

## SAYIŞTAY'IN ANAYASAL KİMLİĞİ

*S.Emre AKDAĞ*  
*Sayıştay DenetĐisi*

### GİRİŐ

Bu alıŐma, Sayıştay'ın anayasal kimliği konusuna açıklık getirmeye yardımcı olmak ve benzeri çalıŐmalara ışık tutmak amacı ile hazırlanmıştır. ÇalıŐmada Sayıştay'ın kuvvetler ayrılığı içindeki yeri ile yargısal yonü zzerinde durulacaktır.

Sayıştay 1982 Anayasasında yksek mahkemeler arasında sayılmasına rağmen bir yksek mahkeme midir? Yksek mahkeme olmayan bir yargı kurumu mudur? Yoksa yalnızca bir denetim organı mıdır? Anayasa Mahkemesinin Sayıştay Kanununa ilişkin son kararında belirttiği gibi yargı organı olarak bile nitelendirilmesi olanaksız, kendine ozĐü (suijeneris) anayasal bir kurum mudur? Bu soru listesini uzatmak mkmkündür.

"Anayasal kimlik" konusuna açıklık getirmeye ynelik bu çalıŐmada, öncelikle ilk anayasa olan 1876 tarihli Kanunu Esasi'den 1982 Anayasasına kadar btün anayasalarımızda Sayıştayı dzenleyen maddeler ele alınacak, ardından anayasa sistematiği içinde Sayıştayın yeri (Şekli anlamda) incelenecek ve bzylelikle 1876'dan gnümüze Sayıştayın anayasal evrimi sunulmuŐ olacaktır. Ayrıca 1982 Anayasasına Sayıştaya ilişkin maddenin giriŐ oyküsü ile basındaki tartışmalar geniş Şekilde ele alınacaktır.

Diğer blymlerde ise diğer lke sayıştaylarının anayasal yapıları ve yargısal yonleri ile Anayasa Mahkememizin Sayıştaya ilişkin aldığı kararlar irdelenecektir.

## I.BÖLÜM

### ANAYASALAR VE SAYIŞTAY

#### KANUNU ESASİ(1876) VE SAYIŞTAY

"Madde 105- Emvali devletin kabız ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hulâsa-i tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Heyet-i Mebusana arzeyelemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kere ahvali mahiyeyi riyaseti vükelâ vasıtasıyla ba takrir tarafı hazireti Padişahiye dahi arzeder.

(Devlet mallarını almayla ve sarf etmeyle görevli olanların hesaplarını görmek ve dairelerce düzenlenen yıl hesaplarını inceleyerek, düşünce ve inceleme özetlerini her yıl bir rapor ile Heyeti Mebusana sunmakla görevli bir Divan-ı Muhasebat Kurulacaktır. Bu kurum, her üç ayda bir Başbakan vasıtasıyla bu raporu Padişaha da sunar.)

Madde 106- Divanı Muhasebatın âzası oniki kişiden mürettep olacak ve her biri Heyeti Mebusandan ekseriyetle azlinin lüzumu tasdik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere ba irade-i seniye nasbolunacaktır.

(Divan-ı Muhasebat oniki üyeden kurulu olacak ve bu üyeler parlamentonun çoğunluk oyu ile azledilmedikçe, hayat boyu kalmak üzere Padişahça atanacaktır.)

Madde 107 - Divanı Muhasebat âzasının evsafı ve vezayifinin tafsilatı ve sureti istifa ve tebdil ve terakki ve tekaüdü ve akkamının keyfiyeti teşkili bir nizamı mahsus ile tayin olunacaktır.<sup>(1)</sup>

(Divan-ı Muhasebat üyelerinin sıfatı, vazifeleri, görevden ayrılışları, yükselme ve terfileri ile emeklilik işleri özel bir kanunla düzenlenir.)"

Burada dikkati çeken en önemli nokta Sayıştay başkan ve üyelerinin teminatının 1982 Anayasasından bile ileri bir düzenleme ile Anayasada düzenlenmesidir. "Oysa 1982 Anayasası, teminat hususunu yasaya bırakmıştır".

(1) Şeref Gözübüyük,Türk Anayasa Metinleri,SBF Yayınları No:496,Ankara-1982

## TEŞKİLATI ESASİ(1924) VE SAYIŞTAY

"Madde 100- Büyük Millet Meclisine merbut ve devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevkifan murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir.

(Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlenmekle görevli bir Divan-ı Muhasebat kurulur.)

Madde 101- Divanı Muhasebat, Umumi mutabakat beyannamesini, taalluk ettiği hesabı kat'i kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder.

(Divan-ı Muhasebat genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise sunar.)

## 1961 ANAYASASI VE SAYIŞTAY

Maddeye geçmeden önce Sayıştaya ilişkin madde üzerinde Temsilciler Meclisindeki görüşmeyi aktarmak yararlı olacaktır. Temsilciler Meclisinde ilk sunulan tasarı oldukça sade düzenlenmiş ve tasarının 126 ncı maddesinde Sayıştaya şu şekilde yer verilmiştir: "Sayıştay, genel ve katma bütçelerin uygulanmasını TBMM adına denetlemekle görevlidir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve sorumlulukları ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir."

Bu tasarı üzerine Temsilciler Meclisindeki birinci görüşmede söz alan Muhittin Gürün, tasarının yetersizliğini ileri sürerek şu önerilerde bulunmuştur:

- 1- Bu müessese bir yargı müessesesidir. Bu vasfiyle yargı müesseseleri arasında yer verilmelidir.
- 2- Vazifesinin şümul sahasının hiç değilse bugünkü çerçeve içinde tespiti lâzımdır. (Mahalli idarelerin maliyetlerinin murakabesi ve mütedavil sermayelerin murakabesini de içermelidir.)
- 3- Tâyin usulü ve teminatı diğer yargı müesseselerinde olduğu gibi Anayasada yer almalı ve hâkim teminatı Sayıştay üyelerine de tanınmalıdır.
- 4- Kendi vazifeleriyle ilgili kanun tekliflerini ve bütçelerini kendisi yapabilmelidir.
- 5- İlâmların kesin olduğu belirtilmelidir.

Alkışlarla karşılanan bu önerenin ardından komisyonun maddeyi geri alması oylanarak kabul edilmiştir.

Temsilciler meclisindeki ikinci görüşmede de maddenin son fıkrası olarak "KİT'lerin TBMM adına denetlenmesi kanunla düzenlenir" hükmü oylanmış ve maddeye son şekli verilerek Milli Birlik komitesine sunulmuştur. Aleyhinde ve lehinde söz isteyen olmadığından hemen oylamaya geçilerek madde kabul edilmiştir.<sup>(2)</sup>

20.9.1971 tarihinde yapılan değişikliği de içeren şekliyle 1961 Anayasasının Sayıştaya ilişkin 127'nci ve 128'inci maddeleri şu şekildedir:

"II. Sayıştay: Silâhlı Kuvvetlerin mallarının ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi

Madde 127- Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM 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 usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir. (Bu fıkra 20.9.1971 tarihinde 1488 sayılı yasa ile madde metnine eklenmiştir.)

Kamu iktisadi Teşebbüslerinin TBMM'ce denetlenmesi kanunla düzenlenir.

Madde 128- .... Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde TBMM'ye sunar."

127 nci maddenin gerekçesi ise şu şekilde düzenlenmiştir: "Sayıştay için, 1924 Anayasasında olduğu gibi, bu kurulun TBMM'ye bağlılığı esası kabul edilmiş, Sayıştay üye ve başkanlarının teminatı, Sayıştayın kuruluşu ve işleyişinin tanzimi kanuna bırakılmıştır.

-----  
(2) Kazım Öztürk,TC Anayasası(1961),C.3,s.3377

Sayıştayın bugüne kadar tatbikatı, sadece şekli murakabeye inhisar etmiştir. Bu murakabenin, mali tatbikatta öngörülen isabetsizliklere teşmili, hiç şüphesiz faydalı olacaktır. Ancak bu murakabenin ne dereceye kadar ve ne şekilde gerçekleştirilebileceğini şimdiden tespit etmek mümkün görülmemiş ve meselenin halli Sayıştayın Kuruluş Kanununa bırakılmıştır.

Genel ve katma bütçeler dışında kalan iktisadi devlet teşebbüslerinin iktisadi murakabesini yapmakla görevli denetim kurulunun Anayasa ile düzenlenmesine, imkân ve lüzum görülmemiştir. Gerçekten, bu vazifenin, teşrii organa bağlı Sayıştaya veya yine bu organa bağlı Kurula veyahut yürütme içinde yer alan bir kurula verilip verilmemesi, ilerdeki ihtiyaçlara göre anlaşılabilecektir. Esasen "milli bütçe" sayesinde teşrii organın bu teşebbüsler üzerindeki murakabesi geniş ölçüde artmaktadır."

## 1982 ANAYASASI VE SAYIŞTAY

1982 Anayasası şu süreçte gerçekleşmiştir. Anayasal kurumlar kendilerini ilgilendiren madde açısından önerilerini sunmuşlar, ardından İ.Ü.Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Orhan ALDIKAÇTI başkanlığında 15 kişiden oluşan bir Anayasa Komisyonunca Anayasa Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı 160 kişiden oluşan Danışma Meclisinde madde madde tartışılmış bazı maddelerde değişiklik yapılarak 23.9.1982 tarihinde tasarıya son şekli verilerek Milli Güvenlik Konseyine sunulmuştur. Nihai karar organı olan Milli Güvenlik Konseyinde de bazı maddeler değiştirilmiş ve 7.11.1982'de kabul edilerek 1982 Anayasası son şeklini almış ve referandum sonucu kabul edilerek 9.11.1982 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Yukarıda anlatılan süreç içerisinde Sayıştaya ilişkin maddenin geçirdiği aşamaları incelemekte yarar vardır. Öncelikle Sayıştayın anayasa tasarısı için sunduğu görüş ele alınacak, ardından Anayasa Komisyonunca Danışma Meclisine sunulan tasarı ile Danışma Meclisindeki görüşmeler aktarılacak ve Danışma Meclisinin Milli Güvenlik Konseyine sunduğu madde metni ile Milli Güvenlik Konseyinin bunu değiştirerek kabul ettiği ve 1982 Anayasasının 168 nci maddesini oluşturan son metin ile bu maddenin gerekçesi sunulacaktır.

Bu anlatılan süreç içinde basında ve kamuoyunda tasarılar üzerinde geniş tartışmalar başlatılmıştır. Sayıştaya ilişkin madde tasarısı da bu eleştiri ve tartışmalardan nasibini almış ve konu günlerce tüm boyutuyla tartışılmıştır. Bu tartışmaların da Anayasanın oluşum sürecinde belirleyici etkisi olmuştur. Bu sebeple Sayıştaya ilişkin düzenlemeler konusundaki basındaki tartışmalar da ele alınacaktır.

### **Sayıştayca Sunulan G6r6ř :**

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu çalışmalarına, çeşitli kişi ve kurumlardan 6neriler alarak başladı. Bu 6neriler içinde Sayıştay Genel Kurulunca hazırlanan ve Anayasa komisyonuna sunulan rapor bizim için ayrı bir 6nem taşıyor.

