

TÜRK VE ALMAN SAYIŞTAYLARI

(RECHNUNGSHOFE İN DER TÜRKEİ UND İN DEUTSCHLAND)

Yrd.Doç.Dr. Bülent KENT*

ÖZET

Sayıştayların güçler ayrılığı ilkesinin uygulandığı ülkelerde hangi güce, bir başka ifade ile yasama, yürütme ve yargı organlarından hangisine bağlı olduğu bir çok ülkede hala önemli bir tartışma konusudur. Bu çalışmada Sayıştayların hukuki statüleri, görevleri ve üyelerinin atanmaları konuları karşılaştırılmalı şekilde değerlendirilmiştir. Öncelikle Türk ve Alman Sayıştaylarının tarihsel gelişimi ve örgütlenişi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler

Türkiye ve Almanya'da Sayıştaylar, Sayıştayların hukuki statüleri, Sayıştay üyelerinin seçilmesi.

ZUSAMMENFASSUNG

İn einigen Ländern bestehenseit vielen Jahrzehnten unterschiedliche Auffassungen über die Zuordnung der Rechnungshöfe im Rahmen der Gewaltenteilung. İn der vorliegenden Arbeit wurde die verfassungsrechtlichen Stellung, Aufgaben und Aufbau der Rechnungshöfe, die Ernennung der Mitglieder der Rechnungshöfe im deutsch –türkischen Vergleich untersucht.

Schlüsselwörter

Rechnungshöfe in der Türkei und in Deutschland, Aufgaben und verfassungsrechtliche Stellung Rechnungshöfe, Mitglieder der Rechnungshöfe.

* Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi.

GİRİŞ

Kökleri Çin ve Hindistan'a dayanan "kamu mali idaresinin" amacı düzenli ve sorumlu "mali denetimini" sağlamak olarak görülmektedir¹. Kamu maliyesinin daha çok halktan toplanan vergi ve diğer gelirler ile oluşturulduğu, aslında bu varlıkların devletin kendisinin olmadığı bunların "yabancılık" unsuru taşıyan kavramlar olduğu bu nedenle de en iyi şekilde değerlendirilebilmesi için hesap verme ya da hesap verilebilme anlayışının kamu mali sistemde yerleştirilmesi gerektiği daha Roma İmparatorluğu döneminde kabul edilmekteydi².

Mutlak yönetimlerde yürütme içi mali denetim, yürütmenin kendi kendisini bir başka ifade ile "öz denetimi" (Selbstkontrolle) ile gerçekleşmekteydi. Ancak hükümdarlar bu denetimin yetersiz olduğunu düşünerek denetim yapacak ayrı kurumlar oluşturmuşlardır³. Bu kurumlar zaman içerisinde farklı isimlerle anılmışlardır. Örneğin Almanya'da Rechenkammer (Hesap dairesi) ya da Rechnungshöfen (Sayıştay) gibi.

Parlamente sisteme geçildikten sonra uzun tartışmaların ardından bütçeyi kararlaştıran kurumun yani parlamentonun, bütçenin uygulanması konusunda da denetim hakkına sahip olduğu anlayışı kabul edilmiştir⁴. Yine bu dönemde dağıntık durumda olan mali denetim organlarının birleştirilmesi yoluna gidilmiş ve bu mali denetim organları arasında da Sayıştaylar ön plana çıkmaya başlamıştır⁵. Zamanla da bugünkü geçerli olan sistem yani, kamu yönetimi mali denetiminin, parlamento ile Sayıştayların ortak çalışması ile yerine getirildiği sistem meydana gelmiştir⁶.

Bugün için kamu yönetiminde geniş kapsamlı mali denetim sisteminin kurulabilmesi için önemli unsurların olması gerektiği kabul edilmektedir⁷. Bunlar;

Yürütmenin kendi iç mali denetimi (Finanzkontrolle innerhalb der Exekutive),

Bağımsız Sayıştaylar aracılığıyla mali denetim ve (Finanzkontrolle durch einen-unabhängigen- Rechnungshof),

¹ Hans Reger, Bemerkungen zur Finanzkontrolle, Theorie, allgemeine Sach- und Rechtsfragen, Reform, VerwArch, Bd. 66 (1975), s. 195.

² Markus Heinzen, in: Ingo von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band, 3, München 2003, Art.114, s. 1066; Reger, s. 198.

³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, s. 451.

⁴ Carsten Brodersen, Rechnungsprüfung für das Parlament in der konstitutionellen Monarchie, 1977, s. 26; Ender Etem Atay, İdare Hukuku, Ankara 2006, s. 190.

⁵ Brodersen, s. 27.

⁶ Brodersen, s. 27 v.d.

⁷ Stern, s. 451.

Parlamentolar aracılığıyla mali denetim faaliyetlerinden oluşmaktadır (Finanzkontrolle durch die gesetzgebenden Körperschaften).

I. Türk ve Alman Sayıştayları

A. Tarihsel Gelişim

Tarihsel gelişim içinde devlet yönetim şekli ne olursa olsun yani, gerek mutlak yönetimlerde, gerekse parlamenter sistemlerin tamamında mali denetimi yapacak bağımsız bir kurumun varlığına hep ihtiyaç duyulmuştur. Farklı ülkelerde zaman içinde kurulan Sayıştayların diğer Devlet kurumlarına oranla birbirleriyle çok daha fazla benzerlikleri olduğu göze çarpmaktadır⁸.

Türkiye’de Sayıştay 19. yüzyılda başlayan yenileşme hareketleri çerçevesinde dönemin padişahı tarafından 29 Mayıs 1862 tarihli “İrade-i Seniyye” ile kurulmuştur. İlk kuruluş statüsü bir nizamname olan Sayıştay 1876 Anayasasında anayasal bir kuruluşa dönüştürülmüştür⁹. 1920-1923 arasında daha önce Sayıştay’ca yürütülen kimi görevler TBMM üyeleri arasında seçilen bütçe denetimi ile görevli geçici bir komisyon aracılığıyla yerine getirilmiştir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 24 Aralık 1923 tarih ve 374 sayılı “Divan-ı Muhasebatın Sureti İntibahına Dair Kanun” çıkarılarak cumhuriyet döneminde Sayıştay yeniden kurulmuş ve 1924 Anayasasınının 100. maddesinde yer almış böylece de 1876 Anayasasında olduğu gibi tekrar anayasal bir kuruluş haline getirilmiştir¹⁰. 374 sayılı kanunda Sayıştay’ın görev ve yetkilerine yer verilmemiş eski mevzuatın uygulanması ile yetinilmiştir¹¹. 1924 Anayasası, Sayıştay’a idare teşkilâtı ve hiyerarşisi içinde bir mevki vermemiş, onu icra ve idare uzvundan tamamen müstakil ve TBMM’ne doğrudan doğruya bağlı ve onun namına idare üzerinde murakabe yetkisini haiz bir anayasa müessesesi saymıştır¹².

01 Haziran 1934 tarihinde Sayıştay’ın kuruluş ve işleyişini yeniden düzenleyen 2514 sayılı “Divan-ı Muhasebat Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 1961 Anayasasına gelindiğinde ise Sayıştay, Anayasasınının 127. maddesinde ve “Yürütme” bölümünde

⁸ Peter, Benin/ Zdenko, Konvicka, Finanzkontrolle International Gesehen, Wien 1967.

⁹ A. Şeref, Gözübüyük, Sayıştay, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, No: 3-4, s. 303.

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Cumhuriyetin 50. yılında Sayıştay, Ankara 1973; Atay, s. 190; Atilla İnan, Bütün Yönleriyle Türk Sayıştay’ı, Ankara 1992, s. XIV; Abdullah Uz, Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay’ın Yargısal Kimliği, AÜHFYD Yıl 2005, s. 361-374.

¹¹ Gözübüyük, s. 304.

¹² Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 2, İstanbul 1966, s. 790.

düzenlenmiştir. Böylece Sayıştay Yürütme uzvu içinde yer almıştır. Ancak bunun yanında 1924 Anayasasında idare içinde yer alan idari ve askeri kaza teşkilatı da 1961 Anayasası ile yargı düzeni içinde düzenlenmiştir¹³. Sayıştay'ın bahsedilen gelişmelere ve 1961 Anayasa hükmüne uyumunu sağlamak üzere de 21 Şubat 1967 tarihinde 832 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır.

1982 Anayasasının 160. maddesine göre, Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan ve yine 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevlerini de yerine getiren bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır.

