



**DEVLET DENETLEME KURULUNUN İDARİ TEŞKİLAT ÜZERİNDE ETKİNLİĞİ  
HAKKINDA: RAPORLARININ İCRAİLİĞİ\***

*On the Effectiveness of the State Supervisory Board on the Administrative Organization:*

*Execution of its Reports*

**Azer Ebru MUTLU**

Arş. Görevlisi, İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, İdare Hukuku  
Anabilim Dalı, [azer.mutlu@inonu.edu.tr](mailto:azer.mutlu@inonu.edu.tr), Malatya/ TÜRKİYE  
<https://orcid.org/0000-0002-4882-520X>

**Fazıl Hüsnü ERDEM**

Prof. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi [fherdem@yahoo.com](mailto:fherdem@yahoo.com), Diyarbakır / TÜRKİYE  
<https://orcid.org/0000-0002-1428-0643>

**Doi:** <http://doi.org/10.33723/rs.1015413>

Mutlu, A. E. & Erdem, F. H. (2022). "Devlet Denetleme Kurulunun İdari Teşkilat Üzerinde Etkinliği Hakkında: Raporlarının İcraİLİĞİ", *R&S -Research Studies Anatolia Journal*, 5(1). 26-49

**Makale Türü:** Araştırma Makalesi

**Geliş Tarihi/ Arrived Date:** 27.10.2021

**Kabul Tarihi / Accepted Date:** 27.11.2021

**Yayınlanma Tarihi / Published Date:** 31/01/2022

\* Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bölümünde, Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem danışmanlığında, Azer Ebru Mutlu tarafından yürütülmekte olan "Devlet Denetleme Kurulunun İdari Teşkilat Üzerinde Etkinliği" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

## ÖZ

Devlet Denetleme Kurulu, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu sonrasında 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Soruşturma görev ve yetkisi de tanınan Kurul, soruşturma ve ivedi durum raporları hazırlayabilir. Kurulun raporlarının icrailiği, geçmişten günümüze tartışılmalıdır. Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçen Kurulun, yardımcı kurum olarak yaptığı işlem ve eylemler ve hazırladığı raporlar, hazırlık işlemi sayılmaktadır. Hazırlık işlemleri, kesin ve yürütülebilir olmadıklarından icrai değildir. Ancak, Kurulun, soruşturma ve ivedi durum raporlarında alabileceği bazı tedbirler vardır. Bu tedbirlerden biri açıkça 5 sayılı Kararnamede düzenlenen görevden uzaklaştırma tedbiridir. Bu tedbirler, icraidir, dava konusu edilebilirler. Ayrıca bu tedbirler ve icrai olması durumu Kurul için büyük bir yeniliktir.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet Denetleme Kurulu, İdarenin Denetlenmesi, Raporların İcraailiği, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

## ABSTRACT

The State Supervisory Board was regulated by the Presidential Decree No. 5 after the Constitutional Amendment Law No. 6771. The Board, which is also given the duty and authority to investigate, can prepare investigation and emergency reports. The execution of the reports of the Board has been discussed from past to present. Transactions, actions and reports prepared by the Board as an auxiliary institution, which takes action upon the direct instruction of the President, are considered preparatory. Preparatory operations are not enforceable as they are not final and executable. However, there are some measures that the Board can take in investigations and emergency reports. One of these measures is the measure of removal from office explicitly regulated in Decree No. 5. These are enforceable measures and can be prosecuted. In addition, these measures and their having enforceable power are a great innovation for the Board.

**Keywords:** State Supervisory Board, Supervision of Administration, Execution of Reports, Presidential Decree No. 5

## GİRİŞ

6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Türkiye’de hükümet sistemi üzerinde değişikliğe gidilmiştir. 1982 Anayasasında yapılan değişiklik ile parlamenter hükümet sisteminden Türkiye’ye özgü başkanlık sistemine geçilmiştir. Değişiklikten önce çift başlı olan, yani Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı’dan oluşan yürütme kanadının yerine, Cumhurbaşkanı tek, yürütme kanadının başına getirilmiştir. Bu değişikliğin doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanıya tanınan yetkiler arttırılmıştır. Cumhurbaşkanı’nın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi, bu arttırılan yetkilerden bir tanesidir. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı’na bağlı, ilgili kurum ve kuruluşlar da bu değişiklikten etkilenecek yeni yetkiler ile donatılmıştır. Devlet idaresinin başkent teşkilatında yer alan Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı, merkez teşkilatının başında yer almaktadır. Devlet Denetleme Kurulu da, Cumhurbaşkanlığı’nın idari teşkilatı içerisinde, Cumhurbaşkanı’na doğrudan bağlı denetim organı olarak görev yapmaktadır.

Cumhurbaşkanı’na doğrudan bağlı olan ve Cumhurbaşkanı’nın talimatıyla faaliyete geçen Devlet Denetleme Kurulu da, 6771 sayılı Değişiklik Kanunundan sonra yeniden düzenlenen mercilerden bir tanesidir. Devlet Denetleme Kurulu, ilk olarak, 1 Nisan 1981 tarih, 2443 sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ile kurulmuştur. Bu Kanuna dayanarak, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 5 Kasım 1981 tarihli “Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik” ile 1982 Anayasasından önce mevzuatta yerini almıştır. 1982 Anayasasının halkoylamasıyla kabulünden sonrada anayasal bir kurum vasfına bürünmüştür. 6771 sayılı Değişiklik Kanunu sonrasında, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan “5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Devlet Denetleme Kurulu yeniden düzenlenmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu hakkında mülga 2443 sayılı Kanun ile yeni çıkarılan düzenlemeler arasındaki farklılıklara bakıldığında önemli değişiklikler görülür. Bunlardan ilki Kurulun görev alanına giren ilgili kurum ve kuruluşlardır. Kurul artık silahlı kuvvetleri de denetleyebilecektir. İkincisi ise, Kurulun görev ve yetkileri hakkındaki artıştır. Kurula artık soruşturma görev ve yetkisi de verilmiştir. Cumhurbaşkanının yürütme içinde güçlenmesine paralel olarak, Devlet Denetleme Kurulunun da görev ve yetki açısından güçlendiği görülmektedir.

