzerinden gerçekleştireceği inceleme usulü 3346 sayılı Kanun'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Komisyonun inceleme usullerini düzenleyen Kanun'un 7. maddesine göre TBMM Başkanlığına sunulan ve Komisyona havale edilen raporlar üzerinde "*Komisyon, incelemelerini, raporun kendisine havale edilmesinden itibaren doksan gün içinde tamamlar*." Komisyon ve alt komisyonlar incelemelerini "*denetleyecekleri kuruluşların durumunu, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını teminen; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden*" gerçekleştirir. İncelemeler dosya üzerinden yapılır fakat komisyon başkanın gerekli görmesi halinde alt komisyon marifetiyle yerinde inceleme de yapılabilmektedir. Komisyon, yapılan incelemeler sonucunda bilanço ve netice hesaplarını onaylayarak yönetim kurullarının ibra edilmesine veya bilanço ve netice hesaplarını onaylamayarak yönetim kurullarının ibra edilmemesine gerekçeli olarak karar verir. Komisyonun, bütün kamu iktisadi teşebbüslerini kapsayan, tasvibe ve genel görüşmeye sunulan raporları TBMM üyelerine dağıtılır ve Cumhurbaşkanlığına iletilir.

[1052] İlhami Söyler, Mustafa Çolak, "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sisteminde Raporlama", ***Maliye Dergisi***, Sayı 162, 2012, s. 147-148.

Komisyon raporunun kesinleşmesi ise Kanun'un 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre "*Dağıtılan rapora; siyasi parti grupları, 20 milletvekili veya Cumhurbaşkanı dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz edebilir. Bu süre içinde itirazda bulunulmazsa, Komisyon raporu kesinleşir*." Komisyon raporuna itiraz edilecekse itirazın hangi kuruluşun bilanço ve netice hesabına yapıldığı gerekçesi de gösterilerek Komisyon Başkanlığına yapılır. İtiraza konu raporlar TBMM Genel Kurulunda öncelikli görüşülür. TBMM Genel Kurulu bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesini karara bağlar veya bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesini reddeder. Kanun'un 11. maddesine göre "*ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca, Cumhurbaşkanlığına ve ilgili adli mercie bildirilir.*"

Özetle 3346 sayılı Kanun, kapsamına giren kuruluşlara ait raporların görüşülmesine ve karar bağlanmasına ilişkin hükümler ihtiva etmektedir.[1053] Buna mukabil TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından görüşülen raporların, ne görüşülmesine ne de karar bağlanmasına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu raporlar bütçe ve kesin hesap görüşmeleri sırasında gündeme gelmekte, Komisyonda ve Genel Kurulda görüşülmekte fakat kesin olarak karara bağlanmamaktadır.

Türkiye'de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayıştaya çok sayıda rapor hazırlama görevi vermiştir.

- **Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları**

Yürütme erkinin gerçekleştirdiği faaliyetler konusunda meclis ve kamuoyu denetimini sağlayacak en önemli araçlardan biri faaliyet raporlarıdır. Etkin bir kamuoyu ve meclis denetimine olanak tanıyacak olan faaliyet raporları, kamuda şeffaflığı ve hesap verebilirliği de sağlayacaktır. İlk kez 5018 sayılı Kanun ile Türk denetim sistemine giren bu raporlar sayesinde kamu idarelerinin stratejik hedefleri, bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirebildikleri ve gerçekleştiremedikleri iş ve işlemler ile kullanılan kaynaklar hakkında parlamento bilgi sahibi olabilmektedir.

[1053] Önder, Meydanlı, s. 147.

5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinde ayrıntılı bir şekilde yer alan faaliyet raporları, 6085 sayılı Kanun'un ise 39. maddesinde düzenlenmiştir.

Faaliyet genel değerlendirme raporu ile amaçlanan stratejik plan, performans programı ve bütçeyle ilişkili olarak üst yöneticilerin güvence beyanı vererek kamuoyuna açıkladığı mali bilgi ve performans bilgisinin doğruluğuna güvence vermektir.[1054] Sayıştay faaliyet genel değerlendirme raporlarında, üst yönetici tarafından hazırlanan ve idarenin kurumsal kapasitesi ile mali bilgi ve performans bilgisini ihtiva eden idari faaliyet raporlarının 5018 sayılı Kanun ve yönetmelik hükümlerine ve Faaliyet Raporları Genel Değerlendirme Rehberindeki kriterlere uygunluğunu değerlendirmektedir. Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 23. maddesine göre faaliyet raporları, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanmalıdır. Bu nedenle mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, kamu kurumlarının üst yöneticileri tarafından hazırlanan bu raporların en önemli işlevidir.

Yasal düzenlemelerle kamu idarelerine stratejik plan ve performans programları uyarınca yürüttükleri ve gerçekleştirdikleri faaliyetlerin hedeflere uygunluğu ve sapmaların raporlanması zorunluluğu getirilmiştir.[1055] Faaliyet raporu hazırlama zorunluluğuna tâbi kamu idarelerinden ilki merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarıdır. Kanun'a göre harcama yetkilileri ve üst yöneticiler tarafından "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde" hazırlanan ve üst yönetici tarafından kamuoyu ile paylaşılan faaliyet raporları Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir.

İkincisi ise mahalli idarelerdir. Mahalli idareler tarafından hazırlanan faaliyet raporları, Sayıştay ve Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir. Bakanlık, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir.

Kanun'un 41. maddesine göre merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Cumhurbaşkanlığı

[1054] Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu**. Ankara, 2023, s. 1-2.
[1055] Mutluer, Öner, Kesik, s. 127.

tarafından kamuoyuna açıklanan genel faaliyet raporunun bir örneği de Sayıştaya gönderilir.

Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunar.

TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

Saydamlık ve şeffaflık ilkeleri uyarınca mevzuatta istenen tüm bilgileri ihtiva eden ve öngörülen tarihlerde sunulması gereken faaliyet raporları ile birlikte genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu, kesin hesap kanun tasarısı, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildirimleri TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda birlikte görüşülür. Ancak bu raporların TBMM'deki görüşülmesine ilişkin usul ve esasların belirlendiği hukuki bir düzenlemenin yokluğu[1056] ve Meclis'te bütçe tasarısıyla birlikte görüşülüyor olması, etkin bir meclis denetimine olanak tanımamaktadır.

5018 ve 6085 sayılı Kanun'larla getirilen ve Sayıştaya çok sayıda rapor hazırlama görevi veren bu yeni dönemin başarısının en önemli sacayaklarından biri de kamu idarelerinin mevzuat hükümlerine uygun rapor ve güvenilir bilgi üretmelerine bağlıdır. Ancak kamu idarelerinin bu yeni döneme çokta ayak uyduramadıkları, mevzuat uyarınca hazırlamakla yükümlü oldukları rapor ve verileri hazırlayamadıkları görülmektedir.

Sayıştay 2022 Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, 361 kamu idaresinin faaliyet raporu ve denetim sonuçları üzerinden hazırlanmıştır. Söz konusu 2022 yılı faaliyet raporuna göre 8 kamu idaresi hiç faaliyet raporu hazırlamamış, 46 kamu idaresi öngörülen sürede faaliyet raporunu yayınlamamış, 65 kamu idaresi Yönetmelikte öngörülen tüm başlıklara ilişkin rapor yayınlamamış ve 34 kamu idaresi kullanılan kaynaklar hakkında bilgi vermemiştir. Kamu idarelerinin bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu gibi mali bilgilere ilişkin tabloları içermesi gereken

[1056] Mehmet Selim Bağlı, ***Mali Saydamlık ve Hesapverebilirlik Açısından TBMM'nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye'de Parlamento-Sayıştay İlişkisi***, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 133-134.

faaliyet raporlarında da önemli eksiklikler vardır. Örneğin 205 kamu idaresinin faaliyet raporunda temel mali bilgilere yer verilmemiştir (Kamu idarelerinin yaklaşık %58'i). Yine kamu idarelerinin mali bilgiler başlığı altında yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilmesi gerekirken 219 kamu idaresi bu bilgilere raporlarında yer vermemiştir. Ayrıca idare faaliyet raporlarında "Mali Bilgiler" başlığı altında açıklanması gereken tüm varlık ve yükümlülüklerin 135 kamu idaresi tarafından açıklanmadığı tespit edilmiştir (Kamu idarelerinin %38'i).

İdare faaliyet raporlarında "Mali Bilgiler" başlığı altında, yer alması gereken bir başka konu bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesidir. Oysa 234 kamu idaresi bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenleri hakkında açıklama yapmamış, 131 kamu idaresi, bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin dışında idarenin kullanımına tahsis edilen özel ödenek, dış proje kredisi veya bağış ve yardım gibi kaynaklar faaliyet raporunda yer vermemiştir.

Kamu idarelerinin faaliyet raporlarında göstermeleri gereken bir başka bilgi, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin ne ölçüde gerçekleştiği ile varsa sapmaların nedenlerinin yanı sıra diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelerdir. Bahse konu Sayıştay Faaliyet Genel Değerlendirme Raporuna göre kamu idarelerinden 47'sinin performans programında belirlenen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleşmeleri raporlamadığı, 69 kamu idaresinin faaliyet raporlarında verdiği bilginin ölçülebilir olmadığı veya doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olmadığı, 177 kamu idaresinin performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleşmeler arasında meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayamadıkları veya yapılan açıklamaların geçerli ve ikna edici olmadığı tespit edilmiştir.

Tüm bu veriler Sayıştayın yerinde tespiti ile kamuya hesap verme sorumluluğunun kamu idarelerince yerine getirilmediğinin bir göstergesidir.[1057] İstatistikler kamu idarelerinin mevzuat hükümlerine uygun raporlama yapmadıklarını, kamu kaynaklarının kullanımında saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uyulmadığını çok açık bir şekilde göstermektedir. Örneğin 361 faaliyet raporu üzerinden yapılan

[1057] Kamu kurumu ve mahalli idarelere ilişkin tüm bu değerlendirmeler için bkz. Sayıştay Başkanlığı 2022 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, 2023, s. 5-22.

değerlendirmede 219 kamu idaresinin yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlara ilişkin bilgilere idare faaliyet raporunda yer vermediğine ilişkin saptaması dahi tek başına kamu kaynaklarını kullanan kamu idarelerinin ne şekilde davrandığını göstermesi bakımından kayda değerdir. Nitekim Sayıştay da bu hususu şu sözlerle eleştirmiştir: *"2020 ve 2021 yıllarında eleştiri konusu edilmesine rağmen 2022 yılı Genel Faaliyet Raporunda da bu kapsamda yardım yapılan kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmeksizin sadece yardım yapan idarelerin açıklandığı görülmüştür. Sorumluluk, mali saydamlık ve tam açıklama ilkelerinin yerine getirilmesi açısından faaliyetlere ilişkin bilgilere yer verilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir."*[1058]

- **Kesin Hesap Kanun Tasarısı ve Genel Uygunluk Bildirimi**

Bütçe kanununun yasama organı tarafından onaylanması, bütçe hakkının birinci unsurunu oluştururken, yılın sonunda bütçe gerçekleşmelerinin yine yasama organı tarafından denetlenmesi, ikinci unsurunu oluşturur. Yurttaşlardan toplanacak vergilerin miktarının, ne şekilde harcanacaklarının ve yapılan harcamaların denetiminin parlamentolara ait olması, temsili demokratik rejimlerin asli unsurlarından biridir. Dolayısıyla yurttaşlardan toplanan paraların etkin, verimli ve hukuka uygun bir şekilde harcanıp harcanmadığına ilişkin denetimin gerçekleşmesinde parlamentoların en büyük yardımcısı olan Sayıştaylar, demokrasilerin vazgeçilmez bir unsurudur.

Parlamentolar, yürütme erkine süre ve miktar olarak sınırlı bir şekilde verdikleri bütçe yetkisinin sonuçlarını o yılın sonunda kesin hesap kanunlarıyla denetler. Bütçe uygulama sonuçlarının denetlenmesi ve yürütme erkinin halk adına denetim yapan parlamentolara hesap veriyor olması hesap verebilirliğin bir gereğidir.[1059] Parlamentolar tarafından gerçekleştirilen bu denetim, kesin hesap kanunları yoluyla gerçekleşmektedir. TBMM'nin bütçe gerçekleşmelerine ilişkin denetimi, merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi ve Sayıştay tarafından buna ilişkin olarak hazırlanan genel uygunluk bildirimi üzerinden gerçekleşmektedir. Dolayısıyla genel uygunluk bildirimleri bütçe hakkının en önemli ayaklarından biridir. Genel uygunluk bildirimi; "*kesin hesap kanunu teklifinde yer alan bütçe uygulama sonuçları ile kamu idare hesaplarında saptanan sonuçların karşılaştırılması ve kamu idare hesaplarını*

[1058] Sayıştay Başkanlığı 2022 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, 2023, s. 16.
[1059] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 165.

oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanunu teklifi ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin güvence beyanı"nı[1060] ifade eden Sayıştay raporudur. Bu raporla Sayıştay, merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi ve bu kanun teklifi ekinde yer alan cetvel ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliği hususundaki görüşünü TBMM'ye sunmaktadır.

Sayıştay tarafından hazırlanan dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanan genel uygunluk bildirimi kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunulmaktadır.

Türk hukukuna ilk kez, 1874 Nizamnamesi ile giren kesin hesap kavramı, 1921 Anayasası dışında tüm anayasalarda düzenlenmiştir. Fakat bütçe hakkının bu önemli ayağı, uygulamada anayasal dönemlerin tamamında ihmal edilmiştir.[1061] 1982 Anayasası döneminde de kesin hesaba, dolayısıyla bütçe sonuçlarının denetimine ilişkin mevzuat hükümleri oldukça ayrıntılı düzenlenmiş olmasına rağmen uygulama, oldukça başarısızdır.

Kesin hesaba ve Sayıştay genel uygunluk bildirimine ilişkin düzenlemeler, 1982 Anayasası'nın 161. maddesinde, 5018 sayılı Kanun'un 42 ve 43. maddelerinde ve 6085 sayılı Kanun'un 41. maddesinde yer almaktadır. Anayasanın kesin hesaba ilişkin 161. maddesine göre "*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar. Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılamamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır*."

5018 sayılı Kanun'un, "Kesin hesap kanunu" başlıklı 42. maddesine göre "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.*

[1060] Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi**. Ankara, 2023, Sunuş yazısı.
[1061] Ferhat Akbey, Musa Gök, "Kesinhesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: TBMM Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz", ***Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Sayı 56, 2020, s. 284.

Kesin hesap kanunu teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir.

Kesin hesap kanun teklifinin ekinde;

a) Genel mizan, b) Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması, c) Bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması, d) Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı, e) Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller, f) Yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli, g) Mal yönetim hesabı icmal cetvelleri, h) Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler yer alır.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.

İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu teklifi ile merkezî yönetim bütçe kanunu teklifi birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Mahallî idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.

Aynı Kanun'un "Genel uygunluk bildirimi" başlıklı 43. maddesine göre ise "*Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.

Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez."

Anayasal zorunluluk olan genel uygunluk bildiriminin 6085 sayılı Kanun'un 41. maddesindeki düzenlemesi ise şu şekildedir: *"(1) Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. (2) Genel uygunluk bildirimi taslağı; denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları ve faaliyet raporları dikkate alınarak hazırlanır. Uygunluk değerlendirmesinde kesin hesap kanunu teklifinde yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçları, kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır. Bu karşılaştırmada bunların uygunluk derecesiyle birlikte kamu idare hesaplarını oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanunu teklifi ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu da değerlendirilir. Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenen genel uygunluk bildirimi taslakları grup başkanlıklarınca Sayıştay Başkanlığına sunulur. (3) Genel uygunluk bildirimi taslakları Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek son şekli verilir. Genel uygunluk bildiriminin görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunması için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya görevlendireceği yardımcısı çağrılabilir. Bu görüşmeler sırasında Maliye Bakanlığı adına bir yetkili ile Sayıştay Başsavcısı da hazır bulunur. (4) Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılamamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez. Genel uygunluk bildiriminin sunulmasından sonra kesin hesaplara ilişkin olarak ortaya çıkacak bulgular ilk genel uygunluk bildirimi ile birlikte ek olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. (5) Kesin hesap kanunu tekliflerine, kesin hesapların ait olduğu yılın sonuna kadar kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının yerine getirilme oranını gösteren bir cetvel eklenir.*"

Ayrıntılı hükümler içeren bu düzenlemelere rağmen Meclis'in, kesin hesap kanun tasarılarına olan ilgisi oldukça düşük seviyede kalmaktadır. Kesin hesap yasa tasarılarının Meclis'te görüşülmesine ilişkin yapılan bir çalışma, bu çarpıcı gerçeği ortaya koymaktadır. 2004-2017 yıllarını kapsayan çalışma sonuçlarına göre Meclis'te, özellikle de komisyonda, kesin hesap kanun tasarıları üzerine görüşme

düzeyi oldukça düşük düzeydedir. On dört yıllık süre içerisinde Komisyonda, kesin hesaba ilişkin gelen soru sayısı sıfır, değişiklik önerge sayısı ise sadece birdir.[1062]

Kesin hesapların parlamento tarafından yeterince incelenmemesinin nedenlerinden biri, bütçenin kesin hesaptan önce görüşülüyor olması ve parlamenterlerin ilgisinin bütçe uygulama sonuçlarından ziyade bütçe görüşmelerinde olmasıdır. Meclis Komisyonunda önceki yılın kesin hesabının görüşülmesiyle harcamacı kuruluşların bütçesinin görüşülmesi aynı gün gerçekleşmekte, bütçenin görüşülmesinden sonra kesin hesabın görüşülmesine geçilmektedir. Bu nedenle kesin hesap görüşmeleri; kabul edenler, etmeyenler, kabul edilmiştir şeklinde gerçekleşmektedir.[1063] Meclis Genel Kurulunda da bütçe ve kesin hesabın birlikte görüşülmesi, parlamenterlerin bütçe görüşmelerine odaklanmalarına neden olmaktadır. Kesin hesabın bir müeyyidesinin olmaması da bu ilgisizliğin nedenlerinden biri olabilir.

Kesin hesabın yeterince dikkate alınmama sebeplerinden ikincisi görüşmelerin gerçekleştiği Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunun yapısı ve iş yükünün ağırlığıdır. Meclisin bu en işlevsel komisyonunun, başkanının ve çoğunluğunun iktidar partisinden oluşuyor olması, kesin hesabın yeterince değerlendirilememe sebeplerinden bir başkasıdır.[1064] Keza Sayıştay tarafından hazırlanan ve meclise sunulan genel uygunluk bildirimlerinin yetersizliği de parlamenterler tarafından kesin hesabın etkinliğini belirleyen faktörlerden biri olarak sayılmıştır.[1065] Tüm bunlara parlamenterlerin tümünün, uzmanlık gerektiren raporların değerlendirilmesi konusunda yeterli olmayışlarını da eklemek gerekmektedir.

Mevzuatta yapılacak değişikliklerle kesin hesabın bütçe görüşmelerinden ayrılması, İngiltere örneğinde olduğu gibi kesin hesabın ve Sayıştay raporlarının görüşüleceği ayrı bir ihtisas komisyonunun kurulması[1066] ve bu komisyonun muhalefet ağırlıklı olması veya muhalefet ile iktidar arasında eşitliğin sağlanması, konunun uzmanlarından yardım alacak bu komisyon raporlarının kamuoyuna açıklanması ve

[1062] Ayrıntılı istatistikî veriler için bkz. Akbey, Gök, s. 292-306.
[1063] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 185.
[1064] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 185.
[1065] Bağlı, s. 222.
[1066] 2010 yılında, kesin hesap kanun tasarısı ve ekinde yer alan belgeleri, faaliyet raporlarını, 5018 sayılı Kanun uyarınca TBMM'ye sunulan Sayıştay raporlarını ve diğer Sayıştay raporlarını hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde değerlendirmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Kamu Hesapları Alt Komisyonunun kurulması, Sayıştay Kanun Teklifinin TBMM Plan ve Bütçe görüşmelerinde kabul edilmiş ancak Genel Kurulda kanunlaşamamıştır. Bkz. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 2010 Raporu, Erişim https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf, 27 Eylül 2023.

böylece kamuoyu denetiminin sağlanması kesin hesabın etkinliğini sağlamaya yönelik çözüm önerilerinden bazılarıdır.[1067]

Parlamentonun, bütçe hakkının ayrılmaz bir parçası ve en az bütçe yapımı kadar önemli olan bütçe uygulama sonuçlarını değerlendirmesinde kullanacağı en önemli araçlar, Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimi ve diğer raporlardır. Bu nedenle raporların, meclis denetimine imkân verecek şekilde açık, anlaşılır, tam ve eksiksiz bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Ancak hazırlanan bu raporların kullanıcısı olan meclisin de bu raporlar üzerinde büyük bir hassasiyetle durması, yürütme erkinin hakkıyla denetiminin sağlanması bakımından hayatidir. Yürütme üzerinde sağlanacak etkin bir meclis ve kamuoyu denetimi demokratik rejimin sürdürülebilirliği ve hukuk devleti için vazgeçilmezdir. İşte bunu sağlayacak araçlardan biri, bütçe gerçekleşmelerine ilişkin Sayıştay görüşünü içeren genel uygunluk bildirimleridir. Bu raporların etkin bir meclis ve kamuoyu denetimine olanak tanıyor olması, Sayıştayın denge denetleme fonksiyonunu hakkıyla icra etmesine hizmet edecektir.

- **Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**

5018 ve 6085 sayılı Kanun'a göre, Sayıştay tarafından hazırlanmak zorunda olan raporlardan biri de dış denetim genel değerlendirme raporudur. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38. maddesinde dış denetim genel değerlendirme raporunun ne şekilde hazırlanacağı düzenlenmiştir. Buna göre "*Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda denetim grup başkanlıklarınca düzenlenen denetim raporları, idareler itibariyle birleştirilir ve bir örneği Sayıştay Başkanlığınca ilgili kamu idaresine gönderilir. Denetim raporları, kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılır. Bu cevaplar da dikkate alınarak yeniden düzenlenen denetim raporları Sayıştay dairelerinin görüşleri alınmak üzere raporun ilgili olduğu yılın bitimini takip eden mayıs ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına sunulur. Bu raporlara kamu idarelerinin cevapları da eklenir. Daireler, raporlar hakkındaki görüşlerini temmuz ayının onbeşine kadar Sayıştay Başkanlığına sunar. Daireler denetim raporları hakkında görüş oluştururken, söz konusu raporların bu Kanunda öngörülen amaç, çerçeve ve sınırlar içinde olup olmadığı yönünden inceleme yapar*

[1067] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 188; Bağlı, s. 235-241.

ve bu hususlara uygunluk taşımayan raporların düzeltilmesine ilişkin görüşünü Sayıştay Başkanlığına sunar.

Dairelerce görüş bildirilen denetim raporları ile Sayıştayca mali konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları da içeren dış denetim genel değerlendirme raporu hazırlanır ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alınır. Dış denetim genel değerlendirme raporu ile Kurulca görüş bildirilen kamu idarelerine ilişkin denetim raporları Sayıştay Başkanınca genel uygunluk bildirimi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur."

5018 sayılı Kanun'un 68. maddesine göre ise "*Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*"

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler ve 5018 sayılı Kanun kapsamında olmamakla beraber Sayıştay denetimine tâbi diğer kamu idareleri dış denetim genel değerlendirme raporunun kapsamında değerlendirilmektedir. 3346 sayılı Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ise dış denetim genel değerlendirme raporuna konu olmazlar.[1068]

Dış denetim genel değerlendirme raporu, genel uygunluk bildirimi ile birlikte kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden itibaren 75 gün içinde TBMM'ye sunulmaktadır.