Almanya'ya baktığımızda ise mali denetimin kökenleri 14. yüzyıllara kadar gitmektedir. Almanya topraklarında kurulan, Alman devletlerinin yönetim şekillerine göre mali denetimi yapan kurumlar da değişiklik göstermektedir. Sayıştay benzeri ilk yüksek mali denetim organı Almanya'da 1707 yılında Sachsen Devletinde daha sonra 1714 yılında da Prusya'da kurulmuştur. Sachsen ve Prusya'da kurulan bu yüksek mali denetim organlarının görevleri ve idari yapıları, statüleri birbirlerinden oldukça farklılık göstermektedir. Ancak bu idari farklılıklardan öte o dönemde tartışılmaya başlanan ve hala tartışılan önemli bir konu vardır: Yüksek mali denetim organlarının kral ve kralın hükümeti ile ilişkisi nasıl olmalıdır. Bir başka ifade ile mali denetimi yapacak bu kurumlar bağımsız mı olmalı ya da merkezi yönetim içinde mi örgütlenmelidir. 1824 yılında yapılan bir düzenleme¹⁴ ile yüksek mali denetim organının¹⁵ devletin tüm gelir ve giderlerini denetlemekle görevli “bağımsız” bir kurum olduğu vurgulanmıştır¹⁶.

Mali denetim konusunda Almanya'da ilk anayasal düzenleme 11 Ağustos 1919 tarihli Weimar Cumhuriyeti Anayasasının 86. maddesinde yer bulmaktadır. İlgili madde de hem yüksek mali denetim organının görevleri belirtildiği gibi hem de “hükümete karşı bağımsız olduğu” ve ancak “hukuki düzenlemelerle” bağlı olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Bugün geçerli olan 1949 tarihli Federal Almanya Anayasasının 114. maddesi

¹³ Onar, s. 792.

¹⁴ Instruction für die Oberrechnungskammer vom 18.12.1824.

¹⁵ Bu dönemde yüksek mali denetim organı “Oberrechnungskammer” olarak adlandırılmıştır.

¹⁶ Stern, s. 411.

mali denetim ile ilgili kuralları içermektedir. İlgili maddenin 2. fıkrasına göre üyeleri yargıç bağımsızlığına sahip olan Federal Sayıştay (Bundesrechnungshof) Federal Hükümetin (Bundesregierung) hesap ve bütçe uygulamalarının bütçe kanunu ve ilgili mevzuata uygunluğunu denetler. Federal Hükümet ile Federal Meclis (Bundestag) ve Federal Konsey'e (Bundesrat) her yıl rapor verir. Federal Sayıştay'ın diğer yetkileri 1950 tarihli "Sayıştay'ın kurulması ve görevlerine ilişkin Kanun" da (Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes) düzenlenmiştir¹⁷. Ancak bu Kanun 1985 tarihli "Federal Sayıştay Kanunu" (Bundesrechnungshofgesetz¹⁸- BRHG) ile ortadan kaldırılmıştır. Bugün Almanya'da geçerli olan Kanun 1985 tarihli Federal Sayıştay Kanunudur.

B. Türk ve Alman Anayasalarında Sayıştay

Türk Sayıştay'ı 1982 Anayasasında öngörülmüş bir organ olduğu için Anayasal statüde bir kuruluş olduğu kabul edilmektedir¹⁹. Bu nedenle kanun koyucu Sayıştay'ı ortadan kaldırmayacağı gibi Anayasada belirtilen görevlerine aykırı düzenlemeler de yapamaz²⁰. Alman Anayasasında da Federal Sayıştay öngörülmüştür. Ancak doktrinde Anayasal bir organ (Verfassungsorgan) olarak kabul edilmemektedir²¹. Hükümete karşı bağımsızlığının vurgulanması için "Federal Organ" (Bundesorgan) olarak nitelendirilmektedir²².

1. 1982 Anayasasında Sayıştay

Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen Sayıştay 1982 Anayasasının üçüncü kısmın üçüncü bölümünde "Yargı" başlığı altında 160. maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. İlgili maddeden anlaşılacağı gibi Anayasa koyucu yargı işlevine ağırlık tanıyarak, Sayıştay'ı "yargı" bölümünde düzenlenmeyi uygun görmüştür. Ancak yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır²³.

¹⁷ BGBl. I. S. 765.

¹⁸ BGBl, Is. 1445.

¹⁹ Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, 7. Basım, Bursa 2008, s. 143; Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku, 2. Bası, Ankara 2006, s. 99.

²⁰ Gözler, (İdare), s. 143.

²¹ Heintzen, s. 1073; Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/Herzog, Roman, Grundgesetz-Kommentar, München, 1997, Art. 114, Rn. 25.

²² Heintzen, s. 1073.

²³ Atay, s. 191; Gözler, (İdare), s. 144; Metin Günday, İdare Hukuku, 6. Basım, Ankara 2002, s. 373; İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul 2006, s. 219.

2. Alman Federal Anayasasında Sayıştay

Alman Federal Sayıştay'ı, Federal Anayasanın onuncu bölümünde “Mali Rejim” başlığı altında 114. madde de düzenlenmiştir. Maddenin 1. fıkrasında Federal Maliye Bakanının, Federal Hükümetin ibrası için Federal Meclise (Bundestag) ve Federal Konseye (Bundesrat) bütün gelirler ve giderler, hazinenin malları ve borçları konusunda arkadan gelen mali yıl için hesap vermek zorunda olduğu düzenlenmiştir.

Maddenin 2. fıkrasına göre ise, üyeleri yargıç bağımsızlığına sahip olan Federal Sayıştay, hesapların ve bütçenin iktisadiliğini (Wirtschaftlichkeit) ve usulüne uygunluğunu (Ordnungsmassigkeit) denetlemektedir. Düzenlemede hangi kurumların mali denetiminin Federal Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmemiştir. Federal Bütçe Yönetmeliğinin (Bundeshaushaltsordnung) 92 ile 104. maddelerinde Federal Sayıştay'ın denetimi altında bulunan kurumlar belirtilmiştir. Buna göre Federal devletin yıllık gelir ve giderleri yanında, Sosyal Sigortalar Kurumu, Federal idare dışında yer alan ve özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan kamu kurumları, yine bütün yargı organları, savunma, kara yolları, demir yolları, Posta ve Telekom ile ilgili kurumlar Federal Sayıştay'ın mali denetimi altında bulunan kurumlara örnek gösterilebilir. Federal Yüksek İdare Mahkemesinin bir kararına göre Federal bütçeden yardım alan özel hukuk kişileri de Federal Sayıştay'ın mali denetimi altında bulunan kurumlar arasında sayılmaktadır²⁴. Federal Sayıştay yaptığı denetimler ile ilgili de Federal Hükümet, Federal Meclis ve Federal Konseye her yıl rapor vermektedir. Ayrıca Federal Sayıştay'ın diğer yetkilerinin federal bir yasa ile düzenleneceği öngörülmüştür.

Federal Anayasanın 114. maddesi mali kontrol ile ilgili Anayasadaki tek düzenlemedir. Bu nedenle Federal Devletin mali kontrol sistemini kuran önemli bir özelliğe sahiptir²⁵. Anayasasının 109. maddesinin 1. fıkrasına göre Federasyon ve eyaletler, bütçe rejimlerinde özerk olup birbirlerine bağlı değildir. Bu nedenle eyaletler Federal Anayasanın 114. maddesi ile bağlı olmayıp kendi yaptıkları kanunlar ile mali denetimlerini yerine getirmektedirler. Eyaletlerde de yüksek kamu kurumu (als oberste Landesbehörden) olarak “Eyalet Sayıştayları (Landesrechnungshöfe) görev yapmaktadır²⁶.

Yerel Yönetimler için de ayrı bir mali denetim sistemi oluşturulmuştur. Buna göre yerel yönetimlerin mali denetimi “yerel yönetim mali denetim görevlileri”

²⁴ BVerwG, Urteil vom 28.02.1986; BVerwGE 74, 58 (61).

²⁵ Heintzen, s. 1066; Stern, s. 420.

²⁶ Heintzen, s. 1080.

(örtliche Rechnungsprüfungsämter) ve “eyalet kontrol kurumları” (überörtliche Prüfungsinstitutionen) tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetim mali denetim görevlileri belediye meclislerine bağlı olarak görevlerini yerine getirirken, eyalet kontrol kurumları, eyalet idari teşkilatı içinde yer almayıp bağımsız olarak, ayrı bir statüyle denetim görevlerini yerine getirmektedirler²⁷. Ancak Bremen, Rhenland-Pfalz ve Schleswig-Holstein eyaletlerinde ayrıca eyalet kontrol kurumları oluşturulmamış bu kurumun görevleri eyalet Sayıştaylarına devredilmiştir.

II. Sayıştay Yüksek Bir Mahkeme midir?

Sayıştay’ın yüksek bir mahkeme olup olmadığı ya da yargılama görevi yapıp yapmadığı hem Türkiye’de hem de bir çok ülkede tartışmalı konulardan birisidir. Avrupa birliği ülkelerinde de bu konuda farklı düzenlemeler bulunmaktadır.

