

HUKUK DEVLETİ GÜNÜ ve SAYIŞTAY

Tülay DEMİRKAN
Sayıştay Üyesi

1993 yılından beri "5 Mart" günü İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi tarafından "Türkiye'de Hukuk Devleti Günü" olarak gelenek halinde kutlanmaktadır.

Demokratik ve lâik bir hukuk devleti yönetimi altında yaşama isteği, özlemi ve çabalarını gerçekleştirme yolunda İstanbul Üniversitesince yapılan bu düzenlemeler mutluluk vermekte ve hukuk devleti uğraşlarına güç katmaktadır.

Neden "5 Mart"? 1868'de Osmanlı İmparatorluğu'nun en önemli kurumlarından biri olan "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye" yani "Adalet İşleri Yüce Kurulu"nun, "Şura'yı Devlet" bugünkü adıyla "Danıştay" ve "Divan-ı Ahkam-ı Adliyye" günümüzdeki "Yargıtay" adıyla ayrı kurumlar halinde çalışmaya başlamalarının gerçekleştiği tarih. Böyle olduğu için de Yargıtay, zaten bunu kuruluş yıldönümü olarak kutluyor. Danıştay ise, Padişah Abdülaziz tarafından 10 Mayıs 1868 günü "Şura-yı Devlet" in yeni binasının açılışını bir başlangıç olarak kutlandığından "5 Mart", yargı organının bütününe kucaklayan bir tarih olarak kutlamak düşünülünce buna en yakışan ad olarak akla "Hukuk Devleti Günü" geliyor. (1)

Bu toplantılara 1995 yılından itibaren Sayıştay da davet edilmiş ve katılımında bulunmuştur.

Söz konusu tarih, 1995 yılında bayram tatiline rastlaması nedeniyle o yılki kutlama 10 Mart 1995 Cuma günü İstanbul Üniversitesi Merkez Binasında yapılmıştır. Kutlama Programı, anılan toplantıların 1993 yılından beri düzenlenmesinde büyük çabaları bulunan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma-Uygulama Merkezi Müdürü Sayın Prof. Dr. İl Han Özay tarafından yapılan açılış konuşması ile başlamış ve sırasıyla; Anayasa Mahkemesi Başkanı Sayın Yekta Güngör Özden, Adalet Bakanı Sayın Mehmet Moğultay, Danıştay Başkan Vekili Sayın Orhan Karayalçın, Yargıtay 4 üncü Ceza Dairesi Başkanı Sayın Dr. Sami Selçuk, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı Hak. Tug. Sayın Taner Candemir, Askeri Yargıtay Üyesi Dz.Hak.Kd.Alb. Sayın Dr. Ferhat Ferhanoglu, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkan Vekili Sayın Mustafa Bumin, Sayıştay 2 nci Daire Üyesi Sayın Tülay Demirkan ve İstanbul Barosu Başkanı Avukat Sayın Turgut Kazan günün anlamını vurgulayan, ülkenin temel hukuk sorunlarına değinen ve kendi kurumlarını da ilgilendiren konuşmalar yapmışlardır.

1996 yılındaki "Hukuk Devleti Günü" kutlamaları 5 Mart 1996 Salı günü aynı binada düzenlenmiştir.

(1) Prof.Dr. İl Han Özay "Hukuk Devleti Günü" Cumhuriyet Gazetesi

Toplantının sabahki açılış konuşması yine Prof. Dr. İl Han Özay tarafından yapılmış bu konuşmadan sonra İstanbul Üniversitesi Rektörü Sayın Prof.Dr. Bülent Berkarda, Anayasa Mahkemesi Başkanı Sayın Yekta Güngör Özden, Yargıtay adına 4. Ceza Dairesi Başkanı Sayın Doç.Dr. Sami Selçuk, Danıştay adına Genel Sekreter Sayın Turan Falcıoğlu, Hukuk Fakültesi Dekanı Sayın Prof.Dr. Aysel Çelikel çok değerli ve anlamlı konuşmalar yapmışlardır.