Kurulun kurulduğu ilk günden beri, tartışılmalı olan mevzu, Kurul raporlarının icari mi, istişari mi olduğudur. Çalışmamızda, Kurulun, 6771 sayılı Değişiklik Kanunu sonrası yürütmenin başı haline gelen Cumhurbaşkanının denetim organı olarak, yaptığı işlemler ve hazırladığı raporlarla, idare üzerinde icrai bir etki yaratabilecek midir sorusuna yanıt aramaya çalışacağız. Bunu yaparken, idarenin denetimi, Devlet Denetleme Kurulunun dün ve bugün, Kuruldan önce Kurul benzeri denetim organlarının varlığı, Kurulun görev alanı, Kurulun raporları ve idari işlemin icrailiği üzerine kısa değerlendirmelerde bulunup, sonuçta çalışmanın temeli olan soruya cevap aramaya çalışacağız.

### **İDARENİN DENETİMİ**

Tarih boyunca yaşanan devlet anlayışındaki farklılıklarla birlikte, idarenin denetlenmesi kavramının doğuşu ve gelişimi de farklılık göstermiştir (Mutta, 2005: 129). Mülk devletinden polis devletine, polis devletinden demokratik hukuk devletine doğru geline süreçte, idarenin denetimi, iktidarın sınırlandırılması ve insan haklarının korunmasıyla bir tutulmaya başlanmıştır (Atay, 2014: 1). Devletin, toplumdaki en önemli iktidar olması vesilesiyle, devlet iktidarının kendi içinde bölünerek sınırlandırılması ve insanların devlete karşı hak ve özgürlüklerinin korunması temelinde kuvvetler ayrılığı terisi geliştirilmiştir (Teziç, 2020: 493). Kuvvetlerin işlevsel olarak, yani yasama ve yürütmenin birbirini dengelemesi ve

denetlemesiyle, yargının da bu ikisinden bağımsız ve tüm idareyi denetler şekilde birbirinden ayrılmasıyla iktidar sınırlanabilir, bireyler özgürleşebilir (Erdoğan, 2017: 221).

Kuvvetler ayrılığının yan yana anıldığı kavramlardan biri demokrasidir. İktidarın sınırlandırılması ve parçalanmasıyla, temsili iktidar arasında kuvvetli bir bağ vardır (Teziç, 2020: 489). Bireylerin hak ve özgürlükleri ile kuvvetler ayrılığının yakın bir ilişkisi bulunmaktadır. İktidarı sınırlandırılan devlette bireyler daha da özgürleşecek, demokratikleşme yolunda adımlar atarak demokratik kurumları devlette işlevsel ve görünür kılacaktır (Yokuş, 2010: 18-19). Halkın, kendisi için, kendini yönetmesi ya da kendini yönetenleri kendisinin seçmesi olan demokraside, bu kararları alma sürecine bireylerin dâhil edilmesi için iktidarın sınırlandırılması hayati önemdedir (Uygun, 2014: 181). Demokratik devlet ise, diktatörün, tiranın, otoriter devletin karşıtı olan hukuk devletine karşılık gelmektedir (Sartori, 2015: 201).

Hukuk devleti ise, kamu gücünü elinde tutan, ilgililerin hukuki durumlarında değişiklik yapabilen yani icrai işlemler yapan devletin, yaptığı bu icrai işlemlerin yargı karşısında hesabını vermesi yani idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı hukuk karşısında sorumlu olmasıdır (Gözler, 2020: 230). Devletin, kendi kurallarını ürettiği hukuka uymasının da yolu idarenin gözetim, denetim ve bu denetim sonucunun etkinliğinden geçmektedir (Akıncı, 2017: 4).

1982 Anayasasının 125. maddesine göre: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”. Hukuk devleti ilkesinin doğrudan yansıması olan Anayasanın 125. maddesi idarenin yargısal denetiminin anayasal temelini oluşturur. İdarenin yargısal olmayan yollardan denetimi ise farklı yollardan gerçekleşebilmektedir. Bu yollardan biri de idarenin yürütme organı tarafından yani Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesidir. Bu denetim ve gözetim görevi, Cumhurbaşkanına Anayasa tarafından verilmiş anayasal bir görevdir.

6771 sayılı Değişiklik Kanunu sonrası yeniden düzenlenen Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır.

Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder” hükmü sayılmıştır. Devletin düzenli ve uyumlu çalışması görevine istinaden de Anayasanın 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulunu düzenler. Aynı şekilde 6771 sayılı Değişiklik Kanunu ile değişikliğe uğrayan 108. madde de “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir”.

5 sayılı Kararnamenin 1. maddesine göre “a) Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, Cumhurbaşkanı adına Kurul tarafından yapılacak denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmalarla ilgili usul ve esasları, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ve görevlendirilmeleri, görev ve yetkileri ve diğer özlük işleri ile ilgili esasları, b) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esasları” düzenlemektir. Mevzuattaki düzenlemelerden de anlaşıldığı üzere, idarenin yargı dışı yollardan denetiminde Devlet Denetleme Kurulunun konumu önemlidir.

## **DEVLET DENETLEME KURULU**

Devlet Denetleme Kurulunun, Danışma Meclisinde Anayasa metnine eklenmesi aşamasında yapılan görüşmeler, Kurulun özellikle kuruluş amacı hakkında önemli bilgiler vermektedir.