Türkiye’de Sayıştay’ın mahkeme olup olmadığı ile ilgili tartışmalar 1924 Anayasasının hazırlık çalışmalarına kadar uzanmaktadır. 1924 Anayasası Sayıştay’ı “Mali İşleri” bölümünde 100 ve 101. maddelerde düzenlemekteydi. 1961 Anayasasında ise Sayıştay “ İktisadi ve Mali Hükümler” bölümünde 127. maddede düzenlenmiştir²⁸.

Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasasının yürürlük döneminde Sayıştay’ı yüksek bir yargı yeri niteliğinde görmüş ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasında yer alan “Sayıştay’ca verilmiş ilamlar aleyhine Danıştay’a başvurulamaz” kuralını Anayasaya uygun bulmuştur²⁹. Yüksek Mahkeme ancak daha sonra, yine 1961 tarihli Anayasanın yürürlük döneminde, Sayıştay’ca verilen ilamlar aleyhine Danıştay’a başvurulamayacağını belirten 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasını, Anayasaya aykırılık nedeniyle iptal etmiştir³⁰. Danıştay, Sayıştay Kanununun 45. maddesinde düzenlenen kuralın iptali için beş kez Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi, dört kararında “Sayıştay’ca verilen ilamlar aleyhine Danıştay’a başvurulamaz kuralının Anayasaya aykırı olmadığına³¹; beşinci kararında ise Anayasaya aykırılığına ve iptaline karar vermiştir³².

²⁷ Stern, s. 420.

²⁸ Uz, s. 362.

²⁹ Anayasa Mahkemesi’nin E. 67/13, K. 69/5 ve 14-16.1.1969 tarihli kararı. R.G. 14.4.1970-13471.

³⁰ Anayasa Mahkemesi’nin E.72/56, K.73/11 ve 6.3.1973 tarihli kararı. R.G. 9.11.1973-14707.

³¹ Anayasa Mahkemesi’nin E. 67/13, K. 69/5 ve 14.1.1969 tarihli kararı. R.G. 14.4.1970-13471.

Anayasa Mahkemesi’nin E. 67/19, K. 69/6 ve 16.1. 1969 tarihli kararı. R.G. 17.4.1970-13474.

Anayasa Mahkemesi’nin E. 71/24, K.71/55 ve 10.6.1971 tarihli kararı. R.G. 27. 4.1972-14171.

Anayasa Mahkemesi’nin E. 72/20, K. 72/55, 17.10.1972 tarihli kararı. R.G. 30.4.1973-14522.

³² Anayasa Mahkemesi’nin E. 72/56, K. 73/11, 6.3.1973 tarihli kararı. R.G. 9.11.1973-14707.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ı yüksek mahkeme kabul ettiği ilk kararında sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmadığını, Sayıştay'ın bu işlevini doğrudan doğruya bağımsız bir yargı yeri olarak yerine getirdiğini, Anayasanın Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemleri hakkındaki hükümlerini kesin saydığına göre, Sayıştay ilamlarının hangi yolla olursa olsun Danıştay'da incelenmesinin söz konusu olmadığını belirtmiştir³³.

Yüksek Mahkeme, Sayıştay'ı yüksek mahkeme olarak görmediği kararında ise, Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini bağımsız yargı yeri olarak değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına hükme bağladığını ifade ederek, yargı yetkisinin Anayasanın 7. maddesine göre Türk ulusu adına ancak bağımsız mahkemelerce kullanılabileceğini ve böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapan bir kuruluşun yargı yeri sayılamayacağını vurgulamıştır. Yüksek Mahkeme ayrıca adli, idari ve askeri yargı dışında bir yargı düzeninin Anayasada öngörülmediğini böylece, Sayıştay'ı kendine özgü (sui generis) bir hesap mahkemesi olarak öngörmek, bir merciin yargı yetkisiyle donatılabilmesi için Anayasada açık kural bulunması gerektiği yolundaki ilkeye aykırı olacağını da ifade etmiştir³⁴.

Anayasa Mahkemesinin, Sayıştay ile ilgili yukarıda değinilen ve birbiriyle çelişen kararlarındaki yaklaşımı doktrinde haklı olarak eleştiri konusu yapılmıştır³⁵. Onar'da bu konuda; Sayıştay'ın yürütme organı içinde müstakil bir müessese olduğunu, Sayıştay'ın bir yargı organı olmadığını, ancak sorumluların hesap ve işlemlerini inceleyip karara bağlarken kazai usullerle, yargılama yolu ile hareket ettiğini, bunların maddi bakımdan kazai olmasının Sayıştay'ı müstakil bir yargı organı yapmayacağını ve bu nedenle Danıştay'ın kazai murakabesine tâbi olması gerektiğini belirtmiştir³⁶.

1982 Anayasasında ise Anayasa koyucunun Sayıştay'ı Anayasanın "yargı" bölümünde düzenlemesine rağmen, Anayasa Mahkemesine göre, Anayasanın "yargı" bölümünde düzenlenmiş olması 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 gösterilmemiştir³⁷. Gerçektende Sayıştay, Anayasanın yargı bölümünün genel

³³ Selim, Kaneti, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", in I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3. Kitap, Ankara 1990, s. 1008 vd.

³⁴ Anayasa Mahkemesi'nin E. 72/56, K. 73711, 6.3.1973 tarihli kararı. R.G. 9.11.1973-14707.

³⁵ Gözübüyük/Tan, s. 107 vd.

³⁶ Onar, s. 794.

³⁷ Anayasa Mahkemesi'nin E. 1990/39, K. 1991/21 ve 11.07.1991 tarihli kararı. R.G. 23.5.1992-21236.

hükümleri ile hakim ve savcılar ve yüksek mahkemeleri düzenleyen ayırımında değil, idari bir kuruluş olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'ndan sonra gelen diğer bir ayırımında yer almaktadır. Bu nedenle Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümünde yer almasına karşın Anayasada düzenlenen yargı organlarından değildir³⁸.

Bu görüşün aksine öğretilerde Sayıştay'ın mahkeme olarak kabul edilmesi gerektiğini savunanlarda bulunmaktadır³⁹. Örneğin Gözler'e göre; "...Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve gider, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyetini bir yargı faaliyeti olarak kabul ettiğimize göre bu faaliyeti dolayısıyla Sayıştay'ı da bir mahkeme olarak kabul etmek gerekir. Dolayısıyla Sayıştay da def'i yoluna başvurabilir"⁴⁰.

Karşılaştırmalı hukuka bakıldığında ise bazı ülkelerde Sayıştaylara yargı yetkisi verilirken, diğer ülkelerde bu tür bir yetkinin söz konusu olmadığı gözlenmektedir. Nitekim Almanya, İngiltere, Hollanda ve Luxemburg Sayıştay'larının yargı yetkisi olmadığı halde, Fransa, Belçika, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi bazı Kıta Avrupası ülkelerinde Sayıştay'ların yargı yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda; İtalya, İspanya, Portekiz Sayıştay'larında üyeler yargıç unvan ve statüsüne sahiptir. Yunanistan Sayıştay'ının ise 116 üyesinden 24'ü yüksek yargıç statüsündedir⁴¹.

İtalyan Anayasasında Sayıştay, Anayasanın dördüncü kısmın birinci bölümünde "Yargı" başlığı altında 103. maddede düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında kamu idaresine karşı yargılama görevini Danıştay'ın ve idari yargı alanında görev yapan diğer mahkemelerin yerine getireceği düzenlendikten sonra, ikinci fıkrada açıkça Sayıştay'ın kamu maliyesi konusundaki uyuşmazlıklarda "yargılama görevini" ve bunun yanında ilgili yasanın belirttiği diğer görevleri de yerine getireceği belirtilmiştir. Düzenlemeden de anlaşılacağı gibi Sayıştay da Danıştay gibi yargılama görevini yerine getiren bir idari mahkeme olarak kabul edilmektedir. Yine Anayasanın 111. maddesinde Danıştay'ın ve Sayıştay'ın yargılamaya ilişkin kararlarına karşı temiz mahkemesine (Kassationshof) gidilebileceği de yer almaktadır.

Yunanistan Anayasasında Sayıştay, Anayasanın dördüncü kısmın ikinci bölümünde "Yargı" başlığı altında 98. maddede düzenlenmiştir. Anayasanın 93. maddesinin birinci fıkrasına göre, mahkemeler adli, idare ve caza mahkemeleri

³⁸ Gözübüyük/Tan, s. 111; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 219.

³⁹ Kaneti, s. 1009.

⁴⁰ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 6. Baskı, Bursa 2008, s. 437.