Bu raporlarda denetimler sonucu elde edilen fakat genel uygunluk bildiriminde yer almayan, kamu idarelerinde sıkça görülen genel uygulama hataları yer almaktadır.[1069] Kamu idareleri raporlarında genellik arz eden önemli konuların, kamu idarelerinin yapmış oldukları önemli mevzuat hatalarının ve belirtilmesinde fayda görülen mali konuların yer aldığı bu denetim raporları, TBMM'ye sunulmakta ve kamuoyuna duyurulmaktadır.[1070] Dış denetim genel değerlendirme raporları, kamu kaynaklarının etkin, verimli, ekonomik ve hukuka uygun kullanımı konusunda kamu kaynaklarını

[1068] Sayıştay Başkanlığı 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 2023, s. 3.
[1069] Recai Akyel, "Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 49, Sayı 1, Mart 2016, s. 121.
[1070] Sayıştay Başkanlığı 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 2023, s. 2.

kullanan görevlilere rehberlik etmenin yanı sıra kamu idarelerinde hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın kurumsallaşmasına katkı sağlaması bakımından önemlidir.[1071] Ayrıca rapor aracılığıyla parlamento ve kamuoyu, kamu idarelerinde tespit edilen önemli ve genel uygulama hataları konusunda bilgilendirilmektedir. Raporlarda yer alan izleme cetvelleri ile tespiti yapılan denetim bulgularının Sayıştay tarafından izleniyor oluşu, dış denetim genel değerlendirme raporlarını önemli kılan bir başka unsurdur. İlk kez 2017 yılında eklenen genel değerlendirme raporundaki izleme cetvelleri, Sayıştay tarafından tespiti yapılan bazı uygulama hatalarının neredeyse her yıl devam ettiğini, kamu idarelerinin Sayıştay bulgularının ciddiyetle ele almadıklarını göstermektedir.[1072] Bu nedenle bu denetim bulgularının TBMM tarafından da yakın bir şekilde takibinin yapılmasının sağlayacak yöntemlerin geliştirilmesi oldukça önemlidir.[1073]

Ayrıca performans denetimi ve düzenlilik denetimi raporlarının konsolide edilmesiyle oluşturulan genel değerlendirme raporlarının bir ayağını oluşturan performans denetim raporlarının, yasal değişiklikler sonrası içerik olarak uluslararası standartlarda hazırlanmamaktadır. Şu durumda hazırlanan genel değerlendirme raporlarının performans denetimine ilişkin kısmı eksik kalmaktadır. Kaldı ki yapısı itibariyle dönemsel olması gereken mali raporların dönemsel olmayan performans denetimlerinin birleştirilmesi bir başka sorunlu konudur.[1074] Yine bu raporlarda denetimler sırasında tespit edilen kamu zararlarına yer verilmemekte, bahse konu konular denetçiler tarafından düzenlenen yargılamaya esas raporlara konu edilerek Sayıştay yargılama daireleri tarafından hükme bağlanmaktadır.[1075] Oysa bu raporlarda tespiti yapılan kamu zararlarının da belirtilmesi, hem parlamentonun hem de kamuoyunun bilgilendirilmesi bakımından önemlidir.

- **Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**

Mali istatistikleri değerlendirme raporu, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan bir yıla ilişkin mali istatistiklerin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve

[1071] Sayıştay 2021 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**,** s. 2-3. (Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/xkQd8zRQlA-2021-yili-dis-denetim-genel-degerlendirme-raporu, 12 Şubat 2023.
[1072] Kamu idarelerinin bulguları yerine getirme oranları için bkz. Kamu İdareleri Sayıştay Bulgularını Ne Kadar Dikkate Alıyor. (Erişim) https://seffaflik.org/19377-2/, 25 Eylül 2023; Aksoy, s. 154-155.
[1073] Önder, Meydanlı, s. 148-149.
[1074] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 180.
[1075] Sayıştay 2021 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**,** s. 3.

Kontrol Kanunu'nun 54. maddesi ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 40. maddesi hükümleri uyarınca Sayıştay tarafından değerlendirildiği ve TBMM'ye sunulduğu raporlardır. Mali istatistiklere ilişkin hükümler 5018 sayılı Kanun'un 52, 53 ve 54. maddelerinde düzenlenmiştir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali işlemlerini kapsayan mali istatistikler (5018 sayılı Kanun m. 52), "*genel yönetim sektörü kapsamındaki idarelerin gelir, gider, varlık, yükümlülük ve öz kaynaklarına ilişkin bilgiler sunan ve istatistiki temellere dayanılarak oluşturulan konsolide mali tablolar*" olarak tanımlanır (Mali İstatistik Yönetmeliği m. 4). "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Hazine ve Maliye Bakanlığınca derlenir. Merkezî yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri malî istatistiklerini belirlenmiş ilkelere uygun olarak hazırlar ve belirlenen süreler içinde Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderir*" (5018 sayılı Kanun m. 53).

5018 s. Kanun'un 54. maddesine göre mali istatistikler "*hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilir*." Kanun hükmünün devamında Hazine ve Maliye Bakanlığının Sayıştay değerlendirmelerine ilişkin gerekli önlemleri alması gerektiği belirtilmiştir.

6085 sayılı Kanun'un 40. maddesi de 5018 sayılı Kanun hükmüyle benzer mahiyettedir. "Mali istatistikleri değerlendirme raporu" başlıklı 40. maddeye göre de Bakanlıkça hazırlanan mali istatistikler hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından denetim grup başkanlıklarınca değerlendirilmekte, düzenlenen denetim raporu Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alındıktan sonra TBMM'ye sunulmaktadır. Ayrıca rapor, Hazine ve Maliye Bakanlığına da gönderilmektedir. Kanun, Sayıştay raporunda belirtilen değerlendirmeler konusunda Bakanlığın gerekli önlemleri almasını da düzenlemiştir.

Söz konusu mali istatistiklerle kamusal faaliyetlerin ekonomideki etkinliğinin ölçülmesi ve genel yönetimin performansının analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Genel yönetimin varlık, yükümlülük, gelir ve giderleri hakkında kamuoyunu bilgilendiriyor olması da mali istatistiklerin önemli işlevlerinden biridir.[1076]

[1076] Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**. Ankara, 2023, s. 37.

Değerlendirmeye tâbi genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin 2022 yılındaki sayısı ise 2591 adettir. [1077]

Sayıştay tarafından hazırlanmayan mali istatistiklerin Sayıştay tarafından değerlendirildiği ve yüksek denetim uygulamalarında pek görülmeyen[1078] mali istatistikleri değerlendirme raporuyla amaçlanan genel yönetim sektörü kapsamındaki kamu idarelerinin konsolide edilmiş mali istatistiklerinin bir dış denetim organı olan Sayıştay tarafından da değerlendirilmesinin arzu edilmesidir.[1079] Nitekim Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan Mali İstatistikleri Değerlendirme Rehberinde mali istatistiklerin Sayıştayca değerlendirilmesinde hedefin "*bir mali yıla ait yayımlanan istatistiklerin uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanışlılık, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkelerine uygun olarak muhasebe verilerine dayanılarak hazırlanmasına ve zamanında yayımlanmasına katkı sağlamak*" olduğu belirtilmiştir.[1080]

- **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimine İlişkin Raporlar**

Sayıştay tarafından hazırlanacak raporlardan biri de denetim kapsamı içinde yer alan kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin denetim raporlarıdır. Anayasanın 165. maddesinde anayasal bir zorunluluk olarak düzenlenen kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile 3346 sayılı Kanun'da da düzenleme bulmuştur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM'ce denetimine ilişkin usul ve esasların düzenlendiği 3346 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasına göre "*Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzelkişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası, bu Kanunla konulan denetime tabidirler*." Kanun'un 2. fıkrasında ise "*Mahalli idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar"* Sayıştay denetimi kapsamı dışında tutulmuştur.

[1077] Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**. Ankara, 2023, s. 5.
[1078] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 179.
[1079] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 175.
[1080] Sayıştay Başkanlığı. **Mali İstatistikleri Değerlendirme Rehberi**, Ankara, Mart 2013, s. 1.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden incelendiği bu denetimlerde; denetime tâbi kuruluşların kanun veya statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, kalkınma planı ve programlara, çağdaş işletmecilik esaslarına, verimlilik ve kârlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı, işletme bütçelerinin gereklere, işlemlerinin bütçelere; maliyet bilanço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu ve doğruluğu, işlemlerin hukuka uygunluğu ve işletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı araştırılarak raporlanmaktadır (SDY m.31).

Kamu işletmeleri denetim raporlarıyla "*kamu işletmelerinin faaliyet sonuçları hakkında kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu işletmelerinin mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır*."[1081]

Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi sonucunda tüm kamu işletmelerinin değerlendirildiği bir adet kamu işletmeleri genel raporu ve kamu işletmelerinin ayrı ayrı değerlendirildiği çok sayıda kamu işletmeleri yıllık denetim raporu hazırlanır.

Kamu işletmeleri genel raporu, tüm kamu işletmelerinin "*yıllık faaliyet sonuçları, Türkiye ekonomisi içindeki yeri ile genel ve ortak sorunlarının birlikte ele alındığı*" bir rapordur (SDY m. 33). Kamu iktisadi teşebbüsleri yıllık denetim raporu ise denetime tâbi her bir kuruluşun "*işlem, bilanço, sonuç hesapları ve yönetim kurullarının ibra edilmesi, ibra edilmemesi veya genel görüşmeye sunulmasına esas olacak görüşleri içeren, gerekçeli ve karşılaştırmalı*" bir denetim raporudur (SDY m. 32).

Sayıştay Kanunu'nun 43. maddesine göre denetim kapsamındaki kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimleri sonucu elde edilen ve son şekli, Rapor Değerlendirme Kurulu tarafından verilen raporlar, denetlenen kuruma ve ilgili bakanlığa gönderilmektedir. Kurumların vereceği cevaplar Sayıştaya ve ilgili bakanlığa gönderilir. İlgili bakanlık bu cevapları, kendi görüşüyle birlikte Sayıştaya gönderir. Denetlenen kuruluşlara ait yıllık denetim raporları, kuruluş ve bakanlık cevaplarıyla birlikte Sayıştay Başkanı tarafından 3346 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde TBMM KİT Komisyonunda görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine

[1081] Sayıştay Başkanlığı. **2021 Yılı Kamu İşletmeleri Genel Raporu**. Ankara, 2022, s. 1.

sunulur. Sayıştayca denetlenen kuruluşların, yıllık faaliyet sonuçlarını içeren genel denetim raporu kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla her yıl duyurulur.

- **Kalkınma Ajansları Denetim Raporu**

2006 tarihli 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan kalkınma ajansları, "*ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere*" kurulmuş (5449 sayılı Kanun m.1), tüzel kişiliği haiz, özel hukuk hükümlerine tâbi (5449 sayılı Kanun m. 3) kuruluşlardır. Kalkınma ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında kurulmuş bulunan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü koordinasyonunda faaliyetlerini icra etmekte olup bakanlığın görevi sadece koordinasyonla sınırlıdır. Kuruldukları bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınması amacını taşıyan ve bazıları birkaç ili kapsayacak şekilde bölgesel olarak örgütlenmiş 26 adet kalkınma ajansı mevcuttur. Klasik bir kamu kurumundan farklı özellikler taşıyan kalkınma ajansları Kanun'un 27. maddesine göre 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir.

Kalkınma ajansları kamu fonu kullanıyor olmasına rağmen kurulduğu 2006 yılında 5018 sayılı Kanun kapsamına alınmayarak Sayıştay denetimi, dolayısıyla parlamento denetimi dışında bırakılmıştır.[1082] Kalkınma ajanslarının dış denetimi 5449 sayılı Kanun'un 25. maddesinde, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacağı öngörülmüştür. Kalkınma ajanslarının Sayıştay denetiminden yoksun oluşu Danıştayın 5449 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin iptali amacıyla itiraz yoluna başvurması ve yeter sayıdaki milletvekilinin iptal davası açması ile Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiştir. Anayasa Mahkemesi "*Kalkınma ajanslarının kendine özgü yapıları göz önünde bulundurulduğunda iç ve dış denetimlerinin Yasa'yla belirlenen kişi ya da kuruluşlar tarafından yapılmasında Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir*"[1083] demek suretiyle

[1082] Seyit Koçberber, "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 61, 2006, s. 49-51.

[1083] Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 tarih ve 2006/61 Esas ve 2007/91 Karar sayılı kararı. Ancak kararda "*ajansların, kamu kaynağı kullanmaları nedeniyle denetimlerinin TBMM'nin veya onun adına denetim yapan Sayıştay'ın denetimini içermemesi Anayasa'nın 160 ve 165. maddelerine aykırıdır*" gerekçesiyle karşı oylar da kullanılmıştır.

kamu kaynakları kullanan ajansların Sayıştay denetimi, dolayısıyla parlamento denetimi dışında bırakılmasını oy çokluğu ile anayasaya aykırı bulmamıştır.

Kalkınma ajansları, 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinde kamu fonları kullanan tüm kuruluşların Sayıştay denetimine alınmasıyla[1084] ve yine 4. maddesinin (a) fıkrasında yer alan "diğer kamu idaresi" tanımının kalkınma ajanslarını da kapsıyor olması nedeniyle[1085] Sayıştayın denetim kapsamına alınmıştır. Sayıştay da 2013 yılından itibaren kalkınma ajansları hakkında denetim raporu hazırlamaya başlamıştır. Ancak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olmayan kalkınma ajanslarının denetimi sırasında kamu zararının tespit edilmiş olması halinde yargılamaya esas rapor hazırlanamamaktadır.

Sayıştay, kalkınma ajanslarına ilişkin denetimleri neticesinde iki tür rapor hazırlamıştır. Birincisi Sayıştayın 2018 yılına kadar düzenli bir şekilde hazırladığı kalkınma ajansları genel denetim raporu, ikincisi doğrudan kalkınma ajansına yönelik gerçekleştirilen ve yerinde denetim sonucu elde edilen denetim raporlarıdır. Kurumların tüm yönlerinin bütüncül bir bakış açısıyla ele alındığı, sorunların ve risk alanlarının yer aldığı genel denetim raporlarında, kalkınma ajanslarının mevzuatta belirtilen amaç ve hedefler doğrultusunda faaliyette bulunup bulunmadıklarının tespiti ile parlamento ve kamuoyunun mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır.[1086] 2018 yılına kadar genel değerlendirme raporları hazırlayan Sayıştay bu tarihten sonra genel değerlendirme raporu hazırlamamış, sadece kalkınma ajansı bazında raporlar düzenlemiştir.

- **Kamu İdaresi Denetim Raporu**

Kamu idaresi denetim raporu, Sayıştay tarafından hazırlanan diğer raporlara kaynaklık teşkil eden temel bir rapordur. Zira genel raporların oluşturulması ancak kamu idarelerinin denetiminin sonuçlanması ve raporlanması sonrası gerçekleşebilmektedir.[1087] Kamu idaresi denetim raporları; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunu tespit etmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek ve mali rapor ve tabloların kamu idaresinin tüm işlemlerini doğru ve güvenilir bir şekilde gösterip göstermediği hususunda makul

[1084] Ayşe Gül Köksal, Eda Köse, "Kalkınma Ajanslarının Denetimi, ***Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi***, Cilt 15, Sayı, 3, 2019, s. 292.
[1085] Sayıştay Başkanlığı. **2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.** Ankara, 2019, s. 2.
[1086] Sayıştay Başkanlığı 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, s. 3.
[1087] Akyel, s. 129.

güvence elde etmek amacıyla yürütülen denetimler sonucu oluşturulan ve cevaplandırılmak üzere kamu idarelerine gönderilen raporlardır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 35. maddesine göre kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda hazırlanan taslak raporları, rapor değerlendirme komisyonları tarafından mevzuata uygunluk bakımından değerlendirilir. Komisyon görüşünü içeren raporlar, denetim grup başkanlıkları tarafından yeniden değerlendirilerek Sayıştay Başkanlığına sunulur. Raporun bir örneği cevaplandırılmak üzere ilgili kamu idaresine gönderilir. Kamu idareleri tarafından gönderilen cevaplar da dikkate alınarak denetim grup başkanlıkları tarafından hazırlanan rapor, kamu idarelerinin cevapları ve rapor değerlendirme komisyonlarının görüşleriyle birlikte Sayıştay dairelerinin görüşlerinin alınması amacıyla Başkanlığa sunulur. Daireler raporların Kanun'da öngörülen amaç, çerçeve ve sınırlar içinde olup olmadığı ve Başkanlık mevzuatına uygunluğu yönünden gerçekleştireceği denetim sonrası raporlar, Rapor Değerlendirme Kuruluna gönderilir. Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen denetim raporları, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine, mahalli idarelere ait denetim raporları ise ilgili mahalli idare meclislerine gönderilir. Kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip bulundukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi ise bu idarelerin denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim raporları oluşturulur.

Sayıştay kamu idaresi denetim raporunda denetlediği kamu idaresinin mali hesaplarının ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını, mali verilerinin güvenirliği ve doğruluğunu, iç kontrol sisteminin işlerliğini tespit etmektedir. Yaptığı değerlendirme sonucunda ilgili kamu idaresinin mali rapor ve tabloları hakkında ulaşılan denetim sonucuna yer verilir. Buna göre Sayıştay denetim raporunda mali verilerin doğru ve güvenilir olması halinde olumlu, bazı istisnalar saklı tutulması halinde şartlı, doğru ve güvenilir olarak yansıtılmadığı haller de ise olumsuz denetim görüşü açıklanır.[1088] Yine bu denetim raporunda denetlediği kamu idaresinin iç kontrol sistemi, ayrı bir başlık altında değerlendirilmeye konu olur.

[1088] Aksoy, s. 145-147.

TBMM'ye gönderilen kamu idareleri denetim raporlarında idarenin verdiği cevaplar yer almamaktadır. Oysa bu raporlarda, kamu idarelerinin cevaplarının da yer alması Meclis ve kamuoyu denetimini daha da etkin kılabilecektir.

- **Yargılamaya Esas Raporlar**

Anayasal görevlerinden biri de hesap yargılaması olan Sayıştay, bu görevini denetimler sonucu hazırlanan yargılamaya esas raporlar aracılığıyla gerçekleştirir. Yargılamaya esas rapor, "S*ayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen raporu*" ifade eder (6085 sayılı Kanun m. 2). Sayıştay Kanunu'nun 48. maddesine göre "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir*."

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerine yönelik uygunluk denetimi sırasında kamu zararının ve zarara sebebiyet verenlerin tespit edilmesi halinde hazırlanan sorguların ilgililere tebliği ve ilgililerin savunmaları sonrası yargılamaya esas rapor hazırlanır, denetim grubu ve başkanı tarafından yapılan değerlendirme sonrasında raporlar Sayıştay Başkanlığına sunulur. Daha sonra hesap yargılamasını yapacak olan daireye gönderilen raporlar, TBMM'ye gönderilmemekte ve kamuoyu ile paylaşılmamaktadır.

- **Siyasi Partilerin Mali Denetimi Raporları**

Sayıştayın önemli görevlerinden biri de siyasi partilerin mali denetiminde Anayasa Mahkemesine yardımcı olmaktır. Siyasi partilerin mali denetimine ilişkin hükümler Anayasanın 69. maddesi, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda yer almaktadır. Bu düzenlemelere göre siyasi partilerin mali denetimine ilişkin yetki ve görev Anayasa Mahkemesine aittir. Ancak bu denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılıyor olması tartışmalı konulardan biridir. Siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesinin iş yükünü arttırdığı ve işleviyle bağdaşmadığı, uzmanlık ve hassasiyet

gerektiren böylesi bir denetimin bağımsız ve uzman organlarca yerine getirilmesi gerektiği savunulmaktadır.[1089]

Siyasi partilerin mali denetimi iki aşamada gerçekleşmektedir. İlk aşamada siyasi partiler hazırlamak zorunda oldukları kesin hesapları Anayasa Mahkemesine, Anayasa Mahkemesi de incelenmek üzere Sayıştaya gönderir. Sayıştay siyasi partilerin bildirdikleri kesin hesapların hazırlanmasının mevzuata uygunluğunu ve kesin hesaplarda maddi hata olup olmadığını inceler ve hazırladığı ilk inceleme raporlarını Anayasa Mahkemesine gönderilir. Anayasa Mahkemesince karara bağlanan ilk inceleme raporları siyasi partilere gönderilir. Esasa ilişkin ikinci incelemede ise siyasi partilerin gelir ve giderlerinin mevzuata uygunluğuna ve doğruluğuna ilişkindir. Sayıştay, incelediği kesin hesaba ilişkin denetim raporunu, Anayasa Mahkemesine gönderir ve bu denetim raporları Anayasa Mahkemesi tarafından karara bağlanarak Resmi Gazete'de yayımlanır. Anayasa Mahkemesinin vereceği kararlar kesindir (An. m. 69).

Anayasa Mahkemesinin siyasi partilerin mali denetiminde hukuka aykırılıklar tespit etmesi halinde uygulayacağı yaptırımlardan ilki ihtardır. Siyasi partinin "*Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım*" aldığının tespit edilmesi halinde ise en ağır yaptırım olan siyasi partinin temelli kapatılacağı düzenlenmiştir (An. m. 69).

Siyasi partilerin, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na aykırı olarak gelir elde ettiğinin belirlenmesi halinde elde ettikleri hukuka aykırı gelirlerin Hazine'ye irat kaydına, elde edilen taşınmazların Hazine adına tapuya tesciline karar verilir (2820 sayılı Kanun m. 76).[1090] Ayrıca kredi ve borç alma yasağına (2820 sayılı Kanun m. 67) aykırı davranan siyasi partilerin aldıkları borçlara ve kredilere Anayasa Mahkemesi kararıyla el konulabilmektedir. Anayasa Mahkemesi gerçekleştirdiği tüm bu denetimler sonucunda hukuka aykırı davranan ilgililer hakkında cezai soruşturma açılması amacıyla suç duyurusunda da bulunabilmektedir.

Anayasa'ya göre siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdırlar (m. 68). Bu nedenle siyasi partilerin finansmanı konusu oldukça

[1089] Cem Duran Uzun, ***Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s. 219-220; Ferhat Uslu, Melike Yavuz Dalgıç, "Siyasi Partilerin Mali Denetimi: Anayasa Mahkemesi'nin 2019 Yılı Kararları Ekseninde Kısa Bir Analiz", ***Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 6, Sayı 2, 2020, s. 294.

[1090] Buna ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. Uslu, Dalgıç, s. 300-302.

önemli olup Sayıştay tarafından gerçekleştirilen bu denetim, siyasal partilerin finansmanını şeffaf ve hesap verilebilir kılıyor olması nedeniyle oldukça önemlidir.

- **TBMM'den Gelen Denetim Talebi Üzerine Hazırlanan Raporlar ve Diğer Raporlar**

TBMM'den gelen denetim talebi üzerine hazırlanacak raporlar 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur."* Kanun devamı fıkralarında TBMM'den gelen denetim taleplerinin öncelikli olarak ele alınacağı ve Cumhurbaşkanlığının bu maddenin kapsamı dışında olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un 42. maddesinde "*denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve bu Kanunun diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlardır*" denilerek diğer raporlar tanımlanmıştır. Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 40. maddesinde de "Diğer Raporlar" başlığı altında yapılan düzenlemede diğer raporlar "*denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve yönetmeliğin diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlar*" olarak tanımlanmaktadır. Yönetmeliğin söz konusu hükmünde bu raporlardan bazılarının konu başlıkları da sayılmıştır. Denetim grup başkanlıklarınca Başkanlığa sunulan bu raporlara ilgili Sayıştay Dairesi ve Rapor Değerlendirme Kurulu görüş bildirir. Bu raporlar da TBMM'ye sunulmakta ve ilgili olduğu kamu idaresine gönderilmektedir.

Sayıştay tarafından hazırlanan ve kamuoyuna açıklanan diğer raporların incelenmesinde bu raporların sınırlı sayıda üretilmiş olduğu ve performans denetimleri dışındaki denetim raporlarının kamuoyu denetimine elverişli olmadığı gözlemlenmiştir. Kamuoyuna açıklanan diğer raporlar başlığı altındaki raporlardan

performans denetim raporları dışındaki rapor içeriklerinde kamuoyunu aydınlatacak neredeyse hiçbir bulguya yer verilmemektedir.[1091]

- **Raporlama Faaliyetine İlişkin Değerlendirme**

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen düzenlilik ve performans denetim sonucunda hazırlanan raporlar daha önce açıkladığımız birtakım süreçlerden geçtikten ve nihai halini aldıktan sonra TBMM'ye sunulmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır. Ancak Sayıştay denetim sonuçlarının bir rapor haline gelmesiyle bütçe gerçekleşmeleri ve kamu harcamaları üzerinde Meclis ve yurttaş denetimi sağlanabilmektedir. Ayrıca uluslararası standartlara uygun bir şekilde hazırlanmış denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasıyla kamusal faaliyetlerde şeffaflık ve hesap verebilirlik temin edilmektedir. Bu nedenle raporlama faaliyeti tüm Sayıştayların en önemli işlevlerinden biri olmuştur.

5018 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanun, Sayıştayın raporlama fonksiyonu açısından önemli dönüm noktalarıdır. Bu kanunların yürürlüğe girmesiyle birlikte önceki 832 ve 1050 sayılı Kanun'lar döneminde, daha çok yargılama fonksiyonuyla sivrilen Sayıştayın, raporlama ve parlamentoyu bilgilendirme işlevi ön plana çıkmıştır.[1092] Bu dönemde Sayıştayın denetim kapsamının artışın da etkisiyle 832 sayılı Kanun dönemine nazaran çok sayıda ve çeşitlilikte rapor hazırlanmaya başlanmıştır.