6.9.1982 tarihli Danışma Meclisinin 144. oturumunda, milletvekili Cahit Tutum, Devlet Denetleme Kuruluna denetim açısından neden ihtiyaç olmadığını şu sözlerle açıklar: “Yalnız, ülkemizde denetim sistemi konusu, sanıyorum ki dünyanın hiçbir ülkesinde rastlanmayacak bir garabet arz etmektedir. Katlı, adeta birbirinin üstünde, pramit gibi denetim organları vardır. Türkiye’de icraat yoktur, denetim vardır. Denetim, olmayan icraatı denetlemek için kurulur. Bütün güçler denetime verilmiştir. Şimdi, bütün bu yürütme, kendi iç denetimini bu organlar aracılığıyla yapmaya çalışır. Eğer Türkiye’de yetki ve sorumlulukların devredilmesi, yetki ve sorumlulukların tarif edilmesi alanına, denetime verildiği önem kadar önem verilmiş olsaydı, belki bu kadar denetim ağını kurmaya gerek kalmazdı. Şimdi, yanılmıyorsam 1947’lerde, 1948’lerde bir deneme yapıldı; Başbakanlığa bağlı bir Merkezî Teftiş Heyeti kuruldu. Değerli arkadaşlar; işlemedi, yürümedi ve kaldırıldı. Bakanlıkların teftiş, kurulları son derece güçlü ve seçkin organlar niteliğindedir ve bakanlık hiyerarşisinde de başta gelir. Bizim, aslında denetim eksikliğinden çok, Türkiye’de yakınmamız gereken, güçsüz icranın, yetkisiz birtakım idari kademelerin yaratılmış olmasıdır. Cılızlık buradadır, denetimde değildir. O halde, hastalık yanlış teşhis edilmiştir” (Danışma Meclisi, 1982: 644-645). Kurulun varlığını savunanlar ise, güçlü idare ve yönetimin, güçlü devlet demek olduğunu, bunun iyi bir denetim gerektirdiğini ve tarafsız cumhurbaşkanına bağlı bir kurulun bunu layıkıyla yerine getireceğini vurgulamışlardır (Danışma Meclisi, 1982: 647).

1982 Anayasası ile yasama karşısında güçlenen yürütme kanadında, cumhurbaşkanının da konumunu güçlendirme eğilimi izlendi. Anayasal kurum haline getirilen Devlet Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, cumhurbaşkanının yürütme kanadı içindeki konumunu güçlendirmek için atılan adımlardandı. Bu iki kurum, kuruldukları dönemde, klasik parlamenter sistemin merkezi idarede yardımcı kurulları gibi kurulmuşlarsa da, altta yatan anlam farklıydı. Yürütme kanadında cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmek için atılmış

bu adımlar, aslında Amerikan başkanlık sistemine doğru atılmış ilk adımlar olarak değerlendirildi (Soysal, 1993: 210).

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasasının kabulünden önce, 1 Nisan 1981 tarih, 2443 sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ve buna dayanan, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 5 Kasım 1981 tarihli “Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik” ile mevzuatta yerini almıştır. Kurul, 12 Eylül Rejiminin ilk dönemi olarak adlandırılan, yani askeri müdahalenin yapıldığı ve Danışma Meclisinin toplandığı 12 Eylül 1980 – 23 Ekim 1981 tarihleri arasında, yasama yetkisini elinde bulunduran Milli Güvenlik Kurulu tarafından kurulmuştur. Kurulun kurulmasıyla, siyasi rejimin ve yeni yapılacak Anayasasının nasıl şekilleneceği yönünde önemli sinyaller verilmiştir (Kaya, 1992: 62).

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı Anayasada şöyle belirtilmişti: “... Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır”.

Devlet Denetleme Kurulunun kurulmasının gerekçesinde, ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlar üzerinde inceleme, araştırma ve denetleme yetkisine haiz olacağı, Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçeceği ve idaredeki denetim açığının tarafsız cumhurbaşkanı eliyle kapatılacağı belirtilmişti. Bu noktada, mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı olasılığı akla gelmekteydi. Yürütmenin iki başlı olduğu, yani tarafsız cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan yürütmede, idareyi denetleyen kurumların başında başbakanlığa bağlı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu vardı. Ayrıca Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Yüksek Hakem Kurulu da bulunmaktaydı.



## DEVLET DENETLEME KURULU ÖNCESİ KURULMUŞ İDARİ DENETİM ORGANLARI

Devlet Denetleme Kurulu öncesi kurulmuş idari denetim organlarından Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna bakılacak olursa, ilk olarak, Umumi Murakabe (Denetleme) Heyeti, 1938 yılında kabul edilen, 3460 sayılı (Resmi Gazete, 4.7.1938: 3950) “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadî Teşekküllerin Teşkilâtile İdare ve Murakabeleri Hakkında” Kanun ile kurulmuştur. Kanun’un 1. maddesine göre “Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan ve bu kanun hükümlerine tâbi tutulması kendi kanunlarında yazılı bulunan iktisadî Devlet teşekküllerinin teşkilâtile idare ve murakabeleri bu kanuna göre tanzim ve icra olunur”. Kanun, 4. maddesinde kamu iktisadi teşebbüslerini denetleme organları olarak “Umumî heyet, Umumî murakabe heyeti, İdare meclisi ve Umum müdürlük”lerini saymıştır.

3460 sayılı Kanununun 10. maddesine göre Umumî Murakabe Heyetinin görevi, 3460 sayılı Kanun hükümlerine tâbi teşekküllerle aynı Kanun 26. maddeye göre kurulacak müesseselerin idare şekil ve tarzlarını ve gayelerine ve iktisadî, ticarî ve sınaî esas ve icaplara uygun ve verimli ve rasyonel bir şekilde işleyip işlemediklerini ve hususiyle mevcut şartlara göre emsali müesseselerle mukayeseli maliyet hesaplarının her hesap yılı içinde en az bir defa tetkik, tahlil ve murakabe etmek ve buna dair raporlarını İktisat vekâletiyle alâkalı vekâlete ve teşekküle vermektir. Umumi Murakabe Heyetinin kuruluş, görev ve esaslarını düzenleyen 3460 sayılı Kanun, dönemin kamu iktisadi teşebbüslerinin denetim, yönetim ve çalışma usullerini düzenliyordu ve raporlarını başbakanlığa sunuyordu (Güçlü Marşap & Kurt, 2009: 1). Yine Başbakanlık, Umumi Murakabe Heyetinden, ilgili kamu iktisadi teşebbüsünü denetlemesini isteyebilirdi.