⁴¹ Uz, s. 361.

olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Areopag (Yargıtay) adli ve ceza mahkemeler alanında temyiz mahkemesi olarak görev yaparken, Danıştay da idare mahkemelerinin verdiği kararlara karşı temyiz mahkemesi işlevini yerine getirmektedir. Yargılama konusunda Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen ve Danıştay ile beraber idari yargı alanında görev yapan bir yargı organı olan Sayıştay özel bir konuma sahiptir⁴². Sayıştay, kadro ve ödenek dağıtım işleri ya da politik, askeri ve yerel yönetim birimleri yöneticilerinin her türlü kasti ya da ihmali faaliyetleri sonucunda, devlete, yerel yönetime ya da başka herhangi bir kamu hukuku tüzel kişisine verdikleri zararlar konusundaki uyuşmazlıkları karara bağlamaktadır⁴³. Yani Yunan Sayıştay'ının bazı kamu görevlilerinin mali sorumluluklarının tespiti işlemi bir yargı işlemi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle de Anayasanın 98. maddesinin son fıkrasına göre Sayıştay'ın bu madde de belirtilen görevleri yerine getirirken verdiği kararlar aleyhine Danıştay'a dava açılmayacağı belirtilmiştir. Bu durum Türkiye'deki 1961 Anayasasının Sayıştay ile ilgili düzenlemesine benzemektedir. 1961 Anayasası Sayıştay'a bazı kamu görevlilerinin sorumluluklarının saptanması görevini vermiş, böylece Sayıştay yargı görevleri de olan bir kuruluş olarak kabul edilmiştir⁴⁴.

Yunanistan Anayasasının 98. maddesinde Sayıştay'ın görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Sayıştay, 2001 yılına kadar sadece Devlet başta olmak üzere yerel yönetimlerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin harcamalarını denetlerken, 2001 yılında ilgili madde de yapılan değişiklik ile taraflardan birisinin Devlet ya da kamu tüzel kişisi olduğu ve "yüksek mali değere" sahip sözleşmelerin denetiminde de yetkili kılınmıştır. Yine hesap vermekle yükümlü olan kamu görevlilerinin, yerel yönetim ve diğer kamu kurumu yöneticilerin hesaplarını denetlemek (die Prüfung der Rechnungslegung der rechnungspflichtigen Beamten und der Selbstverwaltungskörperschaften oder sonstiger juristischer Personen) gibi görevleri de yer almaktadır. Sayıştay'ın görevleri arasında iki konu hakkında rapor sunmasına da yer verilmiştir. Bunlardan birincisi emeklilik süresi ya da emeklilik ücreti ile ilgili yasa tasarıları hakkında ya da kendisine başvuru olan diğer ilgili yasa tasarıları hakkında Anayasanın 73. maddesinin 2. fıkrası gereğince rapor sunmaktır. Diğeri de devletin mali yıl hesapları hakkında rapor hazırlamak ve meclise sunmak olarak düzenlenmiştir.

Alman Federal Anayasasının 114. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen "Federal Sayıştay" (Bundesrechnungshof) kavramı ile "hesap denetim kurumu"

⁴² Julia İliopoulos-Strangas, "Grundrechtsschutz in Griechenland", in: Peter Haberle (Hrsg), Jahresbuch des öffentlichen Rechts, Band 32, Tübingen 1983, s. 433.

⁴³ İliopoulos-Strangas, s. 433.

⁴⁴ Gözübüyük/Tan, s. 105.

(Rechnungsprüfungsbehörde) anlaşılmaktadır⁴⁵. Prusya Krallığı döneminde de o zamanki adıyla “Oberrechnungskammer” olarak anılan Sayıştay, devletin gelir ve giderlerini denetleyen bir “hesap denetim kurumu” olarak görülmekteydi⁴⁶. Bugün Federal Sayıştay herhangi bir bakanlığın ya da kamu kurumunun hiyerarşisine dahil olmadan, Anayasa ve Sayıştay Kanununda kendisine verilen görevlerini yerine getiren “en yüksek kamu kurumlarından” birisi (oberste Verwaltungsbehörde) olarak kabul edilmektedir⁴⁷. Federal Sayıştay, hükümete karşı bağımsız ve sadece yasalara bağlı olarak görev yapan ve bakanların yetki alanları dışında yer alan -ki buna Alman hukukunda “kamu kurumlarının bakanların yetki alanı dışında kalma ilkesi” (das Prinzip der Verwaltungsbehörde im ministerialfreien Raum) denilmektedir- üst Federal Makam (oberste Bundesbehörde) olarak görev yapmaktadır⁴⁸. Federal Anayasa Mahkemesine göre, Federal Sayıştay en yüksek idari makamlardan birisi olarak “anayasal bir organ”dır⁴⁹. Yüksek Mahkemeye göre “anayasal organ”, özel fonksiyona ya da niteliğe sahip ve devletin görevlerini yerine getirmesini doğrudan etkilen ve devletin ayrılmaz parçası sayılan kurumlar anayasal organ sayılmaktadır⁵⁰.

Federal Sayıştay Kanununun 1. maddesi de Federal Sayıştay’ın mali denetim yapan bağımsız ve sadece yasalara bağlı görev yapan yüksek idari makamlardan birisi olduğunu belirtmiştir. Ayrıca 1. madde de Sayıştay’ın Federal Hükümetin, Federal Meclis ve Konseyin görevlerini yerine getirirken, Sayıştay’ın kendilerine ilgili konularda yardımcı olması yani danışmanlık yapması gerektiğini de düzenlenmiştir. Yani Federal Sayıştay’ın Türkiye’de olduğu gibi mahkeme olmadığı ve merkezi yönetime yardımcı kuruluş olarak görev yaptığı da bu madde de açıkça ifade edilmiştir.

III. Sayıştay ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Sayıştay ile ilgili önemli tartışma konularından birisi de Sayıştay’ın kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince hangi organa bağlı olduğu ile ilgilidir. Ya da Sayıştay yasama, yargı ve yürütme dışında ayrı bir organ mıdır⁵¹?

⁴⁵ Stern, s. 410.

⁴⁶ Bruno Schmidt- Bleibtreu/ Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, Berlin, 1995, s. 1469; Heintzen, s. 1072; Stern, s. 411.

⁴⁷ Schmidt- Bleibtreu/ Klein, s. 1469.

⁴⁸ Maunz/ Dürig/Herzog, Art. 114, Rn. 24.

⁴⁹ Maunz/ Dürig/Herzog, Art. 114, Rn. 12. Federal Anayasa Mahkemesinin bu kararı doktrin tarafından eleştirilmektedir. Örneğin Schmidt-Bleibtreu’ya göre Federal Sayıştay’ın yüksek idare makamı olması onun anayasal organ olmasını gerektirmemektedir. Schmidt- Bleibtreu/ Klein, s. 1469.

⁵⁰ Schmidt- Bleibtreu/ Klein, s. 1469.

⁵¹ Thomas Gross, Exekutive Befugnisse der Rechnungshöfe, Verwaltungsarchiv 2004, s. 200.

Türk Anayasa Mahkemesine göre Sayıştay, Anayasanın 160. maddesi gereğince, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur⁵². Buna göre Türk Sayıştay'ı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak, Anayasa ve yasalarda belirtilen devlet organlarının bütün gelir ve giderlerini denetlemekle görevlendirilmiştir.

Almanya'da Federal Anayasada Sayıştay'ın hangi organa bağlı olduğu konusunda düzenleme yapılmamıştır. Günümüzde bu konu hala netliğe kavuşturulmamış ve tartışılmaya devam edilmektedir. Eski görüşe göre, Sayıştay yargı organları arasında görülmekteydi. Örneğin Maunz, Sayıştay'ın organik olarak değerlendirildiğinde yargı organı olarak kabul edilmemesi gerektiğini savunurken, üyelerinin yargıç bağımsızlığına sahip olmasından dolayı ve yaptığı yargılama faaliyetleri gereğince yargı organı olarak nitelendirilmesi gerektiğini savunmuştur⁵³. Ancak ileriki yıllarda bu görüşünden dönmüştür. Bugün doktrindeki ağırlıklı görüşe göre Sayıştay yargı organı olmadığı gibi yargılama görevi de yerine getirmemektedir⁵⁴. Sayıştay yerine getirdiği görev itibarıyla yargılama yapmamakta, mevcut mevzuata göre mali kontrol ya da denetim yaparak, mahkemelerin yargılama faaliyetlerinde yardımcı ve tamamlayıcı bir fonksiyon yerine getirmektedir⁵⁵. Bugün Sayıştay'ın bir yargı organı olduğu görüşünü savunanlar, Sayıştay'ın yasama ve yürütmeye bağlı olduğu görüşünü savunanlara göre en azınlıkta olanlardır⁵⁶.

Diğer bir görüş ise, Sayıştay'ın yasama organına bağlı olduğunu savunan görüştür. Bu görüşü savunanlara göre, Federal Anayasanın 114. maddesi gereğince Federal Meclis, Federal Hükümetin yıllık mali denetimini yaparken Sayıştay'ın bu konuda hazırladığı ayrıntılı raporlarından ya da diğer yıllık raporlarından da yararlanmaktadır. Bu nedenle Sayıştay'ı, Meclis ile beraber mali denetimi yerine getirdiği için meclisin doğrudan bir organı olarak (funktionelles Organ der Legislative) görenler⁵⁷ olduğu gibi, meclise bağlı yardımcı kuruluş (Hilfsorgan des Parlaments) olarak değerlendirenlerde bulunmaktadır⁵⁸.