"Yeni Anayasa ve Sayıştay" adlı kitapla kamuoyuna da a açıklanan rapordaki "Bug6nk6 Sayıştay ve yeni Anayasada Sayıştayla ilgili olarak yer alması gereken ilkeler" şu başlıklarda ele alınmıştır:

- 1) Sayıştayın g6rev alanı ve kamu fonlarına tasarruf eden b6t6n idare ve kurumların Sayıştayca denetlenmesi.
- 2) Sayıştayca verilen h6k6mlerin niteliği ve sorumluluğun tespitinde subjektif unsurların da g6z 6n6nde bulundurulması.
- 3) Sayıştay il6mlarına karşı hiçbir yargı merciine başvurulamaması
- 4) Sayıştay meslek mensuplarının teminatlarının diğer memurlarından farklı bir biçimde d6zenlenmesi.
- 5) Sayıştayın, kamu fonlarının iktisadi ve verimli kullanılıp kullanılmadığını denetlemesi
- 6) Sayıştayın parlamentoya genel uygunluk bildirimini ve rapor sunma g6revi
- 7) Kesin Hesap Kanunu tasarıları ve genel uygunluk bildirimlerinin sunulma s6releri"<sup>(3)</sup>

Bu ilkeler doğrultusunda Sayıştayca d6zenlenen madde taslağı bug6nk6 Anayasada yer almayan birçok yetki ve g6revi Sayıştaya veriyordu. Kamu İktisadi Teşebb6slerinin denetimi Sayıştaya bırakılıyor; hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine g6re denetim yapılacağı esası getiriliyor, mensuplarının teminatının hakimlik mesleği esaslarına g6re yapılacağı 6ng6r6l6yordu.

Oldukça uzun hazırlanmış bu taslak aşağıdaki şekilde sunuldu:

"Sayıştay, genel ve katma b6teli dairelerle, sermayesinin yarısı veya yarısından fazlası bu daireler tarafından verilmek suretiyle kurulan sabit veya d6ner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemekle g6revli, ilk ve son derece hesap mahkemesidir.

Sayıştay, Kanunlarla verilen diğer inceleme, denetleme ve h6kme bağlama işlerini de yapmakla g6revlidir.

(3) Yeni Anayasa ve Sayıştay, Sayıştay Yayınları: 15/1 Ankara-Mayıs 1982

Mahalli idarelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin Sayıştayca denetim usul ve esasları, bu idarelerin yapıları ve faaliyetleri göz önünde bulundurulmak suretiyle kanunla düzenlenir.

Sayıştay, denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar.

Denetlenen hesap ve işlemlerin kanunlara uygunluğu; hesap ve işlemlerin kanunlara uygun bulunmaması sonucu ortaya çıkan hazine zararından sorumlu tutulanların sorumlulukları, Sayıştay dairelerince hükme bağlanır.

Dairelerce verilen ilâmlar, Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz yoluyla incelenerek kesin hükme bağlanır.

Sayıştay TBMM'ye sunulmak üzere kesin hesap kanun tasarısına ilişkin genel uygunluk bildirimleri düzenler.

Sayıştay, yargı konusu olmayan denetim sonuçlarını ara raporlarla TBMM'ye bildireceği gibi, denetlediği daire ve idarelerin faaliyetlerinin iktisadiliği, verimliliği ve yerindeliği ile gerekli gördüğü diğer hususlar hakkında TBMM'ye genel rapor verir.

Sayıştay üyeleri, üçte ikisi Sayıştay meslek mensuplarından, üçte biri Sayıştay dışından olmak üzere her boş kadro için Sayıştay Genel Kurulunca seçilecek iki aday arasından, aynı oran korunarak TBMM'ce seçilir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim ve yargılama usulleri, sorumluların sorumluluk halleri,

Başkan ve üyelerin seçim usulleriyle, diğer meslek mensuplarının atanmaları,

Başkan ve üyelerle diğer meslek mensuplarının nitelikleri, hakları ve ödevleri, teminatları, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük hakları, ceza ve disiplin kovuşturması usulleri, hakimlik mesleği ve teminatı esaslarına göre; kanunla düzenlenir"

### **Anayasa Komisyonunca Hazırlanan Tasarı :**

Anayasa Komisyonunca Danışma Meclisine sunulan raporda Sayıştaya ilişkin şu gerekçeye yer verilmiştir: "Sayıştay niteliği ve görevi itibarıyla ilk ve son derece bir hesap mahkemesidir. Kuruluşu da yüksek mahkemelerin kuruluşuna benzer biçimdedir. Konusunun sınırlı oluşu, bunun mahkeme olma niteliğine etkili görülmediğinden yüksek mahkemeler sırasına alınmış ve o suretle düzenleme yapılmıştır."

Bunun ışığında Danışma Meclisine sunulan tasarı şu şekilde düzenlenmiştir: "Madde 192 - Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerle, sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin gelir, gider ve mallarını TBMM 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.

Mahalli idarelerle KİT'lerin Sayıştayca denetim usul ve esasları bunların yapıları ve faaliyet tarzları gösterilmek suretiyle kanunla düzenlenir.

Sayıştay dairelerince hesap ve işlemleri sonucu ilgilileri hakkında verilen hukuki sorumluluk kararları, Sayıştay Temyiz Kurulunca temyizen incelenerek kesin ve nihai 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."

Görüldüğü gibi Anayasa Komisyonunca hazırlanan ilk tasarı, bugünkü düzenlemenin çok ötesinde Sayıştaya görev ve yetkiler vermiştir:

- 1) KİT'ler Sayıştay denetimine tabi olacaktır.
- 2) İlk ve son derece Mahkemesi olarak tanımlanmış ve Yüksek Mahkemeler arasında yer verilmiştir.
- 3) Denetimini yalnız hukukilik ilkesine göre değil iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapabilecektir.
- 4) Mahalli idarelerin denetimi yetkisi de bugünkünden farklı olarak Anayasada düzenlenmiştir.

1961 Anayasasına göre de Sayıştaya çok önemli yetki ve görevler veren bu tasarı Danışma Meclisinde ve basında yoğun tartışmalara yol açmıştır.

Sayıştaya bakış açısını sergilemek bakımından öncelikle Danışma Meclisindeki tartışmaları ardından da basındaki tartışmaları aktarmak yerinde olacaktır.



### **Danışma Meclisindeki Görüşmeler:**

Danışma Meclisinde ilk önce Sayıştayın yeri konusu ele alınmıştır. Yüksek Mahkemeler başlığı altında düzenlenmesi yerine, 1961 Anayasasındaki gibi "yürütme"nin sonunda bütçeye ilişkin maddeler kısmında düzenlenmesi konusunda önerge verilmiştir. Önerge lehinde olanların öne sürdüğü gerekçeleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- 1) Sayıştayın esas vasfı yargı değil denetimdir.
- 2) Bir mahkemenin yüksek yargı organı sıfatı alabilmesi için bir teşkilâtı olması gerekir. Örneğin Danıştay İdare Mahkemelerinin, Yargıtay adli mahkemelerin, Askeri Yargıtay askeri mahkemelerin temyiz merciidir. Oysa Sayıştay için böyle bir yapı söz konusu değildir.
- 3) Sayıştay Fransız tatbikatından benimsenerek mevzuatımıza girmiştir ve Fransız tatbikatında da kişileri değil, hesapları yargılar. Hesapların yargılandığı bir yeri de yüksek mahkeme olarak düşünmek yanlış olur. Bu sebeple yüksek mahkeme değil, Meclis adına hesapları denetlemeye yetkili bir kuruluş olup bir ölçüde ilk derece hesap mahkemesidir.
- 4) Mahkemeler millet adına görev yapar oysa Sayıştay TBMM adına görev yapmaktadır.

Önergenin aleyhinde söz alanların görüşlerini ise temelde şu noktalarda toplamak mümkündür.

- 1) Kuruluşunda bile Mahkeme-i Kübra olarak kurulmuş bir kurumdur.
- 2) Yargı usullerini kullanarak görev yapmaktadır.
- 3) Denetçileri sorgu hakimi gibi çalışırlar. Denetlemelerini yapar, sorgularını tebliğ eder ve bunun sonucunda raporlarını hazırlarlar. Sayıştayın kuruluşunda Savcılık da vardır. Hazineyi temsil eder ve rapor üzerinde tetkikini yapar.
- 4) Daireler bir mahkeme şeklinde görev yapar. Gerekirse ilgililer çağırılıp bilgi alınabilir, hatta gerekirse bilirkişi de kullanılabilir.
- 5) Mahkeme kararını verdikten sonra ilâma da bağlamaktadır.
- 6) Sayıştay içerisinde Temyiz Mercii'de vardır.

- 7) "Yüksek mahkeme olmaması gerekir çünkü alt mahkemeleri yok" tezi yanlıştır. Düne kadar Danıştayın da Anayasa Mahkemesinin de alt mahkemeleri yoktu. Fakat her ikisi de yüksek mahkemedir.
- 8) "Kişileri değil hesapları yargıladığından dolayı mahkeme olmaz" tezi de doğru değildir. Çünkü muhasipler olmadan hesap nasıl yargılanır. Sayıştay yargısında sorumlu tutulan kişiler vardır.
- 9) Yüksek Mahkeme olma niteliğini veren en önemli unsur olan kesin hüküm verme yönü de vardır.

Yukarıda sunulan lehte ve aleyhteki görüşlerin ardından Anayasa komisyonu sözcüsü Şener Akyol söz alarak şu açıklamada bulunmuştur." Biz yeni bir yüksek mahkeme yaratmak kararından yola çıkmadık; bizim istediğimiz ana mesele, öngördüğümüz ana problem şudur: Sayıştayın kararları kesin olsun... Sayıştayın kararlarının Danıştayda bir defa daha incelenmesine mani olmak istedik ... Ayrıca bu konuda devam eden gelen müzminleşmiş sürtüşmelerin giderilmesi de amaçlanmıştır."

Görüldüğü üzere tasarımı hazırlayan Anayasa Komisyonunun asıl amacı Yüksek Mahkeme olup olmaması değil, kararlarının başka bir yargı merciine gidilemeyecek tarzda kesin olması hususudur.

Tüm bu tartışmalara rağmen Danışma Meclisince kabul edilen ve MGK'na sunulan tasarıda Sayıştay "yargı" içinde ve "Yüksek Mahkemeler" arasında sayılmıştır. İlerde görüleceği üzere MGK'yı bu tasarımı bir çok yönüyle değiştirerek Yüksek Mahkemeler dışına çıkartarak yargı içindeki konumunu korumuştur.

Diğer bir önergede tasarının 2'nci fıkrasına ilişkindir. Bu fıkra ile "Sayıştay, denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar" hükmü getirilmişti. Bu, 1961 Anayasası dahil diğer Anayasalarda da yer almamış olan çok önemli bir düzenlemeydi. Gerek basında, gerek Danışma Meclisinde en geniş şekilde ele alınan ve bütün dikkatleri üzerine çeken hüküm bu ikinci fıkra idi.