Daha sonrasında, 3460 sayılı Kanuna ek 15 Temmuz 1960 tarih ve 23 sayılı Kanununun 10. maddesi, Umumi Murakabe Heyetini, Meclis Başkanlığına bağlayarak Umumi Murakabe

Heyetinin hazırlayacağı raporları da Meclis Başkanlığına sunacağını düzenlemiştir. Kurulun adı, aynı ek Kanun ile Yüksek Denetleme Kurulu olmuştur. Kurul, 12.05.1964 tarihli 468 sayılı Kanunun 6. maddesi ile Başbakanlığa bağlanmıştır.

20 Ekim 1983 tarihli “72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin (RG, 20.9.1983: 18197) 1. maddesine göre “Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, Yüksek Denetleme Kurulunun kuruluş ve görevleriyle ilgili esasları düzenlemektir. Bu Kanun Hükmünde Kararname: a) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, b) Özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşların, c) Sosyal Güvenlik kuruluşlarının, denetimini kapsar”. Böylece, Yüksek Denetleme Kurulunun, kanun hükmünde kararname ile kendi özel düzenlemesi olmuştur. Kurul, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3. maddesinde “Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organı” olarak tanımlanmıştır.

Kurulun görevleri 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesinde şöyle sayılmıştır: “Denetleme Kurulunun görevleri şunlardır: 1. Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren kuruluş ve kurumları iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak, 2. Başbakanın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunmak”. Yüksek Denetleme Kurulu denetim temelini Anayasanın 165. maddesinden almaktaydı. Kurul, belirtilen kurum ve kuruluşlarda uygunluk, finansal ve performans denetimi yapmaktaydı (Stratejik Plan, 2008: 20). Raporları ise yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, özel inceleme raporu ve genel rapordur (Stratejik Plan, 2008: 22).

Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşundan önce, ayrıca Başbakanlığa bağlı Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunmaktaydı. 13.9.1946 tarihinde temelleri atılan Teftiş Kurulu Başkanlığına, 4952 sayılı “Başbakanlık Kuruluşu Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna Ek Kanun” ile Genel Teftiş Başmüşaviri ve Genel Teftiş Müşaviri kadroları verilmişti. 4952 sayılı Kanun ile Devletin teftiş teşkilâtının denetimini yapmak üzere, Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Genel Teftiş

Başmüsavırlığı, istatistikî bilgi toplamanın dışında bir faaliyette bulunamadığı ve kuruluş amacından beklenen yarar görülmediğinden 06.12.1948 tarihinde kaldırılmıştır. Daha sonra, 3.10.1980 tarihli ve 5105-00199 sayılı olurla Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur. 8.6.1984 tarihinde yeniden kuruldu ve Başbakanlık Danışma ve Denetim Birimlerinde yer aldı (Karaer, vd., 2014: 176)

Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri ise 3056 sayılı Kanununun 20. maddesinde şöyle sıralanmıştır: "a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek, b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak, 2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki (...) işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak, 3. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek, c) Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak".

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Teftiş Kurulu Başkanlığının yanı sıra her bakanlığın kendi teftiş kurulları mevcuttur. Tüm bunlara ek olarak, 24.12.1980 tarih ve 2364 sayılı "Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun" ile "Yüksek Hakem Kurulu" görevlendirilmiştir. Yüksek Hakem Kuruluna, "toplu iş sözleşmelerini yeniden düzenleme ve yürürlüğe koyma, Bakanlar Kurulunun teşmil yetkisini kullanmasında görüş bildirme, grev ve lokavt yasaklarının

bulunduğu hallerde ve toplu hak uyuşmazlıklarında zorunlu tahkim işlevi üstlenme görevleri” verilmiştir (Doğan, 2014: 10).

Devlet Denetleme Kurulu kurulup, anayasal özellik kazanana kadar Türkiye’de ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşları denetleyen önemli merciler zaten mevcuttu. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanlıkların Teftiş Kurulları ve Yüksek Hakem Kurulu gibi mercilerin, ilgili merciler üzerinde inceleme, araştırma, denetleme ve soruşturma görev ve yetkileriyle donatıldığı görülmektedir. Tüm bunlar mevcutken, yürütmenin tarafsız kanadı olan cumhurbaşkanına bağlı bir denetim organının kurulmak istenmesinin arkasında cumhurbaşkanını yürütme kanadı içinde güçlendirilmesi fikri yatmaktaydı değerlendirmesi yapılmıştır (Yokuş, 2010: 92).

### **6771 SAYILI DEĞİŞİKLİK KANUNUNDAN SONRA DEVLET DENETLEME KURULU**

Danışma Meclisinde yapılan tartışmalardan günümüze kadar, gerek Türkiye’de yürütme kanadının güçlendirilmesi adına gerekse Devlet Denetleme Kurulunun görev ve yetki alanının genişletilmesi adına önemli değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasası, 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 20. kez değişikliğe uğramıştır. Bu 20. değişiklik ile yürütme tek başlı hale getirilmiş, cumhurbaşkanı devletin ve yürütmenin başı olmuştur. Cumhurbaşkanı tarafsız değildir, siyasi partilere üye olabilir. Başbakan ve bakanlar kurulu kaldırılmış, bakanlar ve teşkilatı, cumhurbaşkanının sekreteryası konumuna getirilmiştir. Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi artırılmış, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanının yürütme başı olarak, konumunun güçlenmesinin paralelinde, cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçen Devlet Denetleme Kurulunun da görev ve yetkilerinde değişiklik olmuştur.