⁵² Anayasa Mahkemesi'nin E. 1990/39, K. 1991/21 ve 11.07.1991 tarihli kararı. R.G. 23.5.1992-21236.

⁵³ Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, München 1963, s. 234.

⁵⁴ Gross, s. 202.

⁵⁵ Gross, s. 202.

⁵⁶ Stern, s. 444.

⁵⁷ Ebert Menzel, Eine Art Hilfsorgan der Parlamente, DVBl, 1969, s. 75.

⁵⁸ Hansjürgen Manzig, Die Staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes, Köln 1954, s. 76.

Doktrinde, Federal Sayıştay Kanununun 1. maddesinde, Sayıştay'ın yüksek kurum olarak nitelendirilmesini dayanak yaparak, Sayıştay'ın yürütmeye bağlı bir organ olduğunu savunanlarda vardır⁵⁹. Ancak bu görüşe karşı; mali denetimin, devletin asli görevlerinden biri olduğu, Anayasa gereğince de bağımsız kurumlarca bu faaliyetin yerine getirilmesi gerektiğinin düzenlendiği bu nedenle de bu faaliyeti yerine getirecek kurumu, politik bir kurum olan hükümete bağlamanın bu faaliyetin yerine getirilmesini engelleyeceği düşüncesi ileri sürülmüştür⁶⁰.

Schmidt- Bleibtreu/ Klein' a göre, Federal Hükümetin ibrası için Federal Meclise bütün gelir ve giderler konusunda hesap verilmektedir. Bu gelir ve giderler ile ilgili birçok dosya ya da raporun incelenmesi gerekmektedir. Meclisin bunları yalnız başına incelemesi mümkün görülmemektedir. Bu nedenle Sayıştay'ın yardımına ihtiyaç duyulmaktadır⁶¹. Sayıştay'ın böylece alt idari kurumların mali denetiminin yapılabilmesi bakımından yürütmeye, yürütmenin mali denetiminin yapılabilmesi içinde meclise yardımcı kuruluş olarak nitelendirilmesi gerekmektedir⁶².

Almanya'da bu konudaki ağırlıklı görüş, Federal Sayıştay'ın, Federal Anayasanın 20. maddenin 2. fıkrasında düzenlenen kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yasama, yürütme ve yargı organlarından hiçbirisine bağlı olmayıp “kendine özgü bir organ” yani “sui generis” olduğu yönündedir⁶³. Ancak sui generis özelliğinden dolayı Sayıştay'ın yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri dışında, dördüncü bir kuvvet olarak görülmemesi gerektiği de vurgulanmaktadır⁶⁴.

Federal Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince hangi organa bağlı olduğu konusuna kararlarında hiç değinmemiştir. Eyalet Anayasa Mahkemelerinden de sadece Bayern Eyalet Anayasa Mahkemesi Sayıştay'ı “resmi daire” (Behörde) olarak nitelendirmiştir.

⁵⁹ Herrmann von Mangoldt, /Friedrich,Klein,./Starck Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 2005, Art.114, Rdn. 4.

⁶⁰ Gross, s. 203.

⁶¹ Schmidt- Bleibtreu/ Klein, s. 1470.

⁶² Schmidt- Bleibtreu/ Klein, s. 1470.

⁶³ Stern, s. 448.

⁶⁴ Schmidt- Bleibtreu/ Klein, s. 1470. Alman doktrininde özellikle 2. Dünya savaşından sonra Sayıştay'ın yasama, yürütme ve yargı dışında dördüncü bir güç olabileceği görüşünü savunanlarda vardı. Ancak Federal Anayasanın 20. maddesinin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile yasama, yürütme ve yargı anlaşılması gerektiği konusundaki açık düzenlemesi karşısında artık bu görüş savunulmamaktadır. Stern, s. 446.

IV. Türk ve Alman Sayıştaylarının Yapısı

Türk Sayıştay'ının yargı ve karar organlarının kuruluş, işleyiş, görev ve yetkileri Sayıştay Kanununun 3. Bölümünde düzenlenmiştir. Sayıştay, görevlerini kurul olarak yerine getirir. Buna göre Sayıştay'da, daireler, daireler kurulu, temyiz kurulu, genel kurul görev yapmaktadır.

Sayıştay Kanununun 14. maddesinde Sayıştay'da görevli daireler konusu düzenlenmiştir. Bir başkan ile altı üyeden kurulu daireler birer hesap mahkemesi olarak görev icra ederler ve bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararları da oy çokluğuyla verirler. Daireler, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak hükme bağlar, gerektiğinde, genel uygunluk bildirimleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak diğer raporlar hakkında görüş bildirir ve birinci başkan tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında karar verirler. Sayıştay da daireler hem idari görevleri, hem de yargı görevlerini yerine getirmektedirler⁶⁵.

Sayıştay Kanununun 15. maddesinde düzenlenen daireler kurulu, temyiz kuruluna seçilen Başkan ve üyelerin dışında kalan Başkan ve üyelerden oluşmaktadır. Daireler kurulu 105. madde gereğince verilecek Sayıştay mütalaasını tespit eder. Daireler kurulu bu kanunla kendisine verilmiş olan diğer görevleri yapar ve birinci başkan tarafından incelenmesi istenen konularla işlemleri görüşerek karara bağlar.

Dairelerin verdikleri kararların, temyiz yolu ile incelenmesini sağlamak üzere Sayıştay Kanununun 16. maddesinde bir de temyiz kurulu oluşturulmuştur. Temyiz Kurulu 4 yıl için Sayıştay genel kurulunca daire başkanları arasından seçilecek 4 daire başkanı ile her daireden seçilecek 2 üyeden oluşmaktadır. Her yıl kurul üyelerinin dörtte biri yenilenir. Üyeliği sona erenlerin yeniden seçilmeleri caizdir.

Bir diğer organ olan genel kurulda, Sayıştay Kanununun 17. maddesine göre, birinci başkanının başkanlığı altında daire başkanlarıyla üyeler görev yapmaktadır. Genel kurul bu kanunla kendisine verilmiş olan görevleri yapar ve birinci başkan tarafından incelenmesi istenilen diğer konu ve işlemleri görüşerek karara bağlar.

Hesaplar üzerinde ön inceleme denetçiler tarafından yapılır. Denetçiler, incelenmek üzere birinci başkanlıkça veya onun adına grup şeflerince kendilerine verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usuller dairesinde inceleyerek sonucunu birer raporla birinci başkanlığa bildirmek ve bu kanunla verilen diğer Sayıştay hizmetlerini yapmakla

⁶⁵ Atay, s. 196; Gözler, (İdare), s. 143; Günday, s. 373.

Türk Ve Alman Sayıştayları

görevlidirler. Denetim sırasında ortaya çıkan yasaya aykırı durumlardan dolayı saymanlar, daireler tarafından tazmine mahkum edilirler.

Alman Federal Sayıştay'a bakacak; olursak, kurumun yapısını, üyelerini ve üyelerinin seçimini belirlemek üzere 11.07.1985 Federal Sayıştay Kanunu (Gesetz über den Bundesrechnungshof) yapılmıştır⁶⁶. Kanunun 2. maddesi, Sayıştay'da yasaların kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere "daireler" (Prüfungsabteilungen) ve bu dairelere bağlı görev yapan "birimlerin" (Prüfungsgebieten) olması gerektiğini düzenlenmiştir. Bugün Federal Sayıştay'da 9 daire ve bu dairelere bağlı 49 birim görev yapmaktadır. Bununla beraber aynı madde de kendisine yardımcı olmak üzere Sayıştay'ın dış şube kurulması de öngörülmüştür. 1.12.1998 tarihinden itibaren Potsdam şehrinde Federal Sayıştay'a bağlı görev yapmak üzere bir dış şube (Außenstelle) kurulmuştur. Yine Kanunun 2. maddesinin son fıkrasına göre Sayıştay'ın idari görevleri, "başkanlık dairesi" (Die Präsidialabteilung) olarak adlandırılan kurul tarafından yerine getirilmektedir.

Federal Sayıştay Kanununun 20a maddesinde, Federal Sayıştay'ın kendisine görevlerinde yardımcı olması üzere, "Federal Kontrol Daireleri" (Prüfungsamter des Bundes) kurabileceği öngörülmüştür. Buna dayanarak da 22.12.1997 tarihinde "Federal Devlet ve Eyaletlerde Bütçe Hukukunun Geliştirilmesi İçin Kanun"⁶⁷ (Das Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz – HRFG) yapılarak belli şehirlerde Federal Kontrol Daireleri kurulmuştur⁶⁸. 1.1.1998 yılından itibaren Sayıştay'a bağlı olarak görev yapmaya başlayan bu daireler, Federal Sayıştay'ın emir ve talimatları doğrultusunda faaliyetlerde bulunmaktadır⁶⁹. Bu dairelerde çalışacak görevliler doğrudan Sayıştay başkanı tarafından atanmaktadır. Yine adı geçen Kanunun 20a/2 maddesine göre bu dairelerdeki görevlilerde, denetleme ve inceleme konusunda Federal Sayıştay'ın sahip olduğu bütün hak ve yetkilere sahiptirler.