Önerge aleyhinde olanlara göre:

- 1) Sayıştayın 1961 Anayasasının 127'nci maddesinde ifadesini bulan yerini ve statüsünü muhafaza etmesi gerekir. Bu fıkra hükmü aynen kabul edildiği takdirde yasama ve yürütmenin üzerinde Sayıştay vesayeti oluşacaktır. Bu denli yetkiyle Sayıştay TBMM yerine geçmiş olacaktır.

2) Tasarı ile Sayıştay yalnız Danıştay denetiminden çıkmakla kalmıyor, üstelik bütün idare birimlerinin "yerindelik" denetimlerini üstlenerek hiyerarşik murakabe mercilerinin en üstüne getirilmektedir.. Sayıştay yeni statüsü ile hükümetin idare üzerindeki denetimini de aşır kesin hüküm tesis edebilecek yetkilerle donatılmaktadır.

3) Bu fıkra Anayasaya konulursa idareden sorumlu olan hükümetin idare üzerinde hiçbir hiyerarşik hakimiyeti kalmayacaktır.

4) İdarenin takdir yetkisi de ortadan kalkacaktır.

Bu önerge hakkında söz isteyen olmadığından yapılan oylamada da önergenin dikkate alınması kararlaştırılmıştır.

Son olarak KİT'lerin denetimini Sayıştaya bırakan ifade aleyhine verilen önergenin görüşülmesine geçilmiştir. KİT'leri Sayıştay denetimi dışına çıkarmak amacıyla verilen bu önerge lehindekilerin dayanakları şu şekilde özetlenebilir:

1) KİT'ler kurulduğundan bugüne kadar Sayıştay denetimine bırakılmamıştır.

2) KİT'lerin denetimini yapan bir denetim kurumu zaten vardır: Yüksek Denetleme Kurulu.

3) KİT'lerin klasik devlet denetimine girmeleri kuruluş amaçlarına, işlevlerine ve serbest rekabet ilkelerine ters düşer. KİT'ler kendi özel kanunlarının çizdiği çerçeve içerisinde mali ve idari özerkliğe sahiptirler. Amaçlarını gerçekleştirebilmek için KİT'lerdeki bürokrasi zihniyetinin tamamı ile terk edilmesi gerekir.

4) Sayıştayın şekli denetimine tutulacak KİT'lerin tüm fonksiyonlarını yitirecekleri, idarecilerinin bu denetimin sonuçlarını göz önünde tutarak, başında buldukları kuruluşların hizmetlerini aksatmadan yürütmesi ve gayelerine varması için almaları gereken kararları süratle alamayacakları, bunun da hizmet ve mal arzının durmasına yol açacak vahim sonuçları doğuracağı açık bir gerçektir.

5) Ayrıca Sayıştay, yıllarca bu işi yapan Yüksek Denetleme Kurumunun sahip olduğu teknik alt yapıya sahip değildir.

6) KİT'lerin alt kademeleri zaten Genel Müdürlüğe bağlı olan müfettişler tarafından ciddi bir şekilde denetime tabi tutulmaktadır. Ayrıca Yönetim Kurulunun kendi denetimi ile bağlı bulunduğu bakan ve teftiş kurulunun da denetimi söz konusudur. Bütün bunlara rağmen, bu şekilde Sayıştay denetimine tabi tutmanın yararı olmayacaktır.

KİT'leri Sayıştay denetimi altına almayı amaçlayan ilk tasarı konusunda Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı'nın önermelerle ilgili olarak yaptığı şu açıklamanın konuya ışık tutacağı düşünülmektedir: "KİT'ler başıboş kalmıştır. Bir müessese kendine verilen görevi yerine getiremeyince elbette onun yerine başka bir kurum aranır. Biz bu maddeyi yapmadan önce Sayıştay'a sorduk, Sayıştay bu görevi yapacağını söyledi. Bunun tersine verilen önermelere katılmıyoruz. Başarıya ulaşamayan bir sisteme dönmeyelim."

Önergelerin tümünün dikkate alınmasına karar verildiğinden tasarı komisyonca yeniden düzenlenmiş ve ikinci oturumda aynen kabul edilerek Danışma Meclisince MGK'na sunulmuştur. MGK'ye sunulan tasarı şu şekilde düzenlenmiştir:

"Madde-168- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerle, sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli ilk ve son derece mahkemesidir.

Silâhlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin Sayıştayca denetim usul ve esasları bunların yapıları ve faaliyet tarzları gözetilmek suretiyle, kanunda gösterilir.

Sayıştay dairelerince, hesap ve işlemleri sonucu ilgilileri hakkında verilen hukuki sorumluluk kararları, Sayıştay Temyiz Kurulunca temyizen incelenerek kesin ve nihai hükme bağlanır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim ve yargılama usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla belirtilir."

Bu son şekli verilen madde Danışma Meclisinde bu kez tartışılmadan oylandı ve kabul edilerek MGK'ye sunuldu. Anayasa Komisyonunun Danışma Meclisine ilk sunduğu tasarıda yer alan çok önemli konular bu metinde yer almadı. KİT'lerin denetimi ile denetimin hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapılacağı hükmü bu sunulan tasarıda yoktur.

Böylece MGK'ya gelmeden Sayıştaya verilen çok önemli yetki ve görevler ileride görüleceği üzere basındaki tartışmaların da etkisiyle Danışma Meclisince çıkarıldı.

Bu olumsuz gelişmeye rağmen bazı konularda değişiklik yapılmadı. Örneğin, Sayıştay gene yargı bölümü içinde ve "Yüksek Mahkemeler" başlığı altında düzenlenmişti. Ayrıca "ilk ve son derece Mahkemesi" ibaresi ile mahalli idarelerin denetimi hükmü yerini korumuştur.

### **MGK'ce yapılan değişiklik ve son metin**

Milli Güvenlik Konseyi de kendisine gelen bu tasarıda önemli değişiklikler yapmış Anayasaya girecek son şekli vermiştir. Sayıştay yargı bölümünde yer almasına rağmen yüksek mahkemeler arasından çıkartılmış, "ilk ve son derece Mahkemesidir" ibaresi ile mahalli idarelerin denetimini düzenleyen fıkraya da yer verilmemiştir. "Vergi, benzeri Mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır" hükmü ile "... Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz" hükmü yeni bir düzenleme olarak metne girmiş ve sonuçta madde şöyle ortaya çıkmıştır:

"Madde-160- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM 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 on beş 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 uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silâhlı kuvvetler elinde bulunan Devlet Mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir."

Yüksek Mahkeme olup olmadığı tartışmasına ışık tutacak olan maddenin gerekçesi ise şu şekildedir: "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerle sermayesinin yarısı veya fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen belli işleri yapmakla görevli bir hesap mahkemesidir. Bunun yüksek mahkemeler arasına alınması konusu uzun tartışmalara ve Danıştay ile Anayasa Mahkemesinin çelişkili birçok kararları çık-

masına neden olmuştur. Ancak kuruluşu yüksek mahkemelerin kuruluşuna benzemekle beraber bazı hesap konularında kesin hüküm verdiği için yüksek mahkeme olarak kabul edilmiştir. Silahlı kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi hizmetin gerektirdiği gizlilik göz önüne alınarak ayrı bir usule tabii tutulmuştur."<sup>(4)</sup>

MGK Anayasa Komisyonunun değişiklik gerekçesi: "Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve malları içerisinde, bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin mevcut olması ve geçmiş uygulamanın da bu yönde bulunması sebebiyle bunlara ait hüküm ile yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılabilmesi göz önünde tutularak, Sayıştay'ın "ilk ve son derece hesap mahkemesi" olduğunu belirleyen ibare metinden çıkartılmıştır. Sayıştay yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiş, ancak gördüğü hizmetin mahiyeti ve çalışma usulünün yakınlığı nedeniyle, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümü içerisinde muhafaza edilmiştir. Temyiz Kurulu kararlarına karşı, kanunda belirtilen ilgililer tarafından karar düzeltilmesi isteminde bulunulabileceği vurgulanmış; Sayıştay kararlarının idari dava konusu olup olamayacağı hususu geçmiş uygulamalarda anlaşmazlıklara neden olduğundan, idari yargı yoluna başvurulamayacağı belirtilmiş; vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında, hüküm ve uygulama uyumsuzluklarının sürüp gitmesinin önüne geçmek, istikrar sağlamak bakımından bu konulara ilişkin Danıştay kararlarının esas alınacağı metne ilâve edilmiştir."

### **Basında Sayıştay**

1982 Anayasasının yukarıda ele alınan hazırlık sürecinin hemen her aşamasında Sayıştaya ilişkin madde, basında geniş ölçüde tartışılmış, madde lehinde ve daha ağırlıklı olarak aleyhinde çeşitli yazılar çıkmıştır. Basında konunun geniş boyutta tartışılmasının sebebi anayasa tasarisinin Sayıştaya çok önemli yetkiler vermesidir. 1982 Anayasasının Sayıştaya ilişkin maddesinin geçirdiği evreleri ve basındaki tartışmaları araştırıp yayınlayan Ali Rıza Aydın'ın bu çalışması<sup>(5)</sup> ışığında konuya daha yakından bakmak istiyoruz.

(4) 9.11.1982 ve 17863 mükerrer sayılı RG, Kanun no:2209,Kabul tarihi:7.11.1982[1982 Anayasası]

(5) Ali Rıza Aydın,"Sayıştaya İlişkin Görüş ve Eleştirilerden Seçmeler",Mali Hukuk Dergisi,Yıl-13,Sayı-76

Basında bu konudaki ilk adımı Yeni Forum dergisi atmıştır. 15 Mayıs 1980 tarihli sayısına ek olarak verdiği "Rejim ve Anayasamızda Reform önerisi"nde Sayıştaya şu görüşlerle yer verilmiştir: Sayıştay'ın birinci derecede bir hesap mahkemesi olduğu ve yargı yetkisi dışındaki görevlerinin, Parlamento ve hükümet karşısında neler olduğunun kanunlarla belirtileceği de, Anayasada açıklıkla yer almalıdır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yöneticilerinin Parlamento tarafından ibra edilmesi yolundaki uygulama, partizanlığa ziyadesiyle müsait olup, bu teşebbüslerin çalışmasını güçleştirmektedir. Bu itibarla, bu ibra işlemi, Sayıştay bünyesinde kurulacak bir özel daire tarafından yapılmalıdır. Sayıştay, bu konuda da, tabiatıyla, Parlamento'ya yıllık bir rapor vermelidir.

Yeni Forum Dergisinin "Reform Önerisinin" özüne uygun olarak ilginç bir önerisi de Danıştay ve Sayıştay üyelerinin, Yüksek İdari Şurası'nca gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca seçilmesidir.

31.5.1982 günkü Milliyet Gazetesinde İ.Ü.İktisat Fakültesi Öğretim Üyesi Prof.Dr.Bedi N.Feyzioğlu şu önerilerde bulunmuştur:

1. Yeni Anayasada, anayasal güvenceye haiz bir yüce yargı ve denetim organı olma vasfına 1961 Anayasasının 127 nci maddesine nazaran daha açık hükümlerle belirterek yer verilmesi.