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 104. maddesi, cumhurbaşkanının denetim ve gözetim görevine de vurgu yapar. Anayasanın 108. maddesinde

de Devlet Denetleme Kurulu düzenlenmiştir. 5 sayılı Kararnamenin 1. maddesine göre, Kurulun inceleme, araştırma, denetleme görev ve yetkilerine soruşturma da eklenmiştir. Burada, mülga Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun soruşturma yetkisinin açığının, Devlet Denetleme Kuruluna verilen soruşturma yetkisiyle kapatılmaya çalışıldığı yorumu yapılabilir.

### DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI

5 sayılı Kararnamenin 1. maddesinin 2. fıkrasına göre Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı açıklanmıştır: “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; a) Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında, b) (a) bendinde belirtilenlerin sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda, c) Kamunun ortaklık hakları bakımından olmak üzere, (a) ve (b) bendinde sayılanlar dışında kalanların; kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde, ç) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde, f) Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde, g) Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda, ğ) Mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde; yapılacak denetlemeler ile ilgili düzenlemeleri kapsar”.

5 sayılı Kararnameden anlaşıldığı üzere, artık silahlı kuvvetler de dâhil tüm kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, kooperatifler ve birlikler ve bu sayılan mercilerle ilintili

kurum, kuruluş, ortaklık ve iştirakler Devlet Denetleme Kurulunun görev alanına girmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları üzerinde görev ve yetkileri tanımlanmış Kurulun, ayrıca, meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler üzerinde tanımlanmış görev ve yetkileri eleştiriye açıktır (Gözler, 2019: 370). Kurulun, silahlı kuvvetler dışında, görev alanının, aslında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev alanıyla benzerlik gösterdiği görülmektedir.

Devlet Denetleme Kurulunun, görev alanının belirlenmesinde 6771 sayılı Değişiklik Kanunu ile genişleyen cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi ve münhasır alan tartışmalarına da kısaca değinmek gerekecektir. Anayasanın, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104. maddesinin 17. fıkrasına göre: “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” hükmüyle cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi ve sınırını belirtmiştir. “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmü ile cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyecek alanlar belirlenmiştir.

Anayasanın 127. maddesine göre: "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli

idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır". Yine Anayasanın 135. maddesine göre: "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir". Bu iki maddede düzenlenen mercilerin Devlet Denetleme Kurulunun görev alanına girip girmediği tartışmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi Anayasanın 108. maddesine göre cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. 5 sayılı Kararnamede Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı sayılırken Anayasanın 127. ve 135. maddelerinde düzenlenen mercilerinde sıralanmış olması, bu durumun, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına bir aykırılık teşkil edip etmeyeceği sorusunu akla getirmektedir.

### **DEVLET DENETLEME KURULU RAPORLARI**

6771 sayılı Değişiklik Kanunundan önce, 2443 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliğinde, Devlet Denetleme Kurulunun raporları inceleme, araştırma ve denetleme raporlarıdır. 5 sayılı Kararnamenin 16. maddesine göre ise "Devlet Denetleme Kurulu, çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlar".

Devlet Denetleme Kurulunun ilk raporu, "Gerkonsan Çelik Konstrüksiyon Fabrikası" için 1981 yılının sonlarında hazırlanmıştır (Sanal, 2002: 197). Kurulun, 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'dan önce, 79 adet Kenan Evren, 13 adet Turgut Özal, 82 adet Süleyman Demirel, 6 adet Ahmet Necdet Sezer, 34 adet Abdullah Gül (abdullahgul.gen.tr) döneminde açıklanmış 214 raporu bulunmaktadır (Sanal, 2002: 198). Hazırlanan raporların %32'si inceleme ve denetim raporu, %26'sı araştırma ve inceleme raporu, %16'sı inceleme raporu, %15'i denetim raporu, %7'si araştırma raporu, %4'ü inceleme, araştırma ve denetim raporudur (Sanal, 2002: 198). Kurulun en güncel raporu bir denetim raporu olan Türk Hava Kurumunu

denetlediği rapordur. 2021 yılının yaz aylarında çıkan orman yangınlarına müdahalede yetersiz ve etkisiz kalan Türk Hava Kurumu, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın talimatıyla denetlenmiştir. Kurulun denetim raporu sonucunda, denetlenen merciiin borca batık olduğu ve faaliyetlerinin etkili ve verimli olması için uyması gereken 116 öneride bulunulmuştur (Ay, 2021). Rapor, kamuoyuna, basına servis edildiği kadarıyla açıklanmıştır. Raporlar, Cumhurbaşkanı'na sunulduğu için ve Cumhurbaşkanı'nın talimatları doğrultusunda işleme tabi tutulduğundan, Cumhurbaşkanının inisiyatifinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının veya İletişim Başkanlığının nezdinde, belli ölçülerde veya tamamıyla kamuoyu ile paylaşım yapıldığını düşünmekteyiz. Kamuoyuna açıklanan bilgilerden fazlasının nasıl elde edileceği konusunda net bir bilgi bulunmamaktadır. Kurulun, Cumhurbaşkanlığı'nın web sitesinden ulaşılabilen raporlarına artık ulaşamamaktadır (Sever, 2017).

5 sayılı Kararnamede, eski düzenlemelere ek olarak, Devlet Denetleme Kurulu raporlarına, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu eklenmiştir. Kurulun raporlarının, idare üzerindeki etkinliğini görebilmek için, raporların ilgili oldukları konu yani ne üzerine, hangi amaçla düzenlendikleri önemlidir. Bunun sonucunda doğacak hukuksal etki ve sonuçlar da raporların hukuk aleminde ve ilgili mercii üzerinde bırakacağı etkiyi belirler. Bu noktada, raporların, yerindelik ve/ya hukukilik denetimine ilişkin olup olmadıkları da önemlidir. Hukukilik denetimi, bir işlemin, hukuk kurallarına uygunluğunun denetimidir. Yerindelik denetimi ise, bir işlemin kamu yararını gözetip gözetmediğinin denetimidir (Gözler, 2019: 299).