Federal Almanya Sayıştay'ı da görevlerini kurul olarak yerine getirmektedir. Her daire de, daire başkanı ve yeterli sayıda birim başkanından oluşan bir kurul (Senat) bulunmaktadır. Buna ikili kurul (Zweierkollegium) adı verilmektedir. Sayıştay başkanı ya da yardımcısı önemli mali iş ve işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde

⁶⁶ 11.07.1985 (BGBl. I S. 1445).

⁶⁷ BGBl. I S. 3251

⁶⁸ Berlin, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Magdeburg, München ve Stuttgart şehirlerinde kurulan bu daireler, Federal Sayıştay adına mali denetim yapmaktadır.

⁶⁹ Federal alanda mali denetimi yapan yaklaşık 1300 görevli bulunmaktadır. Bunlardan yarısı Federal Sayıştay'da görev yaparken, diğer yarısı da mali kontrol dairelerinde görev yapmaktadır.

bir dairenin kurulunda bulunabilir, bu durumda kendisi kurul başkanı olarak görev yapmaktadır. Bu da üçlü kurul olarak adlandırılmaktadır (Dreierkollegium)⁷⁰.

Kurulların görevleri Sayıştay Kanununun 12. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, kurul, büyük kurulun (Grosser Senat) kendisine verdiği görevleri yerine getirdiği gibi, mali iş ve işlemler konusundaki uyuşmazlıkları da karara bağlar. Ayrıca kendisini aşan büyüklükte görülen, mali iş ve işlemler konusundaki uyuşmazlıkların çözümü için büyük kurula başvuru yapar. Yine herhangi bir uyuşmazlığın çözümü için büyük kurulun ya da diğer bir kurulun kararlarından farklı karar verilecekse, bu uyuşmazlığın kesin çözümü için büyük kurula başvuruda bulunur. Kurullar ve büyük kurul kararlarını Kanununun 15. maddesi gereğince oy çokluğu ile almaktadır.

Federal Sayıştay'da kurullar dışında görev yapan bir de büyük kurul (Grosser Senat) bulunmaktadır⁷¹. Büyük kurul Sayıştay başkan ve yardımcısından, daire başkanlarından ve birim başkanlarından oluşmaktadır. Büyük kurulun görevleri Sayıştay Kanununun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre büyük kurul, kurullar tarafından kendisine yapılan başvuruları karara bağladığı gibi Federal Yargıtay'da, Federal hakimleri yargılamak üzere oluşturulan Hizmet Mahkemesinde (Dienstgericht) görevlendirilmek için, kendi üyelerinden oluşan bir aday listesini Yargıtay'a göndermektedir. Kısaca büyük kurul; normal kurulları aşan daha büyük mali iş ve işlemler konusundaki uyuşmazlıklar hakkında kararlar verebildiği gibi, Sayıştay'ın çalışma planı ve kurum içinde görev alanlarının belirlenmesi konularını da karara bağlar ve ayrıca Sayıştay başkanının kendisine yüklediği diğer görevleri de yerine getirir.

V. Sayıştay Üyeleri

A. Sayıştay Üyelerinin Seçilmesi

Türk Sayıştay'ındaki görevliler iki grupta toplanmıştır. Bunlardan birinci grubu Sayıştay birinci başkanı, daire başkanları ve üyeler oluştururken, ikinci grupta ise raporörler, uzman denetçi, baş denetçi ve denetçi yardımcıları, savcı ve savcı yardımcıları bulunmaktadır⁷². Birinci grupta yer alanlar için gereken nitelikler, Sayıştay Kanununun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Sayıştay birinci başkanı, bu maddede yazılı niteliklere sahip isteklilerden Sayıştay Başkan ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonunca belirlenecek iki aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi

⁷⁰ Heintzen, s. 1073.

⁷¹ Büyük kurul oluşumu itibarıyla Türk Sayıştay'ındaki genel kurula ve yerine getirdiği görev itibarıyla da temyiz kurulu ve içtihadı birleştirme kuruluna benzemektedir.

⁷² Gözübüyük/Tan, s. 100.

Genel Kurulunca gizli oyla seçilir. Sayıştay üyelerinin seçimle ilgili düzenlemesi de Sayıştay Kanununun 6. maddesinde yer bulmaktadır. Buna göre, Sayıştay üyeleri de TBMM tarafından seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi, Sayıştay Başkanı ve Üyelerinin Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunca seçilmesini düzenleyen Sayıştay Kanununun 5. maddesi ile 6. maddesinin 2.3. ve 4. fıkralarını Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. İptal gerekçesini de “Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM’nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte bir yetkidir. TBMM’ne ait bir yetki Bütçe Komisyonu dahil hiçbir meclis komisyonunca kullanılamaz” olarak açıklamıştır⁷³.

TBMM’nin Sayıştay’a üye seçmesi doktrinde eleştirilmiştir. Sabuncu, Meclisin görevlerinin düzenlendiği Anayasasının 87. maddesinde ve diğer maddelerinde Sayıştay üyelerinin seçimi hakkında bir görev verilmediği bu nedenle, TBMM’nin kendisine Anayasayla verilen bir görevi ve yetkisi olmaksızın Sayıştay’a üye seçme işlemi yapmasının ve böyle işleme izin veren Sayıştay Kanunundaki ilgili hükmün Anayasaya aykırı olduğunu belirtmiştir⁷⁴. Bu konuda Türkiye’dekine benzer bir düzenlemede Almanya’da göze çarpmaktadır. Alman Federal Anayasasında, Federal Meclisin atama ile ilgili görev ve yetkilerinin düzenlendiği 94/1 ve 95/2 maddelerinde Federal Sayıştay’a üye ataması yapabileceğine ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Bu konudaki düzenlemeye Alman Federal Sayıştay Kanununda rastlanmaktadır. Bu Kanununun 5. maddesinin 1. fıkrasına göre Federal hükümetin teklifi ile Federal Meclis ve Konsey tarafından görüşme yapılmaksızın, Federal Sayıştay başkan ve yardımcısı seçilmektedir. Yine Kanununun 5. maddesinin 2. fıkrasına göre, diğer üyeler Sayıştay başkanının teklifi ile Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Diğer görevliler ise eğer Sayıştay başkanına bu konuda doğrudan atama yetkisi verilmemiş ise yine Sayıştay başkanının teklifi üzerine Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Sayıştay başkanı üye atanması için Federal Cumhurbaşkanı’na üye teklifinde bulunmadan önce büyük dairenin görüşünü almak zorundadır.

B. Sayıştay Üyelerinin Yargıç Bağımsızlıkları

Hukuk devletinde kişi hak ve özgürlüklerin en büyük güvencelerinden birisi mahkemelerin bağımsız olmasıdır. Mahkemelerin bağımsızlığı, “hakimlerin gerek yürütme gerek yasama organına bağlı olmadıkları, onlardan müstakil oldukları, bu iki organın hakimlere emir ve talimat veremeyeceği ve tavsiyelerde bulunamayacağı anlamına gelir. Hakimlik teminatı ise, hakimlerin bağımsızlığını korumaya hizmet

⁷³ Anayasa Mahkemesi’nin E. 1990/39, K. 1991/21 ve 11.07.1991 tarihli kararı. R.G. 23.5.1992-21236.

⁷⁴ Yavuz Sabuncu, Sayıştay Üyelerinin Seçimi ve 1982 Anayasası, Bahri Savcı’ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay., No: 7, Ankara 1988, s. 403.

eden müesseselerden sadece biri ve fakat önemlidir”⁷⁵. Hakimlerin bağımsızlığını tam olarak sağlayabilmek için, hakimlere kişisel teminatlar tanınmalıdır. Fakat bu teminat, hakimlere tanınan bir ayrıcalık değil, halk için kabul edilmiş olup, hakimlerin görevlerini tam bir güven ve tarafsızlık içinde yapabilmelerini sağlayan kurumdur. Bu nedenle burada söz konusu olan hakimin kişisel yararı değil, kamu yararadır⁷⁶.