2. Sayıştay denetiminin sırf şekli ve hukuksal kalmayıp, kamu fonlarının kullanılmasında yerindelik bakımından da yapılması.

3. Sayıştay'ın denetim yetkisinin sadece klasik bütçeler üzerinde kalmayıp ekonominin tüm kamu sektörüne, hatta milli bütçe ve milli muhasebeye teşmilinin temini.

4. Hazine genel hesabı ile kesin hesap kanunu projesinin taktimi için 6 ay, Sayıştayın genel uygunluk bildirimini sunulması için de üç aylık sürelerin belirlenmesi."

16.6.1982 günkü Cumhuriyet Gazetesindeki yazısında H.Ü.Öğretim Üyesi Prof.Dr.Gülay Coşkun da şu açıklamalarda bulunmuştur: "Bugün Sayıştay'ın yaptığı yasal, belgesel denetim, hizmetin fiilen etkenliğinin denetimi yani ekonomik denetim ile pekiştirilmedikçe etkin bir denetim olmaktan uzaktır. Oysa Sayıştay böyle bir denetimi yapabilecek potansiyeli de olan bir kuruluştur. Sayıştay yasal ve ekonomik etkinlik denetimini kamu fonlarının olduğu her alanda yapabilmelidir.

Ayrıca Sayıştay'ın Anayasa Mahkemesine başvurması konusunda; mali yasaların uygulanma denetimini yapan Sayıştay'ın Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilme yetkisinin olmaması ile çelişkili görülmekte, yaptığı denetim görevinin yarar ve etkinliğini ortadan kaldırmakta, hiç olmazsa azaltmaktadır."

Öte yandan 8.7.1982 günkü Milliyet Gazetesinde, Sayıştay Genel Kurulu Baş Raportörü Hasan Baş, "Denetimde Etkinlik ve Sayıştay" başlıklı yazısında; Sayıştayların doğuşu ve Türk Sayıştay'ının çalışması hakkında bilgi vererek, "Ülkemizde plânlı kalkınma ve program bütçeye geçilmiş olması, Türk Sayıştay'ını etken denetime zorlayan yeterli bir nedendir" diyerek görüşlerini açıklamıştır.

Bu arada, anayasanın tümü konusunda gerekçeli öneriler hazırlayan kurum ve kuruluşlar da vardı. Basında en çok ilgi toplayan önerilerden biri de A.Ü. Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri Öğretim Üyelerince hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi" oldu.<sup>(6)</sup>

Bu öneride Sayıştayın 1961 Anayasasındaki yerini aynen koruması görüşü yer aldı.

Yukarıda bir bölümüne değinilen Sayıştay'ın yeni anayasadaki yeri konusundaki çalışma ve tartışmalar, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun hazırladığı Anayasa Taslağının metni açıklanana değin devam etti. Bu tasarı ile Sayıştaya çok önemli yetki ve görevler veriliyordu. En önemlileri ise KİT'lerin denetiminin Sayıştaya bırakılması ile "Sayıştay denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar" hükmüne yer verilmesiydi. Bu tasarının basına açıklandığı günün hemen ardından basında geniş bir tartışma yeniden başladı.

18 Temmuz 1982 günkü Güneş Gazetesinde; Güneri Cıvaoğlu, tasarının aceleye getirildiğini ve çelişkili maddeler içerdiğini belirterek, Sayıştayla ilgili maddenin de içinde olduğu örnekler verdi. Cıvaoğlu'na göre: "Tasarıda, yargı organlarının ve bu arada Danıştay'ın idare yerine karar veremeyeceği hükmü yer alıyor. Ve aynı tasarıda Sayıştayın, İdarenin harcamalarını "Yerindelik" ilkesine göre de denetleyebileceği hükmü var. Bu durumda, Sayıştay eğer harcamayı yerinde bulmazsa yürütmenin yerini almış olmayacak mı?"

İlerde Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı yapacak olan Turgut Özal 10 Ağustos 1982 günlü Tercüman Gazetesine yaptığı açıklamada şunları söylemiştir: "Sayıştay Kanunu, sadece genel, nihayet katma bütçelerin dışına taşmamalıdır, bugünkü usulün dışına çıkılmaması lâzım. Aksi halde çok büyük problemler doğar, idarenin bütünlüğü bozulur, KİT'lerin idare tarafından denetlenmesine mani olunur, KİT'ler de nereye bağlı olduklarını bilemezler, fevkalâde yanlış."

(6) Gerekçeli Anayasa Önerisi, A.Ü. SBF Yayınları No:497, Ankara



Özal'ın daha sonraki yıllarda iktidara gelerek uzun yıllar kaldığı düşünülürse, onun Sayıştaya bu bakış açısının bu kurum açısından etkileri daha rahat anlaşılabilir.

Aynı konuda İstanbul Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi Dr. Ülkü Azrak'ın görüşü de şöyle: "KİT'lerin, taslağın 192. maddesiyle Sayıştay denetimine tabi tutulması suretiyle yaratılan durum, KİT'leri birer devlet dairesi haline getirmektedir ki, bu düzenleme öteden beri KİT'lerin iktisadi bağımsızlık ve ekonominin gereklerine göre çalışma gibi bağlı kalması yolunda ileri sürülen görüş ve isteklere ve yapılmış olan düzenlemelere ters düşer."

KİT'lerin denetimi konusunda o zamanki Sayıştay Başkanı Cahit Eren'in Tercüman gazetesine verdiği demeç, aynı gazetenin 14.8.1982 günlü sayısında şöyle yayımlandı: "Yeni anayasal düzenleme, öteden beri duyulan ihtiyaca cevap verdi. Sayıştay icra'nın dışında bir kuruluş olduğu için, KİT'leri her türlü siyasi rüzgâra kapalı biçimde denetleyecektir. Sayıştay'a TBMM adına, icranın üzerinde ve dışında, icranın bütçe uygulamasını denetleme görevi verilince, bunun tutarlı olanı, KİT ayırımı yapılmaksızın tüm kamu kuruluşlarının denetim kapsamına alınmasıdır. Çünkü Devlet varlığı tektir. Devlet bütçesinden beslenen bir kuruluşu Meclis adına denetlemek Sayıştay'ın en tabii hakkıdır."

Cahit Eren, KİT'lerin Sayıştayca denetlenmesini öngören Anayasa Tasarısı hükmüne yapılan eleştirilerle ilgili olarak da aynı gazetede şunları söyledi: "Taslağın öngördüğü hükme bakıp da (eyvah KİT'lerin başına ne geliyor, inisiyatif elden gidiyor) gibi yorumlara gitmek, hem peşin hükümlülük, hem de büyük bir hata olur. Bu, idarede parçalanma değil, bilâkis tam bir koordinasyondur; bütünleşmedir. Bu yolda görüş belirten Sayın Turgut Özal'da konuyu yeterince inceleme fırsatı bulamamasından kaynaklanan bir hissiyat içinde. Aslında biz Amerika'yı yeniden keşfediyor değiliz. Esasen uygun biçimde yorumlansa idi 1961 Anayasasında ki hükümler de bize bu yetkiyi verebilirdi. Karşı görüşleri tabii karşılamak lâzım, çünkü denetim biraz soğuk yüzlüdür." Bu açıklamanın ardından basında tartışmanın boyutu daha da büyüdü. Tercüman Gazetesi köşe yazarı Mukbil Özyörük 5 gün köşesini Sayıştay ve anayasa tasarısındaki Sayıştay ile ilgili maddelere ayırdı. Yazılarının başlıkları bile o günkü karşı bakış açısını özetler nitelikteydi: "Müthiş bir kudret. Sayıştay", "Öyle bir Sayıştay olacak ki". "KİT'leri düşünün". Son yazısını ise şu cümlelerle noktalıyordu Mukbil Özyörük: "...Eğer muhterem Sayıştay Başkanının söylediği gibi Devlet tek ise, ben de, Türkiye Cumhuriyeti içinde yeni Sayıştay diye, ikinci bir devlete ihtiyaç yoktur diyorum."

Sayıştay Başkanı Cahit Eren'in Tercüman gazetesinde 21.8.1982 tarihinde tüm eleştirilere cevap niteliği taşıyan şu mektubu yayımlandı: "... başta Sayıştay Kanunu olmak üzere ilgili kanunlarda yapılacak düzenlemelerle KİT'ler ayrıcalıklı bir denetime tabi tutulacak ve bu denetim klâsik yargısal denetimin tamamen dışında cereyan edecektir." dedi. Bu denetimin, "Sayıştay'ın yargısal nitelik taşımayan karar ve raporlarına dayanılarak gerçekleştirilmesinin" amaçlandığını da söyledi.

Yukarıda, basından aktarılan eleştiri ve tartışmalar böylece devam etti. Anayasa Tasarısındaki Sayıştay'ı içeren madde ile ilgili görüşler; temelde şu iki konuda toplanıyordu: "KİT'ler" ve "iktisadilik, verimlilik, yerindelik."

Bu konularda 6 Ekim 1982 günlü Cumhuriyet Gazetesinde eleştirilerin tümüne yanıt olabilecek bir yazı yazan Sayıştay Uzman Denetçisi Sacit Yörüker, haklı olarak şu cümlelerle yazısına başladı: "Anayasa Tasarısının şu ya da bu ilkesi hakkında sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için her şeyden önce bütüne bakmak gerektiğinin farkındayız. Sayıştay denetiminin ekonomik ve mali hükümlerin bütünselliği içinde ne anlam kazandığının da tartışılmaya açılmasından yanayız..."

Yukarıda bir bölümünü aktardığımız tartışmalar tasarıyı etkileyen en önemli baskı unsuru oldu. Benzer noktalar Danışma Meclisinde de tartışıldı. Danışma Meclisince kabul edilen Sayıştay'la ilgili maddede Sayıştay yine yargı bölümünde Yüksek Mahkemeler arasında yer almasına karşılık, KİT'lerin denetimi ile iktisadilik, verimlilik, yerindelik ilkelerine göre denetim maddeden çıkartıldı.

### **1961 VE 1982 ANAYASASININ KARŞILAŞTIRILMASI:**

Sayıştaya ilişkin düzenleme açısından 1961 Anayasası ile 1982 Anayasasının karşılaştırmasını yapmak yararlı olacaktır:

- 1) 1961 Anayasasında "yürütme" içinde yer almasına rağmen 1982 Anayasasında "yargı" bölümünde yer almıştır.
- 2) Madde başlıklarında da farklılık söz konusudur. 1961 Anayasasında 127 nci maddenin başlığı "II. Sayıştay; Silâhlı Kuvvetlerin mallarının ve kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesi" şeklindedir. 1982 Anayasasında ise 160'ıncı madde, "Sayıştay" başlığı altında düzenlenmiştir.
- 3) "KİT'lerin TBMM'ce denetlenmesi kanunla düzenlenir" hükmü 1961 Anayasasının son fıkrasında yer almasına rağmen, 1982 Anayasasında 160'ıncı maddede yer almamıştır. (1982 Anayasasında "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi" başlığında 165'inci madde düzenlenmiştir.)