Çizelge 4.2. 832 sayılı Kanun'un Yürürlükte Bulunduğu 1967-2010 Yılları Arasında TBMM'ye Sunulan Sayıştay Raporları

Rapor Adı	TBMM'ye Sunulan (Adet)
Genel Uygunluk Bildirimleri	**44**
Performans Denetimi Raporları	**15**
Konu Bazlı Denetim Raporları	**8**
Kurum Bilanço Raporları	**73**
TOPLAM	**140**

Tabloda görüleceği üzere Sayıştay, 832 sayılı Kanun'un yürürlükte bulunduğu 44 yıl boyunca sadece 140 rapor hazırlayarak TBMM'ye sunmuştur. Bu raporlardan 73'ü döner sermaye işletmelerine ilişkin bilançolardır. Sayıştayın bu dönemde düzenli olarak Meclis'e sunduğu tek rapor ise genel uygunluk bildirimleridir. Bu dönemde

[1091] Diğer raporlar için bkz. (Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/15-diger-raporlar?page=1, 4 Ekim 2023.
[1092] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 178.

genel uygunluk bildirimleri dışında Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülen rapor sayısı ise sadece 1 adettir.[1093]

Çizelge 4.3. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Uyarınca Raporların TBMM'ye ve/veya İlgili Meclislere/İdarelere Sunulmaya Başlandığı 2013 Yılından 2022 Yılına Kadar Hazırlanan Toplam Denetim Rapor Sayısı

Yıllar	Hazırlanan Rapor Sayısı (Adet) Kamu İdaresi-Kamu İşl-Genel Rapor
2013	**483**
2014	**502**
2015	**564**
2016	**641**
2017	**437**
2018	**497**
2019	**511**
2020	**481**
2021	**513**
2022	**540**
TOPLAM	**5.169**

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı Faaliyet Raporları (2013-2022).

Tüm bu veriler 6085 sayılı Kanun hükümleri uyarınca 2013 yılından itibaren parlamentoya sunulmaya başlanılan Sayıştay raporlarında 832 sayılı Kanun dönemine nazaran sayısal olarak büyük bir artış olduğunu göstermektedir. Sayıştay raporlarındaki bu artış, Sayıştayın denetim bulgularının hem parlamentoda[1094] hem de kamuoyunda çok daha fazla tartışılır olmasına neden olmuştur.

Son yasal düzenlemeler sayesinde asli görevleri olan denetim ve raporlama faaliyetini etkin bir şekilde gerçekleştirebilecek olan Sayıştay, parlamentoyu ve kamuoyunu bilgilendirme görevini de yerine getirebilecektir. Böylece Sayıştayın asli işlevi olan demokratik işlevini yerine getirmesi mümkün olacaktır.

Ancak Sayıştay tarafından hazırlanan raporların kendisinden beklenen etkileri doğurabilmesi, Sayıştayın bağımsız bir şekilde raporlama yapabilmesine, hazırlanan raporların uluslararası standartlara uygun içeriğe sahip olmasına, kamu idarelerinin Sayıştay denetim bulgularının gereklerini yerine getirmelerine, raporların meclis tarafından hakkıyla değerlendirilmesine ve denetim bulgularının izlenmesine bağlıdır. Ayrıca Sayıştay tarafından hazırlanan raporlara medyanın, sivil toplum

[1093] Tablo için bkz. Önder, Meydanlı, s. 140-141. Ancak tabloda TBMM'ye sunulan performans denetim raporu adedi 11 olarak verilmiştir. Biz ise daha önce belirttiğimiz üzere TBMM'ye sunulan performans denetim rapor sayısının 2'si pilot uygulama olmak üzere 15 adet olarak kabul ettik.
[1094] Önder, Meydanlı, s. 144.

örgütlerinin ve kamuoyunun göstereceği ilgi[1095] bu raporların etkinlik düzeyini daha da arttıracak faktörlerdir.

Denetçilerin tam bir bağımsızlık içinde denetim raporu oluşturmaları, Sayıştayın hazırladığı raporları bütçe hakkını kullanan meclise sunması ve bu hususta kamuoyunun bilgilendirilmesi denetim raporlarının en öncelikli konusudur. Bu nedenle denetim raporlarını hazırlayan Sayıştay çalışanlarının anayasal ve yasal güvencelere sahip olması önemli fakat yeterli değildir. Salt mevzuatta yer alan hukuki güvencelerle bağımsızlığın sağlanamadığı, Sayıştay mensuplarının tüm etkilerden uzak bir şekilde raporlama yapabilmesi için gerekli siyasal iklimin yaratılmasının da oldukça önemli olduğu ülke incelemelerinde görülmüştür.[1096]

Sayıştay tarafından hazırlanan raporların etkinliğini sağlayacak bir diğer unsur, raporların birincil muhatabı olan meclis tarafından hakkıyla incelenmesidir. Ne var ki Sayıştay tarafından hazırlanan ve Meclis Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulan raporlar bütçe görüşmelerinin gölgesinde kalmakta ve yeterince değerlendirilememektedir. Bu nedenle bu raporların incelendiği ve takibinin yapıldığı ayrı bir meclis komisyonunun kurulması, önerilen çözüm önerilerinden biri olagelmiştir. Yapısal olarak İngiliz Kamu Hesapları Komitesine benzeyen, muhalefet partisinin başkanlığını yaptığı veya Fransa'da olduğu gibi muhalefet ve iktidar partisinin eş başkanlığını yürüteceği ve çoğunluğun iktidar partisinden oluşmadığı bu türden bir komisyonun varlığı, raporların hakkıyla değerlendirilmesi bakımından önemlidir. Raporların iktidar çoğunluğundan oluşmayan bir komisyon tarafından değerlendirilmesi, raporları hazırlayan Sayıştay denetçilerinin rapor hazırlama sürecine de olumlu etkisi olacaktır.

Mahalli idarelerin denetim raporlarının ilgili mahalli idare meclislerinde ele alınması ve görüşülmesinde de benzeri sorunlar vardır. Sayıştayca hazırlanan mahalli idareler denetim raporları ilgili mahalli idare meclisinde görüşülmek için gönderilmektedir. Ancak bu raporların görüşülme usulüne ilişkin bir hukuki bir düzenleme yoktur.

[1095] Akyel, "Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı", s. 141.

[1096] Sayıştay denetçilerinin denetim algısına ilişkin bir anket çalışmasında ankete katılan denetçilerin %20,9'u denetimlerde etki altında kalındığını, %33,3'ü bu konuda kararsız kaldığının beyan etmiştir. Keza raporların denetlenen kurumun durumunu tarafsız bir şekilde ortaya koymaktadır sorusuna %34,4'ü kısmen katılıyorum cevabını vermiş, raporlarda yer alan tespitlerin yeterli, tarafsız ve güvenilir olup olmadığına ilişkin soruya ise %36,5'i kısmen katılıyorum cevabı vermiştir. Bu oranlar denetimlerin ve raporların tam bir bağımsızlıkla hazırlanmadığını gösteren oldukça yüksek oranlardır. Bkz. Müslüm Parlak, Zeliha Parlak, "Sayıştay Denetçilerinin Denetimle İlgili Algıları, Beklentileri ve Görüşleri Üzerine Bir Anket Çalışması", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 92, 2014, s. 20-24.

Dolayısıyla raporların görüşülmesi mahalli idare üst yönecisinin denetim raporunu meclis gündemine taşımasıyla mümkündür. Ne var ki denetim raporları çoğunlukla meclis gündemine alınmamakta veya yeterince görüşülmemektedir.[1097]

Sayıştay denetim bulgularında tespiti yapılan eksikliklerin kamu idareleri tarafından giderilmeleri de hem raporlardan beklenen faydanın karşılanması hem de kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin arttırılması bakımından önemlidir. Ancak yapılan bir çalışmada Sayıştay bulgularının yeterince dikkate alınmadığı, bazı bakanlıklarda denetim bulgularının neredeyse tamamının yerine getirilmediği görülmektedir.[1098] Denetim raporlarından arzu edilen sonuçların alınabilmesi ancak denetim bulgularının izlenmesiyle mümkündür. Parlamentonun denetim bulgularını yakından izlemesi bu bakımdan oldukça önemlidir. Bu nedenle denetim bulgularının yukarıda belittiğimiz üzere kurulacak bir meclis komisyonu marifetiyle yürütülmesi mümkündür. Denetim raporlarının takibi konusu Avrupa Komisyonu Türkiye Raporlarında da sıklıkla gündeme gelmiş, Sayıştayın denetim bulgularının ve tavsiyelerinin uygulanıp uygulanmadığı konusunda parlamento denetiminin arttırılması gerektiği belirtilmiştir.[1099]

Kamu harcamalarını vermiş oldukları vergilerle finanse eden yurttaşların Sayıştay raporlarına duyacakları ilgi bir iktidar üzerinde sağlanabilecek en önemli denge denetleme unsurlarından biri olacaktır. Bunun sağlanabilmesi için Sayıştay tarafından hazırlanan raporların kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Bu hususta Sayıştay Kanunu'nun 44. maddesiyle getirilen düzenleme oldukça önemlidir. Bahse konu hükme göre "*Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulduğu ve ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı tarafından, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulur*." Kanun'un bu düzenlemesi, kamu yönetiminde hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlayacağı gibi iktidar üzerinde yurttaş denetimine de imkân tanıyacaktır. Sayıştay raporlarının kamuoyuna ulaşmasında özgür basının da elbette oldukça önemli bir rolü vardır. Halkın aydınlatılması görevini hakkıyla yerine getirecek olan bağımsız medya

[1097] Mehmet Aksoy, "Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Sayıştay Raporlarının Etkinlik Düzeyi", ***International Journal of Public Finance***, 7(1), 2022, s. 205.
[1098] Kamu idarelerinin bulguları yerine getirme oranları için bkz. Kamu İdareleri Sayıştay Bulgularını Ne Kadar Dikkate Alıyor. (Erişim) https://seffaflik.org/19377-2/, 25 Eylül 2023.
[1099] Avrupa Komisyonu 2022 Türkiye Raporu, s. 22, 78; Avrupa Komisyonu 2021 Türkiye Raporu, s. 20, 72; Avrupa Komisyonu 2020 Türkiye Raporu, s. 118.

kuruluşları, Sayıştay raporları konusunda da yurttaşları bilgilendirerek önemli bir demokratik işlev icra edeceklerdir. Daha önce de belirttiğimiz üzere, bu saydıklarımızın gerçekleşmesi ise ancak demokrasi ve hukuk devletinin egemen kılınmasıyla mümkün olabilecektir.

Sayıştay raporlarına yönelik en önemli eleştiriler, muhalefet partilerinden gelmektedir ve bu eleştirilerden en önemlisi kuşkusuz raporların sansürlendiği yönündeki iddialardır. Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan denetim raporlarının Sayıştay kurullarında makaslanarak hazırlandığı ve bu şekilde nihai şekli verilen raporların meclise sunulduğu ve kamuoyu ile paylaşıldığı iddiaları, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 2023 Bütçe görüşmelerinde muhalefet partileri tarafından dile getirilmiş ve karşı oy yazılarının gerekçelerinden biri olmuştur. Geçmiş yıllara ait bulguların bazı kamu idarelerine (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, EPDK, TENMAK, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı) ilişkin denetim raporlarının izleme takip cetvellerinden çıkarıldığı, bazı denetim raporlarında şirket ve kurum adlarının gizlendiği, fazla ödeme veya eksik tahsilâta ilişkin bulgularda miktarın belirtilmediği, maaş, avans hataları gibi görece önemsiz konuların "Denetim Görüşünün Dayandığı Bulgular" bölümünde yer almasına rağmen çok daha önemli konuların "Diğer Bulgular" başlığı altında ele alındığı yönündeki eleştiriler, muhalefet partilerinin raporların sansürlendiğine yönelik iddialarına dayanak teşkil etmiştir.[1100] Tüm bu eleştirilere rağmen Türkiye'de son yıllarda Sayıştay raporları çokça gündeme gelmekte özellikle de muhalefet partileri tarafından iktidara yönelik eleştirilerde sıklıkla kullanılmaktadır. Sayıştay kamu harcamalarını vergileriyle finanse eden yurttaşlara, harcamaların hukuka uygunluğu hususunda güvence veren anayasal bir kuruluştur. Dolayısıyla Sayıştay raporlarının sansürlendiği yönündeki bu iddialar yurttaşların bu hayati anayasal kuruma olan güvenini sarsabilecek niteliktedir. Demokrasi ve hukuk devleti için vazgeçilmez bir öneme sahip Sayıştayı bu iddialardan korumak için Sayıştay raporlarına denetçilerin hazırladıkları ham raporlarında eklenmesi bir çözüm yolu olarak düşünülebilir.[1101] Denetlenen kamu idaresi ile doğrudan temas halinde olan ve aracısız bir şekilde denetim gerçekleştiren

[1100] TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ile 2021 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifi (1/286, 1/285) Raporları, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporlarına İlişkin Karşı Görüşler ve Ek Görüş 2022 Cilt 1/A, s. 413-419, 558-559.
[1101] Ahmet Arslan, "Sayıştay raporları tartışmasında sorunun özü", (Erişim) https://www.dunya.com/gundem/sayistay-raporlari-tartismasinda-sorunun-ozu-haberi-231548, 03 Eylül 2023.

denetçilerin hazırlamış oldukları raporların eklenmesi aynı zamanda söz konusu kamu idaresinin tam bir fotoğrafının çekiliyor olması bakımından da değerlidir.

Yasal değişikliklerle raporlamanın ön plana çıkarılması, Sayıştayın asli işlevlerinin gerçekleşmesi bakımından önemli olmakla beraber öngörülen rapor sayısının çokluğu dikkat çekicidir. Bu kadar çok rapor hazırlama zorunluluğu, bir taraftan Sayıştayın kapasitesi nedeniyle niteliksiz raporlar hazırlanmasına ve asli görevlerini yerine getirememesine yol açacak, diğer taraftan zaten raporların görüşülmesine yeterli zaman ayıramayan Meclis'i, çok sayıda raporla karşı karşıya bırakacaktır.[1102] Ayrıca çok da işlevsel olmayan raporlara maruz bırakılan Meclisin, uluslararası yüksek denetim örgütlerinin çok önemsediği performans denetim raporlarından mahrum bırakılması da önemli bir eksikliktir. Kanun'da adı olmakla beraber içerik olarak bir performans denetim raporunun hazırlanamıyor oluşu nedeniyle parlamento denetimi, tam anlamıyla sağlanamamaktadır.

Bütçe hakkını kullanacak olan Meclis'in ve vergilerinin ne şekilde kullanıldığını öğrenmek isteyen yurttaşların hazırlanacak raporlarla bilgilendirilmesi oldukça önemlidir. Bu nedenle uluslararası standartlara uygun bir şekilde hazırlanan raporlar, Sayıştayın asli işlevini yerine getirmesini sağlayacak olup etkin bir parlamento ve kamuoyu denetimine imkân verecektir. Gerçek bir parlamento ve kamuoyu denetimi ise demokrasinin ve hukuk devletinin hakim olduğu ve erkler ayrılığının işlerlik kazandığı bir siyasal atmosferde, Sayıştay raporlarını önemseyen güçlü bir parlamento ve bilinçli yurttaşlar eliyle gerçekleşecektir.

4.7.4.3. Yargılama

Yargılama faaliyeti, Sayıştayın kurulduğu ilk günden bugüne değişmeyen asli görevlerinden biri olmuştur. Bu anayasal görev, bugün 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde "*sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak*" şeklinde ifade dilmiştir. Sayıştayın bir mahkeme olup olmadığı üzerinde yaşanan uzun tartışmalar, ileride açıklanacağı üzere, Anayasa Mahkemesinin Sayıştayın mahkeme olduğu şeklindeki son içtihatlarıyla şimdilik dinmiş görünmektedir. Dolayısıyla aksine sınıflandırmalar mevcut olmuş olsa da Sayıştay yargısını, bir yargı kolu olarak kabulü gerekir.

[1102] Sayıştay mensuplarının katıldığı bir anket çalışmasında rapor sayısındaki fazlalığın raporların etkinlik düzeyini düşürdüğüne dair bkz. Aksoy, "Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Sayıştay Raporlarının Etkinlik Düzeyi", s. 203-204.

Yargı kolu, son karar makamı olan, kararları başka mercilerde temyiz edilemeyen ve başka mahkemelere de tâbi olmayan yüksek mahkemelerin her birine göre yapılan ayrımı ifade etmektedir. Bu tanım ışığında her biri bir yargı kolunu ifade eden Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesinin[1103] yanı sıra Anayasa Mahkemesinin son içtihatları da dikkate alınarak, Sayıştayın en üst ve nihai karar veriyor oluşu ve kararları aleyhine başka bir temyiz merciinin olmaması nedeniyle Sayıştayı da yargı kollarından biri olduğu söylenebilir. Sayıştayın gerçekleştirdiği bu yargılama faaliyeti, hesap yargısı olarak da nitelendirilmektedir. Nitekim 6085 sayılı Kanun'un 23. maddesi Sayıştay Dairelerinin birer hesap mahkemesi olarak tanımlamıştır. Sayıştay denetim faaliyetlerini TBMM adına yerine getirirken, yargılama faaliyetini bağımsız hesap yargılaması olarak yerine getirmektedir.[1104]

Sayıştay Kanunu'nun 5. maddesinde "*sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar*" şeklinde ifade edilen Sayıştay hesap yargısı, konusunu kamu zararına neden olan mali faaliyet ve işlemlerden kaynaklanan kamu zararı oluşturuyor olması, sorumluların ve sorumluluğun önceden kanunla belirleniyor oluşu bakımından diğer yargı organlarından farklı, kendine özgü bir yapıya sahiptir.[1105]

Sayıştayın yargılama faaliyeti, bir düzenlilik denetimi olan uygunluk denetimi sırasında denetçilerin kamu zararı tespit etmeleriyle başlamaktadır. Denetçilerin münhasıran genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine yönelik kontrol, denetim ve incelemeleri esnasında, hukuka aykırı bir eylem nedeniyle kamu zararının oluştuğunun anlaşılması ve kamu görevlisinin kusurlu eylemi ile zarar arasında bir illiyet varlığının tespit edilmesi halinde denetçi tarafından iddialara ilişkin sorgu hazırlanmakta, denetçi tarafından hazırlanan bu sorgu daha sonra yargılamaya esas rapora dönüşmektedir. Bu raporlar, münhasıran merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri hakkında düzenlenir ve kamu zararının kapsamı da bu sayılanlardan ibarettir (5018 sayılı Kanun m. 2- m. 3/a,b,c,d). Başka bir deyişle Sayıştayın hesap yargılaması sadece genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararları için söz konusu olup genel yönetim

[1103] Kemal Gözler, ***Hukukun Temel Kavramları***, 16. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, s. 73.
[1104] Mutluer, Öner, Kesik, s. 308.
[1105] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 136-137.

dışındaki kamu idarelerinde bir kamu zararının varlığı tespit edilmiş olsa dahi yargılama yapılabilmesi mümkün değildir.

Kamu zararı ise KMYKK'nın 71. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir. "*Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır*." Kamu zararının tahsiline ilişkin esasların düzenlendiği Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinde ise kamu zararı "*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasından doğan zarar*" şeklinde tanımlanmıştır. Kanun ve Yönetmelikte yer alan "*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmalleri*" unsuru, kamu görevlilerinin sorumluluğunun esasının kusura dayandığını ifade etmektedir ve şu haliyle bu kusur sorumluluğu kanunun getirdiği en önemli yeniliktir. Buna göre ortada bir kamu zararının varlığı yeterli olmayıp zarara sebebiyet veren kamu görevlisinin kusurlu olması da aranacak unsurlardan biridir. Kusurun varlığı yeterli olup kusurun derecesinin bir önemi yoktur.[1106] Kamu zararından sorumluluğun bir başka şartı, kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin gerçekleşmiş olmasıdır. Kanun, 71. maddede bu karar, işlem ve eylemlerin neler olabileceğini de saymıştır. Kanun sorumluluğun zarar unsurunu ise "k*amu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması"* şeklinde formüle etmiştir.

Kanun'un 71. maddesindeki tanıma göre kamu zararına sebebiyet veren ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde görev yapan kamu görevlileri, hesap yargılamasının tarafıdırlar. Sorumluluğu olan bu kamu görevlileri 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre bakanlar (m. 10), üst yöneticiler (m. 11), harcama yetkilisi (m. 31), gerçekleştirme görevlileri (m. 33) ve muhasebe yetkilileridir (m. 61).

5018 sayılı Kanun'un bakanların sorumluluğunu düzenleyen 10. maddesine göre "*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar*." Kanun, bakanları harcamacı olarak öngörmüyor olması nedeniyle bakanların mali sorumluluklarının

[1106] Nükrettin Parlak, "Sayıştay Yargılamasında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 108, 2018, s. 35.

olmadığı,[1107] Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sorumluluklarının cumhurbaşkanına karşı bir idari sorumluluk[1108] olduğu kabul edilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre "*Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir*." Bakanlıklarda ise 2018/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne göre bakan yardımcıları kendilerine bağlı hizmet birimi bakımından en üst yöneticidirler. Kanun'un 11. maddesinin devamında, üst yöneticilerin "*görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı*" sorumlu oldukları ve "*Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine*" getirecekleri düzenlenmiştir. Buna göre üst yöneticiler, kural olarak sorumlu tutulmamışlardır. Ancak mali sorumluluklar yüklendikleri bazı istisnai hallerde üst yöneticilerin mali sorumluluklarının bulunacağı kabul edilmektedir.[1109] Örneğin Sayıştay bir kararında, mevzuata aykırı ödeme nedeniyle oluşan zararda atamayı gerçekleştiren belediye başkanının sorumluluğuna hükmetmiştir.[1110] Keza başka bir kararında, mevzuata aykırı ödeme yapılması nedeniyle üst yönetici olarak belediye başkanının sorumluluğuna gitmiştir.[1111] Ayrıca Sayıştay yersiz ödeme nedeniyle oluşan kamu zararı nedeniyle kararı alan il genel meclisi üyeleri ile kararı onaylayan valinin de sorumluluğuna da gittiği olmuştur.[1112]

Harcama yetkilisi, Kanun'un harcamaya ilişkin sorumluluğun merkezine aldığı kişidir. Harcama yetkilisinin bu sorumluluğunun nedeni tahsis edilen ödeneklerin kullanımının harcama yetkilisinin talimatıyla başlıyor olmasıdır (5018 sayılı Kanun m. 32). Kanun'un tanımlamasıyla harcama yetkilisi; "*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi*"dir Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici tarafından belirlenir. Bu üst yöneticinin belirlenmesi mahallî

[1107] Bülent Geçgel ***Kamusal Denetim Hukukunda Kamu Zararı***, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2020, s. 48.
[1108] Mehmet Aksoy, ***Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Hukuku***, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 314-315.
[1109] Aksoy, s. 253; Mutluer, Öner, Coşkun, s. 139.
[1110] Sayıştay 1. Dairesinin 09.02.2023 tarih ve 2023/10891-2 Karar sayılı kararı.
[1111] Sayıştay 7. Dairesinin 13.06.2022 tarih ve 2022/526 Karar sayılı kararı.
[1112] Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, 1. Daire Dosya No: 40836, Tutanak No: 44456, Tutanak Tarihi: 09.05.2018; 1. Daire Dosya No: 40836, Tutanak No: 43015, Tutanak Tarihi: 26.04.2017.

idarelerde İçişleri veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, diğer idarelerde ise Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak gerçekleştirilir (5018 sayılı Kanun m. 31). Kanun'un 31. maddesine göre harcama yetkisinin devredilmesi yetkiyi devredenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Ayrıca harcama yetkililerinin harcama yapma yetkilerinin sınırını kendilerine verilen ödenek oluşturur. Kanun'un 32. maddesine göre "*harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur*."

Sorumluluğu bulanan kamu görevlilerinden bir diğeri gerçekleştirme görevlileridir. Kanun'un 33. maddesinde düzenlenen gerçekleştirme görevlileri "*harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.*" Harcama yetkililerinin sorumlulukları idari ve mali sorumluluğu ihtiva eden genel sorumluluk iken gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğu görevleriyle sınırlı mali sorumluluktur.[1113]

Muhasebe yetkilisi de 5018 sayılı Kanun'un sorumluluk yüklediği kamu görevlilerindendir. 5018 sayılı Kanun'un 61. maddesine göre muhasebe yetkilileri, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması olarak tanımlanan muhasebe işlemlerini yerine getiren kamu görevlileridir. Muhasebe yetkilisinin sorumluluğu ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle sınırlı sorumluluktur. Başka bir deyişle muhasebe yetkililerinin sorumlulukları ödemeye konu belgelerin mevzuata uygunluğu ile sınırlandırılmış bir sorumluluktur.

Kendisine fazla veya yersiz ödeme yapılan ve ahiz olarak adlandırılan ilgililer ise kamu zararından kaynaklanan sorumluluklarının bulunmaması nedeniyle Sayıştay yargılamasının tarafı değillerdir. Ancak ahizler yargılamaya esas raporun görüşülmesi sırasında dinlenebilecekleri (6085 sayılı Kanun m. 23) gibi yargılamaya

[1113] Aksoy, s. 307; Mutluer, Öner, Coşkun, s. 140.

fer'i müdahil olarak katılma isteğinde bulunabilmektedirler (Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları m. 10).