Öğleden sonraki toplantı ise, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı Sayın Mustafa Bumin'in Başkanlığında Askeri Yargıtay adına 3 üncü Daire Üyesi Hava Hakim Albay Sayın Necmi Özler, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi adına 1 inci Daire Üyesi Deniz Hakim Yarbay Sayın Dr. Serdar Özgüldür ve Sayıştay adına da 2 nci Daire Üyesi Sayın Tülay Demirkan'ın katılımıyla "Türkiye'de Hukuk Devleti" konulu panel şeklinde düzenlenmiştir. Panel konuşmacıların yaptıkları konuşmalardan sonra soruların sorulması ve cevapların verilmesi şeklinde gelişmiştir.

Son derece yetkin teorisyen ve uygulamacıların "Hukuk Devleti" konusunda yaptıkları konuşmaların bu dergide yer alması ne yazık ki mümkün olamayacağı cihetle kurumumuz adına 1996 yılında Panel'de yapılan konuşmadan bazı bölümlere yer vermek istiyorum.

Bahsi geçen konuşma metninin I. bölümünde genel olarak "Hukuk Devleti" kavramı işlenmiş ve bunun yanında 1982 Anayasasındaki tariften hareketle aşağıda belirtilen husus yer almıştır.

Anayasamızda Türkiye Cumhuriyeti; demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmıştır. Anayasanın bu tanımına göre Türkiye Cumhuriyeti devletinin demokratik, sosyal ve lâik olmak üzere üç niteliği vardır. Hukuk Devleti olması ise, başlıbaşına bir nitelik değil, bu üçünün bir bileşimi olma durumudur. (2)

Demokratiklik, "Hukuk Devleti"nin bir yönü, lâiklik ikinci ve sosyal olma niteliği de üçüncü yönüdür. Bunlardan herhangi birinin eksikliği "Hukuk Devleti" kavramını doğrudan doğruya ve olumsuz yönde etkilediğinden, her üç niteliğin de aynı anda ve sağlıklı bir biçimde bulunması zorunludur. (3)

Demokratik olmanın ilk koşulu genel karar organı "yasama"nın genel seçimlerle oluşmasıdır. Seçim sistemini belirleyen yasal düzenlemelerin evrensel anlamda demokratiklik ölçütlerine uygun ilke ve kuralları öngörmesi gerekir.

Sosyal Devlet, bireylerin imkân ve fırsat eşitliğini yaratma görevinin Anayasal bir görev olarak Devlete verildiği bir düzendir. Bu sistem bir yandan Devletin ekonomik yaşama müdahalesini ve aynı zamanda da bazı sektörlerin desteklenme ve korunmasını öngörmektedir. (4)

(2) Prof.Dr. İl Han Özay, a.g.e. S.57

(3) Prof.Dr. İl Han Özay, a.g.e. S.61

(4) Prof.Dr. İl Han Özay, a.g.e. S.90

Laik Devletin, temeli, "din ve vicdan özgürlüğü"dür. Bunun gerçekleşebilmesi için de, Anayasanın 24 üncü maddesinde yazılı olduğu gibi herkesin vicdan, dini inanç ve kanaat özgürlüğüne sahip olması ve kimsenin dini inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaması, bu yüzden kınanamaması ve suçlanamaması gerekir. (5)

Devletin; kanun, tüzük, yönetmelik gibi kaide tasarruflarını düzenlerken ve diğer işlem ve faaliyetlerini yaparken dini bir esasa dayanmaması şarttır. Fonksiyonları ifa ederken teokratik esaslarla, dini kaidelere bağlı değildir. Konuya ilişkin yetkiler kullanılırken, herhangi bir "din"in öngördüğü ilke ve kurallara göre davranılmaması gerekir.

Ancak, Anayasada yer alan bu üç ilke tam olarak ne yasal düzenlemelere ne de uygulamaya yansıtılabilmektedir.

Şöyle ki:

- Seçim sistemimiz, evrensel demokratik ölçülere uygun ilkeleri içeren yasal düzene sahip değildir.

- Sosyal devletin en önemli görevlerinden olan eğitim ve sağlık faaliyetleri, bizde Devlet tarafından en fazla ihmal edilen hizmetlerdir. Ülkemizde "fırsat ve imkân eşitliği"nin varlığını söylemek çok zordur.

- Büyük ölçüde "düşünce ve kanaat özgürlüğü"nü içeren lâiklik konusunda da ne yazık ki iyimser olamıyoruz.