4) En önemli fark 1982 Anayasasıyla Anayasamıza ilk kez giren şu hükümlerdir: "... Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş 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 uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır."

Bu hükümler dışındaki kurumlar her iki Anayasada da aynı şekilde kelleme alınmıştır.

1982 Anayasasının şekillenmesinde çok önemli bir faktör olan basındaki tartışmalara ait özet bilgilerin konuya açıklık getireceği düşünülmektedir.

### **SAYIŞTAY'IN ANAYASALARIMIZDAKİ YERİ**

1876 Kanunu Esasisi şu bölümlerden oluşmaktadır: Memaliki Devleti Osmaniye, Tebaai Devleti Osmaniye'nin hukuku umumiyesi, Vükelâyı Devlet, Memurin, Meclisi Umumi, Heyeti Ayan, Heyeti Mebusan, Mehakim, Umuru Maliye, Vilayet, Mevaddı Şita. Sayıştay "Umuru Maliye (Maliye İşleri) başlığı altında yer almıştır. Yargıya ilişkin düzenlemeler ile hakimlere ait hükümler ise "Mehakim" başlığı altında düzenlenmiştir. Kanunu Esaside "Yüksek Mahkemeler" başlıklı bir bölüme de yer verilmemiştir.

1924 Anayasası ise altı ana bölümden oluşmuştur. Esas hükümler, yasa, yürütme, yargı erki, Türklerin Kamu Hakları, Türlü Maddeler, Sayıştaya ilişkin düzenlemeler yargı bölümünde değil, altıncı bölüm olan "türlü maddeler" başlığı altındaki, "Maliye İşleri" alt başlığında düzenlenmiştir.

1961 Anayasasında da fonksiyonel ayırım ve denetim işlevi göz önünde tutularak Sayıştay "yargı" bölümünde değil, "yürütme" bölümünde düzenlenmiştir. Yürütme içinde ise "İktisadi ve Mali Hükümler" alt başlığında yer verilmiştir. Yargı bölümü ise genel hükümler, yüksek mahkemeler (Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi), Yüksek Hakimler Kurulu, Anayasa Mahkemesi alt başlıklarından oluşmuştur.

Kanun koyucu 1982 Anayasasına kadar Sayıştaya Mali yönü ağırlıklı bir kurum olarak baktığından ve 1982 anayasası öncesindeki anayasalarda yargı yönü değil denetim yönü görünen bir kurum olduğundan "yargı" bölümünde değil mali konularla ilgili bölümlerde düzenlenmiştir.

1982 Anayasasında ise önceki düzenlemelerden farklı olarak Sayıştay "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmın yasama ve yürütmeden sonra düzenlenmiş olan üçüncü bölümde (YARGI) düzenlenmiştir. "Mali ve Ekonomik Hükümler" kısmı yerine neden "yargı" bölümünde düzenlendiğinin yanıtı 1982 Anayasasının önceki sayfalarda sunulan gerekçesinde aramak gerekir.

### YARGISAL YÖNÜNÜN TARİHÇESİ VE DOKTRİNDE SAYIŞTAY

Kasım 1863 Tarihinde yürürlüğe konulan ilk Nizamnamesinde; bir reis ve yedi üyeden oluşan Sayıştay'ın Devletin tüm hesaplarını denetleyen ve yargılayan bir Kurum olduğu açıklanmış Başkan üyelerininin Padişah iradesiyle atanacağı istifa etmedikçe görevine son verilmeyeceği, Meclis-i Vâlâyı Ahkamı Adliye azasının sıfat ve imtiyazlarına sahip olacakları öngörülmüştür.

Öte yandan 29 Nisan 1865 tarihinde yayınlanan Nizamnamesiyle Sayıştay Maliye ve Muhakeme Dairesi olarak iki daireye ayrılmıştır.<sup>(7)</sup>

Osmanlı İmparatorluğundaki, 1839 da başlayan "İslahat" Çabalarının toplumda yarattığı kurumsallaşma gereksinmelerinin sonucu olarak 29 Mayıs 1862 tarihinde Ahmet Vefik Paşa'nın Başkanlığında Mahkeme-i Kübra olarak kurulan Sayıştayın o günden başlayan bir yargısal yönü hep var olmuştur.

Maliye Dairesinin görevi, bütün eyâlet ve kazalar ile, Merkezde bulunan Hazineye tabi kurumlar ile Bakanlıkların her yılın sonunda bütün gelir ve giderlerini, muhasebe kayıtlarını ve diğer işlemlerini inceleyip denetlemek ve sonuçları hakkında Maliye Bakanlığına bilgi vermektir.

Muhakeme Dairesinin görevi ise; o dönemde uygulanan yöntem gereğince, toprak ürünlerinin 1/10 oranındaki Hazine hissesinin ve diğer bir takım vergi ve resimlerin tahsilini Sağlayan ve bu nedenle Devlete karşı yüklenimi bulunanların (Mültezimlerin), yüklenim koşullarına aykırı eylemlerde bulunmaları veya vergi yükümlüsü kişilerle anlaşmazlığa düşmeleri gibi durumlarda uyuşmazlıkları yargılayarak karara bağlamaktır. Muhakeme dairesi, bir paranın alınıp alınmamasına, geri verilmesine, gerekirse ilgilinin tutuklanmasına karar verme yetkisi ile donatılmıştır. Dairenin, kararları kesin hüküm niteliğindedir, alınan kararlar Maliye Bakanlığına bildirilmektedir. Muhakeme Dairesinin önemli bir özelliği, bazı Devlet memurları ve

-----  
(7) Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi Cumhuriyet'in 50. Yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları No:8,Ankara-1973,s.262.

halk arasından seçilen kimselerin katılmaları ile çekişmeli yargılama yapmasıdır. Nitekim, Hazinesinin alacaklı veya borçlu durumunda olduğu bir konunun yargılanması sırasında; iddia eden veya edilen sıfatıyla gelir saymanı veya tahsilat memuru, saraylar kethüdası ve yiğitbaşı, güvenilir mültezimlerle sarraflardan bir kişinin hazır bulunması gerekmektedir. Muhakeme Dairesi, gerek görürse, konu hakkında bilgisi bulunan diğer kişileri (bilirkişileri) yargılama sırasında dinleyebilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar bize Sayıştayın yargısal yönünün yakın tarihlerden çok daha önceye uzandığını göstermektedir.

Doktrinde ise genelde otoritelerin büyük bir bölümü Sayıştayın yargısal yönünü kabul etmektedirler. Ancak yargı içindeki yeri konusunda tartışmalar günümüzde sürmüştür.

Profesör Necip Bilge yargıyı beş ana kola ayırmıştır: Anayasa yargısı, askerlik yargısı, idare yargısı, adalet yargısı ve maliye yargısı, Bilge'ye göre Sayıştay tartışmasız bir yargı kuruluşudur ve Maliye yargısı içinde düşünülmelidir. Sayıştay da Danıştay gibi görev bakımından iki yönlüdür; bir taraftan idare işlerine bakar, diğer yönden bir kısım maliye yargısı işleriyle meşgul olur.<sup>(8)</sup>

Ord.Prof. Sıddık Sami Onar ise Sayıştay'ı idari yargı içinde görmektedir: "Sayıştay; Muhasipler, ikinci derece ita amirleri vesaire gibi alâkalıların tasarruflarının idari usullere uygun olup olmadıklarını, kanunları ve diğer kaideleri esaslarına ve hizmet icaplarına uygun bir şekilde tatbik edip etmediklerini tetkik ve muhakeme eden bir mahkeme olduğu için idari kaza manzumesine dahil olmak icap eder."<sup>(9)</sup> 1961 Anayasasında "Kesin Hüküm" ifadesi yer almamışken ve Sayıştay "Yargı" bölümünde düzenlenmemişken bile aynı eserinde Prof. Onar şu noktaların altını çizmiştir: "Sayıştay bir hesap mahkemesidir. Yargı yetkisi vardır. Ama konu ve şahıs bakımından sınırlı bir yetkidir. Sayıştayın kaza fonksiyonu olmakla birlikte bu fonksiyon bir uyuşmazlık ve dava şeklinde görünmez. Çünkü kazai tasarruflarda yargı organı ancak bir iddia ve karşılıklı bir uyuşmazlık halinde harekete geçtiği halde Sayıştay böyle bir iddia ve tahrik olmaksızın kazai fonksiyonunu ve kazai tasarruflarını yapar."

(8) Necip Bilge, Medeni Yargılama Hukuku Dersleri (1967), s.7-30

(9) Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Prensipleri (1952), C.3, s.1019

İdare hukuku profesörü Şeref Gözübüyük ise Sayıştayın yargısal yönünü şu şekilde ele almıştır. "Sayıştay özel yönetsel yargı kuruluşudur ve aynı zamanda hesap mahkemesidir. Sayıştay bazı kamu görevlerinin sorumluluk saptanması işlemini bir yargı işlemi olarak kabul etmek, bir Danıştay kararında da belirtildiği gibi Sayıştay'ı da kendine özgü bir yönetsel yargı yeri saymak gerekir."<sup>(10)</sup>

Danıştay Dava Daireler Kurulunun bir kararında Sayıştay "Sui-jeneris" bir alt idare mahkemesi olarak kabul edilmiştir. Bu kararda Sayıştay ilâmlarının temyiz yolu ile Danıştayca incelenmesine de karar verilmiştir.<sup>(11)</sup>

Sayıştay Kanununun 45 nci maddesinin son fıkrasında yer alan "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" aleyhine 4 kez Anayasa Mahkemesine gidilmiş ve itirazlar mahkemece reddedilerek fıkra Anayasaya uygun bulunmuştur. Daha sonra Danıştayca tekrar yapılan itiraz sonucunda ise önceki kararlarının tersine Anayasa Mahkemesi fıkrayı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. 1982 Anayasasına konulan hükümle tüm bu tartışmalar sona ermiş ve Sayıştay yine tek dereceli bir yargı yeri haline getirilmiştir.

Prof. Bedî N.Feyzioğluna göre de "Sayıştay çalışmalarını bir yargıç sıfat ve salâhiyetiyle hareket ederek yerine getirir. Bu sıfatına nazaran yaptığı iş de bir yargılamadır.

Sonuç olarak öğretide Sayıştayın yargı yetkisine haiz olduğu hususunda görüş birliği bulunmaktadır.

## II.BÖLÜM

### SAYIŞTAYIN YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ERKLERİ KARŞISINDAKİ DURUMU

Sayıştay'ın Montesque'nun klasik ayrımı olan yasama-yürütme-yargı erklerinden hangisine girdiği sorununa net bir yanıt vermek oldukça zordur. Bu yalnızca Türk Sayıştayına özgü bir durum değildir. Diğer ülke Sayıştayları da benzer yapılara sahiptir. Anayasal kimlik konusundaki tartışmalar oralarda da mevcuttur.

(10) Şeref Gözübüyük, *Yönetsel Yargı*, Ankara-1981, s.50-55

(11) Danıştay Dava Daireler Kurulu'nun 7.5.1965 gün ve 64/1007 65/89 sayılı kararı.