Mali sorumluluk kapsamındaki kamu görevlilerinin sorumlu tutulabilmesi için mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile oluşan kamu zararı arasında illiyet bağının kurulması gerekmektedir (5018 sayılı Kanun m.7). Kamu zararının varlığının ve zarara sebebiyet veren kamu görevlisi ile illiyet bağının tespit edilmiş olması halinde verilecek Sayıştay ilamı aleyhine gidilebilecek kanun yolları ise; temyiz (6085 sayılı Kanun m. 55), yargılamanın iadesi (6085 sayılı Kanun m. 56) ve karar düzeltilmesidir (6085 sayılı Kanun m. 57). Sayıştay yargılamasıyla tespit edilmesi ve yargılama sonucunda kesin hükme bağlanması halinde kamu zararı, sorumlu kamu görevlilerinden, zararın oluştuğu tarihten itibaren mevzuat hükümlerine uygun faiziyle tahsili cihetine gidilir (5018 sayılı Kanun m.7). Sayıştay ilamlarının infazından ilamın gönderildiği kamu kuruluşunun üst yöneticisi sorumlu olup ilamlar doksan gün içinde İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca tahsil olunurlar (6085 sayılı Kanun m. 53).[1114] Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre de kamu zararları İcra İflas Kanunu hükümlerinin yanı sıra rıza ve sulh yoluyla ve Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas yoluyla tahsil edilebilir (KZTİUEHY m. 12).

- **Yargılama Faaliyetine İlişkin Değerlendirme**

Yargılama faaliyeti, Sayıştayın kuruluşundan bugüne kadar sahip olduğu ve kıskançlıkla sahip çıktığı en temel görevlerinden biridir. Nitekim Sayıştay, yargı yetkisine sahip Fransız modelinin örnek alınarak kurulmuştur.[1115] Kuruluş yıllarında denetim faaliyetini gerçekleştirmede yaşanan güçlük nedeniyle yargı yetkisi ön plana çıkan Sayıştay, bu özelliğini uzun bir süre sürdürmüş, 5018 ve 6085 sayılı Kanun'lar çıkarılıncaya kadar daha ziyade yargı yetkisi ile temayüz etmiştir. Üstelik Sayıştay, sahip olduğu yargılama yapma ve kesin hüküm verme yetkisini koruma konusunda da uzun yıllar mücadele vermiştir. 1924 Anayasası döneminde başlayan ve merkezinde Danıştay ile Sayıştayın yetki çatışmasının bulunduğu mücadele sonunda

[1114] 832 s. Kanun'un yasalaşması sırasında Sayıştay ilamlarının Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca mı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre mi tahsil edileceği konusu gündeme gelmiş büyük tartışmalardan ve Sayıştayın tahsilin İcra İflas hükümleri uyarınca olması yönündeki güçlü direnişi nedeniyle ilamların tahsilinin İcra İflas Kanunu hükümlerine göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu konu hakkında bkz. Atilla İnan, "Sayıştay İlâmlarının İnfazı", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 29, 1998, s. 3-22.
[1115] Mutluer, Öner, Coşkun, s. 135.

bugün Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve yüksek mahkeme kararlarında bir yargı organı olarak kabul edilen bir kurum olabilmiştir. Ancak mahkeme içtihatlarının değişebildiği, nitekim Anayasa Mahkemesinin, Sayıştayın yeri konusunda farklı kararlar verebildiği dikkate alındığında bu hususta nihai çözüm, yargı yetkisine sahip bir Sayıştay arzu ediliyor olunması halinde yapılacak bir anayasal düzenleme ile yüksek yargı organı sıfatının açıklıkla belirtilmesi olacaktır. Ayrıca Sayıştay ile diğer yargı organları arasında çıkabilen görev ve hüküm uyuşmazlıklarının da çözümlenebilmesi için gerekli anayasal ve yasal değişiklikler yapılmalıdır.[1116]

5018 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanun, Sayıştayın yargılama faaliyeti açısından da önemli bir dönüşümü ifade etmektedir. Sayıştay yargılamasında sorumlu kamu görevlilerinin kusurunun aranması en önemli değişikliklerden biridir. 832 sayılı Kanun ile 1050 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde kamu görevlilerinin sorumlu tutulabilmeleri için kusurun aranmaması gerektiği kabul edilmiş, kamu görevlisinin yasaya aykırı bir işlem yapması yeterli görülmüştür. Keza bir zararın varlığı aranmadığı gibi zarar ile eylem arasında bir illiyet varlığı da aranmamıştır.[1117] Objektif sorumluluğun kabul edildiği bu Kanun döneminde Sayıştay yargılamasının muhatabı olan kamu görevlilerinin sorumlulukları bidayeten zimmetdar (önceden sorumlu) şeklinde ifade edilmiştir.[1118] Zimmet bu memurlar için asıldır. Başka bir ifade ile sorumlu kamu görevlilerinde asıl olan sorumluluk olup ancak aklanmaları halinde sorumluluktan kurtulabilirler.[1119] Dolayısıyla Sayıştay yargılamasında hukukun genel ilkesi olan masumiyet karinesi geçerli değildir. Keza ispat külfeti de tersine çevrilmiş, iddia edenden alınarak ilgili kamu görevlisine verilmiştir.[1120] 832 sayılı Kanun'da sayılmayan sorumlu kamu görevlileri, 1050 sayılı Kanun'a göre saymanlar, tahakkuk memurları, ikinci derece ita amirleri ve bazı belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişilerdir.

832 ve 1050 sayılı Kanun'lar döneminde kamu görevlilerinin sorumluluğunu arttıran ve hukukun genel ilkelerine aykırı olan bu ağır şartlar 5018 ve 6085 sayılı Kanun'lar döneminde kaldırılmış, kamu görevlilerinin sorumluluğu için kusurun varlığı, kamu

[1116] Bülent Geçgel, "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 93, 2014, s. 41.
[1117] İnan, s. 187.
[1118] Geçgel, "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", s. 34.
[1119] İnan, s. 48; Bayar, s. 78
[1120] İnan, s. 48.

görevlisinin davranışı ile zarar arasında illiyet bağı gibi unsurlar aranır olmuştur. Ancak Sayıştay yargılamalarına ilişkin eksiklikler ve hukuka aykırılıklar bu dönemde de sürmeye devam etmiştir.

Sayıştayın yargılama faaliyeti genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemleriyle sınırlı olup bu kapsam dışında kalan kamu idareleri, örneğin KİT'ler ve kalkınma ajansları için yargılamaya esas rapor düzenlenememektedir. Dolayısıyla Sayıştayın yargılama faaliyeti kapsam itibariyle sınırlandırılmıştır. Yine 6085 sayılı Kanun'un m. 7/6 hükmü Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk doğurmayacağını amirdir.

Sayıştay yargılaması, uygulamada bazı güçlüklere de sahiptir. Bunlardan ilki, Sayıştay ilamlarının sadece sorumlular açısından kesin hüküm ifade ediyor olması nedeniyle özel hukuk kurallarının uygulandığı rücu davalarında ve ilgililer açısından Sayıştay kararlarından farklı Yargıtay ilamlarının çıkabilme ihtimalidir. Böylesi bir durumda birbirinden farklı iki mahkeme kararı ortaya çıkacaktır ki bu durum hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan hukuk güvenliği ilkesinin ihlali olacaktır.

İkincisi, Sayıştay yargılamalarında yargılaması gerçekleştirilen sorumlunun, savunma hakkının kısıtlı oluşu, silahların eşitliği ilkesine aykırı olarak yargılamaya esas raporların sorumlularca incelenememesi ve yargılamanın aleni olmaması adil yargılama önündeki önemli birer engellerdir.[1121] Yine yargılamaya esas rapora üyelerden birinin görüş veriyor olması (6085 sayılı Kanun m. 49) ve bunun ihsası rey oluşturuyor olması da adil yargılama hakkı önündeki engellerden biridir.[1122] Tüm bu hususlar Sayıştay kararları aleyhine diğer şartları taşıyor olması halinde Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılmasına olanak tanımaktadır.[1123] Sayıştay yargılamasına ilişkin usul kurallarının yokluğu karşılaşılan sorunlardan bir diğeridir. 6085 sayılı Kanun'un Hesap Yargılaması başlıklı 4. bölümünde yargılamaya ilişkin usul kuralları bulunmasına ve aynı başlığın 61. maddesinde bu kanunda yargılama usulüne ve kanun yollarına ilişkin kural bulunmaması halinde Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmış olmasına rağmen Sayıştay yargılamasına ilişkin bir usul kanunu yapılması, uygulamada yaşanan sorunların giderilmesinde etkili olacaktır.

[1121] Mustafa Taytak, ***Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği***, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Manisa, 2013, s. 284-285; Aksoy, s. 274.
[1122] İsmail Cengiz Erek, ***Sayıştay Yargılama Usul Hukuku***, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Eskişehir, 2023, s. 105-106; Aksoy, s. 274.
[1123] Aksoy, s. 270-274.

Adil yargılanma hakkına uygun olarak yapılacak bir usul kanunu hem yargılananların hukuka uygun yargılanmalarını sağlayarak hukuk devleti olmanın gereği ifa edilmiş olacak hem de Sayıştay yargılamasının etkinliğini arttırtacaktır.

Sayıştay tarafından verilen yargı kararlarının infazında yaşanan düşüklükte aslında yargılama faaliyetinin çok da etkin olmadığını göstermektedir.[1124] 676.693.470 TL harcama gerçekleştiren Sayıştayın 2022 yılı faaliyet raporunda, yargılamaya esas raporlar üzerine gerçekleşen yargılamalar neticesinde; 648.983.124 TL kamu zararı için tazmin kararı verilmiş olup 73.672.708 TL ile 11.407.064 € ise sorgu üzerine yargılama öncesinde tahsil edilmiştir. Karara bağlanan kamu zararının, ne kadarının tahsil edilebildiğine ilişkin raporda bir veri bulunmamaktadır. Sayıştay, ilamlarının ne kadarının tahsil edildiğine ilişkin resmi bir açıklaması bulunmamaktadır. Fakat genel olarak Sayıştay ilamlarının yaklaşık %5'inin infaz edildiği değerlendirilmektedir.[1125] Sayıştayın bu dönemde gerçekleştirdiği denetim faaliyetleri sonrası, Türk Ceza Kanunu hükümleri uyarınca gereği yapılması amacıyla kamu idarelerine ve/veya C. Başsavcılığına bildirildiği konu sayısı ise yalnızca 1'dir.[1126]

Sayıştayın yargılama faaliyeti, sadece mali sorumluluğu bulunan sınırlı sayıdaki kamu görevlileri üzerinde etkili olabilmekte, Sayıştayın asli görevi olan siyasal iktidarı denetleme ve onu sınırlandırma işlevi üzerinde herhangi bir tesiri bulunmamaktadır. Zaten sınırlı sayıda personel ile faaliyetlerini icra etmeye çalışan Sayıştayın çalışmalarını performans denetimini de içeren denetlemeye ve raporlamaya yoğunlaştırması, Sayıştayın denge denetim fonksiyonunu icra edebilmesi açısından daha da yararlı olacaktır. Bugün çağdaş yüksek denetim, mali işlemlerin hukuka uygunluğu denetiminden ve kamu zararının tek tek tespitinden daha farklı bir anlama sahiptir. Sayıştayın asli işlevlerini yerine getirebilmesi, dünyadaki gelişmelere ve uluslararası standartlara uygun olarak faaliyet göstermesiyle mümkündür. Ancak böyle bir Sayıştay eliyle kamu kaynaklarının ve harcamalarının etkin ve verimli kullanımı denetlenebilecek ve kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması mümkün olabilecektir.

[1124] Taytak, s. 290; İnan, s. 205.
[1125] İbrahim Çetin, "Sayıştay Yargısının Etkinliği", ***Türk İdare Dergisi***, Sayı 490, Haziran 2020, s. 70.
[1126] Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2023, s. 40.

4.7.4.4. 1982 Anayasası Döneminde Sayıştayın Erkler Arasındaki Yeri

1982 Anayasası'nın hazırlanma sürecinde Danışma Meclisi'nin Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa Taslağı'nda ilk ve son derece hesap mahkemesi olarak nitelendirilen Sayıştay, bir yüksek mahkeme olarak tasarlanmıştır.[1127] Keza Sayıştayın denetim kapsamı da Anayasa Tasarısı'nda geniş tutulmuştur.[1128] Fakat tasarı, Danışma Meclisi'nde kabul görmemiş, görüşmeler sırasında değişiklik önergesi verilmiştir.[1129]

Daha sonra Sayıştay, Anayasa'da ilk ve son derece mahkemesi ibaresine yer verilmeksizin Anayasa'nın Yargı başlığı altında düzenlenmiştir. Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nun değişiklik gerekçesinde *"…bunlara ait hüküm ile yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılabileceği göz önünde tutularak, Sayıştay'ın «ilk ve son derece hesap mahkemesi» olduğunu belirleyen ibare metinden çıkarılmıştır. Sayıştay yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiş, ancak gördüğü hizmetin mahiyeti ve çalışma usulünün yakınlığı nedeniyle, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümü içerisinde*

[1127] Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, m. 192. (Erişim) https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM__/d02/c007/dm__02007120ss0166ek01.pdf, 6 Ocak 2023.

[1128] Danışma Meclisinin tasarısında 192. maddedeki düzenleme şu şekildedir. "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerce, sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin ve kamu iktisadî teşebbüslerinin gelir, gider ve mallarım Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli ilk ve son derece hesap mahkemesidir. Sayıştay, denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar. Mahallî idarelerle, kamu iktisadî teşebbüslerinin Sayıştayca denetim usul ve esasları, bunların yapıları ve faaliyet tarzları gözetilmek suretiyle, kanunla düzenlenir. Sayıştay dairelerince, hesap ve işlemleri sonucu ilgilileri hakkında verilen hukukî sorumluluk kararları, Sayıştay Temyiz Kurulunca temyizen incelenerek kesin ve nihaî hükme bağlanır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim ve yargılama usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı, kanunla düzenlenir."

[1129] Bu konuda Fahri Öztürk ve arkadaşlarının vermiş oldukları önergeye ilişkin söz alan Fahri Öztürk'ün ifadeleri şöyledir: "…Önergemizle, Sayıştayın 1961 Anayasasının 127'nci maddesinde ifadesini bulan yerini ve statüsünü muhafaza etmesini amaçlamış bulunuyoruz. Zira Yasama Organı üzerinde Anayasa Mahkemesinin, yürütme organı üzerinde Danıştayın vesayetine son veren Anayasa Tasarısı, bu kez de Yasama ve yürütme üzerinde Sayıştayın vesayetine yol açmıştır. Tasarının 192'nci maddesinin ikinci fıkrasını aynen okuyorum: «Sayıştay, denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar.»… Tasarının 192 nci maddesiyle Sayıştay, yalnız Danıştayın denetiminden çıkmakla kalmıyor, bütün idare birimlerinin yerindelik bakımından da denetimlerini üstlenerek hiyerarşik murakabe mercilerinin en üstüne yerleşmektedir….Tasarı aynen kabul edildiği takdirde, idare cihazını artık hükümet, başbakan, bakanlar değil, aleyhine hiç bir yargı merciine başvurulması mümkün olmayan, yargısal kararlarla, kesin hükümlerle teçhiz edilmiş Sayıştay denetleyecektir." Bkz. Danışma Meclisi, 2. Dönem 10. Cilt 150. Birleşim, 13 Eylül 1982, s. 277.

muhafaza edilmiştir."[1130] Metnin, Milli Güvenlik Konseyi'nin arzu ettiği şekilde kabul edilmesiyle Sayıştayın yargısal konumuna ilişkin önceki anayasalar döneminde başlayan tartışmalar, bu dönemde de devam etmiştir.

Bu dönemde mahkemeler, Sayıştayın yargı yetkisine ilişkin kararlar vermeye devam etmişlerdir. Bu kararlardan birinde Anayasa Mahkemesi,[1131] son içtihadından dönmemiş, Sayıştayın yargı organı olmadığına hükmetmiştir. Gerekçeli kararında Mahkeme, Sayıştayı TBMM adına mali denetim yapan, kararları kesin hüküm niteliğinde kendine özgü bir anayasal kuruluş olarak tavsif etmiştir. Anayasa Mahkemesine göre Anayasa, yargı organlarını tek tek saymış olup yargı organları arasında sayılmayan ve bu nedenle yargı organı olmayan Sayıştayın mensupları da hakimlik statüsünde kabul edilemez. Sayıştayın denetleme ve kesin hükme bağlama işlemlerini TBMM adına yapmakta olup, yapılan işlemler, özü itibariyle idari niteliktedir. Anayasa'ya göre Sayıştay, kamu hesaplarının mali denetimini yapan bir organdır. Anayasa Mahkemesi bu kararında Sayıştayı meclis adına mali denetim gerçekleştiren, kararları idari nitelikte olan bir kurum olarak görmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi de az önceki Anayasa Mahkemesi kararına dayanarak Sayıştayın "*Anayasa'nın 160. maddesine göre, temelde Türkiye Büyük Millet Meclisi adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan, kendine özgü bir anayasal kurumdur. Öte yandan Sayıştay her ne kadar Anayasa'nın "yargı" bölümünde yer almakta ise de yargı mercii sayılması için bu yeterli olmamaktadır*" demek suretiyle, Sayıştay kararlarıyla adli yargı arasında hüküm uyuşmazlığının olamayacağına hükmetmiştir.[1132]

Yargıtay da 2011 tarihli bir Hukuk Genel Kurulu Kararı'nda[1133] Sayıştayın bir yargı organı olmadığına, ilamlarının mahkeme ilamı niteliğini haiz olamayacağına karar vermiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi, 2012 tarihli kararında[1134] tekrar ilk içtihadına dönerek kararları kesin hüküm niteliğinde bulunan Sayıştayın kararları aleyhine başvuru

[1130] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), (Erişim) https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf, s. 1027, 6 Ocak 2023.
[1131] Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 tarih ve 1990/39 Esas ve 1991/21 Karar sayılı kararı.
[1132] Uyuşmazlık Mahkemesinin 15.09.1993 tarih ve 1993/46 Esas ve 1993/43 Karar sayılı kararı.
[1133] Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarih ve 2011/4-206 Esas ve 2011/461 Karar sayılı kararı.
[1134] Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 Esas ve 2012/207 Karar sayılı kararı.

imkânının Anayasa'da tanınmamış olduğu, bu nedenle Sayıştay kararlarının kesin hüküm niteliği taşıdığı, meclis adına denetim yetkisi yapıyor olmasının Sayıştayı meclise bağlı kılmayacağı, Sayıştayın bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevlerini icra ettiği, ilgililerin hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi bakımından yargısal bir görev ifa ettiği gerekçeleriyle Sayıştayın bir mahkeme olarak kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 28.02.2013 tarih ve 2011/21 E., 2013/36 K. sayılı kararı ve 13.11.2014 tarih ve 2014/172 E. 2014/170 K. sayılı kararında da bu görüşünü korumayı sürdürmüştür.

Yüksek Mahkemenin, gerekçeli kararında; *"…Sayıştayın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmediğini, Sayıştay mensuplarının, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket ettiklerini…*" beyan etmesi oldukça önemlidir. Sayıştayın TBMM adına hareket ediyor oluşunun, onun meclise bağlı olduğu anlamına gelmeyeceğinin açıklanması, Sayıştayın o güne değin yaşadığı sıkıntılardan en büyüğünün ifadesidir. Sayıştay, 1961 Anayasa dönemine ilişkin değerlendirmemizde açıkladığımız üzere ve Anayasa Mahkemesinin Sayıştayın bir yargı organı olmadığına ilişkin kararlarında yer aldığı şekliyle sürekli olarak TBMM'nin bir organı olarak, alelade mali denetim gerçekleştiren, kararları idari nitelikte bir kurum olarak algılanmıştır. Bu algı, Sayıştayın gerçek işlevinin anlaşılmasının önüne geçmiş, anayasal düzenlemelerde hak ettiği yeri alamamıştır. Sayıştayın bir yargı organı olup olmadığına ilişkin onlarca yıl süren kavga da aslında Sayıştayın gerçekten ne işleve sahip olduğunun anlaşılamamasından kaynaklanmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin Sayıştayı bir mahkeme olarak kabulü, önemli başka sonuçlar doğurmuştur. Bunlardan ilki Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru konusu edilen bir Sayıştay kararını incelemesidir.[1135] Söz konusu başvuru kişi yönünden yetkisizlik kararıyla kabul edilemez bulunmuşsa da Anayasa Mahkemesine Sayıştay kararları aleyhine bireysel başvurular sonraki dönemlerde artarak devam etmiştir. Anayasa Mahkemesinin bir Sayıştay kararı aleyhine yapılan başvuruyu ilk kez kabul edilebilir

[1135] Anayasa Mahkemesinin Atilla İnan Başvurusu, Başvuru No: 2012/615, 21.11.2013 Karar Tarihli Bireysel Başvuru.

bulduğu ve genel kurulda görüşerek ihlal kararı verdiği bireysel başvuru Cemal Taluğ, 2018/34827, 10.2.2022 sayılı başvurudur.[1136]

Çok önemli bir diğer etki, Sayıştayın itiraz (Def'i) yoluyla yapmış olduğu anayasaya aykırılık iddiasının kabul edilmesidir.[1137] Söz konusu kararında Anayasa Mahkemesi, başvuruya konu olan ibareleri anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de iki ayrı kararında, Sayıştayın bir mahkeme niteliğinde olduğuna, kararlarının kesin ve nihaî kararlar olarak kabul edilmesi gerektiğine karar vermiştir.[1138]

[1136] Söz konusu karar için bkz. Tuğba Tuna Işık, "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu", ***Anayasa Yargısı Bağlamında Sayıştay ve Sayıştay Kararları Paneli***, Sayıştayın 160. Kuruluş Yıldönümü Paneli, Ed.: Recai Akyel, Ankara, 2022, s. 65-70.
[1137] Anayasa Mahkemesinin 13.11.2014 tarih ve 2014/172 Esas ve 2014/170 Karar sayılı kararı.
[1138] Demir ve Baykara / Türkiye Davası: 12.11.2008-Başvuru no. 34503/97; Tüm Bel-Sen / Türkiye Davası 18.02.2014-Başvuru no. 38927/10, 47475/10 ve 47476/10 kararları için bkz. Sayıştay Denetçiler Derneği (Sayder). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sayıştay Denetimi (Tespit ve Öneriler)**. Ocak 2021, s. 13.

5. SONUÇ

İktidar yozlaştırır, mutlak iktidar mutlak yozlaştırır. Lord Acton, bu deyişi ile aslında şaşmaz bir kuralı formüle etmiştir. O kural, güç yoğunlaşmasının istisnasız bir şekilde bozucu ve yıkıcı etki yarattığıdır. Mutlak güç yoğunlaşmasının bu etkisinin önüne geçebilmenin yegâne çözümüyse iktidarı sınırlandırmak ve denetlemekle mümkündür. İşte bunun farkında olan insanoğlu, ilk siyasal organizasyonların ortaya çıkmasından bugüne iktidarı sınırlandırmanın ve denetlemenin kurum ve kurallarını bulmaya çabalamıştır. Daha sonraki kuşaklar üzerinde önemli etkiler doğuracak olan karma yönetim düşüncesi, bu çabanın ilk sonuçlarından biridir. Güç yoğunlaşmasının önüne geçebilmenin ve onu sınırlandırma arayışının en önemli aşamasını şüphesiz kuvvetler ayrılığı teorisi oluşturur. Zamanla sınırlı devleti yaratmanın ve özgürlüğü teminat altına almanın vazgeçilmez bir aracı olacak olan kuvvetler ayrılığı, yazılı ilk anayasalarda ve sonrasında tüm liberal anayasa metinlerinde yerini almıştır. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 16. maddesinde yer alan hakların güven altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının olmadığı bir toplumda anayasa yoktur, ifadesiyle anlatılmak istenen de kuvvetler ayrılığı ile anayasacılığın ayrılmaz bütünlüğüdür. Kuvvetler ayrılığı, her bir erkin diğeri üzerinde belli ölçüde etkili olabileceği fren ve denge sistemine olanak tanıyacak bir şekilde anayasalarda düzenleme bulmuştur. Yasama ve yürütme erklerinin her biri sahip olacağı anayasal araçlarla diğer erki sınırlandırabilecek ve onu denetleyebilecektir.

Mutlak yetkilere sahip hükümdarların, bu iktidarlarının sınırlandırılmasına yönelik uzun bir mücadelenin sonucu olan mali haklar, parlamenter demokrasinin başlangıcını oluştururlar. Bu haklardan biri olan bütçe hakkı, başkanlık ve parlamenter sistemlerde var olan en etkili denge denetim araçlarından biridir. Devrimlere kapı aralayan, parlamentoyu ortaya çıkaran ve sınırlı devleti amaçlayan anayasacılığın miladı olan bütçe hakkı, kamu harcamalarında kullanılacak gelirlerin halktan toplanmasını, harcanmasını ve harcama sonrası denetimini ifade eder.