Anayasanın 125. maddesi “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmüyle başlar. Dördüncü fıkrasında ise şu hüküm yer alır: “Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini



kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez”. Aynı şekilde İdari Yargılama Usulü Kanunu 2/2. maddesine göre “ İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler”. Sonuçta, mahkemelerin idareye emir verme yetkisi bulunmamaktadır.

Anayasanın 127/5. maddesi gereğiye “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıyla amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”. Burada, kanun koyucunun, Kanunda sayıldığı ölçüde, vesayet makamına, yerindelik denetimi yapma yetkisi vermiş olabileceği söylenebilir (Gözler, 2019: 299).

Merkezi idarenin başkent teşkilatında yer alan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığının idari teşkilatı olarak, idare içinde konumlanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulunun düzenlendiği Anayasanın 108. maddesine göre “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla ... her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar”. Kurul, maddenin lafzından da anlaşıldığı üzere, “idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması” amacıyla hukukilik denetimi yapabilmektedir. Yine aynı şekilde, “İdarenin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla” da yerindelik denetimi yapabildiği anlaşılmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu raporlarında, inceleme, araştırma ve soruşturma kavramlarına bakılacak olursa, inceleme ve araştırma bir tespit ve önerinin ötesine geçmeyeceğinden, inceleme ve araştırma maksadıyla yapılan denetimde yerindelik denetimi var denebilir. Ancak, soruşturma amacıyla yapılan denetimin, soruşturmanın doğası gereği hukukilik denetimi içinde

değerlendirilebileceği sonucuna varılabilir. Özellikle 5 sayılı Kararname ile Devlet Denetleme Kuruluna tanınmış soruşturma yapabilme yetkisi ve buna bağlı olarak Kararnamenin 6. maddesinde belirtilen “görevden uzaklaştırma” yetkisi tanınmıştır. 5 sayılı Kararname ile Devlet Denetleme Kurulu, denetleme ve soruşturma grupları ile idari soruşturma faaliyeti yürütüp, ilgili kurum ve kuruluşlarda yürüttüğü bu soruşturma sonunda gerekli işlemleri yapma yetkisine sahiptir. Kurul, 6771 sayılı Değişiklik Kanunu öncesinde olduğu gibi, raporlarını gereği yapılmak üzere değerlendirmek yerine, yürüttüğü soruşturma sonucunda hazırladığı soruşturma raporuna göre soruşturmayı sonuçlandırabilecektir.

### **DEVLET DENETLEME KURULU RAPORLARININ İCRAİLİĞİ**

6771 sayılı Değişiklik Kanunu sonrası, cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak yetkilerinin artmasının doğal sonucunda, Devlet Denetleme Kurulunun da görev ve yetkileri artmıştır. Bu yetkilerden en önemlisi de soruşturma görev ve yetkisidir. Bundan dolayı Kurulun hazırlayacağı soruşturma raporlarının niteliği de tekrar tartışmaya açılmıştır. Özellikle soruşturma raporlarının istişari nitelikte mi yoksa icrai nitelikte mi oldukları tartışılmaktadır.

Doktrinde, hükümet sistemi değişikliğinden sonra Kurulun soruşturma raporlarının “icrai işlemlere esas teşkil etmesi ihtimalinin arttığı” görüşünü savunanlar mevcuttur (Kaplan, 2020: 28). İcrai niteliğin raporlar üzerinden hissedileceği en etkili durumlardan birisi de soruşturma kavramı ve soruşturma raporlarıdır çünkü soruşturmacı veya soruşturma kurulu idari soruşturma sürecinde bir takım icrai yetkilerle donatılmıştır (Gözler, 2018: 354).

Bu noktada idari işlemin icrailik özelliği üzerinde durmak gereklidir. İdari işlem, kamunun gücü kullanılarak, idari makamlar tarafından idare işlevine ilişkin yapılan, tek taraflı ve idare edilenlere çeşitli hak ve sorumluluklar doğuran irade açıklamalarıdır. İdari işlemin icrailiği ise, kamu gücünü elinde bulunduran idarenin, bir başka işleme ihtiyaç duymaksızın, üçüncü kişiler ya da nesnelere üzerinde doğrudan doğruya hukuki sonuç doğuracak şekilde etkisini göstermesidir (Yılmaz, 2014: 26). Yani idari işlemin icrailiğinden anlamamız gereken, idarenin

tek başına yaptığı bir idari işlemin, hukuk düzeninde etki yaratması, sonuç doğurmasıdır. Burada bahsedilen etki fiili yani maddi bir etki değil, hukuki yani statüsel olan etkidir (Yılmaz, 2014: 28). Hukuk yönünden idari işlemin etkisi genel ve anidir, tamamlandıkları an ilgili olunan konunun hukuki durumda değişiklik yaratırlar (Akyılmaz vd., 2021: 345). İdari işlemin hukuki etkisi yani icrailiği ile işlemin iptal davasına konu olup olamaması durumu farklıdır. İşlem iptal edilmek isteniyorsa, yürürlüğe girmiş olması, kesinleşmesi, kişinin menfaatini ihlal etmesi gibi durumların varlığıyla ilgilidir. Bu sayılanlar gerçekleşmemiş olsa dahi bir idari işlem icrai ise, işlem uygulanmadan icrailik özelliğini kazanır (Akyılmaz vd., 2021: 346). 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 14/3/d. Maddesine göreyse icrai işlem “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” olarak tanımlanmıştır (Gözler, 2019: 805).