Sayıştayı yürütme organı içinde düşünemeyiz. Çünkü yürütme içinde yerelması, asli görevi olan yürütmenin denetlenmesi işlevini etkin şekilde yerine getirememesi demektir. Bu sebeple yürütmenin dışında ve yürütmeyi denetleyecek güçte teşkilatlanmıştır.

Sayıştayı yasama organı içine de sokmak mümkün değildir. Denetim işlevini yasama organı adına yapmasına rağmen kesin hüküm verme işlevini yasama organı adına değil, doğrudan anayasadan aldığı güçle yerine getirir. Yasama adına denetim yapmasına rağmen, yasamadan bağımsızdır. Başkan ve üyelerinin TBMM ce seçilmesi ise adına denetim yaptığı kurumun en doğal hakkıdır. Ancak bu seçim sisteminin, bağımsızlığı etkileyen bir unsur olmaması için bu kişilere Hakim ve Savcılara tanınan güvence ve teminatların tanınması gerekir. Bu da yetmez. Bu teminatların yasa ile değil Anayasa ile verilmesi gerekir. Aksi durumda güçlü bir iktidarın tasarruf alanları içine girmiş olurlar ki bu, bağımsızlığın üzerinde sallanan kılıç demektir. Bu husus bugünkü Anayasanın bir eksiğidir.

Yasamadan bağımsız olmasına rağmen, adına denetim yaptığı organla bilgi akımının bulunması, işin doğası gereğidir. Parlamento Sayıştay ilişkisi diğer ülkelerde etkin şekilde yürütmesine rağmen maalesef ülkemizde bu sistem yeterince iyi kurulamadığından istenilen tarzda işlememektedir. Dolayısıyla, TBMM kendi adına denetim yapan kurumun faaliyet sonuçlarından yeterince haberdar olamamaktadır. Bu sebeplerle rapor sistemini kurup, etkin şekilde işletecek anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılması gerekir.

Aynı şekilde Sayıştay'ı Klasik "yargı erki" ile birlikte sınıflandırmak ta zor gözükmemektedir. Bu yargısal yönünün reddi anlamına da gelmemelidir. Sayıştayın, yasama-yürütme-yargı erklerinden en çok yargı erki ile örtüşen yönleri vardır. Yargısal yönleri bile klasik yargıdan farklılıklar gösterir. Örneğin yargılama alanı, klasik yargı organlarına göre daha dar kapsamlıdır. Sorumlu tutulan şahıslar son derece sınırlıdır. Örgütsel yapısı ile de klasik yargıya benzemez. Türkiye genelinde örgütlenmeyen ve alt mahkemeleri olmayan bir kurumdur. Oysa Danıştay, Yargıtay gibi kurumlarda bu durumda bir yapılanma söz konusu değildir. Başkan ve üyelerinin teminatları da büyük ölçüde benzerlik gösterse de dayandıkları kaynaklar ile yapıları farklılık gösterir. Hakimlik ve Savcılık teminatı Anayasadan (139 ncu ve 140 ncu maddesinde düzenlenmiştir) kaynaklanmasına rağmen, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenmiştir. Diğer bir fark ise Anayasanın "yargı" bölümünün genel hükümler alt başlığı altında düzenlenen hususların (Mahkemelerin bağımsızlığı, hakimlik ve savcılık teminatı, Duruşmaların açık ve kararlarının gerekçeli olması ...) Sayıştaya uygulanmamasıdır.

Sayıştaya "yardımcı organ" gözü ile de bakılamaz. Bir kurum eğer ana organ ile sıkı bir ilişki içindeyse veya onun emri altındaysa yardımcı organ olarak isimlendirilebilir. Bu durum yargısal erkle de donatılmış bağımsız ve anayasal bir kurum olan Sayıştay için geçerli değildir. Sayıştayın görevleri hükümet veya parlamento tarafından verilen herhangi bir talimat yerine, anayasa ve yasalar tarafından belirlenmiştir.

Yüksek denetim organlarını dördüncü kuvvet olarak da değerlendiremeyeceğimize göre nasıl tanımlayabiliriz? Yüksek denetim organlarının anayasal kimlikleri ve kuvvetler ayrılığı içindeki tartışmalı konuları, görev ve yapılarının gereği olarak onlarla birlikte doğmaktadır. Bu sorun yalnızca Türk Sayıştayına özgü de değildir.

### III.BÖLÜM

#### **ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA SAYIŞTAY**

Bu başlık altında Anayasa Mahkemesinin Sayıştaya anayasal bir kurum olarak nasıl baktığı ile kuvvetler ayrılığı içinde nereye yerleştirdiği hususu incelenecektir. Bu açıdan Anayasa Mahkemesinin Sayıştaya ilişkin almış olduğu kararlar tahlil edilecektir.

Nisan 1969 dan günümüze Anayasa Mahkemesinin Sayıştayla ilgili 6 adet Kararının 5 tanesi 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45'inci maddesinin "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" şeklindeki son fıkrası hükmünün iptaline ilişkindir.<sup>(12)</sup> Bu davalar Danıştay Dava Daireler Kurulu veya Danıştay Başkanlığınca açılmış davalardır.

Bu davaların ortak özelliklerinden birisi Sayıştay denetimi ve yargısı sonucu aleyhine ilâm çıkan şahısların Danıştay'a gitmesi ve Danıştayın'da ilgili fıkra hükmünü Anayasa Mahkemesine götürmesidir. İkinci Ortak özellik bu davaların çok kısa zamanlarla açılmasıdır (1969-1973 yılları arasında 5 dava). Üçüncü ortak özellik bu beş davanın da konusunun ve davacı gerekçesinin aynı olmasıdır. Hepsinin konusunu 45' inci maddesinin son fıkrasının iptali istemi teşkil etmiştir. Bu kararlardan birinde (RG: Sayı 23474 tarih

-----  
(12) 17 Nisan 1970 tarih ve 13471 sayılı RG,17 Nisan 1970 tarih ve 13474 sayılı RG, 27 Nisan 1972 tarih ve 14171 sayılı RG,30 Nisan 1973 tarih ve 14522 sayılı RG,9 Kasım 1973 tarih ve 14707 sayılı RG



17 Nisan 1970; 16.1.1969 tarih ve 1967/19 esas sayılı karar) bu fıkra ile birlikte aynı kanunun "Bakanlıkların ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştayın istişari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir" diyen 105'inci maddesi de Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi bu maddenin tüzüklere ilişkin olan hükmünü Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. 4 ncü ortak özellik ise ilk 4 davada kendini göstermiştir: Aynı konu ve gerekçelerle 4 kez ve yakın tarihlerle Anayasa Mahkemesine giden Danıştayın 45 inci maddenin son fıkrasının iptal istemi reddedilmiştir.

Aynı gerekçelerle 4 kez 45'nci maddenin son fıkrasının Anayasaya aykırı olmadığı kararı veren Anayasa Mahkemesi anlaşılması güç bir şekilde 5'inci kararında bu fıkrayı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Adeta kurumsal bir inatla 5 yıl içinde 5 kez Anayasa Mahkemesine giden Danıştay'ı engelleyici anayasal bir hüküm 1961 Anayasasında mevcut değildi. 1982 Anayasası bu sakıncayı geçte olsa gidermiştir. "Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi" başlıklı 152 nci maddesinin son fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.

Özetlersek; Anayasanın 127 nci maddesine dayanarak verilmiş bulunan kesin hükümlerde, yargı niteliği bulunmadığı ve zimmete hükmeden ilâmlar şeklinde de olsa, subjektif hakların ihlâli niteliğinde olduklarını ve birer idari işlem niteliğini taşıdıklarını öne sürerek bu tasarrufların Danıştayın yargı denetimine bağlı tutulması, bir an için Sayıştayın yargı yetkisine haiz bir merci olduğu kabul edilse bile, Anayasanın 140. maddesi karşısında bu kararların temyiz yolu ile Danıştay'da incelenmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanununun 29. maddesine göre Sayıştay Başkanının Anayasa Mahkemesinde yaptığı sözlü açıklaması bu gerekçeleri çürütecek nitelikte olmuştur. Bu açıklama ile Sayıştay Başkanı şu noktaların altını çizmiştir:

1- Sayıştay ilâmlarının Danıştay'a götürülemeyeceği hükmü 832 sayılı kanunla yeni getirilmiş olmayıp Anayasanın 127'nci maddesindeki "Sayıştay sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar" ibaresinin tekrarı mahiyetindedir. Bu iptali istenen kanun fıkrası olmasa bile, Sayıştay ilâmları gene Sayıştay bünyesinde kesinleşecektir.

2- Sayıştay idari ihtilafları çözümleyen bir idari yargı mercii değildir. Öte yandan, Sayıştay ilâmlarının kesinleşmesi özel kanuna değil Anayasanın 127 nci maddesindeki ifadeye dayanır.

3- Anayasa "kesin" tabirini aynı veya gayri bir merciide yeniden inceleme yapılmamasını istediği hallerde kullanmıştır. Anayasanın dört maddesinde (75,127,142,152) görülen "kesin" terimleri hep bu anlamda kullanılmıştır. 127. maddedeki ibarenin diğerlerinden farklı olarak, bu anlam dışında kavranmasını haklı gösterecek bir hukuki sebep bulunamaz.

4- Anayasanın muhasip, gelir ve gider tahakkuk memuru, ikinci derece ita amiri durumundaki memurların vazifelerinden mütevellit mali mesuliyetlerini hükme bağlama yetkisini adli kazadan ayırıp, bir özel kuruluşa (Sayıştay'a) verirken genel olarak memurlar hakkında uygulanan subjektif sorumluluk prensibini terk etmiş, mesuliyet hukukuna dahil diğer bir prensibi, objektif sorumluluk prensibini kabul etmiştir. Objektif mesuliyet, kusuru şart olarak aramaz. Zarara ve fiil arasındaki illiyet rabitasını tazmin için kâfi görür.

Sayıştay Başkanının sözlü açıklamasının ardından mahkeme esasa geçmiş ve bu açıklamalar doğrultusunda fıkra hükmünü Anayasaya aykırı bulmamıştır. Ayrıca karar gerekçesinde şu hususlara da yer verilmiştir:

1- "Kesin hükme bağlama" görevi TBMM adına değil Anayasa ile doğrudan doğruya Sayıştaya verilmiş bir görevdir.

2- "Hükme bağlamak" terimi yargılama işlemi sonucunda ulaşılan kanaatin resmi şekilde beyanını ifade eder.

3- Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini inceleme sonucunda varacağı kanaatin beyanını "hüküm" olarak nitelediğine ve ona ayrıca "kesinlik" tanıdığına göre, sırf Sayıştay ile ilgili maddenin Anayasadaki yerine dayanan bir yoruma başvurarak Sayıştay "hükümlerine" "kesinlik" niteliğinin tanınmamasını ve Anayasadaki "kesin hüküm" deyimini "kesin idari karar" şekline dönüştürerek Danıştay'da yapılacak itirazlara konu kabul edilmesini öne süren bir görüşü, Anayasanın söz konusu hükmü karşısında benimsemeğe imkân yoktur.

Bir kuruluşun tasarruflarının niteliğinin, o kuruluşun Anayasadaki yerine göre değil Anayasa hükümlerine göre değerlendirilmesi gerektiği açık olarak ortadadır.