Bütçe sonuçlarının denetimini gerçekleştiren parlamentoların bu hakkı kullanabilmeleri modern devletin ortaya çıkması, kamu harcamalarında görülen büyük artış gibi nedenlerle güçleşmiş, parlamentoların bu denetimi gerçekleştirmek için birtakım araçlara duydukları gereksinim Sayıştayları ortaya çıkarmıştır. Şu halde Sayıştayların varoluş nedenleri, bütçe sonuçlarının denetlenmesinde parlamentolara

yardım etmektir. Halkın parasının halkın temsilcileri adına denetimini yapan Sayıştayları güçlü birer denge denetim aracı kılan da bu fonksiyonlarıdır.

Mali denetimin kökeni, birçok ülkede, çok eski tarihlere dayandırılsa da yüksek denetim organlarının kurulmaları ve kurumsallaşmaları, parlamenter demokrasinin ortaya çıkması ve yerleşmeye başlamasıyla gerçekleşmiştir. Parlamentoların bütçe hakkını tam olarak elde etmeye başlamaları sonrası yüksek denetim organları kurulmaya ve halkın temsilcileri olan parlamentolar adına denetim yapmaya başlamışlardır. Sayıştayları sıradan mali denetim yapan bir kuruluş olmaktan ayıran da gerçekleştirdikleri denetimleri, halkın temsilcileri adına yapıyor olmalarıdır.

Sayıştayın etkinliği üzerinde belirleyici olan en önemli unsurlardan biri hükümet sistemi tercihine bağlı olarak ortaya çıkan denge denetim mekanizmaları ve demokratik rejimin niteliğidir. Etkin bir Sayıştayı mümkün kılacak birinci unsur, Sayıştay ve diğer denge denetleme mekanizmalarına işlerlik kazandırabilen bir siyasal rejimin varlığıdır. Denge denetleme araçlarına olanak tanımayan bir siyasal sistemde yüksek denetim organının başarılı olması mümkün değildir.

Genel olarak başkanlık sistemlerinin denge denetim mekanizmalarının etkinliği ve sürdürebilirliği bakımından dezavantajlı olduğunu söylemek mümkündür. Dünyadaki uygulama örnekleri de bunu göstermektedir. Nitekim ABD örneği dışında başkanlık rejimi ile demokratik bir düzen kurabilmiş ülkelere örnek olarak demokratikleşmeyi yakın zamanlarda başarabilen Güney Kore, Şili, Uruguay, Kosta Rika, Güney Kıbrıs verilebilir. Bu ülkeler dışında başkanlık rejimi ile demokratik bir düzen kurabilmiş ülke örneği vermek oldukça güçtür.

Başkanlık sistemlerinde demokratik rejimin sürdürülebilmesinin koşulu, erkler arasında güçler dengesinin büyük bir hassasiyetle kurulması ve korunmasıyla mümkündür. Bu dengenin başkan lehine bozulduğu bir anayasal düzenek, başkanın otoriterleşmesine giden yolu açacaktır. Böyle bir başkanı denetleyebilecek anayasal araçlardan yoksun olunması halinde ise otoriterleşme kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca doğrudan doğruya halk tarafından seçilen ve meşruiyetinin kaynağını halktan alan bir başkanın elinde iktidar, kişiselleşme eğilimine sahiptir. Doğası gereği, iktidarın kişiselleşme tehlikesini barındıran başkanlık sistemlerinde etkin bir anayasal denge denetlemenin olmaması halinde bu tehlike gerçekleşebilecektir. Böylesi bir durumda başkan, bir süre sonra kendini milli iradenin yegâne temsilcisi olarak görmeye başlamakta ve kendi iradesiyle milli irade arasında özdeşlik kurmaktadır. Zamanla

geniş halk kitlelerinin desteğini sürdürmek isteyen ve seçmenleriyle dolaysız bir ilişki kuran başkanlar, popülizme kayabilmektedir. Parlamenter sistemlerde de görebileceğimiz bu popülist söylemlere başkanlık rejimlerinde daha çok rastlanılmasının sebebi, başkanların halk tarafından seçilmeleri ve seçmenleriyle doğrudan temas kuruyor olmalarıdır. "Milli iradeyi" temsil eden böyle bir başkan karşısında onu sınırlayabilecek denge denetleme mekanizmaları sadece birer ayak bağıdır. Dolayısıyla başkanın iktidarını sınırlayabilecek, onu frenleyecek ve denetleyecek anayasal ve siyasal kurumlar zamanla işlevsizleştirilir. Güçlü ve tek başına kullanabildiği atama yetkisine sahip başkan eliyle tüm anayasal kurumlar, liyakatten uzak sadık takipçilerle, etkinliklerini yitirmeye başlarlar. Guillermo O'Donnell'in havaleci (delegative) demokrasi, Christopher Larkin'in ise hiper-başkanlık olarak nitelendirdiği bu türden hibrit rejimlerde kontrol altına alınmaya çalışılan yargı erkinin de desteği ile muhalefet büyük bir baskı altına alınmakta, bu yolla yasama organı üzerinde de kontrol sağlanmaya çalışılmaktadır. Hesap verebilirlikten ve şeffaflıktan yoksun olan ve kamu kaynaklarının fütursuzca kendi yandaşlarına dağıtıldığı bu türden rejimlerde hukuksal ve mali denetim gerçekleştiren yüksek denetim organlarının etkinliği de kaçınılmaz bir şekilde düşük olacaktır. Elbette parlamenter rejimler, bu otoriterleşme tehlikesinden masun değildirler. Nitekim tarihin en acımasız totaliter diktatörlüklerinden biri, parlamenter sistem öngören Alman Weimar Cumhuriyeti'nde çıkmıştır.

Bir ülkede var olan hükümet sisteminin başarısı tek bir koşula bağlı değildir. Ülkenin tarihi, siyasi koşulları, toplumsal yapısı gibi birçok faktör, hükümet sistemi tercihini ve onun başarısını etkilemektedir. Ancak genel olarak parlamenter rejimlerin meşruiyet kaynağının halk tarafından seçilen parlamentoya ait oluşu, hükümetin bu parlamentodan çıkıyor olması ve parlamentoya karşı sorumlu olması gibi nedenlerle başkanlık sisteminin doğasında bulunan bu türden zaaflara sahip olmadığını söylemek mümkündür. Başkanlık rejimlerinde demokratik rejimi sürdürebilir kılmanın yolu, yasama ve yürütme organları arasında hassas güçler dengesi ile güçlü bir yargı organı ve etkin denge denetim mekanizmaları kurulmasıyla mümkündür.

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin biçimini değiştiren en önemli gelişme, siyasi partilerin ortaya çıkmasıdır. Disiplinli siyasi parti yapıları, iktidar partisi çoğunluğunun parlamentoya da hakim olmasının önünü açmış, böylece parlamenter denetimin etkinliği, önemli ölçüde azalmıştır. Yasama ve yürütme

erklerinden bağımsız hareket edebilen yatay hesap verebilirlik kurumlarının, bu arada yüksek denetim organlarının önemi, böylesi siyasal koşullarda daha da artmıştır.

Sayıştayın denge denetleme fonksiyonunu etkileyen birçok faktör vardır. Faaliyetlerini bağımsız olarak sürdürebilmeleri, çalışanlarının bu bağımsızlıklarını sağlayacak anayasal ve yasal teminatlara sahip olmaları, güçlü ve uzmanlaşmış bir örgüt yapısına sahip olmaları gibi birçok faktör, Sayıştayın etkinliğini belirleyen önemli unsurlardır. Ancak siyasal rejimin demokratik niteliği Sayıştayın denge denetim işlevinin ön koşuludur. Zira Sayıştayın bağımsızlığının anayasada ya da yasalarda yer alması, uluslararası standartlarda bir örgüt yapısına sahip olması veya başka koşullar, ancak demokratik bir ülkede anlam kazanacaktır. Örneğin çalışmamıza konu olan ABD Sayıştayının etkinliği, ülkenin demokratik niteliğinden bağımsız değildir. Yine iki partili ve çoğunlukçu siyasal sistemine rağmen İngiltere'de, kamu hesaplarının mecliste güçlü bir şekilde denetlenmesi ve etkin bir yüksek denetim örgütünün var olmasının sebebi, İngiltere'nin demokratik hukuk devleti özelliğinden kaynaklanmaktadır. Buna mukabil bağımsızlığının çok güçlü anayasal ve yasal teminatlarla sağlandığı Filipinler Sayıştayı, ülkede güçlü başkanın varlığı nedeniyle yürütme erki üzerinde gerçek anlamda bir denetim icra edememektedir. Özetle demokratik koşulların yaratılmadığı ve güvence altına alınmadığı bir siyasal sistemde yürütme erki tarafından gerçekleştirilen harcamaları denetleyen yüksek denetim organları başta olmak üzere hiçbir anayasal denge ve denetleme aracı, işlevini icra edemeyecektir.

Türkiye'de Sayıştay denge denetim fonksiyonunu yerine getirmekte başarılı olamamıştır. Özellikle 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesine kadar olan dönem için Sayıştayın denge denetim işlevini neredeyse hiç yerine getiremediği söylenebilir. Çalışmamızın başlangıcı olarak aldığımız Osmanlı'nın batılılaşma çabaları ve bu çabaların en önemli ayaklarından biri olan mali reformlara giriştiği son zamanlarından konuyu ele alırsak;

Mutlak monarşi ile yönetilen Osmanlı İmparatorluğu'nda, hükümdarın gücünü ve otoritesini sınırlandırabilecek hiçbir unsur yoktur. İktidarın sınırlandırılmasına giden anayasal hareketlerin gelişmesi, ancak İmparatorluğun gerilemesiyle başlayan batılılaşma ve reform çabaları sonucu ortaya çıkan aydın sınıfın öncülüğünde gelişmeye başlamıştır. Modern anlamda bütçe yapımı ve mali denetim gerçekleştirecek teşkilatların kurulmaya başlaması da işte bu batı yanlısı reform

çabalarıyla başlamıştır. Mali alanda taşrada muhassıl ve defterdarların görevlendirilmesi ve 1840 yılında Sayıştayın çekirdeği sayılan ve bütçe hesaplarının denetimi ile nezaret ve dairelerin harcamalarını inceleyecek Meclis-i Muhasebe-i Maliyenin kurulması, önemli mali reformlardan bazılarıdır. Mali denetimin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kurulan bu teşkilatı, daha sonra Zimemât Komisyonu, Meclis-i Maliye ve Meclis-i Muhasebe, Islâhât-ı Maliye Meclisi, Meclis-i Âlî-i Hazâin gibi çok sayıda kurum izlemiş, fakat bu kurumların hiçbiri uzun ömürlü olamamıştır. Bu amaçla kurulan kurumlardan sadece 1862 tarihli Divan-ı Muhasebat, varlığını sürdürmeyi başarmıştır. Bu dönemlerde var olan bütçeler ve bütçe denetimi yapan kuruluşlar, padişah yetkilerinin sınırlandırılması amacına yönelik değildir. Amaçlanan, İmparatorluğu içinde bulunduğu mali çöküşten kurtarmaktır.

Divan-ı Muhasebat, kurulduğu ilk yıllarda çoğunlukla yargılama faaliyetlerine odaklanmış, denetim faaliyetleri ise personel ve mali yetersizlikler nedeniyle merkez İstanbul ile sınırlı kalmıştır. Devletin içinde bulunduğu koşulların da etkisiyle önemli bir varlık gösteremeyen Divan-ı Muhasebat, 1876 Anayasası'nda yer alabilmiştir. Bunda 1876 Anayasası'nın etkilendiği batılı anayasaların etkisi olabileceği gibi Osmanlı maliyesini içinde bulunduğu durumdan çıkarma arzusu da olabilir.

Divan-ı Muhasebat 1876 Anayasası'nda oldukça ayrıntılı bir şekilde ve sonraki anayasalarda olmayacak ölçüde güvenceli bir şekilde düzenlenmiştir. Keza Anayasa, Divan-ı Muhasebatın denetim sonuçlarını padişaha ve parlamentoya raporlamasını da öngörerek dönemi için önemli sayılabilecek düzenlemeler getirmiştir. Ancak denge ve denetime olanak tanımayan anayasal koşullar, ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve sosyal şartlar ve Divan-ı Muhasebatın anayasal amaçlarını gerçekleştirebilecek yeterlilikte olmaması gibi nedenlerle Divan-ı Muhasebat, iktidarı denetleyebilecek kabiliyetten yoksundur. Zaten Sayıştay, anayasa yapıcıların zihninde, mali disiplini sağlama amacı dışında bir amaç taşımayan bir kuruluştan başka bir şey de değildir. Tüm egemenlik yetkilerinin padişahta toplandığı, milli egemenliğe ve temsile dayanan bir parlamentodan yoksun bir anayasa düzeneğinde, Sayıştayın denge ve denetleme fonksiyonuna sahip olması da olası değildir.

Savaş koşullarının bir ürünü olan ve sadece 23 madde ve bir madde-i münferideden ibaret olan 1921 Anayasası, mali hükümler içermediği gibi Sayıştaya ilişkin bir düzenlemeye de yer vermemiştir. Ankara Hükümeti'ne bağlı bir Divan-ı Muhasebat

kurulmuş ve 1920 bütçesinde ödenek ayrılmışsa da kurum, 1923 yılına kadar fiilen faaliyet gösterememiştir. Ancak 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun'un yürürlüğe girmesiyle fiilen var olan Sayıştaya hukuki nitelik kazandırılmış, aynı zamanda Sayıştayın meclis adına denetim yapacağı öngörülmüştür. Böylece egemenlik yetkilerine sahip olan ve temsile dayanan bir meclisin ve halkın temsilcileri olan meclis adına denetim yapacak bir Sayıştayın kurulmasıyla teorikte olsa bütçe hakkının bir ayağı olan denetimin, demokratik meşruluğu sağlanabilmiştir. Ancak bu dönem Sayıştayının ne mali ve hukuki denetim gerçekleştirebilecek olanakları ne de Sayıştayın denge denetim aracı olmasına imkan verecek anayasal koşullar vardır.

1924 Anayasası, getirdiği mali hükümlerin yanı sıra milli iradeye ve temsile dayanıyor olmasıyla bütçe hakkının anayasal düzeyde tam olarak tanındığı ilk anayasa olmuştur. Meclisin egemenliğin yegâne temsilcisi olduğu fikrine dayanan 1924 Anayasası, 100. maddesinde Sayıştayı devletin gelir ve giderlerini denetlemekle yükümlü olan, meclise bağlı bir kuruluş olarak düzenlemiştir. Bu dönemde var olan çoğunlukçu yapının getirdiği sakıncalar Sayıştay için de geçerlidir. Sayıştayın meclis çoğunluğuna sahip bir hükümetin mali işlemlerini bağımsız bir şekilde denetleyebilmesi, böylesi bir anayasal düzende çok da mümkün değildir. Ancak Anayasa'nın ilk dönemlerinde Sayıştayın denetim faaliyetlerini titizlikle yerine getirmeye çalıştığı meclis zabıtlarından görülebilmektedir. Bu dönem Sayıştayı, genişleyen devlet faaliyetlerine ayak uyduramamış, hazırlanması gereken raporları ve genel uygunluk bildirimlerini zamanında meclise sunamamıştır. Bunun bir sonucu olarak kesin hesap kanunlarının yasalaşması bazen birkaç yılı bulan gecikmelerle mümkün olabilmiştir. 1924 Anayasası döneminde de kurumsal olarak zayıf bir Sayıştay ve denge denetim mekanizmalarından yoksun bir anayasal düzenek vardır. Böylesi bir ortamda Sayıştayın iktidar üzerinde denetim yapabilmesine olanak yoktur.

1876 Anayasası'nda parlamentonun ortaya çıkmasıyla başlayan ve sonrasında adım adım parlamenter hükümet sistemine giden siyasal sistem, nihayet 1961 Anayasası ile artık tam anlamıyla bir parlamenter hükümet sistemine dönüşmüştür. 1961 Anayasası, yasama ve yürütme yetkisinin mecliste toplandığı ve meclisin tartışmasız üstünlüğüne dayanan 1924 Anayasası'nın yol açtığı çoğunlukçu siyasal rejime duyulan tepkinin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Anayasa, hem

egemenlik yetkilerinin kullanımını devlet organları arasında bölüştürmüş hem de bu anayasal yetkilerin kullanımını anayasal esaslarla sınırlandırarak anayasanın üstünlüğü ilkesini kabul etmiştir. Üstelik Anayasa, getirdiği Anayasa Mahkemesi ile anayasanın üstünlüğü ilkesini yargısal denetime de kavuşturmuştur. Devlet iktidarının tek merkezde toplanmasının önüne geçmeyi amaçlayan anayasa, bir taraftan da yine aynı amaç için, çoğulcu toplum yapısının kurulmasına dönük önemli düzenlemeler yapmıştır. Anayasanın güçlü anayasal kurumlar eliyle gücün tek bir elde toplanmasının önüne geçmeye yönelik çabasını, Sayıştaya ilişkin düzenlemelerde görmek mümkün değildir. Bunun muhtemel nedeni, Sayıştayın denetim işlevinin ve yürütme erki üzerindeki rolünün, anayasa yapıcılar tarafından yeterince anlaşılamaması, Sayıştayın meclisin bir organı olarak sıradan mali denetim yapan bir kurum olarak düşünülüyor olmasıdır. Bu nedenledir ki 1961 Anayasası'nda Sayıştayın konumu hakkında 1924 Anayasası döneminde başlayan tartışmalara son verecek bir düzenleme yapılamamıştır. Sayıştayın yargısal fonksiyonuna ilişkin Danıştay ve Sayıştay arasındaki mücadele, bu dönemde de devam etmiştir. Son olarak Anayasa Mahkemesi de önüne gelen davalar nedeniyle bu tartışmaya katılarak Sayıştayın bir yargı organı olarak kabulüne imkân olmadığına hükmetmiştir. Sayıştay, 1921 ve 1924 Anayasası döneminde meclisin üstünlüğü ilkesine uygun olarak meclise bağlı olarak faaliyet gösteren bir kurum olarak düzenlenmişken, 1961 Anayasası'nın ruhuna uygun olarak meclisten ayrı, fakat yürütme başlığı altında düzenlenmiştir. Bu dönemde Sayıştay, anayasal zorunluluk olan genel uygunluk bildirimleri saymazsak çok az sayıda rapor hazırlamış, kamu harcamaları konusunda Meclis'i neredeyse hiç bilgilendirememiştir. Denetim, Sayıştay faaliyetlerinin odağında yer alan yargılama ile neticelendirilmiş, Sayıştay, mesaisinin önemli bir kısmını yargılamaya ayırmıştır. Özetle Sayıştayın denge denetim aracı olma vasfı 1961 Anayasası döneminde de gerçekleşmemiştir.

1982 Anayasası'nın hükümet sistemi, 9 Temmuz 2018 öncesi parlamenter hükümet sistemi iken, sonrası, yaygın kullanımıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemidir. Parlamenter sisteme uygun olarak tasarlanan 1982 Anayasası'nın en belirgin özelliği bir vesayet makamı olarak düşünülen cumhurbaşkanlığı makamına geniş yetkiler tanımasıdır. Anayasa'nın cumhurbaşkanını güçlendirme yönündeki bu eğilimi, yapılan anayasa değişikliklerinde devam etmiş, 2017 tarihli anayasa değişikliği ile zirve noktasına ulaşmıştır. Bu yöndeki ilk anayasa değişikliği 31.05.2007 tarihinde

gerçekleşmiştir. Anayasa'nın 101. maddesinde yapılan söz konusu değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği öngörülmüştür. Artık meşruluğunu doğrudan halktan alan cumhurbaşkanını siyasal sistemin merkezine oturtacak olansa 2017 anayasa değişikliği olacaktır. Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte yürütme yetkisinin tek sahibi cumhurbaşkanı olmuştur. Doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, yasama organına karşı sorumlu olmadığı gibi yasama organının güvenine de dayanmamaktadır. Anayasa değişikliği ile yapılmak istenen bir başkanlık hükümet sistemi kurmak olmuş olsa da yapılan değişiklikler başkanlık sisteminin klasik özelliklerinden önemli farklılıklar içermektedir. Gerçekleşen anayasa değişikliği ile başkanlık hükümet sistemleri için çok önemli olan güçler dengesi yürütme lehine önemli ölçüde bozulmuştur. Şöyle ki:

Türkiye'de siyasi parti yapıları, Amerika Birleşik Devletleri'nden görülmeyecek ölçüde disiplinlidir. ABD başkanlık sistemine işlerlik kazandıran en önemli unsurlardan biri de bu disiplinli olmayan siyasi parti sistemidir. Türkiye'de Anayasa'ya göre partisiyle bağı kopmayan partili cumhurbaşkanı, siyasi partilerin disiplinli yapıları nedeniyle çoğunluğu elde etmesi halinde parlamento üzerinde tam bir denetim kurabilecektir. Parlamento çoğunluğu elde etmenin yolu da cumhurbaşkanı ve parlamento seçimlerinin aynı gün yapılmasıyla açılmıştır. Keza cumhurbaşkanının parlamento seçimlerini yenileme yetkisi de parlamento üzerinde sahip olduğu önemli yetkilerdendir. Kaldı ki denge ve denetimin sağlanabilmesi için hayati önemde olan anayasal kuruluşlara ve yüksek yargı organlarına atama yetkisine tek başına sahip olan cumhurbaşkanının, parlamentoya da ihtiyacı olmayacaktır. Cumhurbaşkanı, hiçbir onaya ve denetime tâbi olmaksızın üst düzey bürokrat ve yargıç ataması yapabilmektedir. Keza cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atamalarında da parlamentonun onayı anayasada aranmamıştır.

Cumhurbaşkanının parlamento karşısında sahip olduğu anayasal yetkiler bunlarla da sınırlı değildir. Cumhurbaşkanının kanunları veto yetkisi güçleştirici vetoya dönüştürülmüş, kanun yapmaktan sonraki en önemli görevi yürütme erkinin denetimini gerçekleştirmek olan parlamentonun, etkin denetim araçlarından biri olan yazılı soru işlevini kaybetmiştir. Ve nihayet parlamento, en etkili silahı olan bütçe hakkından da yoksundur. Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı, bütçe kanununun geçmemesi halinde geçici bütçe kanunu çıkarabilmekte geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki

yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanabilmektedir. Böylece Cumhurbaşkanına, halkın temsilcilerinin onayı olmaksızın vergi toplama ve harcama yapabilme yetkisi verilmiştir. Bu durum, parlamentoların uzun mücadelesi sonrası elde ettiği bütçe hakkından önemli bir geri dönüşü ifade etmektedir.

Özetle gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı, siyasal sistemin odağı haline getirilmiş, yasama ve yürütme arasında kurulması gereken güçler dengesi önemli ölçüde yürütme lehine bozulmuştur. Anayasa değişikliğinde denge denetleme mekanizmalarından hiçbirine yer verilmediği gibi zaten var olan denge denetim araçları da etkinliklerini ve işlevlerini yitirmeye başlamıştır.

Türkiye'de, Sayıştayın denge ve denetleme işlevini yerine getirip getirmediğinin belirlenebilmesi için öncelikle yapılması gereken, siyasal iklimin denge ve denetime ne kadar olanak tanıdığının tespit edilmesidir. Bu amaçla çalışmanın temel sorularından biri, hükümet sistemlerinin denge ve denetleme mekanizmalarına ne ölçüde etki ettiği olmuştur. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasındaki güçler dengesinin çok özenle kurulması gerektiği aksi takdirde çok güçlü bir başkan elinde rejimin otoriter bir yöne savrulacağı insanlığın tecrübelerinden biridir. Bu beşeri tecrübeyi iyi anlayan ABD kurucu babaları, denge ve denetleme sistemini esas alarak tasarladıkları ABD Anayasası ile başkanlık sistemi inşa etmiş ve bu sistem, kurulduğu günden bugüne, istikrarlı bir demokrasiye sahip olabilmiştir. Aynı başarıyı ABD'den ilhamla başkanlık hükümet sistemi kurmuş neredeyse hiçbir ülke elde edememiştir. Türkiye'de ise mevcut anayasal düzeneğin, denge denetim araçlarının tümü ve onlardan biri olan Sayıştay üzerinde olumsuz etki yaratması kaçınılmazdır.