Bu bakımdan, düzenin, demokratik lâik ve sosyal bir devlet olduğu tartışmalıdır. Anayasamız Türkiye Cumhuriyetinin bir "Hukuk Devleti" olduğunu yazsa bile bu ilke "olması gereken"i ifade etmekten öteye gidememektedir. Şöyle ki, İdarenin her tutum ve davranışının yargı denetimi altında olduğunu ne yazık ki tam söyleyemiyoruz. Anayasada bazı yargı bağımsızlıkları, iptal ve yürütmenin durdurulmasındaki bazı sınırlamalar, olağanüstü hal durumlarındaki yasaklar yer almaktadır.

Değil uygulamaların sergilediği görüntü, Anayasal açıdan, teoride bile Cumhuriyet ne tam anlamıyla demokratik, ne lâik, ne sosyal ve ne de evleviyetle bir "Hukuk Devleti"dir. Bu durum ancak "kendine özgü" bir "Hukuk Devleti" anlayışını sergilemektedir. (6)

Konuşmanın II nci Bölümünde Sayıştayla ilgili bilgiler verilmiştir.

Şöyle ki;

Demokratik parlamenter sistemin esası, bütçe hakkının işleminde toplanmaktadır. Bütçe, o mali yıl süresince devletin cari ve yatırım hizmetleri için ne kadar harcama yapacağına müsaade eden ve bu masrafları karşılayacak gelirlerin hangi vergiler v.s. kaynaklardan toplanacağını belirten bir kanundur.

Devlet, parlamentoca onanan bir bütçe olmadan ne bir kuruş harcayabilir ne tek vergi toplayabilir. Ulusal egemenliğin en önemli belirtisi Meclis'in her yıl bütçeyi görüşmesi ve onamasındadır.

(5) Prof.Dr. İl Han Özay, a.g.e. S.106

(6) Prof.Dr. İl Han Özay, a.g.e. S.27

Ne var ki, Meclis, sadece bir tahminler belgesi olan bütçeyi onamakla yetinir ve uygulaması sonuçlarını sorup incelememezse, egemenlik hakkını etkili bir biçimde kullanmış olmaz.⁽⁷⁾

İşte bütçe ile verilen ve devletin cari ve yatırım hizmetleri için harcanan paralar ile gelir kaynaklarının denetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Türk Sayıştay, Osmanlı İmparatorluğunun 1800'lerdeki yenileşme hareketleri sonucu 1862 yılında kurulmuştur.

29 Mayıs 1862 tarihinde padişaha sunulan arz tezkeresi ile, devletin gelirlerinden fazla harcama yapmaması, kamu harcamalarında görev alanların yıl sonlarında hesap vermeleri ve bu amaçla sorumluların hesaplarının bir yüce mahkeme (Mahkeme-i Kübra) tarafından incelenmesi gereğinden bahisle "Divan-ı Ali-i Muhasebe" diğer adıyla Divan-ı Muhasebat kurulması arz olunmuştur. Bu tezkerenin padişahça kabul olunmasıyla Sayıştay kurulmuş ve ilk başkanlığına, o tarihte Evkaf Nazırı olan ünlü devlet ve fikir adamı Ahmet Vefik Paşa getirilmiştir.

Bu tarihten sonra 1876'da çıkarılan ilk anayasamız olan Kanun-u Esasi'nin 105'inci maddesinde, Sayıştay anayasal bir kurum olarak yerini almıştır. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1961 ve 1982 anayasalarında da bu kimlik sürdürülmüştür.

1982 Anayasası Sayıştay'ı üçüncü bölümde "Yargı" başlığı altında 160. maddede düzenlemiş bulunmaktadır. Sözü edilen 160. maddede 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 ve denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

Anayasa Koyucunun Sayıştay'a verdiği yer açısından onu yargı işlevi içinde düşündüğüne kuşku duymamak gerekir.

Sözü edilen 160'ıncı maddeye göre :

1- Sayıştay denetleme işlemlerinden sonra sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar.

2- Sayıştay'ın 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.

Anayasanın bu düzenleyişine nazaran;

- Sayıştay'a hesap mahkemesi kimliği ve "hükme bağlamak" işlevi verildiği ve yargı bölümünde yer aldığı,

(7) Prof.Dr. Bedî N.Feyzioğlu, "Anayasa-Bütçe-Kesin Hesap"
Cumhuriyet Gazetesi, 1.2.1995

- Kararlarına karşı başka bir yargı yerine başvurma olanağı tanınmadığı,
cihetle, Sayıştay'ın "Yüksek Hesap Mahkemesi" olduğunu kabul etmek zorunludur. (8)

Anayasadaki 160 ıncı madde ile kendi Teşkilat Kanunu olan 832 sayılı Kanuna göre Sayıştay'ın işlevlerini şu şekilde sıralayabiliriz :

A) Denetim İşlevi :

Sayıştayın genel ve katma bütçeli dairelerin hesap ve işlemlerini denetleme işleri.