4-Kesinliğini açık bir Anayasa ilkesinden aldığı böylece meydana gelen Sayıştay ilâmlarının, idari işlem sayılarak Danıştayda açılacak iptal davalarına konu yapılması veya özel bir kuruluş kanunu olan Danıştay Kanununun 31'inci maddesindeki (idari yargı mercilerinden özel kanunlarına göre kesin olarak verilmiş olan ve üst idari yargı mercii bulunmayan yargı kararları) ifadesinin kapsamında sayılarak temyiz yolu ile Danıştay incelemesine bağlı tutulması mümkün değildir.

İptali istenen fıkra hükmü, Anayasanın 127 nci maddesinin tekrarı niteliğindedir. Ayrıca Anayasa ilkeleri etki ve diğer bakımdan eşit olup hangi nedenle olursa olsun birinin ötekine üstün tutulması mümkün olmadığından bunların bir arada ve hukukun genel kuralları göz önünde tutulmak suretiyle uygulanmaları zorunludur. Anayasada belli bir konuyu düzenleyen özel nitelikte bir ilke varken o konuyu da kapsamı içine alabilecek nitelikte bir genel ilke bulunsa bile onun değil, konuya özgü Anayasa ilkesinin uygulanması zorunludur.

5- Anayasa koyucu tarafından, bile bile maddeye konulduğu ve "kesinlik" deymi ile Sayıştay ilâmlarına karşı başkaca yargı yerlerine başvurulamamasının öngörülmüş bulunduğu Temsilciler meclisindeki görüşmelerin incelenmesinden de anlaşılmaktadır.<sup>(13)</sup>

Anayasa Mahkemesi yukarıda incelenen aynı nitelikteki dört kararın ardından, bu karar ve gerekçelerin tam tersi nitelikte beşinci bir karar olarak 45'inci maddenin son fıkrasını (Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz) iptal etmiştir.<sup>(14)</sup>

Sayıştay ilâmlarının Danıştay da incelenip incelenemeyeceği sorunu Anayasa Mahkemesi için yeni olmadığı gibi, Parlamento, basın ve Danıştay için de yeni bir konu değildir. 832 sayılı Sayıştay yasasından önce yürürlükte bulunan Sayıştay dairelerini birer hesap yargı yeri olarak kuran, Sayıştayca verilen ilâmları kendi bünyesi içinde kesin niteliğe kavuşturan ve ilâmların İcra İflas Kanununa göre infazını düzenleyen 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu Mecliste görüşülürken bu konu tartışılmışsa da sonunda Sayıştay ilâmlarının Sayıştay bünyesi içinde kesinleşmesi ilkesi benimsenmiştir.

24.2.1964 tarihli 521 sayılı Danıştay Kanunu Parlamentoda görüşülürken aynı konu uzun tartışmalara neden olmuş, Danıştay Kanun tasarısının 44 nci maddesinin Sayıştay kararlarına karşı Danıştaya başvurmaya olanak veren (E) fıkrası, Millet Meclisindeki görüşmeler sonunda benimsenmemiş, ancak, Sayıştayın "sorumluların hesap ve işlemler hakkındaki kesin hüküm"leri dışında kalan kararlarının Danıştayda incelenebileceği kabul edilmişken Cumhuriyet Senatosu bunu bile Sayıştayın Anayasal görev ve yetkilerine karışma sayarak uygun görmemiş ve sonuçta sözü edilen (E) fıkrası madde metninden tümüyle çıkarılmıştır. Yine 21.2.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu parlamentoda görüşülürken aynı konu uzun tartışma-

(13) Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 4, Sayfa 61-62, 68-69

(14) 9 Kasım 1973 tarih ve 14707 sayılı RG

lara konu olmuş, özellikle Millet Meclisi Anayasa Komisyonu konuyu tüm ayrıntılarıyla incelendikten sonra: "Komisyonumuz Sayıştayın Genel ve Katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını denetlerken aldığı sorumluların hesap ve işlemlerine dair kesin hükümlerin, Danıştayın yargı denetimine tabi tutulamayacağı (Millet Meclisi Anayasa Komisyonu Kararı No: I/486) sonucuna varmış ve Sayıştay Kanununun Anayasa Mahkemesinde iptal edilen 45 nci maddesinin son fıkrası "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz" şeklinde yasalaşmıştır.

Sayıştay ilâmları hakkında Danıştaya başvurulup vurulamayacağı konusunda Danıştayın yargısal inançları da aynı yönde olmayıp aksine son derece çelişik kararları vardır.

Anayasa Mahkemesinin Sayıştaya ilişkin aldığı diğer bir karar ile 832 Sayılı "Sayıştay Kanununun" 5 nci maddesi; 6 ncı maddesinin 3 ncü, 4 ncü, 5 nci fıkrası ve Geçici birinci maddesi Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. (15)

O zamanki Ana muhalefet Partisi Grubu adına açılan bu davada iptal isteminin gerekçesi oldukça kapsamlı hazırlanmıştır. Bu gerekçede Sayıştaya "yüksek yargı organı", veya "Yüksek Mahkeme" olarak bakılmıştır. Bu sebepten yargıyla ilgili genel hükümler, yargı bağımsızlığı, yargıç güvencesi gibi esasları düzenleyen Anayasanın 9,138,139 ve 140 ncı maddelerindeki ilkelerin Sayıştay ve Onun başkan ve üyeleri içinde geçerli olacağı belirtilmiştir. Sayıştay Kanununda iptali istenen maddelerle yapılan değişikliklerin, mahkeme bağımsızlığını, yargı bağımsızlığını ve yargıç güvencesini zedeleyen değişiklikler olduğu belirtilen bu gerekçe ile Sayıştayın yargısal yönü ve bağımsızlığının altı özenle çizilmiştir.

Gerekçede "iktidarın denetiminin, iktidar partisinin belirleyeceği insanlar eliyle yapılması, o denetimden bekleneni sağlaması her zaman kuşkuludur. Böyle bir denetim ancak iktidar karşısında bağımsız ve tarafsız olan insanlar eliyle yapıldığında anlamlı ve geçerlidir" denilmiştir.

Bu gerekçenin ardından kararın esası incelenmiş ve karar gerekçesinde Sayıştaya ilişkin Anayasa Mahkemesinin bakışını sergileyen hususlara da yer verilmiştir. Bunları sunmadan önce bu kararı, yukarıda incelenen kararlardan farklı, 1961 Anayasası döneminde değil 1982 Anayasası döneminde aldığını belirtmeliyiz.

-----  
(15) 23 Mayıs 1992 tarih ve 21236 sayılı RG

Kararda Sayıştayın bırakın yüksek mahkeme yönünü yargı organı olarak bile nitelendirilemeyeceği sonucuna varılırken şu gerekçeler gösterilmiştir: "Sayıştay, 1982 Anayasasının yargı bölümünde yer almıştır. Bu yeni düzenleniş biçimi Sayıştay'ın yüksek yargı yeri olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. Anayasada yüksek yargı organları ve yargı düzenleri tek tek sayılmıştır. Sayıştay yüksek yargı organları ve herhangi bir yargı düzeni arasında gösterilmemiştir. Nitekim Sayıştay, yargı bölümünün genel hükümleri ile hâkim ve savcılar ve yüksek mahkemeleri düzenleyen ayırımında değil, idari bir kuruluş olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulundan sonra gelen diğer bir ayırımıda yer almaktadır. Sayıştay yargı bölümünde yer almasına karşın 138-158. maddelerde belirlenen ve düzenlenen yargı organlarından değildir.

Sayıştay, Denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlama görevini TBMM adına yapmaktadır. Bu denetim, yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibariyle idari nitelikte bir tür denetimdir.

Sayıştay'ın gerek iç düzenlemesinde gerekse çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemeler gözlenmektedir. Bu düzenlemeler Anayasa koyucunun değil yasa koyucunun tercihinin sonucudur. Sayıştay Kanununda, inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan "yargılama", "hüküm", "temyiz", "içtihadı birleştirme" ve "ilâm" gibi terimlerin kullanılmış olması Sayıştay'ın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermez. Bu isimler altında ve çeşitli aşamalar durumunda yapılan çalışmalar denetim işlevi olup, hâkimler tarafından yargı gücü kullanılarak yapılan, uyuşmazlığın çözümü niteliğindeki işlerden değildir. Bu nedenlerle Sayıştay'ın yargı organı olarak nitelendirilmesi olanaksızdır.

1982 tarihli Anayasanın hazırlanışı sırasında Danışma Meclisince Sayıştay, hesap mahkemesi olarak nitelenmiş ve yüksek mahkemeler arasında sayılmıştır. Anayasa tasarisının MGK'nca incelenmesi sırasında ise Sayıştay yargı organı sayılmayarak Danışma Meclisi metni değiştirilmiştir. MGK'nca bu konuda yapılan değişikliğin gerekçesinde (... yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılabilceği göz önünde tutularak, Sayıştay, "ilk ve son derece hesap mahkemesidir." ibaresi metinden çıkartılmıştır...) denilmektedir. Anayasanın hazırlık çalışmalarının ilk aşamasında Sayıştay bir yargı organı olarak düşünülmesine rağmen son aşamada bundan vazgeçildiği açıkça görülmektedir.

Sayman ve diğerk kamu görevlileri, Sayıştay'ın kendilerini sorumlu tutan kararına karşı bir tür "itiraz" ile Sayıştay'da üst inceleme yoluna başvurabilmektedirler. Sorumluluğun saptanmasına ve sonucuna ilişkin kararlar Sayıştay'ca verilmektedir. Böyle bir yapı, yargının temeli olan sav, savunma ve karar sürecine aykırıdır. Ayrıca, bu tür başvuru yolları uyuşmazlığın temel çözüm yolu olan ve tarafların varlığına dayanan "dava" gibi değerlendirilemez.

Öbür yandan Sayıştay incelemelerinin son ve kesin nitelikte olduğunu göstermek üzere "kesin hüküm" terimi kullanılmıştır. Bu kararlar yargı yerlerince verilmiş ya da yargısal nitelikte hükümlerden değildir. Buradaki "kesinlik" yargısal anlamda değil, başka bir organca yeniden incelenememe ve değiştirilememe anlamındadır.

Bütün bunlar, Sayıştay'ın uyuşmazlıkları çözümle görevli bir yargı yeri olmadığını gösterir.

Yüksek Askeri Şûra ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları aleyhine yargı yoluna başvurulamaması bu kurumlara mahkeme niteliğini kazandıramayacağı gibi, Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay'ca verilen kesin hükümler aleyhine idari yargı yoluna başvurulamaması da Sayıştay'a yargı organı niteliğini kazandırmaz.

Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay, TBMM adına denetleme yapmak ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir. Anayasanın 9. maddesine göre yargı yetkisi, Türk Ulusu adına bağımsız Mahkemelerce kullanılır. Mahkemeler, yargı gücünü kullanarak yargılama yolları ile yasa kurallarını somut olaylara uygular ve taraflar arasındaki uyuşmazlıkları ve anlaşmazlıkları çözümler.