Yüksek denetim organlarının her türlü etkiden uzak, tam bir bağımsızlıkla çalışmalarını mümkün kılacak ve onların etkinliğini arttıracak en önemli unsurlardan biri de o ülkede hukuk devletinin ve demokrasinin işlerlik kazanmasıdır. Hangi hükümet sistemi uygulanırsa uygulansın hukuk devletinin egemen olduğu ve demokrasinin bütün kural ve kurumlarıyla hayat bulduğu ülkelerde yüksek denetim organları, asli işlevleri olan halkın temsilcileri adına denetim fonksiyonunu hakkıyla yerine getirebilmektedirler. Türkiye'nin demokratik standartlarının düşük olması ve hukuk devleti vasfının taşıdığı zaaflar, Sayıştayın denge ve denetleme fonksiyonunu azaltan unsurlardan biridir**.**

Bütçe hakkının tam anlamıyla gerçekleşebilmesinin yolu kamu gelirlerinin ve harcamalarının tamamını bütçe kapsamına alınmasından geçer. Bütçe dışına

çıkarılacak her gelir ve harcama, parlamentonun bütçe hakkının elinden alınması anlamına gelecektir. Keza kamu kaynaklarını kullanan her kuruluşun, Sayıştay denetiminin kapsamına alınması ve parlamento denetimine imkân verilmesi de bütçe hakkı kapsamındadır. 2010 yılında yasalaşan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştayın denetim kapsamını büyük ölçüde genişletmiş olması bakımından önemli bir düzenlemedir. Ne var ki 2010 yılından sonra bütçe dışına çıkarılan ve Sayıştay denetimi dışında bırakılan kuruluşlarda bir artış söz konusudur. Barındırdığı şirket, lisans ve taşınmazlarla devasa bir büyüklüğe sahip olan Türkiye Varlık Fonu, Sayıştay denetimi kapsamı dışında bırakılan kuruluşların en önemlisidir. Türkiye'nin en büyük şirketlerini bünyesinde barındıran, çok büyük bir bütçeye sahip olan ve hiçbir sınırlamaya ve izne tâbi olmaksızın borçlanabilen TVF, Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Cumhurbaşkanının yönetiminde olan fonun denetiminin yine cumhurbaşkanı tarafından atanan kamu görevlisi üç denetçi tarafından gerçekleştirileceği ve denetçilerin hazırlamış oldukları denetim raporlarının yine cumhurbaşkanının onayına sunulacağı öngörülmüştür. Bir diğer denetim ise bağımsız dış denetimdir. Elde edilen bu denetim sonucu TBMM'ye gönderilmektedir. Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin kararında önemli olanın TBMM denetimine imkan vermek olduğuna, Sayıştay denetiminin zorunlu olmadığına hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararları, aslında Sayıştayın demokratik işlevinin Mahkeme tarafından da anlaşılamadığını göstermektedir. Zira Sayıştay alelade mali denetim gerçekleştiren bir kurum değildir. Sayıştay, halkın temsilcileri olan parlamento adına denetim yapan bir organdır. Kamu kaynaklarının halk adına denetim yapan Sayıştay tarafından değil de sıradan mali denetim yapan bir kuruluş tarafından denetlenmesi, meclis denetiminin gerçekleştiği anlamına gelmeyecektir.

2010 yılında yasalaşan Sayıştay Kanunu, Sayıştayın denetim alanına ilişkin önemli değişikliler getirmiş olmasına rağmen 1996 yılında, uluslararası ilkelere uygun olarak 832 sayılı yasaya eklenen performans denetiminin tanımını değiştirerek işlevsiz hale getirmesi, önemli bir geriye gidiştir. Bugün hesap verebilirliğin ve şeffaflığın önemli bir aracı olarak kabul edilen ve dünyada birçok yüksek denetim kuruluşunun uzun bir süreden beri uyguladığı performans denetimi, bilinçli bir siyasal tercih sonucu işlevsiz bırakılmıştır. Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumluluk ilkelerine göre kullanılıp kullanılmadığı yönündeki performans denetiminin olmayışı, çok önemli kamu harcaması gerektiren kamu-özel işbirliği

projeleri başta olmak üzere birçok kamu harcamasının yeterince denetlenememesine yol açmaktadır. Uluslararası standartlarda gerçekleştirilecek performans denetimi, Sayıştayın denge denetleme işlevine önemli bir katkı sunacaktır.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucu ortaya çıkan raporlar, parlamentonun en önemli denetim araçlarıdır. Hazırlanan ve kamuoyuna açıklanan raporlar, aynı zamanda yurttaşların da kamu harcamalarının ne şekilde yapıldığı hususunda denetimine imkân veriyor olması bakımından önemlidir. 5018 ve 6085 sayılı Kanun'larla, Sayıştayın raporlama ve parlamentoyu aydınlatma görevi ön plana çıkmaya başlamış, bu durum Sayıştayın gerçek fonksiyonunu yerine getirebilmesi bakımından önemli bir aşama olmuştur. Gerçekten de bu dönemde Sayıştay önceki dönemle kıyas edilemeyecek ölçüde çok rapor üretebilmiştir. Ne var ki yasal düzenlemeler, bir taraftan da Sayıştaya çok sayıda rapor hazırlama görevi vererek raporların içerik olarak yetersiz olmasına ve meclis ilgisinin azalmasına yol açmıştır. Raporların baskı altında kalmaksızın tam bir bağımsızlıkla hazırlanması, raporların muhtevasının uluslararası kriterlere uygunluğu, raporların kullanıcısı olan meclisin raporlar üzerinden yeterli denetimi gerçekleştirmesi ve kamuoyu ilgisi raporların etkinliğini arttıracak önemli unsurlardır. Tüm bunların sağlanabilmesi için denetçilerin anayasal ve yasal güvencelere sahip olmasının yanı sıra bağımsız bir şekilde rapor hazırlamaları için gerekli siyasal atmosferin yaratılması gerekmektedir. Ayrıca raporların mecliste İngiliz Kamu Hesapları Komitesi türünden başkanlığını muhalefet partisinin yapacağı ve çoğunluğun iktidar partisinden olmadığı ayrı bir komisyonda görüşülmesi, önerilen çözümlerden bazılarıdır. Keza iktidarın ve muhalefet partilerinin eşit katılımına dayanan ve komisyonun başkanlığının, eş başkanlık şeklinde birlikte yürütüldüğü Fransa örneği de uygulanabilir bir başka model olarak düşünülebilir. Kamuoyunun oluşturulmasıysa sivil toplum ve özgür basın eliyle gerçekleşecektir. Bu ise ancak demokrasinin ve hukuk devletinin işlerlik kazanması ile mümkün olabilecektir.

Yargılama, Sayıştayın kurulduğu günden bugüne kadar sahip olduğu asli görevlerinden biri olmuştur. Sayıştayın yüksek mahkeme olup olmadığına ilişkin 1924 Anayasası döneminde başlayan çatışma ise 1982 Anayasası'na kadar sürmüştür. Bunun nedeni, Sayıştayın yargısal işlevine ilişkin nihai bir düzenlemenin hiçbir anayasada yapılmamış olmasıdır. Sayıştayın bir yüksek mahkeme olduğu ancak 2012 yılında, Anayasa Mahkemesi kararı ile kabul edilebilmiştir. Bugün,

yüksek denetim, mali işlemlerin hukuka uygunluğu denetiminden ve kamu zararının tespitinden öte, kamu zararına yol açan ortamın düzeltilmesi ve kamu kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanımı anlamı taşımaktadır. Bu nedenledir ki bugün Sayıştaylar iklim değişikliği, çevre sorunları, kalkınma politikaları, küresel salgınlar, sağlık politikaları gibi çok geniş bir alanda çalışmalar yapmakta, parlamentoları, yürütme erkini ve kamuoyunu aydınlatmaktadırlar. Sadece sınırlı sayıda kamu görevlileri üzerinde etkili olabilen Sayıştayın yargılama fonksiyonunun, asli görevi olan iktidarın denge ve denetimi üzerinde hiçbir etkisi yoktur.

Sayıştay denetiminin etkinliğinin ön koşullarından biri de güçlü parlamento denetimidir. Zira bütçe hakkının sacayaklarından biri olan bütçe gerçekleşmelerinin parlamento adına denetlenmesi Sayıştayların varlık nedenidir. Bu nedenle Sayıştayların parlamento adına gerçekleştirdikleri denetimi etkin kılacak olan, parlamentoların bu denetim sonuçlarını önemsemesi, denetim bulgularını izlemesidir. Bu konuda verilebilecek en güzel örneklerden biri çoğunlukçu parlamenter rejim ile yönetilen İngiltere'dir. Yürütmenin parlamento üzerinde hakim olmasına rağmen İngiltere'de parlamento, kamu harcamaları üzerinde çok güçlü denetim sağlamaktadır. Türkiye'de ise meclisin üstünlüğü ilkesinin hakim olduğu ilk dönemlerde zaman zaman kamu harcamalarına yönelik bir ilgi olmuşsa da bu her zaman böyle devam etmemiştir. Zaten zayıf olan parlamento denetimi, parlamentonun gücünü önemli oranda yitirdiği cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde daha da azalmıştır.

Denge ve denetleme mekanizmaları, gücün merkezileşmesinin önüne geçmek suretiyle kişi hürriyetlerinin sigortasını oluşturur. Bunu sağlayan en önemli araçlardan biri yüksek denetim organlarıdır. Zira yüksek denetim organları, saydam ve hesap verebilir bir siyasal iktidarın yaratılmasında en büyük katkıyı sunacak mekanizmalardan biridir ve demokrasi, ancak böyle hesap verebilir ve saydam bir siyasal iktidar elinde hayat bulur. Bugün yüksek denetimin bu niteliği tüm dünyada kabul görmüş, etkinliğini sağlayacak uluslararası ilkeler kabul edilmiştir. Türkiye'de de Sayıştayın bu ilkelere uygun bir şekilde yapılandırılması, bağımsızlığının ve mensuplarının anayasal güvence altına alınması, yargısal faaliyetlerden daha çok denetime odaklanması, özellikle de uluslararası standartlara uygun performans denetimine yeniden başlaması, kamunun tüm gelirlerinin, kaynaklarının ve giderlerinin Sayıştay denetimi kapsamına alınması, Meclisin Sayıştayın denetim

bulgularını titizlikle incelemesini ve takibini sağlayacak olanakların yaratılması, bazı ülke Sayıştaylarında uygulanmaya başlanan yurttaş ve sivil toplum katılımının sağlanması Sayıştayın etkinliğini ve gücünü arttıracak, denge denetleme fonksiyonunu yerine getirebilmesine katkı sağlayacaktır. Güçlü, etkin ve denge denetleme fonksiyonunu tam olarak yerine getiren bir Sayıştay ise demokrasinin ve hukuk devletinin inşasına önemli bir katkı sunacaktır.

KAYNAKÇA

Acar, Serkan, "Geçmişten Bugüne Mali İdare", ***Türkiye Barolar Birliği Dergisi***, Sayı 73, 2007, s. 372-432.

Acemoğlu, Daron, Robinson, James A., ***Diktatörlük ve Demokrasinin Ekonomik Kökenleri***, Çev.: Ebru Tutu, Sevil Kurdoğlu, Ümit Tatlıcan, 4. Basım, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2021.

Açıkgöz, Merve Ünal, Fendoğlu, Hasan Tahsin, Güller, Abdul Samet, "Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri", ***Türkiye Barolar Birliği Dergisi***, Sayı 149, 2020, s. 225-252.

Açıl, Murat, ***Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi***, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2017.

Ağaoğulları, Mehmet Ali v.d., Ed.: Mehmet Ali Ağaoğulları, ***Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler***, 9. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2019.

Ağaoğulları, Mehmet Ali, ***Kent Devletinden İmparatorluğa***, 4. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2004.

Ağaoğulları, Mehmet Ali, Köker, Levent, ***Tanrı Devletinden Kral - Devlete***, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2001.

Ağır, Osman, "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine", ***ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi***, Yıl 2015, Cilt 2, Sayı 3, s. 25-44.

Ağır, Osman, Baharçiçek, Abdulkadir, "Rusya Federasyonu'nda Demokrasinin Yerleşememesinin Nedenleri", ***Akademik Yaklaşımlar Dergisi***, Cilt 6, Sayı 1, 2015, s. 45- 63.

Akad, Mehmed, ***Çoğulcu Demokraside Siyasal İktidar ve Baskı Grupları***, Z Yayınları, İstanbul, 1979.

Akad, Mehmet, Dinçkol, Bihterin Vural, Bulut, Nihat, ***Genel Kamu Hukuku***, 12. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2016.

Akal, Cemal Bali, ***İktidarın Üç Yüzü***, Dost Kitabevi, Ankara, 1998.

Akbey, Ferhat, Gök, Musa, "Kesinhesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: TBMM Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz", ***Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Sayı 56, 2020, s. 279-306.

Akdemir, Tekin, Yeşilyurt, Şahin, "Osmanlı Divan-ı Muhasebatının 19. Yüzyıl Avrupa Yüksek Denetim Kurumları ile Mukayesesi", ***Sayıştay Dergisi***, Cilt 33, Sayı 125, 2022, s. 201-226.

Akgündüz, Ahmet, ***Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay (Divan-ı Muhâsebât)***, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 2012.

Aksoy, Mehmet, ***Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Hukuku***, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

Akyel, Recai, "Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 49, Sayı 1, Mart 2016, s. 119-145.

Aldıkaçtı, Orhan, ***Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası***, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1970.

Allende, Rafael de Mendizábal, "Función y esencia del Tribunal de Cuentas" ***Revista Española de Control Externo***, 3 (8) 2001, s. 163-217.

Alptürk, Gül, "Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 4, 1991, s. 43-55.

Altun, Muhsin, "Osmanlı Sayıştay'ından Cumhuriyet Sayıştayı'na Geçiş Sürecine İlişkin Bazı Belgeler", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 41, 2001, s. 3-35.

Altunbaş, Muhammet Mustafa, ***Sayıştay'ın Düzenlilik Denetiminin İncelenmesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliğinin Analizi***, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

Anayurt, Ömer, ***Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar***), 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019.

Arıkan, Cengiz, Yarımbatman, Güven, "Siyasi İktidarın Sınırlandırılması ve Anayasal Denge Denetim Düşüncesinin Kökeni", ***İçtimaiyat Sosyal Bilimler Dergisi***, 6(2), 2022, s. 555-574.

Arın, Tülay, Kesmez, Necdet, Gören, İhsan, ***Parlamento ve Sayıştay Denetimi***, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

Aristoteles, ***Politika*** Çev.: Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.

Arsel, İlhan, "Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler (Birinci Kısım), ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 11, Sayı 3, Ankara, 1954, s. 60-104.

Arsel, İlhan, ***Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu***, Mars Matbaası, Ankara, 1965.

Arslan, Ahmet, ***İlkçağ Felsefe Tarihi 1 Sokrates Öncesi Yunan Felsefesi***, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

Arslan, Zühtü, ***Anayasa Teorisi***, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

Aslan, Seyfettin, "Sivil Toplum ve Demokrasi", ***Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 15 Sayı 2, 2010, s. 357-374.

Atabek, Nejdet "Kamuoyu, Medya ve Demokrasi", ***Kurgu Dergisi***, Sayı 19, 2002, s.223-238.

Atakan, Nevin, Coşkun, Arife, Sonuvar, S. Melda, ***Performans Denetimi Pakistan Sayıştayı Uygulaması***, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.

Atar, Yavuz, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

Atiyas, İzak, Sayın, Şeref ***Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılandırma Önerisine Doğru***, TESEV Yayınları 4, İstanbul, 1997.

Avci, Mehmet Alpertunga, ***Sayıştay'ın Kamu Harcamalarına İlişkin Performans Denetiminin Temelleri***, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Erzurum, 2012.

Avrupa Komisyonu 2020 Türkiye Raporu.

Avrupa Komisyonu 2021 Türkiye Raporu.

Avrupa Komisyonu 2022 Türkiye Raporu.

Aydoğdu, Yasin, "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler", ***Türkiye Adalet Akademisi Dergisi***, Yıl 8, Sayı 31, 2017, s. 691-720.

Azuma, Nabua, "Performance Measurement of Supreme Audit Institutions in 4 Anglo-Saxon Countries: Leading by Example", ***Government Auditing Review***, Volume 11, 2004, s. 65-99.

Bağlı, Mehmet Selim, "Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı", ***Yasama Dergisi***, Sayı 20, 2012, s. 39-77.

Bağlı, Mehmet Selim, ***Mali Saydamlık ve Hesapverebilirlik Açısından TBMM'nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye'de Parlamento-Sayıştay İlişkisi***, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Bağlı, Mehmet Selim, ***TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2014.

Bahçeci, Barış, "1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları", ***İstanbul Hukuk Mecmuası***, Cilt 80, Sayı 2, 2022, s. 583-614.

Bakırcı, Fahri, "İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine", ***AÜHFD***, Cilt 63, Sayı 1, 2014, s. 1-79.

Balyemez, Ahmet Sinan, "Sayıştay Performans Denetimlerinin Uygulama ve Sonuçları Üzerine Bir Tartışma" ***İşletme Araştırmaları Dergisi***, 10/2, 2018, s. 276-311.

Başoğlu, Mehmet, "İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci", ***Yasama Dergisi***, Sayı 28, 2014, s. 30-65.

Batırel, Ömer Faruk, ***Kamu Bütçesi***, İ.İ.T.İ.A. Nihad Sâyar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1979.

Bayar, Doğan, "Mali Denetim Nedir", ***Maliye Dergisi***, Sayı 155, 2008, s. 1-10.

Bayar, Doğan, "Sayıştayın Anatomisi", ***Maliye Dergisi***, Sayı 148, 2005, s. 63-81.

Bergel, Philipp, ***Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?***, Universitätsverlag Göttingen, 2010.

Berkes, Niyazi, ***Türkiye'de Çağdaşlaşma***, 23. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2016.

Beyme, Klaus von, V. Daniels, Robert, ***Muhalefet***, Çev. ve Der.: Mehmet Turhan, Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar, Gündoğan Yayınları, Ankara, Tarih yok.

Bilgen, Pertev, "Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikâyesi)", ***İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi***, Sayı 7, Yıl 1994, s. 37-54.

Bilgin, Murat, Şencan, Hüdai, "Kongrenin Denetim Araçları", ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019.

Boyunsuz, Şule Özsoy, "Meksika modeli ne anlatmaktadır?" ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, 2. Baskı, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 128-133.

Boyunsuz, Şule Özsoy, ***Dünyada Başkanlık Sistemleri***, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2017.

Bozkurt, Enver, Poyraz, Yasin, Erdal, Selcen, ***Devletler Hukuku***, 10. Baskı, Legem Yayıncılık, Ankara, 2018.

Campos, M. Paloma Biglino, "El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado social, del Estado democrático y del Estado de Derecho" ***Teoría y Realidad constitucional***, 44, 2019, s. 77-100.

Candan, Ekrem, ***Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi***, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2007.

Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, OECD Journal Of Budgeting, Volume 4, No. 3, 2004, s. 446.

Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları No: 8, Ankara, 1973.

Çağan, Nami, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Mâliyesinin Parlamenter Kontrolü", ***Anayasa Yargısı Dergisi***, Cilt 2, 1985, s. 199-224.

Çağan, Nami, "Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 37, Sayı 1, 1980, s. 129-151.

Çağlayan, Ramazan, ***İdari Yargılama Hukuku***, 10. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018.

Çam, Esat, ***Devlet Sistemleri***, Der Yayınları, İstanbul, 1993.

Çataloluk, Cuma, "Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi" ***Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt 10, Sayı 2, 2008, s. 72-94.

Çaylak, Şeyma Ekşi, ***Devlette Performans Denetimi Uygulaması ve Dönüşümü: 1996-2010 Sayıştay Deneyimi***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2022.

Çelebi, Fatih, "Fransa Millet Meclisi Üzerine", ***Yasama Dergisi***, Sayı 21, 2012, s. 51-84.

Çelik, Fikret, "Modern Dönemde Cumhuriyetçi "Özgürlük" Anlayışı, ***Akademik İncelemeler Dergisi***, Cilt 8, Sayı 1, 2013, s. 125-163.

Çeliktaş, İbrahim, "Pakistan Sayıştayı'nın Performans Denetimi Raporu ve Yasama İle Yürütme Tarafından Kullanılması", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 44-45, 2002, s. 66-79.

Çetin, İbrahim, "Sayıştay Yargısının Etkinliği", ***Türk İdare Dergisi***, Sayı 490, Haziran 2020, s. 61-92.

Çoban, Hatice, ***Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı***, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2020.

Çoker, Fahri, ***Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve TBMM 1. Dönem (1919-1923)***, 1. Cilt, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yay. No 4, Ankara, 1994.

Danışma Meclisi, 2. Dönem 10. Cilt 150. Birleşim, 13 Eylül 1982.

Del Rincón, Luis E Delgado, "El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora" ***Revista de derecho político***, 97, 2016, s. 49-88.

Demirbaş, Tolga, Engin, Rıdvan, "Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 100, 2016, s. 27-60.

Demirbaş, Tolga, ***Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması***, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2001.

Dinçkol, Bihterin, "Karma Yönetimden Kuvvetler Ayrılığına İktidarın Paylaşımı", ***Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Armağan Özel Sayısı,*** Cilt 12, Sayı 1-3, İstanbul, 2006, s. 921-934.

Doehring, Karl, ***Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)***, Çev.: Ahmet Mumcu, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2002.

Doğan, Kadir Caner, Şentürk, Suat Hayri, "İngiltere'de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamentarizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı", ***Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi***, Yıl 7, Sayı 14, Aralık 2017, s. 353-373.

Dorotinsky, Bill, "A Note on What Happens if No Budget Is Passed before the Fiscal Year Begins (A Comparison of OECD and Non-OECD Provisions)", ***Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective*** Ed.: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M.Olson and Lisa von Trapp, The World Bank, Washington DC, 2008.

Durdu, Muhammed, ***Türkiye'de Bütçe Dışı Fon Uygulamaları ve Varlık Fonu***, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2018.

Durdu, Muhammet, "Anayasa Mahkemesi'nin Görüşü Çerçevesinde Türkiye Varlık Fonu'nun Hukukiliği", ***Mali Hukuk Dergisi***, Cilt 14, Sayı 168, 2018, s. 3289-3322.

Duvan, Ayşe Özkan, "Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke ve Montesquieu", ***Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi***, Yıl 4, Sayı 2019/1, s. 35-60.

Duverger, Maurice, ***Âmme Maliyesi***, Çev.: İsmail Hakkı Ülkmen, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1955.

Duverger, Maurice, ***Siyasal Rejimler***, Çev.: Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986.

Duverger, Maurice, ***Siyaset Sosyolojisi***, 6. Baskı, Çev.: Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul, 2002.

Duverger, Maurice, ***Siyasi Partiler***, 2. Baskı, Çev.: Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974.

Edizdoğan, Nihat, ***Kamu Bütçesi***, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s. 19.

Efendi, Mehmet, ***Çevre ve Sayıştay***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2005.

Eflâtun, ***Kriton***, Çev.: Zafer Taşlıklıoğlu, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1997.

Ela, Mehmet, Türkyener, Can Mustafa, "Türkiye'de Sayıştayın Düzenlilik Denetimi: Genel Bir Bakış", ***Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar***, Cilt 52, Sayı 602, s. 25-42.

Erdem, Kasım, "Kongrenin Çalışma Takvimi", ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019.

Erdoğan Keskinkılıç, "Yenileşme Dönemi Osmanlı Bütçeleri Üzerine Genel Bir Bakış", ***Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)***, Sayı 14, 2003, s. 319-345.

Erdoğan, İlker, "Dördüncü Güç Medyadan Beşinci Güç İnternete: Demokratik Bir Dönüşüm mü Yaşanıyor?", ***Selçuk İletişim***, Cilt 8, Sayı 1, 2013, s. 176-191.

Erdoğan, Mustafa, "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", ***Liberal Düşünce***, Cilt 1, Sayı 2, Bahar 1996, s. 4-12.

Erdoğan, Mustafa, "Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi", ***Liberal Düşünce***, Sayı 10-11, Bahar-Yaz, 1998, s. 5-21.

Erdoğan, Mustafa, ***Anayasal Demokrasi***, 13. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017.

Ekinci, Ahmet, ***Tek Başlı Hükümet Sistemleri***, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2020.

Erek, İsmail Cengiz, ***Sayıştay Yargılama Usul Hukuku***, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Eskişehir, 2023.

Eren, Abdurrahman, ***Anayasa Hukuku Dersleri***, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

Ergen, Zuhal, Oldaç, Burcu Durak, "Osmanlı İmparatorluğundan Günümüze Bütçe Hakkının Gelişim Süreci", ***Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt, 29, Sayı 3, 2020, s. 239-253.

Eroğul, Cem "Çin Halk Cumhuriyetinde Anayasa ve İktidarın Örgütlenişi", ***Ankara Üniversitesi SBF Dergisi***, Cilt 24, Sayı 3, 1969, s. 135-165.

Eroğul, Cem, ***Anatüzeye Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş)***, 8. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2005.

Eroğul, Cem, ***Çağdaş Devlet Düzenleri***, 3. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001.

Ertaş, Türker, ***Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler***, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

Eryılmaz, Bilal, Biricikoğlu, Hale, "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", ***İş Ahlakı Dergisi***, Mayıs 2011, Cilt 4, Sayı 7, s. 19-45.

Ferry, Laurence, Midgley, Henry, "Democracy, accountability and audit: the creation of the UK NAO as a defence of liberty", ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, Vol. 35 No. 2, 2022, s. 413-438.