1982 Anayasasının 139 ve 140. maddelerinde hakimlerin güvencelerine ilişkin kurallar bulunmaktadır. Anayasa da tanınan bu güvencelere; hakimlerin azlolunamayacağı, kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk olunamayacakları, bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık ve ödeneklerden ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamayacakları kuralları örnek olarak verilebilir. Meslekte ilerleme, görevlerinin veya görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, disiplin veya ceza kovuşturması yöntemleriyle, meslek içi eğitimlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği, bunun dışında başka bir kuralla düzenlenemeyeceği de güvence altına alınmıştır. Buradan da anlaşıldığı gibi, bazı güvenceler doğrudan Anayasa ile düzenlenmiş, diğer bazılarının ise ana ilkeler belirtilerek sadece yasa düzeyinde kararlarla düzenleneceği esası getirilmiştir.

Sayıştay başkan ve üyelerine gelirsek, bunlar Anayasa ve kanun nazarında hakim statüsünde değildirler. Nitekim Anayasa Mahkemesi Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasını iptal eden kararın gerekçesinde Anayasa ile Sayıştay başkan ve üyelerine yargıçlık güvencesinin tanınmadığını ve Anayasa’daki güvencenin bir tür memurluk güvencesi olduğunu belirtmiştir⁷⁷. Sayıştay başkan ve üyelerine bir takım güvenceler tanınmış olmakla beraber, bunlar Anayasal güvenceler olmayıp, Yasa koyucunun kendi takdiri ile sağlandığı ve kolaylıkla bir başka şekil verebileceği güvencelerdir.

Anayasanın 161. maddesinin 3. fıkrasında Sayıştay başkan ve üyelerinin teminatı ile ilgili hüküm yer almaktadır. Ancak bu açık ve ayrıntılı düzenleme değil, sadece başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği öngören, basit bir düzenlemedir. Anayasa hükmü gereğince, Sayıştay Kanununun 7. maddesi bu konuda ayrıntılı hüküm getirmiştir. Bu madde hükmüne göre Sayıştay başkan ve üyeleri azlolunamaz. Kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayrılamaz. (95 inci madde hükmü saklıdır.) Ancak Sayıştay birinci başkanı ve üyeleri, Türkiye Büyük

⁷⁵ Baki Kuru, Hakim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teminatı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1966, s. 6.

⁷⁶ Baki Kuru/Ramazan Aslan/Ejder Yılmaz, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2005, s. 100

⁷⁷ Gözübüyük/Tan, s. 108.

Türk Ve Alman Sayıştayları

Millet Meclisi Başkanının önerisi üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu ile görevden alınabilir. Memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olanların görevleri kendiliğinden, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği tam teşkilatlı resmi sağlık kurulu raporuyla kesin olarak anlaşılanların da Sayıştay Genel Kurul kararıyla görevleri sona erer.

Alman Federal Anayasasının 114. maddesinin 2. fıkrasında Federal Sayıştay üyelerinin yargıç bağımsızlığına sahip oldukları açıkça vurgulanmıştır. Ancak güvence sadece üyeler için söz konusudur. Sayıştay'da görev yapan diğer çalışanlar için yargıç güvencesi söz konusu değildir. Federal Anayasa, Sayıştay üyelerinin böyle bir güvenceye sahip olmaları gerektiğini öngörmesine rağmen, Sayıştay üyelerinin kimler olduğunu göstermemiştir. Federal Sayıştay Kanununun 4. maddesinin 1. fıkrasına göre Sayıştay üyeleri; Sayıştay başkanı ve yardımcısı, daire ve birim başkanlarıdır. Ancak üyelerin yargıç güvencesinin olması, onların yargıç olmasını gerektirmediği doktrinde kabul edilen bir görüştür⁷⁸. “Kim yargılama görevi yapacaksa, bağımsız olması gerekir” (Nur wer Rechtsprechungsaufgaben erfüllt, muss unabhängig sein) kuralı gereğince de Sayıştay üyelerinin yargıç güvencesine sahip olmaları gerektiği savunulmaktadır. Mali konulara ilişkin uyuşmazlıklarda Sayıştay üyeleri yargılama görevini yerine getirdikleri için, onların bütün etkilerden uzak tutulması istenmiş ve kendilerine de bu güvenceler verilmiştir⁷⁹.

Hakimlerin gerek yürütme gerekse yasama organına bağlı olmadıkları ve bu organlardan bağımsız oldukları anlamına gelen “hakimlerin bağımsızlığı” kavramı Sayıştay üyeleri içinde geçerli olmak üzere Federal Anayasanın 97. maddesinin 1. fıkrasında “yargıçlar bağımsız olup ancak yasaya bağlıdırlar” şeklinde ifade edilmiştir⁸⁰. Federal Sayıştay ayrıca idari teşkilat olarak da diğer Anayasal organlardan bağımsızdır. Yani Türkiye’de olduğu gibi Meclis’e bağlı olarak değil, bütün Anayasal organlardan bağımsız olarak görevlerini yerine getirmektedir⁸¹. Federal Meclis’inde, Federal Sayıştay’dan bir kurumun mali denetimini yapması için emir ve talimat vermediği, sadece “ricada” (bieten) bulunduğu kabul edilmektedir. Sayıştay’ın, hangi kurumların mali iş ve işlemlerini denetleyeceği yasalarda açıkça düzenlendiği için başka bir yerden emir ve talimat almasına gerek olmadan bu görevleri yerine

⁷⁸ Stern, s. 422.

⁷⁹ Stern, s. 423.

⁸⁰ Stern, s. 423.

⁸¹ Schmdt- Bleibtreu/ Klein, s. 1468.

getirebileceği savunulmaktadır⁸². Denetimin sınırı ve zamanı da yine Sayıştay tarafından belirlenmektedir⁸³.

Sayıştay üyeleri içinde bir ikinci güvence olan “hakimlik teminatı”, Federal Sayıştay’ın 97. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, kesin ve asıl görevli olarak kadroya atanan Sayıştay üyeleri, görev süreleri sona ermeden ve arzularına aykırı olarak ancak mahkeme kararıyla ve yasaların öngördüğü neden ve şekillerle azledilebilir veya sürekli veya geçici olarak işten el çektirilebilir, başka bir yere atanabilir veya emekliye ayrılabilirler. Yasa, ömür boyu atanmış üyelerin emekliye ayrılacakları yaş sınırını tespit eder. Sayıştay Kanununun 3. maddesinin 2. fıkrasına göre, Sayıştay başkan ve yardımcısı 12 yıl için bu göreve atanmaktadır. Fakat önceden emeklilik yaşına ulaşırlarsa 12 yıllık hizmet süresine bakılmaksızın emekliye ayrılırlar. Federal Sayıştay üyelerinin, disiplin ve ceza sorumlulukları konusu Federal Sayıştay Kanununun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenleme bu konuda Meslek Mahkemesinin (Dienstgericht) yetkili olduğunu belirtmiştir. Meslek Mahkemesi, bütün hakimlerin disiplin ve ceza sorumlulukları ile hukuka aykırı atanmaları, görevden alınmaları gibi konularda kesin kararlar almaktadır. Meslek Mahkemesinin kuruluşu ve görevleri Alman Hakimler Kanununun 61. maddesinde düzenlenmiştir. Alman Yargıtay’ında bir özel daire olarak kurulan (ein besonderer Senat des Bundesgerichtshofs) Meslek Mahkemesi bir başkan, iki devamlı ve iki tanede geçici üyeden oluşmaktadır. Başkan ve sürekli üyeler Yargıtay üyeleri arasından, geçici üyeler ise diğer yargı organlarından seçilmektedir. Yargıtay Başkanlığı, Meslek Mahkemesinin başkan ve sürekli üyelerini 5 yıl için doğrudan seçerken, geçici üyeleri diğer yargı organlarının kendisine sundukları aday listesinden belirlemektedir. Alman Hakimler Kanununun son maddesi Meslek Mahkemesinin bir “hukuk dairesi” (Zivilsenat) olduğunu düzenlemiştir. Sayıştay üyelerinin yargılanması için Mahkemeye başvuru Sayıştay başkan ve başkan yardımcısı ile Federal Meclis ve Konsey başkanları tarafından yapılmaktadır.

VI. Sayıştay Kararlarının Hukuki Niteliği

Sayıştayların anayasal statüleri ile bağlantılı olarak bir diğer tartışmada “Sayıştay kararlarının hukuki niteliği” konusunda yaşanmaktadır. 1982 Anayasasınının 160. maddesine göre Sayıştay’ın 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.

⁸² Heintzen, s. 1075.

⁸³ Heintzen, s. 1076.

Ancak Sayıştay'ın “denetim” ve “görüş bildirme” görevleri “yargısal” değil “idari” nitelikte birer idari işlem olarak kabul edilmektedir⁸⁴.