İdarenin icrai olan işlemlerinin yanı sıra icrai olmayan işlemleri de mevcuttur. İcrailik, hukuki sonuç doğurmak anlamında ise, icrai olmayan da ilgililer hakkında hukuki etki yaratmayandır denilebilir. İcrai olmayan işlemler, hukuk düzenin de bir değişikliğe yol açmazlar (Gözler, 2019CI:778). İcrai olmayan idari işlemler, geneli, idarenin iç işleyişiyle ilgili, hazırlık aşamasında, etki doğurmayan, görüş bildirmek amaçlı, açıklayıcı, bildirici nitelikte işlemlerdir (Yılmaz, 2014: 65). Hazırlık işlemleri, bir idari işlemin yapılmasından önce tesis edilen, asıl işlemin hazırlayıcısı konumunda olan, ardından sonuç doğurucu bir işlemin gelmesinin beklendiği işlemlerdir (Akyılmaz vd, 2021:346). Hazırlık işlemleri, karar almaya yetkili mercii bağlamaz ancak bu mercii bilgilendirir, aydınlatır ve yönlendirir (Gözler, 2019CI:806). Bu işlemler, idari işlemin hazırlık aşamasında yapıldıkları için iptal davasına da konu olmazlar çünkü icrai değildirler (Tan, 2020:241). Hazırlık işlemleri, araştırma ve incelemeler, danışma işlemleri, raporlar, teklifler, tutanaklar vb. şekillerde karşımıza çıkar (Akyılmaz vd., 2021: 346).

Hazırlık işlemi sayılan raporların, icrai olmadığını yani ihtiyari, istişari nitelikte olduklarını, bu sebepten dolayı da iptal davalarına konu edilemeyeceklerini belirttikten sonra, bu raporlar

hazırlanırken bir ilgili hakkında görevden uzaklaştırma kararı alınırsa bu yargı yoluna taşınabilir mi sorusuna cevap verilmelidir. Her ne kadar, denetim süreci ve bu kapsamda yapılan işlemler icrai olmadığından davaya esas teşkil etmese de, soruşturma kapsamında verilen görevden uzaklaştırma tedbir kararı icrai, kesin ve yürütülebilir bir işlem olduğundan dava konusu edilebilir.

5 sayılı Kararnamenin 6. maddesinde düzenlenen görevden uzaklaştırma tedbiri ayrıca Devlet Memurları Kanununun 137. maddesi ve devamında da düzenlenmiştir. Bu noktada, Kanun ile Kararname çelişirse Kanun dikkate alınacaktır. Devlet Denetleme Kurulunun, denetim yaptığı mercii Devlet Memurları Kanununa tabii bir mercii değilse, bu merciielerde kapsamında, denetim ve soruşturma esnasında uygulanacak tedbirlerde, kendi özel mevzuatlarının da dikkate alınması gerektiği unutulmamalıdır.

Tedbir kararlarının bahsedildiği diğer bir durum da 5 sayılı Kararnamenin 17. maddesinde belirtilen ivedi durumlardır. İvedi durum, 17. maddenin 1. fıkrasında şöyle açıklanmıştır: “Denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi tedbir alınmadığında onarımı güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan olay, iş, işlem ve kararların vukuundan önce veya sonra oluşabilecek muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların engellenmesi amacıyla incelenmesi ve araştırılması gereken hususların varlığı...”. 17. maddenin 3. fıkrasına göre: “İvedi Durum Raporlarında; raporun hazırlanma gerekçesi, durumun ivediliği, olay, iş ve işlemler ve kararların doğuracağı muhtemel sonuçlar ile alınması gereken tedbirlere yer verilir”. Madde metninde bahsedilen tedbirlerin ne olduğu, nasıl uygulanacağı, yargı kararlarına esas teşkil edip etmeyeceği konusunda belirsizliğin söz konusu olduğu vurgulanmalıdır. Zaten, ivedi durum raporları, 17. maddenin 4. fıkrasına göre “cumhurbaşkanına sunulup, cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda sonuçlandırılacağından”, ivedi durum raporlarında belirtilen tedbir kararlarının dava konusu yapıp yapılmayacağı ayrıca cumhurbaşkanının inisiyatifine bırakılmıştır.

## TARTIŞMA VE SONUÇ

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak, idarenin etkin ve verimli bir şekilde devamlılığı için idarenin denetlenmesi gerekmektedir. İdarenin yargı dışı yollardan denetimini sağlayan makamlardan birisi de, cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla çalışan yardımcı kuruluşlardan Devlet Denetleme Kuruludur. Her ne kadar Devlet Denetleme Kurulu öncesinde ve Kurulun yakın tarihinde, benzer denetlemeleri yapan organlar olmuşsa da, 6771 sayılı Değişiklik Kanunu öncesi, tarafsız cumhurbaşkanına bağlı böyle bir kurulun, objektif, tarafsız ve etkin denetim yaparak, güçlü idare güçlü devlet anlayışına katkı sunacağı düşünülmüştür. 6771 sayılı Kanun sonrasında ise yürütmenin başı olan ve artık siyasi partilere üye olabilen cumhurbaşkanının görev ve yetkilerindeki değişikliklere paralel olarak Devlet Denetleme Kurulunun da görev ve yetkilerinde değişiklikler olmuştur. Kurulun görev alanı genişlemiş ve soruşturma görev ve yetkisiyle donatılmıştır. Tüm bu süreçte, 5 sayılı Kararnameyle düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, idare üzerinde, yaptığı işlemler ve hazırladığı raporlarla, icrai bir etki doğurabilecek midir sorusu yanıtlanmalıdır. Yardımcı kuruluşların aldığı kararlar icrai değildir, doğaları gereği bu kararlar tespit, tavsiye, öneri niteliğinde değerlendirilecektir. Devlet Denetleme Kurulu da cumhurbaşkanının talimatıyla faaliyete geçen yardımcı bir kuruluştur. Bu noktada üzerinde durulması gereken, Kurulun, soruşturma esnasında alabileceği görevden uzaklaştırma tedbir kararı ile ivedi durumlarda alabileceği tedbir kararlarının dava konusu olup olmayacağıdır. Ancak bu tedbir kararları, dava konusu edilebilirlerse, kesin ve yürütülebilir yani icrai olduğundan idare üzerinde bir etkinliği vardır denebilir. Yine bu noktada, Anayasanın 104. maddesi ve normlar hiyerarşisi çerçevesinde, 5 sayılı Kararnamenin mi yoksa tedbirlerin uygulandığı merciin tabi olduğu mevzuatın mı uygulanacağı noktasına önemle ve özenle dikkat edilmelidir.