Feyzioğlu, Bedî N., "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", ***İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları***, Sayı 29, 1983, s. 1-28.

Feyzioğlu, Bedî Necmeddin, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe***, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976.

Feyzioğlu, Bedi Necmeddin, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt II***, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 657, İstanbul, 1956.

Feyzioğlu, Bedi Necmettin, ***Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolu Cilt I***, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 588, İstanbul, 1954.

Friedrich, Carl J., ***Sınırlı Devlet***, 2. Baskı, Çev.: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1999.

Geçgel, Bülent, "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 93, 2014, s. 31-42.

Geçgel, Bülent, ***Kamusal Denetim Hukukunda Kamu Zararı***, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2020.

Gençkaya, Ömer Faruk, ***Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu***, Ed.: Hasan Erikli, Bahadır Yeşilırmak, 2012.

Giray, Filiz, ***Maliye Tarihi***, Ezgi Yayınları, Bursa, 2001.

Gong, Ting, "Audit for Accountability in China: An Incomplete Mission", ***Australian Journal of Public Administration***, Volume 68, Issue s1, 2009, s. 5-16.

Gönenç Levent, Kontacı, Ali Ersoy, "2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri", ***Türkiye Barolar Birliği Dergisi***, Sayı 145, 2019, s. 53-79.

Gönenç Levent, ***Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı***, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014.

Göze, Ayferi, ***Siyasal Düşünce Tarihi***, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Gözler, Kemal, "İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme", ***Prof. Dr. Mualla Öncel'e Armağan***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, c.I, s.365-374.

Gözler, Kemal, ***Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I***, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2020.

Gözler, Kemal, ***Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi***, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2001.

Gözler, Kemal, ***Devletin Genel Teorisi***, 8. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2017.

Gözler, Kemal, ***Hukukun Temel Kavramları***, 16. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2018.

Gözler, Kemal, ***Kurucu İktidar***, 2.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016.

Gözler, Kemal, ***Türk Anayasa Hukuku***, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.

Göztepe, Ece, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı

Düşünceler", Kamu Hukukçuları Platformu Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, ***Türkiye Barolar Birliği***, Ankara, 2011, s. 130-173.

Gözübüyük, A. Şeref, ***Anayasa Hukuku***, 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

Gülener, Serdar, ***Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme***, SETA Yayınları 66, 2016.

Gümüş, A. Tarık, "Demokrasilerde Sivil Toplum ve Devlet Sivil Toplum İlişkisinde Karşılaşılabilecek Sorunlar", ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 18, Sayı 2-4, 2014, s. 529-572.

Gürcan, Ertuğrul Cenk "1791 ve 1793 Fransız Anayasaları'na İlişkin Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", ***Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 13, Sayı 3, 2011, s. 183-214.

Gürhan, H. Hüseyin, Altun, Muhsin, "Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 30, 1998, s. 94-119.

Güriz, Adnan, "İngiltere'de İcra Vekillerinin Mesuliyeti" ***Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 12, Sayı 3, 1955, s. 139-155.

Gürsoy, Bedri, "100. Yılında Düyun-u Umumiye İdaresi Üzerinde Bir Değerlendirme", ***İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası***, Cilt 40, Sayı 1-4, s. 17-59.

Gürsoy, Bedri, ***Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe***, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981.

Güveyi, Ümit, "Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum", ***Terazi Hukuk Dergisi***, Cilt 14, Sayı 155, 2019, s. 1360-1370.

Hakyemez, Yusuf Şevki, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 52, Sayı 4, 2003, s. 69-92.

Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, ***Federalist Yazılar***, Çev.: Tolga Şirin, Necdet Umut Orcan, Runik Kitap, İstanbul, 2021.

Havens, Harry S., "Denetim Değerlendirmelerinden Program Değerlendirmelerine Kadar GAO'nın (The General Accounting Office) Gelişimi", Çev.: Ümran Sayan, ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 10, Ekim Aralık 1992, s. 28-47.

Heywood, Andrew, ***Siyaset***, Çev: Bekir Berat Özipek vd., 16. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2015.

Horowitz, Donald L. "Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak", ***Demokrasinin Küresel Yükselişi***, Der.: Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

Işık, Tuğba Tuna, "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu", ***Anayasa Yargısı Bağlamında Sayıştay ve Sayıştay Kararları Paneli***, Sayıştayın 160. Kuruluş Yıldönümü Paneli, Ed.: Recai Akyel, Ankara, 2022, s. 53-72.

İba, Şeref, ***Siyasi Partiler ve Seçim Hukuku***, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017.

İnalcık, Halil, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", ***Belleten***, Cilt 28, Sayı 112, 1964, s. 623-690.

İnalcık, Halil ***Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adalet***, 4. Baskı, Kronik Kitap, İstanbul, 2017.

İnan, Atilla, "Sayıştay İlâmlarının İnfazı", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 29, 1998, s. 3-22.

İnan, Atilla, ***Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı***, Yayınevi yok, Ankara, 1992.

İnce, Murat, "Sayıştay Düzenlilik Denetimleri İçin Bir Model Önerisi", ***Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü 22. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu***, 2022, s. 120-139.

İpek, Elif Ayşe Şahin, "1996-2017 Döneminde Sayıştay Performans Denetiminin Kamu Mali Yönetim Sistemindeki Rolünün Değerlendirilmesi", ***Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt 10, Sayı 25, 2018, s. 650-671.

Jenkins, Rob, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", ***Performance Accountability and Combating Corruption***, Ed.: Anwar Shah, Washington, D.C., The World Bank, 2007, s. 135-181.

Jiayi Liu, ***Study on the Auditing System of Socialism with Chinise Characteristics***, John Wiley & Sons, New Jersey, 2017.

Kaboğlu, İbrahim Ö., ***Anayasa Hukuku Dersleri***, 14. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul, 2018.

Kaiser, Frederrick M., ***GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office***, Congressional Research Service, Washington DC, 2008.

Kalaycıoğlu, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", ***Başkanlık Sistemi***, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 13-29.

Kalkınma Bakanlığı On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2018.

Kapani, Münci, ***Kamu Hürriyetleri***, 7. Baskı (Tıpkı Basım), Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

Kapani, Münci, ***Politika Bilimine Giriş***, 13. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2001.

Kapucu, Ahmet Baran, ***Türk Sayıştayında Performans Denetimi Uygulamalarının İngiltere ve Avrupa Sayıştayı İle Karşılaştırılarak İncelenmesi***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisan Tezi, Ankara, 2021.

Karadağ, Akasya Kansu, ***Güçler Ayrılığı ve Hegemonya: Kuramsal Bir Tartışma***, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020.

Karaer, Abdullah, "Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Yasamanın Bütçe Gücü" ***Sayıştay Dergisi***, Cilt 32, Sayı 122, s. 73-105.

Karahanoğulları, Yiğit, "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", ***Maliye Dergisi***, Sayı 160, 2011, s. 269-288.

Karal, Enver Ziya, ***Osmanlı Tarihi VIII. Cilt***, 4. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995.

Karaman, Füsun, Aral, Cem Suat "Avrupa Birliği'ne Adaylık Sürecinde Sayıştay", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 46-47, Temmuz-Aralık 2002, s. 43-82.

Karaman, Mustafa, ***Demokratik Siyasal Sistemde Parlamenter Denetim ve Türkiye Uygulaması***, Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2020.

Karatekin, Beyhan Kaptıkaçtı, "Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasındaki Onay Yetkisi", ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019.

Kelsen, Hans, ***Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş***, Çev.: Ertuğrul Uzun, Nora Kitap, İstanbul, 2016.

Kış, Salih, ***Divan-ı Muhasebat Osmanlı Devleti'nde Mali Denetim (1862-1908)***, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2016.

Kili, Suna, Gözübüyük, A. Şeref, ***Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)***, 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2000.

Kingsbury, Nancy, "The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics", ***The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science***, 631(1), 2010, s. 43–62.

Kitabı Mukaddes Yuhanna 18.

Kocabaş, Bilal, "Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 69, 2008, s. 91-106.

Koç, Yunus, Kamberi, Drenusha, Karakoç, Şükrü Mutlu, ***Latin Amerika Siyaseti: Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri (Meksika, Arjantin, Brezilya, Şili)***, Ed.: Haluk Alkan, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2016.

Koçberber, Seyit, "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 61, 2006, s. 37-55.

Korucu, Serdar, ***Yargısal Aktivizim (Anayasal Sınırların Yargısal Yollarla Belirlenmesi Sorunu)***, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014.

Köksal, Ayşe Gül, Köse, Eda, "Kalkınma Ajanslarının Denetimi, ***Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi***, Cilt 15, Sayı, 3, 2019, s. 281-298.

Köktaş, Mümin, ***İskoç Aydınlanması: Bir Sivil Toplum Perspektifi***, Yayımlanmış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

Köse, H. Ömer, "Denetim ve Demokrasi", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 33, 1999, s. 62-85.

Köse, H. Ömer, "Parlamenter Sistemde Sayıştay'ın Yeri ve İşlevleri", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı. 39, 2000, s. 32-66.

Köse, H. Ömer, ***Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim***, 2. Basım, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 2007.

Kubalı, Derya, "Performans Denetimi", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 32, Sayı 1, 1999, s. 31-62.

Kubalı, Derya, ***Performans Denetimi, Kavram, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar***, Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi: 11, Ankara, 1998.

Kubalı, Hüseyin Nail, ***Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler***, Ersa Matbaacılık, İstanbul, 1965.

Kuzu, Burhan, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961 ve 1982 Anayasalarında Durum", ***İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası***, Cilt 53, Sayı 1-4, 1990, s. 34-90.

Küçük, Adnan, "Güney Kore'de Kendine Özgü Başkanlık Sistemi, ***Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 9 Sayı 2, 2019, s. 1-72.

Lienert, Ian, "Role of the Legislature in The Budget Process", ***Internatıonal Monetary Fund***, April, 2010.

Lijphart, Arend, ***Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri***, Çev.: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını.

Linz, Juan J. "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", ***Demokrasinin Küresel Yükselişi***, Der.: Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.

Locke, John, ***Hükümet Üstüne İkinci Tez***, İlya İzmir Yayınevi, 5. Baskı, İzmir, 2013.

Loewenstein, Karl, ***Political Power and the Governmental Process***, 2. Edition, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1965.

Machiavelli, Niccolò, ***Titus Livius'un İlk On Kitabı Üzerine Söylevler***, Çev.: Alev Tolga, Say Yayınları, İstanbul, 2009.

Magnet J., Meller, C. Camby, Fransız Sayıştayı, Çev.: Gül Alptürk, Erol Akbulut, ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 12, 1993, s. 3-7.

Mardin, Şerif, "Sivil Toplum", ***Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi***, VII. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.

Masood, A., Afzal, M., "Determinants Of Audit Quality in Pakıstan", ***Journal of Quality and Technology Management***, Volume XII, Issue II, December 2016, s. 25 – 49.

Mayo, Henry B., ***Demokratik Teoriye Giriş***, Çev.: Emre Kongar, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ankara, 1964.

McDonough, Ryan P., McLelland, Andrew J., Warren. J. Donald "A Century of Progress: US Government Accountability Office Procedures, Reports, and Performance Measures." ***Accounting Horizons***, 2023, s. 1-18.

Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, Devre 1, Cilt 2, İçtima Senesi 4, Yirmisekizinci İnikad, 10 Kânunuevvel 1911.

Mehmet Aksoy, "Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Sayıştay Raporlarının Etkinlik Düzeyi", ***International Journal of Public Finance***, 7(1), 2022, s. 181-210.

Merkel, Wolfgang, "Embedded and Defective Demokracies", ***Democratization***, Vol.11, No.5, December 2004, s. 33–58.

Mir, Monir, Fan, Haiwei, Maclean, Ian, "Public Sector Audit in the Absence of Political Competitions", ***Managerial Auditing Journal***, Vol. 32, No. 9, 2017, s. 899-923.

Mirela, Nicolai Elena, Akkuş, Bülent, ***Latin Amerika Siyaseti: Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri (Meksika, Arjantin, Brezilya, Şili)***, Ed.: Haluk Alkan, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2016.

Monk, Iain Hampser, ***Modern Siyasal Düşünce Tarihi Hobbes'tan Marx'a Büyük Siyasal Düşünürler***, Ed.: Necla Arat, Say Yayınları, İstanbul, 2004.

Montesquieu, ***Kanunların Ruhu Üzerine***, 3. Baskı, Çev.: Berna Günen, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2019.

Morin, Danielle, "Serving as magistrate at the French Cour des comptes: Navigating between tradition and modernity", ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, Vol. 24 No. 6, 2011, s. 718-750.

Morin, Danielle, Hazgui, Mouna, "We are much more than watchdogs: The dual identity of auditors at the UK National Audit Office", ***Journal of Accounting & Organizational Change***, Vol. 12 No. 4, 2016, s. 568-589.

Mumcu, Ahmet, Küzeci, Elif, ***İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri***, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.

Muñez, Jephte Olimpo, "Citizens' Participatory Internal Audit (CPIA) in Philippine Communities: A Social Accountability Program in a Monitory Democracy", ***Submission for Pax Romana Journal***, 2020, sayfa sayısı yok.

Mutluer, M. Kâmil, Öner, Erdoğan, Çoşkun, Arife, ***Sayıştay Hukuku***, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

Mutluer, M. Kâmil, Öner, Erdoğan, Kesik, Ahmet, ***Bütçe Hukuku***, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2018.

Müller, Jan-Werner, ***Popülizm Nedir?,*** Çev.: Onur Yıldız, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2020.

Nanyoung, Kim, "Supreme audit institution and democracy: The function of the board of audit and inspection (BAI) of Korea for democratization." ***The Experience of Democracy and Bureaucracy in South Korea***. Ed.: Tobin Im, Vol. 28. Emerald Publishing Limited, Bingley, 2017, s. 141-157.

Nath, Nirmala, Van Peursem, Karen, Lowe, Alan, "Public Sector Performance Auditing: Emergence, Purpose and Meaning", ***Working Paper Series***, Number 81, Departmanet of Accounting University of Waikato, New Zealand, 2005.

National Audit Office of UK, State Audit in the European Union, 2005.

National Audit Office, Annual Report and Accounts 2020-2021.

Norton, Simon D., Smith, L. Murphy, "Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K.National Audit Office" ***Public Administration Review***, 2008, s. 921-930.

O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", ***The Self-Restraining State Power and Accountability in New Demokracies***, Ed.: Andreas Schedler, Lary Diamond, Marc F. Plattner, Lynee Rienner Publishers, Boulder Londra, 1999.

OECD, ***Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Commitees***, 2002, s. 82.

OECD, *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees,* SIGMA Papers No: 33, s.36.

Okandan, Recai G., ***Umumî Âmme Hukukumuzun Ana Hatları***, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 369, İstanbul, 1948.

Onar, Erdal, ***Meclis Araştırması***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977.

Ortaylı, İlber, ***Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi***, 6. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara, 2017.

Önder, Murat, Meydanlı, Mehmet Ali, "TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay'ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi", ***Amme İdaresi Dergisi***, Cilt 52, Sayı 3, 2019, s. 123-153.

Önder, Özgür, Türkoğlu, İrfan, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler", ***Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi***, Cilt 8, Sayı 17, 2012, s. 197-214.

Öner, Erdoğan, ***Osmanlı Bütçeleri (1864, 1869, 1877, 1880, 1897) Osmanlı Muvazene Defterleri***, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın no: 2007/372, Ankara, 2007.

Öner, Erdoğan, ***Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı***, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009.

Özay, İl Han, ***Günışığında Yönetim***, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.

Özbilen, Şevki, ***Devlet Bütçesi***, Gazi Kitabevi, Ankara, 2013.

Özbudun, Ergun, "İngiltere ve Amerika'da Meclîs Tahkîkatı", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 17, Sayı 1, 1960, s. 219-248.

Özbudun, Ergun, ***1921 Anayasası***, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özbudun, Ergun, ***1924 Anayasası***, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özbudun, Ergun, ***Anayasalcılık ve Demokrasi***, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

Özbudun, Ergun, ***Parlâmanter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakabe Vasıtaları***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962.

Özbudun, Ergun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 14. Baskı, Ankara, 2013.

Özbudun, Ergun, ***Türk Anayasa Hukuku***, 18. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

Özdemir, Ali Murat vd., ***Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım***, 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2020.

Özdemir, Hakan, Bakan, Selahaddin, "Ulus Devletin Oluşumu ve Sorunları Açısından Almanya ile Fransa'nın Karşılaştırılması", ***Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi***, Cilt 5, Aralık 2016, s. 19-58.

Özdemir, Tuğba Çelik ***Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Arayışı: Avrupa Vatandaş İnisiyatifi***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019.

Özenç, Berke, ***Demokrasiyi ve Anayasayı Korumak Kelsen Schmitt'e Karşı***, İletişim Yayınları, İstanbul, 2022.

Özer, M. Akif, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", ***Sayıştay Dergisi***, 1999, Sayı 33, s. 24-61.

Öztürk, Kâzım, ***Türk Parlamento Tarihi TBMM – II. Dönem 1923-1927***, 2. Cilt, Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yay. No 2, Ankara.

Öztürk, Mehmet Utku, ***1961 Kurucu Meclisi***, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012.

Pamuk, Şevket, ***Osmanlı-Türkiye İktisadî Tarihi 1500-1914***, 11. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.

Park, Soungdae, "Audit Request System and its Implications for Public Participation", ***International Journal of Government Auditing***, Vol 49, 2022, s. 10-13.

Parlak, Müslüm, Parlak, Zeliha, "Sayıştay Denetçilerinin Denetimle İlgili Algıları, Beklentileri ve Görüşleri Üzerine Bir Anket Çalışması", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 92, 2014, s. 5-34.

Parlak, Nükrettin, "Sayıştay Yargılamasında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 108, 2018, s. 7-38.

Pelizzo, Riccardo, Stapenhurst, Rick, "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", ***Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective,*** Ed.: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M.Olson and Lisa von Trapp, The World Bank, Washington DC, 2008.

Platon, ***Yasalar/Nomoi***, 2. Baskı, Çev.: Candan Şentuna, Saffet Babür, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 1998.

Pustu, Yusuf, Aksüt, Kadir, "Başkanlık Rejiminde Yüksek Denetim: Güney Kore Örneği", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 110, 2018, s. 29-61.

Ramkumar, Vivek, "Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society", ***International Budget Project***, Washington, DC, 2007, s. 1-14.

Rousseau, Jean Jacques, ***Toplum Sözleşmesi***, Çev.: Vedat Günyol, 22. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2018.

Rusya Federasyonu Anayasası, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-REF(2021)010, Strasbourg, 4 February 2021.

Sabine, George, ***Siyasal Düşünceler Tarihi 2 Yeniçağ***, Çev.: Alp Öktem, Türkiye Siyasi İlimler Derneği Yayını: 17, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969.

Sabine, George, ***Siyasal Düşünceler Tarihi I Eskiçağ-Ortaçağ***, Çev.: Harun Rızatepe, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969.

Sánchez, Pascual Sala, "Poder Judicial y Tribunal de Cuentas." ***Revista Española de Control Externo*** 4 (12), 2002, s. 129-152.

Sartori, Giovanni, ***Demokrasi Teorisine Geri Dönüş***, Çev.: Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.

Sartori, Giovanni, ***Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme***, Çev.: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Sayan, İpek Özkal, Övgün, Barış, Zengin, Ozan, "Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi", ***Sosyal Bilimler Metinleri***, Sayı 2, 2018, s. 74-92.

Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Faaliyet Raporu**. Ankara, 2023.

Sayıştay Başkanlığı. **2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu**. Ankara, 2019.

Sayıştay Başkanlığı. **2021 Yılı Kamu İşletmeleri Genel Raporu**. Ankara, 2022.

Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu**. Ankara, 2023.

Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi.** Ankara, 2023.

Sayıştay Başkanlığı. **2022 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**. Ankara, 2023.

Sayıştay Başkanlığı. **Mali İstatistikleri Değerlendirme Rehberi**. Ankara, Mart 2013.

Sayıştay Denetçiler Derneği (Sayder). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sayıştay Denetimi (Tespit ve Öneriler).** Ocak 2021.

Schedler, Andres, "Conceptualizing Accountability", ***The Self-Restraining State Power and Accountability in New Demokracies***, Ed: Andreas Schedler, Lary Diamond, Marc F. Plattner, Lynee Rienner Publishers, Boulder Londra, 1999.

Schick, Allen, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?", ***OECD Journal on Budgeting,*** 2002, s. 15-42.

SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı). **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili).** 2. Baskı, Seta Yayınları, No: 62, Ankara, 2016.

Sevinçler, Burcu, ***Sayıştayın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu***, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2018.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, ***Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)***, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1994.

Sharkansky, Ira, "Israel's Auditor as Policy-Maker", ***Public Administration*** Volume 66, Issue 1, 1988, s. 77-89.

Soysal, Mümtaz, ***100 Soruda Anayasanın Anlamı***, 2. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974.

Soysal, Mümtaz, ***Dinamik Anayasa Anlayışı Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme***, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 272, Ankara, 1969.

Soysal, Mümtaz, ***Hamilton, Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalist'lerin Makalelerinden Seçmeler***, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1962.

Söyler, İlhami, Çolak, Mustafa, "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sisteminde Raporlama", ***Maliye Dergisi***, Sayı 162, 2012, s. 145-154.

Söyler, Yasin, ***Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi***, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018.

Şanlı, İclal Dağlıoğlu, Çiçek, Şefika Eda, "Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Yüksek Denetim", ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 96, 2015, s. 5-23.

Şener, Abdullatif, "Osmanlı Bütçeleri ve Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler", ***Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu***, Ed.:Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2018.

Şener, Abdullatif, "Tanzimat ve Osmanlı Maliyesi", ***Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 8, Sayı 2, 1990, s. 49-76.

Şener, Abdullatif, ***Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Hukuku***, Alfa Yayınları, İstanbul, 2021.

Şener, Hasan Engin, "Performans Bilgisinin Denetimi Olarak Türk Sayıştayı'nın Performans Denetimi" ***Memleket, Siyaset, Yönetim***, Cilt 12, Sayı 28, 2017, s. 1-26.

Şener, Hasan, ***Federal Almanya Bütçe Sistemi***, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, 1983.

T. C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Otuz dördüncü Birleşim, 30.03.1961, s. 44-45.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi Özet El Kitabı, Çev. Arife Coşkun, T.C. Sayıştay 135. Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.

Tan, Turgut***, İdare Hukuku***, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014.

Tanilli, Server, ***Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş***, 8. Baskı, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1996.

Tanilli, Server, ***Yüzyılların Gerçeği ve Mirası İnsanlık Tarihine Giriş, I İlk Çağ***, Say Yayınları, İstanbul, 1984.

Tanör, Bülent, ***Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri***, 29. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017.

Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, ***1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku***, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

Taytak, Mustafa, Bahtiyar, Ercan, "Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay'ının Rolü", ***Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 20, Sayı 4, 2015, s. 261-284.

Taytak, Mustafa, ***Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği***, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Manisa, 2013.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi, (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**. TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ile 2021 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifi (1/286, 1/285) Raporları, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporlarına İlişkin Karşı Görüşler ve Ek Görüş 2022 Cilt 1/A, s. 413-419, 558-559.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt: 10, İçtima Senesi 2, İkinci İçtima, 05.11.1340, s. 55-62.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt: 10, İçtima Senesi 2, Onuncu İçtima, 20.11.1340, s. 331.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt: 2, İçtima Senesi 1, Elliyedinci İçtima, 24.11.1339, s. 522-564.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt: 2, İçtima Senesi 1, Otuzikinci İçtima, 06.10.1339, s. 243-282.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt: 2, İçtima Senesi 1, Yirmibeşinci İçtima, 25.10.1339, s. 526.

Teziç, Erdoğan, ***Anayasa Hukuku***, 20. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2016.

Tocqueville, Alexis de, ***Amerika'da Demokrasi - I***, 2. Baskı, Çev. Özvan Doğan, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 2018.

Tocqueville, Alexis de, ***Amerika'da Demokrasi II***, Çev.: Özcan Doğan, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2016.

Toksöz, Fikret, "Dernekler", ***Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi***, II, Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983.

Touchard, Jean, ***Siyasi Düşünceler Tarihi***, Çev.: İsmail Yerguz, Islık Yayınları, İstanbul, 2015.

Touraine, Alain, ***Demokrasi Nedir?***, Çev.: Olcay Kunal, 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004.

Tögel, Akif, ***Başkanlık Sisteminde Parlamentolar***, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

Trask, Scott, "Fransız Devrimi'nin Gerçek Sebebi Neydi?", Çev.: Bilal Canatan, ***Liberal Düşünce Dergisi***, Yıl 10, Sayı 37, Kış 2005, s. 1-9.

Tumay, Murat, Okatan, Firdevs, "Alexis de Tocqueville'e Göre Sivil Toplum", ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 19, Sayı 3, 2015, s. 321-340.

Tunç, Hasan, ***Türk Anayasa Hukuku Ders Kitabı***, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2019.

Tunçay, Mete, ***Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi 1 Eski ve Orta Çağlar Seçilmiş Yazılar,*** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.:287, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969.