Almanya'da Federal Sayıştay, Anayasa ve Sayıştay Kanununda kendisine verilen görevlerini yerine getiren “en yüksek kamu kurumlarından” birisi olarak kabul edildiği için kararlarının yargı kararı olmadığı konusunda görüş birliği vardır. Ancak Federal Sayıştay'ın kararları Türkiye'de olduğu gibi bir “idari işlem” (Verwaltungsakt) olarak kabul edilmemektedir. Federal Bütçe Kanununda Sayıştay'a gerek açıkça gerekse yorum yoluyla da olsa idari işlem yapabilme yetkisinin verilmediği kabul edilmektedir⁸⁵. Bundan dolayı Sayıştay'ın kararlarının “maddi fiil” (Realakt) niteliğe sahip olduğu savunulmaktadır⁸⁶. Bununla beraber Hessen Eyalet İdare Mahkemesi 2000 yılında verdiği bir kararında⁸⁷; Federal Sayıştay Kanununun 94. maddesine göre, Sayıştay'ın kamu idareleri dışındaki kurumların mali iş ve işlemlerinin denetimine ilişkin kararlarının idari işlem olarak kabul edilebileceğini ifade etmiştir. Buna karşın, Schleswig-Holstein İdare Mahkemesi 2003 yılında Sayıştay'ın, kamu idareleri dışındaki kurumlarda olsa bunların mali iş ve işlemlerinin denetimine ilişkin kararlarının idari işlem olarak kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir⁸⁸.

Maddi fiilde, idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemlerinden birisidir. Ancak idari işlemlerde olduğu gibi hukuku sonuç doğurmaya yönelik değil, eylemsel (fili) bir sonuca yönelik yapılmaktadır⁸⁹. Fakat bunlarında hukuk kurallarına uygun olması gerekmektedir. Hukuk kurallarına aykırı olarak yapılan maddi fiiller bir zarara sebep olduklarında zarara uğrayan kişi bunu tazmin ettirebilmektedir⁹⁰. Maddi fiillere karşı da idari yargıda iptal davası ve tam yargı davası açılabilir. İdarenin bir işlemine karşı idari yargıda dava açıldığında işleminin idari işlem mi yoksa maddi fiil mi olduğunun tespiti gerekmektedir. Çünkü idari işleme karşı iptal ve tam yargı davalarının açılabilmesi daha özel şartlara bağlanmıştır⁹¹.

⁸⁴ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt I, Bursa 2003, s. 255.

⁸⁵ Norbert Hauser, Rechtsqualität von Prüfungsankündigungen des Bundesrechnungshofs, DÖV, September 2004, Heft 18, s. 790.

⁸⁶ Hauser, s. 786.

⁸⁷ HessVGH, Beschl. v. 21.11.2000. Az. 10 TG 2627/99, s. 4.

⁸⁸ VG. Schlesw.-Hols., Urt. v. 17.6.2003. Az. 14 A 148/01.

⁸⁹ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München, 2006, s. 292.

⁹⁰ Maurer, 393.

⁹¹ Maurer, 394.

SONUÇ

Görüldüğü gibi Sayıştay'ın anayasal konumu ve işlevi konusunda gerek Türkiye'de gerekse Almanya'da tartışmalar devam etmektedir.

Sayıştay'a 1982 Anayasasında anayasa koyucu tarafından verilen görev; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve gider sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Ayrıca mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay'ın bu kesin hükme bağlama görevinin yargısal nitelikte bir görev olduğu kanımızca şüphe götürmemektedir. Denetleme ve inceleme görevlerini TMBB adına yerine getiren Sayıştay, yargı işlevi bakımından bağımsızdır⁹². Bu nedenle Sayıştay'ı kendine "özgü bir idari yargı yeri" saymak yerinde bir görüş olacaktır⁹³. Nitekim Anayasa Mahkemesi 1969 tarihli bir kararında, 1961 Anayasasının Sayıştay'ı "idare" bölümünde düzenlemesine rağmen Sayıştay'ı bir yüksek mahkeme olarak görmüş ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin TBMM adına yapılmadığını, Sayıştay'ın bu işlevi doğrudan doğruya bağımsız bir yargı yeri olarak yerine getirdiğini belirtmiştir⁹⁴. Kaldı ki, 1982 anayasasının 161. maddesinde açıkça, "bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz" demektir. Bu nedenle Sayıştay'ın karar düzeltmesi isteminden sonra verdiği kararlar gerçekten kesin hüküm oluşturmaktadır⁹⁵. Bu kararlara karşı başka yargı yolu yoktur.

Kamu kurumlarının hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması yani Sayıştay yargılaması Sayıştay dairelerinde çalışan üyelerce yerine getirilmektedir. Yargılama sonucunda Sayıştay'ın, kamu görevlilerini sorumlu tuttuğu göz önüne alınırsa üyelerinin bağımsız ve tarafsız olmaları gerekmektedir. Bunun için 1982 Anayasasında yargıçlar için sağlanan güvenceler Sayıştay üyeleri içinde geçerli olmalıdır. Bu ayrıca "kim yargılama görevi yapacaksa, bağımsız olması gerekir" kuralının da gereğidir.

Sayıştay tarafından yapılan denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM raporlanmasıdır. Fakat Sayıştay, örneğin 2006 yılında; Merkezde (80), Mahallinde (86), olmak üzere toplam (168) belediyenin

⁹² Uz, s. 370.

⁹³ Sayıştay'ın bir hesap mahkemesi olarak kabulüne ilişkin görüşler için bkzn. Uz. s. 370 v.d.

⁹⁴ R.G. 14.4.1970.

⁹⁵ Gözler, (İdare), s. 144.

Türk Ve Alman Sayıştayları

dış mali denetimini gerçekleştirebilmiştir. Yani Sayıştay belediyelerin % 05 'ini denetleyebilmiştir. İl özel idarelerinde de %80 civarındadır. Bağlı idarelerde % 0'dır. Bu sonuçlar göstermektedir ki, Sayıştay kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin denetlenmesi konusunda yetersiz kalmaktadır. Türkiye'de Sayıştay'ın yerine getirdiği denetleme ve inceleme görevlerinin sürekli ve verimli bir şekilde yapılabilmesinin sağlanması için; Almanya'da olduğu gibi belli şehirlerde Federal kontrol dairelerine benzer dairelerin kurulması bir zorunluluk teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- Abdullah Uz, Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği, AÜHFD Yıl 2005, s. 361-374.
- Atilla İnan, Bütün Yönleriyle Türk Sayıştay'ı, Ankara 1992.
- A. Şeref, Gözübüyük, Sayıştay, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, No: 3-4, s. 303-318.
- A.Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt 2,İdari Yargılama Hukuku, 2. Bası, Ankara 2006.
- Baki Kuru, Hakim ve Savcıların Bağımsızlığı ve Teminatı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1966.
- Baki Kuru/Ramazan Aslan/Ejder Yılmaz, Medeni Usul Hukuku, Ankara 2005.
- Bruno Schmdt- Bleibtreu/ Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, Berlin, 1995.
- Carsten Brodersen,Rechnungsprüfung für das Parlament in der konstitutionellen Monarchie, 1977.
- Cumhuriyetin 50. yılında Sayıştay, Ankara 1973.
- Ebert Menzel, Eine Art Hilfsorgan der Parlamente, DVBl, 1969.
- Ender Etem Atay, İdare Hukuku, Ankara 2006.
- Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München, 2006.
- Hansjürgen Manzig, Die Staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes, Köln 1954.
- Hans Reger, Bemerkungen zur Finanzkontrolle, Theorie, allgemeine Sach- und Rechtsfragen, Reform, VerwArch, Bd. 66, 1975.
- Herrmann von Mangoldt, /Friedrich,Klein,/Starck Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 2005.
- İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul 2006.
- Julia İliopoulos-Strangas, “Grundrechtsschutz in Griechenland”, in: Peter Haberle (Hrsg), Jahresbuch des öffentlichen Rechts, Band 32, Tübingen 1983.
- Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, 7. Baskı, Bursa 2008, (Gözler , İdare).
- Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 6. Baskı, Bursa 2008.

Türk Ve Alman Sayıştayları

Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt I, Bursa 2003.

Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980.

Markus Heinzen, in: İngo von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band, 3, München 2003.

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/Herzog, Roman, Grundgesetz-Kommentar, München, 1997.

Metin Günday, İdare Hukuku, 6. Basım, Ankara 2002.

Norbert Hauser, Rechtsqualität von Prüfungsankündigungen des Bundesrechnungshofs, DÖV, Sebtember 2004, Heft 18, s. 786-790.

Peter, Benin/ Zdenko, Konvicka, Finanzkontrolle International Gesehen. Wien 1967.

Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 2, İstanbul 1966.

Selim, Kaneti, Sayıştay'ın Anayasal Konumu, in I. Ulusal İdare Hukuku kongresi, 3. Kitap , Ankara 1990.

Thomas Gross, Exekutive Befugnisse der Rechnungshöfe, Verwaltungsarchiv 2004.

Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, München 1963.

Yavuz Sabuncu, Sayıştay Üyelerinin Seçimi ve 1982 Anayasası, Bahri Savcı'ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay., No: 7, Ankara 1988.

BOŞ