- a) Gelir hesap ve işlemlerinin
- b) Gider hesap ve işlemlerinin
- c) Mal hesap ve işlemlerinin denetlenmesi

B) Yargı İşlevi :

Bütçenin yargısal denetimi, esas itibariyle Sayıştay tarafından, uygulamadan sonra sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Sayıştayın yargılama faaliyeti, hesap ve işlemlerin hukuka uygunluğunun belirlenmesi ile sorumluların sorumluluk derecelerini kapsamaktadır. Sayıştayca verilen hükümler hem sayman hesabına dahil işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını hem de hukuka uygun bulunmayan işlemlerin sorumluları üzerindeki hukuki sonuçlarını göstermektedir.

Uygulamadan sonra yapılan denetimle; hem yasama organının bütçenin tümü üzerinde, kesin hesaplar münasebetiyle yapacağı denetime veri hazırlamak hem de bütçe hesap ve işlemlerinde bütçe ve diğer mevzuata aykırı hareket edenlere yaptırım uygulamak, bunlara sorumluluk yükleme amacı güdülmektedir. (9)

C- İdari İşlevi

- Kadro ve ödenekleri vize, sözleşmeleri tescil ve kayıt etmesi,
- Yönetmelikler hakkında görüş vermesi,
- Sayıştay Genel Kurulunda, çeşitli mali mevzuatın uygulanması sırasında tereddüte düşülen hususlarda karar alması ve ayrıca gerektiğinde İçti-hadı Birleştirme Kararları vermesi,
- Uygunluk bildirimleri ve Sayıştay raporları hazırlaması.

Son olarak Sayıştay'ın ileriye dönük beklentilerine değinmek istiyorum.

(8) Prof. Selim Kaneti, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu"

1-4 Mayıs 1990 tarihlerinde yapılan "I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi"nde sunulan tebliğ.

(9) Prof. Dr. Gülay Coşkun, Devlet Bütçesi, S. 252

Yapılmakta olan biçimsel denetim ve yasalara uygunluk denetimi denen mali denetimin çeşitli aşamalarında kurumlarca belgeler üzerinde yapılan denetim yerine, bugün hizmet üzerinde incelemeler yapılması, kaynak-hizmet ilişkisinin kurularak, bütçeleşen hizmet ödeneklerinin amaç-hizmet-maliyet açısından değerlendirilmesinin, analizinin ve de bunların ışığında hizmetin amacına ulaşip ulaşmadığının denetiminin yapılması gereğiyle denetim kavramı geliştirilmiştir. (10)

Sayıştay, Anayasa ile kendisine verilen inceleme ve yargı görevini tam olarak yapması ve çağdaş seviyeye ulaşması için hukukilik denetimi ile yetinmeyip çağdaş ülke Sayıştaylarının ana işlevini oluşturan performans (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) denetimine geçmelidir. Bu gereklilik;

1) Dünya Bankasının Ocak 1993 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Muhabese, Finansal, Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi" başlıklı raporunda,

2) INTOSAI (Dünya Sayıştayları Birliği)

EUROSAI (Avrupa Sayıştayları Birliği)

önerilerinde, yer almaktadır.

Memnuniyetle belirtmeliyiz ki, bu tür çağdaş bir denetim, Sayıştay Kanununda değişiklik yapan "832 sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" la getirilmiş bulunmaktadır. Gerçekten anılan 4149 sayılı Kanunun ek 10'uncu maddesiyle, Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldıklarını incelemekle yetkili ve görevli kılınmıştır. Böylelikle, diğer ülke Sayıştaylarının çok büyük bir kısmında yıllardır yapılmakta olan, ülkemizde de gerek literatürde gerekse denetimle ilgili çevrelerde bir ihtiyaç olarak kabul edilen "performans denetimi" olarak da adlandırılan çağdaş denetime geçme olanağı sağlanmıştır.

Uygulamada da bu çağdaş denetimin tam anlamıyla yerine getirilmesini dilerim.

(10) Coşkun, a.g.e., s. 225