Turan, İlter, "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi", ***Ankara Üniversitesi SBF Dergisi***, Cilt 33, Sayı 1, 1978, s. 1-33.

Turhan, Mehmet, ***Anayasal Devlet***, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1997.

Turhan, Mehmet, ***Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası***, DÜHF Yayınları, Diyarbakır, 1989.

Türer, Akın, Çeliker, Ercan, "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi" ***ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri***, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın no: 11, Ed.: Semra Gökçimen, Ankara, 2019.

Uluşahin, Nur, "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamenter rejimle bağdaşır mı?" ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, 2. Baskı, Der.: İbrahim Ö. Kaboğlu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.

Uluşahin, Nur, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: "Yarı-Başkanlık"tan "İki Başlı Yürütme Yapılanması"na", ***AÜHFD,*** Cilt 52, Sayı 2, 2003, s. 199-233.

Uluşahin, Nur, ***Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi,*** Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

Uran, Peri, ***Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara, 2008.

Uslu, Ferhat, Dalgıç, Melike Yavuz, "Siyasi Partilerin Mali Denetimi: Anayasa Mahkemesi'nin 2019 Yılı Kararları Ekseninde Kısa Bir Analiz", ***Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 6, Sayı 2, 2020, s. 281-312.

Usman, Muhammad, "Evaluation Of The Citizen Particıpatory Audit By The Department Of The Auditor General Of Pakistan", ***Sayıştay Dergisi***, Cilt 34, Sayı 129, 2023, s. 201-233.

Uygun, Oktay, "Federal Olmayan Bir Başkanlık Ne Anlama Gelir?", ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, Der.: İbrahim Ö. Kaboğlu, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.

Uygun, Oktay, ***Federal Devlet (Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama)***, 2. Baskı, İtalik Yayınları, Ankara, 2002.

Uzun, Cem Duran, ***Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı***, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Üçok, Coşkun, ***1876 Anayasası'nın Kaynakları***, Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976, Kanun-u Esasînin 100. Yılı Sempozyumu, Hazırlayan: Siyasî İlimler Türk Derneği.

Vatansever, Müge, "Vergilerin Kanunîliği İlkesinin Tarihî Gelişimi", ***Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Hakan PEKCANITEZ'e Armağan***, Cilt 16, 2014, (Basım Yılı: 2015), s. 4815-4841.

Vile, M.J.C., ***Constıtutıonalism And The Seperation Of Powers***, Liberty Fund, Second Edition, Indianapolis, 1998.

Walker, Dawid M., "Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı", Çev.: Müslüm Parlak, ***Sayıştay Dergisi***, Sayı 58, Temmuz Eylül 2005, s. 137-143.

White, Fidelma, Hollingsworth, Kathryn, ***Audit, Accountability and Government***, Clarendon Press, Oxford, 1999.

Yalbulganov, Alexander A., "The novelties in the legislation of the Russian Federation on public financial control", ***Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza***, Vol. 3, 2014, s. 265-277.

Yalçın, Sinem, ***Yüksek Denetim Kurullarının Kurumsal Yapısı ve Mali Performans***, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017.

Yamamoto, Hironori, ***Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments***, Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 2007.

Yamamoto, Kiyoshi, Kim, Min Jeong, "Stakeholders' approach on government auditing in the supreme audit institutions of Japan and Korea" ***Financial Accountability & Management***, Volume 35, 2019, s. 217-232.

Yaman, Mine, ***Civil Society And Democratic Consolidation: The Case Of Tusiad***, Bilkent Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002.

Yarımbatman, Güven, "Demokratik Uğrak'ların Hukuki Konsensüs'ü: Tek Partili Yıllarda Anayasal Düzen", ***Türkiye'de Tek Partili Yıllar (1923-1950) Bir Dönem***

Panoraması (Tarih-Toplum-Siyaset), Ed.: Yunus Koç, Adem Palabıyık, Pınar Yayınları, İstanbul, 2021.

Yasin, Melikşah, ***İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi***, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

Yavuz, Bülent, Bülbül, Mahmut, "Çift Meclis Sistemi ve Türkiye", ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, Cilt 16, Yıl 2012, Sayı 1, s. 217-260.

Yazan, Yeliz, Sakman, Tolga, Küçüker, Tütengül, ***Latin Amerika Siyaseti: Geçiş Sürecinde Başkanlık Sistemleri (Meksika, Arjantin, Brezilya, Şili)***, Ed.: Haluk Alkan, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara, 2016.

Yazıcı, Serap, ***Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme***, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

Yetiş, Mehmet, "Gramsci ve Devletin İki Görünümü", ***Mülkiye Dergisi***, Cilt 33, Sayı: 264, 2009, s. 129-153.

Yetiş, Mehmet, "Tocqueville, Demokratik Devrim ve Sivil Toplum", ***Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri***, No.87, Ekim-2005, s. 1-29.

Yılmaz, Didem, "Çift Meclis Tercihi Türkiye İçin Savunulabilir mi?", ***Türkiye'nin Anayasa Gündemi***, Der.: İbrahim Ö Kaboğlu, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2018.

Yılmaz, Didem, ***Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı***, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.

Yücel, Ökkeş, Ağcakaya, Serpil, "Yargısal Yüksek Mahkeme Modelinde Fransa Sayıştayının Analizi", ***Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi***, Cilt 23, Sayı 3, 2018, s. 1117-1130.

Yüksel, Nahit, "Muvazene-i Maliyye Encümeninden "Plan ve Bütçe Komisyonuna" ***Maliye Dergisi***, Sayı 133, 2000, s. 48-78.

Zabunoğlu, Yahya Kâzım, ***Kamu Hukukuna Giriş Devlet (Tanım-Kaynak-Unsurlar)***, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973.

Zabunoğlu, Yahya Kâzım v.d., Ed.: Abdurrahman Saygılı, Hamdi Gökçe Zabunoğlu, ***Devletin Genel Kuramı Dersleri Cilt I***, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

Zengin, Mehmet Ali, "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme", ***TAAD***, Sayı 28, 2016, s. 1-28.

Zengin, Ozan, "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", ***Emek Araştırma Dergisi***, Sayı 1, 2019, s. 1-24.

MAHKEME KARARLARI

Anayasa Mahkemesinin 05.05.1987 tarih ve 1986/1 Esas ve 1987/10 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 06.03.1973 tarih 1972/56 Esas ve 1973/11 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 tarih ve 1990/39 Esas ve 1991/21 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 13.10.2022 tarih 2021/133 Esas ve 2022/120 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 13.11.2014 tarih ve 2014/172 Esas ve 2014/170 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 18.01.2018 tarih ve 2016/180 esas ve 2018/4 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 Esas ve 2012/207 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve 2011/21 Esas ve 2013/36 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 tarih ve 2006/61 Esas ve 2007/91 Karar sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin Atilla İnan Başvurusu, Başvuru No: 2012/615, 21.11.2013 Karar Tarihli Bireysel Başvuru.

D.D.D.K 07.05.1975 tarih ve 1964/1007 E. 1965/89 K. sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin 27.03.1962 tarih ve 1962/718 E. 1962/1810 K. sayılı kararı.

Sayıştay 1. Dairesinin 09.02.2023 tarih ve 2023/10891-2 Karar sayılı kararı.

Sayıştay 7. Dairesinin 13.06.2022 tarih ve 2022/526 Karar sayılı kararı.

Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, 1. Daire Dosya No: 40836, Tutanak No: 44456, Tutanak Tarihi: 09.05.2018; 1. Daire Dosya No: 40836, Tutanak No: 43015, Tutanak Tarihi: 26.04.2017.

Uyuşmazlık Mahkemesinin 15.09.1993 tarih ve 1993/46 Esas ve 1993/43 Karar sayılı kararı.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarih ve 2011/4-206 Esas ve 2011/461 Karar sayılı kararı.

ELEKTRONİK KAYNAKÇA

(Erişim) https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_1831.pdf?lang=en, 7 Kasım 2022.

(Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/15-diger-raporlar?page=1, 4 Ekim 2023.

(Erişim) file:///C:/Users/g%C3%BCven/Downloads/The-Constitution-of-Islamic-Republic-of-Pakistan-1956%20(1).pdf, 1 Mart 2023.

(Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/amerikan-bagimsizlik-bildirgesi-1776.html, 21 Haziran 2021.

(Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/gettysburg-soeylevi-19-kasim-1863.html, 18 Aralık 2020.

(Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/magna-carta.html, 14 Haziran 2021.

(Erişim) https://ach.gov.ru/news/rossiya-voshla-v-semerku-stran-s-luchshim-nadzorom-za-byudzhetom-, 6 Ağustos 2022.

(Erişim) https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill, 16 Ekim 2021.

(Erişim) https://casetext.com/case/bowsher-v-synar#p730, 12 Ağustos 2023.

(Erişim) https://casetext.com/case/walker-v-cheney, 12 Ağustos 2023.

(Erişim) https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2022, 20 Eylül 2022.

(Erişim) https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Investigations-Oversight/, 3 Mart 2021.

(Erişim) https://koi.sbb.gov.tr/, 24 Ocak 2023.

(Erişim) https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/03/Ekonomi-Reform-Takvimi.pdf, 03 Ağustos 2023.

(Erişim) https://muhasebat.hmb.gov.tr/bunyesinde-doner-sermayeli-isletme-bulunan-idareler-ve-isletmeleri, 03 Ağustos 2023.

(Erişim) https://muhasebat.hmb.gov.tr/dmis-istatistikler, 03 Ağustos 2023.

(Erişim) https://muhasebat.hmb.gov.tr/doner-sermaye-hakkinda, 03 Ağustos 2023.

(Erişim) https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/, 16 Ocak 2022.

(Erişim) https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/history-of-committee/, 16 Ocak 2022.

(Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12, 12 Mart 2022.

(Erişim) https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11, 26 Mart 2022.

(Erişim) https://photos.state.gov/libraries/istanbul/22897/ejournals/USA_Elections_InBriefTR.pdf, 22 Ocak 2021.

(Erişim) https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf, 25 Ocak 2021.

(Erişim) https://populism.byu.edu/Pages/Data, 25 Ağustos 2022.

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c141119/content.html. 4 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68251/content.html, 3 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68254/content.html, 4 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68254/content.html, 4 Eylül 2022

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68255/content.html, 4 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68260/content.html, 5 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.audit.gov.cn/n10/n15/c140218/content.html, 5 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/EN/2_audit_reports/audit_reports_node.html, 09 Ekim 2023.

(Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/about-us/history-1, 30 Ocak 2022.

(Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/about-us/institution/history-1/300th-anniversary-of-government-auditing-in-germany, 11 Şubat 2022.

(Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/about-us/who-we-are/legal-bases, 13 Şubat 2022.

(Erişim) https://www.bundesrechnungshof.de/en/cooperation/regional-audit-institutions, 13 Şubat 2022.

(Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes, 26 Mart 2022.

(Erişim) https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history#a, 24 Mart 2022.

(Erişim) https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/histoire, 9 Ekim 2021.

(Erişim) https://www.ccrek.be/EN/Presentation/HistoricalSurvey.html, 9 Ekim 2021.

(Erişim) https://www.coa.gov.ph/about-us/history/, 12 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.coa.gov.ph/about-us/principal-duties/, 14 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.coa.gov.ph/coa_at_a_glance/, 15 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.coa.gov.ph/issuances/manuals/#110-2299-financial-audit-manual, 14 Eylül 2022.

(Erişim) https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001448DC.htm, 31 Mart 2022.

(Erişim) https://www.gao.gov/about, 5 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/about/comptroller-general, 24 Kasım 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/about/comptroller-general, 24 Kasım 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does, 4 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role, 4 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao, 4 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/reports-testimonies, 4 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/assets/D03855.pdf, 24 Kasım 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/ig/peer-review-reports, 5 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/products/gao-22-900369, 5 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.gao.gov/products/gao-23-106089, 10 Ağustos 2023.

(Erişim) https://www.gazeteduvar.com.tr/meclisin-soru-onergesi-karnesi-3-sorudan-biri-yanitsiz-kaldi-haber-1542306, 14 Ocak 2023.

(Erişim) https://www.gov.uk/government/collections/treasury-minutes#treasury-minutes-2021, 16 Ocak 2022.

(Erişim) https://www.gov.uk/government/collections/treasury-minutes-progress-on-implementing-recommendations-of-public-accounts-committee, 17 Ocak 2022.

(Erişim) https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-108publ271/pdf/PLAW-108publ271.pdf, 24 Kasım 2021.

(Erişim) https://www.house.gov/the-house-explained/legislative-branch-partners/government-accountability-office, 4 Aralık 2021.

(Erişim) https://www.indyturk.com/node/499306/t%C3%BCrki%CC%87yeden-sesler/pakistan-dosyas%C4%B1-son-ya%C5%9Fan%C4%B1lanlar-siyasi-bir-darbe-mi-yoksa, 1 Mart 2023.

(Erişim) https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/, 21 Ocak 2023.

(Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/audit-of-financial-statements/, 13 Ocak 2022.

(Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/, 12 Ocak 2022.

(Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/, 7 Ekim 2021.

(Erişim) https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/, 13 Ocak 2022.

(Erişim) https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ, 13 Ocak 2023.

(Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/pages/75-osmanli-devleti-donemi#:~:text=Tanzimat'%C4%B1n%20uygulan%C4%B1%C5%9F%C4%B1n%C4%B1%20sa%C4%9Flamak%20amac%C4%B1yla,i%20Muhasebe%2Di%20Maliye%20kurulmu%C5%9Ftur, 1 Kasım 2022.

(Erişim) https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations.htm, 2 Mart 2021.

(Erişim) https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm, 31 Ocak 2021.

(Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/enjuiciamiento/funcion-de-enjuiciamiento/, 9 Haziran 2022.

(Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/, 9 Haziran 2022.

(Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/la-institucion/historia/index.html, 4 Haziran 2022.

(Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/regimen-juridico/index.html, 4 Haziran 2022.

(Erişim) https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/relaciones-externas/relaciones-institucionales/relaciones-con-ocex/, 4 Haziran 2022.

(Erişim) https://www.transparency.org/en/countries/pakistan, 1 Mart 2023.

(Erişim) https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/mission-d-evaluation-et-de-controle/mission-d-evaluation-et-de-controle/secretariat/presentation/presentation, 28 Mart 2022.

(Erişim) https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/mission-d-evaluation-et-de-controle/mission-d-evaluation-et-de-controle/secretariat/presentation/presentation, 1 Nisan 2022.

(Erişim)http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/caef6ca7bff56d12bb0fae119a09dfd63dfd6979/, 26 Haziran 2022.

(Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/NTk3MWE0Y2QtOTY2Zi00M2E4LTgxNDYtNDlkY2E3NWZhYjEy, 1 Mart 2023.

(Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/OTEzNGJiYTctODAyNS00YWZjLTg5ZjItOTk2NmYxYjQ4ZGRj, 1 Mart 2023.

(Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/OTEzNGJiYTctODAyNS00YWZjLTg5ZjItOTk2NmYxYjQ4ZGRj, 1 Mart 2023.

(Erişim)https://agp.gov.pk/Detail/OWYxMTgzMDktYWUwMC00NmNkLWJhOTMtZGUyOTZlNDNlNmQx, 1 Mart 2023.

(Erişim) https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/russia, 6 Ağustos 2022.

(Erişim)https://photos.state.gov/libraries/istanbul/22897/ejournals/USA_Elections_InBriefTR.pdf, 22 Ocak 2021.

(Erişim)https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/briefHistory.do?mdex=bai_eng11, 17 Aralık 2021.

(Erişim)https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/responsibilities.do?mdex=bai_eng8, 17 Aralık 2021.

(Erişim)https://www.bai.go.kr/bai_eng/html/about/responsibilities.do?mdex=bai_eng8, 4 Ocak 2022.

(Erişim)https://www.sayistay.gov.tr/files/666_374sayiliMulgaDivan%C4%B1Muhasebat%C4%B1nIntihabinaDairKanun.pdf, 26 Kasım 2022.

(Erişim)https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#2, 2 Şubat 2021.

(Erişim)https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm, 31 Ocak 2021.

(Erişim)https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.galleries/pdf/LA-INSTITUCION-Y-SUS-ANTECEDENTES.pdf, 4 Haziran 2022.

1978 İspanya Anayasası, (Erişim) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927&vd=#a136, 4 Haziran 2022.

A. Neil, Benjamin, "Presidential executive orders: Laws without legislation", ***Journal of Criminal Justice Research*** (Erişim) http://www.aabri.com/manuscripts/121235.pdf, s. 2, 26 Mart 2021.

Ackerman, Susan Rose, Desierto, Diane Alferez, Volosin, Natalia, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 2, (Erişim)

file:///C:/Users/g%C3%BCven/Downloads/SSRN-id1709573%20(1).pdf, 17 Eylül 2022.

Aguja, Mario Joyo, "4.4 Role of Parliament in Defence Budgeting in the Philippines." (Erişim) https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/APU/RoleParliamentPhilippines.pdf, 21 Ekim 2023.

Arjantin Anayasası. (Erişim) https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en, 30 Eylül 2022).

Arslan, Ahmet, "Sayıştay raporları tartışmasında sorunun özü", (Erişim) https://www.dunya.com/gundem/sayistay-raporlari-tartismasinda-sorunun-ozu-haberi-231548, 03 Eylül 2023.

Audit Law of The People's Republic of China Art. 16-25. (Erişim) https://www.audit.gov.cn/en/n747/n758/c130421/part/68900.pdf, 4 Eylül 2022.

Batıya Yön Veren Metinler. (Erişim) http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/virginia-insan-haklari-bildirisi-1776.html, 19 Eylül 2020.

Benzerafa-Alilat, Manel, Tandilashvili, Nino, Friscia, Marion, "New development: Diversification of the Cour des comptes' activities—a necessary modernization or an identity evolution?", ***Public Money & Management***, 2021, Volume 41, No 6, s. 491-493.(Erişim) https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1934230, 24 Ekim 2023.

Code des juridictions financières (Mali Yargı Kanunları) L120-1, (Erişim) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070249/, 31 Mart 2022.

Cox, Gary W., "The power of the purse and the reversionary budget", (Erişim) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103376, 25 Ağustos 2022.

Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası, (Erişim) https://web.archive.org/web/20130726154413/http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm, 1 Eylül 2022.

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, m. 192. (Erişim) https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM__/d02/c007/dm__02007120ss0166ek01.pdf, (E.T. 06.01.2023).

Erdoğan, İrfan, Dördüncü Gücün İlettiği: Amerikan Örneği, (Erişim) http://www.dorduncukuvvetmedya.com/arastirma/irfaner.htm, 18 Ocak 2021.

Federal Law On the Accounts Chamber of the Russian Federation No. 41-FZ of April 5, 2013, Article 1. (Erişim)

https://ach.gov.ru/upload/pdf/eng/FEDERAL_LAW_No_41-FZ_of_April_5_2013.pdf, 21 Haziran 2022.

Filipinler Cumhuriyeti Anayasası, (Erişim)https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/, 13 Eylül 2022.

Fransa Anayasası, (Erişim) https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, 25 Mart 2022.

Gönenç, Ayşenur Akpınar, Sivil Toplum Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi, (Erişim) http://www.altkitap.net/wp-content/uploads/Sivil-Toplum-Aysenur-Akpinar.pdf?succes=1615574304, 1 Mart 2021, s. 12. http://www.altkitap.net/sivil-toplum/

Gözler, Kemal "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa, 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", (Erişim) https://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm, 14 Ocak 2023.

Hayez, Philippe, "La cour des comptes: Du contrôle à l'évaluation", ***Revue Française D'Administration Publique,*** *N, 155*(3), 2015, s. 707–711. (Erişim) https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-3-page-707.htm?contenu=article, 24 Ekim 2023.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2021 Yılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, 2022, s. 1. (Erişim) https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2022/05/Muhasebat-Genel-Mudurlugu-2021-Yili-Birim-Faaliyet-Raporu.pdf, 28 Ocak 2023.

Holding Government to Account 150 years of the Committee of Public Accounts, 1857-2007, (Erişim) https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf, s.31, 16 Ocak 2022.

Kamu İdareleri Sayıştay Bulgularını Ne Kadar Dikkate Alıyor. (Erişim) https://seffaflik.org/19377-2/, 25 Eylül 2023.

Levinson, Darly J., Pildes, Richard H., "Separation of Parties, Not Powers", ***Harvard Law Review***, 2006, Vol. 119. s. 2313. (Erişim) https://ur.booksc.me/book/49982131/5a42ab/?wrongHash, 24 Kasım 2021.

O'Donnell, Guillermo, Delegative Democracy, (Erişim) https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf, 24 Aralık 2020.

Özkan, Gülçin, "Başkanlık rejimlerinde ekonomik performans neden bu kadar kötü?", (Erişim) https://t24.com.tr/yazarlar/gulcin-ozkan/baskanlik-rejimlerinde-ekonomik-performans-neden-bu-kadar-kotu,39608, 17 Nisan 2023.

Pakistan Anayasası, (Erişim), https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan_2018?lang=en, 1 Mart 2023.

Sayıştay 2021 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**,** s. 2-3. (Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/xkQd8zRQlA-2021-yili-dis-denetim-genel-degerlendirme-raporu, 12 Şubat 2023.

Sayıştay Düzenlilik Denetim Rehberi, s. 3. (Erişim) https://www.sayistay.gov.tr/files/562_Duzenlilik%20Denetim%20Rehberi%20v4.pdf 28 Ocak 2023.

Sayıştay Performans Denetimi Rehberi, Ankara, 2014, s. 5. (Erişim) http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/Ob6ps+Performans_Denetim_Rehberi_v2.pdf, 22 Ocak 2023.

Strategic Plan 2018–2023, (Erişim) https://www.gao.gov/assets/gao-18-1sp.pdf, 5 Aralık 2021.

Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report, World Bank Group, Washington DC, 2021. (Erişim) file:///C:/Users/g%C3%BCven/Desktop/Say%C4%B1%C5%9Ftay%20Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1zl%C4%B1k%20Endeksi.pdf, 6 Ağustos 2022.

Şirin, Tolga, "Anayasalcılık, Cumhuriyetçilik ve Maddi Anayasa Hakkında Notlar", (Erişim) https://www.tolgasirin.com/post/anayasalcilik, 1 Eylül 2020.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 2010 Raporu, (Erişim) https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf, 27 Eylül 2023.

The State Audit Code of The Philippines Section (Erişim) https://www.officialgazette.gov.ph/1978/06/11/presidential-decree-no-1445-s-1978/, 15 Eylül 2022.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), (Erişim) https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf, s. 1027, 6 Ocak 2023.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) s. 11. (Erişim) https://sayistay.gov.tr/files/866_issai.pdf, 20 Ocak 2023.

Wagner, Orbert Berthold, "50 Jahre Bundesrechnungshof: Zugleich ein Beitrag zu den organisatorischen Entwicklungslinien im preußisch-deutschen Rechnungskontrollwesen", ***Archiv des öffentlichen Rechts***, Vol. 126, No. 1 (2001), s. 93-133. (Erişim) https://www.jstor.org/stable/44317244, 28 Eylül 2023.

Winston Churchill'in Avam Kamarası Konuşması, 1947, (Erişim) https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill, 16 Ekim 2021.

Yang, Suchang, Xiao, Jason Zezhong, Pendlebury, Maurice, "Government auditing in China: Problems and reform", ***Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting***, 24 (2008), s. 119-127. (Erişim) https://www.audit.gov.cn/web772/n794/n797/c71425/part/34681.pdf, 5 Eylül 2022.

Yeşilırmak, Bahadır, “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, ***Yasama Dergisi***, Sayı 41, 2020, s. 11-38.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Güven YARIMBATMAN

Doğum Tarihi :

Yabancı Dil : İngilizce

Eğitim Durumu :

Lisans : Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2002.

Yüksek Lisans : Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011

Çalıştığı Kurum/Kurumlar ve Yıl/Yıllar:

Avukat, 2004-2014.

Öğretim Görevlisi, Muş Alparslan Üniversitesi, 2014-2020.

Avukat, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, 2020-devam ediyor.

Yayınları (Diğer) :

YARIMBATMAN, Güven, "Türk Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Af Yetkisinin Kullanımı", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Cilt 33, Sayı 150, Eylül 2020, s. 51-84.

ARIKAN, Cengiz, YARIMBATMAN, Güven, "Siyasi İktidarın Sınırlandırılması ve Anayasal Denge Denetim Düşüncesinin Kökeni", İçtimaiyat Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, 2022, s. 554-573.

YARIMBATMAN, Güven, "Demokratik Uğrak'ların Hukuki Konsensüs'ü: Tek Partili Yıllarda Anayasal Düzen", Türkiye'de Tek Partili Yıllar (1923-1950) Bir Dönem Panoraması (Tarih-Toplum-Siyaset), Ed.: Yunus Koç, Adem Palabıyık, Pınar Yayınları, İstanbul, 2021, s. 229-252.

Araştırma Alanları : Anayasa Hukuku, Türk Anayasa Hukuku.