Bu nedenle TBMM adına denetim görevi yapan bir kuruluş, anayasal bir kuruluş olsa bile yargı organı değildir ve mensuplarına hâkimlerinkine benzer bir konum ve güvence tanınmasına anayasal dayanak bulunmamaktadır. Anayasanın 160. maddesiyle Sayıştay üyelerine tanınması öngörülen güvence ise, içeriği Anayasada değil yasalarda belirlenen özel bir tür yüksek memur güvencesidir. Bu nedenlerle Sayıştay üyelerinin güvencesi ile yargıç güvencesi birbirinden ayrıdır.

Sonuç olarak, Sayıştay, Anayasanın 160. maddesine göre, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan ki-

mi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki, çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hakimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamaz."

Anayasa Mahkemesinin Sayıştay'a ilişkin aldığı bu karar her yönüyle eleştirilebilecek nitelikte bir karardır. En önemli çelişki Anayasa Mahkemesinin kendi kararları arasında görülmektedir. Önceki kararlarında "ak" dediği ve bunu gerekçesiyle de açıklayan Yüksek Mahkeme, aynı konuya "kara" diyebilmiştir. Bu kararı eleştiri için fazla bir çabaya da pek gerek yoktur. Önceki kararları bu kararın eleştirisi niteliğindedir.

Sayıştayın "Yüksek Mahkeme" olarak nitelendirilemeyeceğini, Anayasada "yüksek mahkemeler" arasında sayılamaması gibi şekli bir unsura dayayan Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasasında kendisinin yüksek mahkemeler altında düzenlenmediğini gözden uzak tutmaktadır. Ayrıca bir kararında "... bir kuruluşun tasarruflarının niteliğinin, o kuruluşun Anayasadaki yerine göre değil, Anayasa hükümlerine göre değerlendirilmesi gerektiği açık olarak ortadadır" diyerek kendisi ile çelişkiye düşmüştür. Mahkeme kararında "Denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlama TBMM adına yapılmaktadır" diyerek Sayıştayın kesin hükümlerini de TBMM adına verdiği yanlışına düşmektedir. Anayasanın 160'ıncı maddesi Sayıştay'ın görevlerini üç grup halinde toplamış bulunmaktadır.

- a) Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek,
- b) Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,
- c) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak.

Görüldüğü gibi bunlardan ilk ikisi, Anayasanın kendisi tarafından verilmiş ve düzenlenmiş görevlerdir. Madde metninden de açıkça görüleceği gibi Anayasa, Sayıştaya yalnız denetim konusunu TBMM adına yapma görevi vermiştir. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevine ilişkin hükmü (TBMM adına) deyiminin dışına bırakmıştır. Zira 160. maddede yer alan bütün görevlerin TBMM adına yapılması öngörülseydi "TBMM adına" sözü maddenin baş tarafına konulur ve istenilen anlam ona göre sağlanırdı.

Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin Sayıştayın yargısal yönü konusundaki itirazının en önemli dayanağı olan "Türk Milleti adına değil TBMM adına kesin hüküm verdiği için mahkeme olamaz" tezi de havada kalmaktadır. Kesin hükme bağlama görevini yerine getirirken de TBMM adına denetim yapan bir kurum olmasına rağmen bağımsız bir şekilde yerine getirir. TBMM adına denetim yapması ondan bağımsız olmaması anlamına gelmez. Diğer ülke Sayıştayları da Parlamento adına ama bağımsız olan kurumlar olarak örgütlenmişlerdir. Denetim ve hüküm faaliyetleri, bağımsız olmayan bir kurumca zaten yerine getirilemez.

"Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu" ile "Sayıştay"ı aynı kefeye koyan gerekçelere de katılmak imkânsızdır. Bu kurulun görevleri idari nitelikte (adli ve idari yargı hakim ve savcılarının mesleğe kabul etme, atama ve nakletme ... işlemlerini yapar) görevlerdir. Bu kurul hüküm değil karar verir. Bu karara karşı yargı mercilerine başvurulamaması kararlarının idari nitelikte olma durumunu etkilemez. Oysa Sayıştay "kesin karar" veren idari bir mercii değil (ki olsaydı "kararları dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz hükmü" Anayasaya konmazdı) Kesin hüküm veren yargısal bir organdır. Anayasa koyucu "karar" yerine "hüküm" terimini bu yargısal yönü dolayısıyla bilerek seçmiştir. Anayasada "hüküm" terimi hep mahkemelerle ilgili maddelerde ve yargısal anlamda kullanılmıştır. Ayrıca "Hüküm" kelimesi doktrinde de bu anlamda kabul görmüş ve "karar" dan ayrı tutulmuştur.

Kararda, Sayıştay mensuplarına hakimlerinkine benzer bir konum ve güvence tanınmasına da dayanak bulunmadığı belirtilmiştir. Bu güvence bir yargı ve denetim organı olan Sayıştayın yasama ve yürütmeden "bağımsız" görev yapabilmesinin doğal sonucudur. Birçok ülkede de Sayıştay Mensuplarına hakimlere tanınan güvenceler tanınmıştır. Bunlar bir imtiyaz değil, tıpkı diğer mahkeme ve yargı kurumları gibi görevlerini yasama ve yürütmeden bağımsız olarak yapabilmelerinin gereğidir. Bu açıdan da karara katılmak mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin Sayıştay'a ilişkin aldığı en son karar "832 sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 4149 nolu Kanun"a ilişkindir. Bu kararı ile 832 sayılı Sayıştay Kanununun bazı maddelerinin yürürlüğünü durdurmuştur.<sup>(16)</sup> İptale ilişkin gerekçeli karar bu çalışmanın yapıldığı tarihe kadar resmi gazetede yayınlanmadığından burada yer verilememiştir.

-----  
(16) 26 Kasım 1996 tarih ve 22829 sayılı RG



## SONUC

Sayıştay ilk Anayasa olarak kabul edilen 1876 Kanunu Esasisi'den günümüze kadar bütün anayasalarda yer almış bir kurum olmasına karşın bu kurumun anayasal kimliği konusundaki tartışma neredeyse Sayıştay kadar eski bir tartışmadır. Sayıştayların yapısal ve işlevsel yönlerinin özellikleri bu tartışmaların kaynağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu durumun varlığını yadsımamak gerekir. Bu açıdan Sayıştayı yasama-yürütme-yargı erklerinden birisinin içine sokma çabası gerçekçi olmadığı gibi, Anayasa Mahkemesi tarzında, yargısal yönünü görmezden gelerek bu erkin dışına itme çabası da gerçeği yansıtmaz.

Türk Sayıştayının yargı ile özellikle de yüksek yargı ile örtüşen yönleri farklılıklarından daha fazladır. Kesin hüküm verme yetkisi anayasa ile tanındığından kararları aleyhine başka yargı organına gidilemez. Bu yön bile tek başına Sayıştaya yüksek mahkeme niteliği vermeye yeter. Her ne kadar Anayasada yargı bölümü içinde yer almasına rağmen "yüksek mahkemeler" arasında sayılmasa da bu şekilsel bir sorundur. 1961 Anayasasında da Anayasa Mahkemesinin Yüksek Mahkemeler başlığı altında düzenlenmediği unutulmamalıdır.

Sayıştayı klasik yargı kuruluşlarından ayıran özellikler de yok değildir. En temel husus asli görev farkıdır. Sayıştayların asli görevi yargı değil denetimdir. Yargısal yönü ise bu denetim işlevini tamamlayan yardımcı bir unsurdur. Yargısal yönü olmayan bir Sayıştay düşünülebilir ama denetim yönü olmayan bir Sayıştay düşünülemez. Diğer ülke Sayıştaylarının bazıları yargısal erkle donatılmış olmamalarına rağmen asli fonksiyonları ile ayakta dururlar. Diğer grup ülkelerde ise denetim bulguları Sayıştay bünyesinde kesinleşmektedir. Bu tarzda örgütlenen Sayıştaylar yargı gücü ile donatılmıştır. Fransız Sayıştayından esinlenerek kurulan Sayıştayımız da bu sınıf içine girmektedir. Yargısal erkle donatılan diğer ülke Sayıştaylarının mensupları da hakimlere benzer teminatlarla donatılmışlardır.

Klasik yargıdan farklılıkları olsa da, Türk Sayıştayının yargısal yönü kuruluşundan bugüne kadar hep varolagelmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Sayıştayın anayasal kimliğine ve yargısal yönüne nasıl baktığı konusunda bize ipucu verecek sayıda kararı mevcuttur. Bunlar incelendiğinde ise Anayasa Mahkemesinin bu konuda tutarlı kararlar vermediği görülmektedir. Kararları birbirleri ile ve kendi içinde çelişkilerle doludur. Bu sebeplerle ve ne yazık ki Anayasa Mahkemesi Sayıştayın anayasal kimliğine ışık tutamamıştır.

1982 Anayasasının Sayıştayı düzenleyen maddesi, eksikleri olan bir maddedir.Güçlü bir yürütme, özellikle güçlü bir Cumhurbaşkanı sistemine yönelerek parlamentoyu zayıf bırakmış olan 1982 Anayasası doğaldır ki parlamento adına denetim yapan kuruma da aynı gözle bakacaktır.

Dolayısıyla güçlü bir Sayıştayın varlığının olmazsa olmaz şartının güçlü bir parlamento olduğu söylenebilir.

## KAYNAKÇA

**ALPTÜRK, Gül;** "INTOSAI Denetim Standartları";  
Sayıştay Dergisi; Sayı 1

**AYDIN, A.Rıza;** "Sayıştaya ilişkin Görüş ve Eleştirilerden Seçmeler";  
Mali Hukuk Dergisi ;Yıl-13; sayı- 76

**BİLGE, Necip;** Medeni Yargılama Hukuku Dersleri (1967)

**GÖZÜBÜYÜK, Şeref ;** Yönetmelik Yargı; Ank-1981; S.Yayımları

**GÖZÜBÜYÜK,Şeref;** Türk Anayasa Metinleri;SBF Yayınları No: 496;  
Ankara 1982

**GÜRSU, Cengiz;** "Dünya Sayıştaylarının Konum ve işlevleri";  
Mali Hukuk Dergisi ;Yıl: 13; Sayı 73

**ONAR, Sıddık Sami;** İdare Hukukunun Umumi Prensipleri;  
İstanbul,1952; Cilt- 3

**ÖZTÜRK, Kâzım;** T.C.Anayasası (1961); C III.

**TANİLLİ, Server;** Anayasalar ve Siyasal Belgeler, İstanbul- 1976

Gerekçeli Anayasa Önerisi;A.Ü. SBF yayınları No:497

Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay; Ank-1973; Sayıştay yayınları , No: 8

Federal Alm.Sayıştayı ile ... ; T.C. Sayıştay 125. yıl yayınları, No: 26/8

Hollanda Sayıştayında İncelemeler; T.C.Sayıştay 125. yıl yayınları;No: 20/2

İngiltere Sayıştayında incelemeler, Sayıştay yayınları,No: 32

Yeni Anayasa ve Sayıştay; Sayıştay yayınları: 15/1 ; Ank. Mayıs 1982