**KAYNAKÇA**

- Akıncı, M. (2017). *Danıştay kararları ışığında idarenin gözetim ve denetim görevi*. Legal Yayıncılık.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. & Kaya, C. (2021). *Türk idare hukuku*. Savaş Yayınevi.
- Atay, E. E. (2014). Hukuk devleti ilkesi ışığında idarenin denetimi ve kamu denetçiliği kurumu. *Ombudsman Akademik*, 1(1), 1-30. doi: 10.32002/ombudsmanakademik.438220
- Ay, H. (2021). *Devlet denetleme kurulundan "THK" raporu*. Anadolu Ajansı. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/devlet-denetleme-kurulundan-thk-raporu/2364036>, Erişim Tarihi: 22.9.2021.
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (6.09.1982), Yasama Yılı:1, 9(144. Birleşim- 3. Oturum), [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM\\_/d02/c009/dm\\_\\_02009144.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c009/dm__02009144.pdf).
- Devlet Denetleme Kurulu Raporları, <http://www.abdullahgul.gen.tr/ddk-raporlari/366/22504/devlet-denetleme-kurulu-raporlari.html>, Erişim Tarihi: 22.9.2021.
- Doğan, F. İ. (2014). *Toplu iş sözleşmelerinin teşmilinin türkiye açısından uygulanabilirliği: karşılaştırmalı inceleme* [Yayımlanmamış uzmanlık tezi]. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü.
- Erdoğan, M. (2017). *Anayasal demokrasi*. Siyasal Kitapevi.
- Gözler, K. (2018). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2019CI). *İdare hukuku cilt I*. Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2020CI). *Anayasa hukukunun genel teorisi cilt I*. Ekin Basım Yayın.
- Kaya, A. (1992). *Devlet denetleme kurulu* [Yayımlanmamış doktora tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Kaplan, G. (2020). *İdari yargılama hukuku*. Ekin Yayım Basım.

- Karaer, İ., Erişti, R., Ceylan, A., Şener, M., Torunlar, M., Ersoy, D., Koçyiğit, M., Sabah, F. & Türkan, A. (2014). *Dünden bugüne başbakanlık 1920 - 2014, tc başbakanlık devlet arşivleri genel müdürlüğü, no: 25. Ankara.*  
[https://www.devletarsivleri.gov.tr/varliklar/dosyalar/eskisiteden/yayinlar/genel-mudurluk-yayinlar/basbakanlik\\_\\_tarihi.pdf](https://www.devletarsivleri.gov.tr/varliklar/dosyalar/eskisiteden/yayinlar/genel-mudurluk-yayinlar/basbakanlik__tarihi.pdf). Erişim Tarihi: 14.9.2021.
- Marşap Güçlü, B. ve Kurt, G. (2009). *Türkiye’de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetim uygulamalarına katkısı (1938-2008)*,  
[https://www.researchgate.net/publication/339383987\\_TURKIYE'\\_DE\\_BASBAKANLIK\\_YUKSEK\\_DENETLEME\\_KURULUNUN\\_DENETIM\\_UYGULAMALARIN\\_A\\_KATKISI\\_1938-2008](https://www.researchgate.net/publication/339383987_TURKIYE'_DE_BASBAKANLIK_YUKSEK_DENETLEME_KURULUNUN_DENETIM_UYGULAMALARIN_A_KATKISI_1938-2008), Erişim Tarihi: 18.8.2021.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin denetlenmesi ve ombudsman sistemi*. Kazancı Kitap.
- Resmî Gazete, (4.7.1938). “3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadî Teşekküllerin Teşkilâtile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun”, Sayı: 3950, Kabul Tarihi: 17.6.1938.
- Resmî Gazete, (20.9.1983). “72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Sayı: 18197.
- Sanal, R. (2002). Türkiye’de yönetsel denetim ve devlet denetleme kurulu, *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*.
- Sartori, G. (1996). *Demokrasi teorisine geri dönüş*, Karamustafaoğlu, T. Turhan, M. (Çev.), Yetkin Yayınları.
- Sever, A. (2017). “Devletin çöken kurumları (2) - DDK’nın bir adı vardı, o da gitmiş!”  
<https://t24.com.tr/yazarlar/ahmet-sever/devletin-coken-kurumlari-2--ddknin-bir-adi-vardi-o-da-gitmis,18599>, Erişim Tarihi: 22.9.2021.
- Soysal, M. (1993). *100 soruda anayasanın anlamı*. Gerçek Yayınevi.
- Tan, T. (2020). *İdare hukuku*. Turhan Kitapevi.

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, (2008). *2008 – 2021 Stratejik Planı*,  
<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/g77Me+BasbakanlikYukseDenetlemeKuruluSP0812.pdf>, Erişim Tarihi: 19.08.2021.

Teziç, E. (2020). *Anayasa Hukuku*. Beta Yayınları.

Uygun, O. (2014). *Demokrasi, tarihsel, siyasal ve felsefi boyutlar*. XII. Levha Yayıncılık.

Yılmaz, D. (2014). *İdari işlemin icrailik özelliği*. Astana Yayınları.

Yokuş, S. (2010). *Türkiye’de yürütme erkinde değişen dengeler*. Yetkin Yayınları.