



YARGI YETKİSİNE SAHİP YÜKSEK DENETİM KURUMLARI TEŞKİLATI (JURISAI): INTOSAI BÜNYESİNDE YENİ BİR OLUŞUM

ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS WITH JURISDICTIONAL FUNCTIONS (JURISAI): A NEW ESTABLISHMENT WITHIN INTOSAI

Hacı Ömer KÖSE¹

GİRİŞ

Farklı yapı ve süreçlere sahip olan ve ülkelerin kendi yönetim ve hukuk sistemleri içerisinde özgün işlevleri ile ön plana çıkan yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumları (YDK'lar), daha çok anayasal ve yasal gereklilikler temelinde yürüttükleri yargısal işlevleri ile uluslararası alanda pek fazla görünürlük kazanmamışlardır. YDK'ları ve işlevlerini düzenleyen uluslararası standartlar, mesleki etik ilkeleri, metodoloji çerçeveleri ve rehberlerde yargı işlevi ya hiç dikkate alınmamış ya da çok sınırlı şekilde değinilmekle yetinilmiştir. 2015 yılından itibaren faaliyete başlayan Yargı Yetkisine Sahip Sayıştaylar Platformu, yürüttüğü kapsamlı, sürekli ve sistematik çabalarla bu durumu değiştirmede öncü bir rol oynamıştır. INTOSAI-P 50: Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler'in onaylanması ise yargı yetkisine sahip YDK'lar için yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

1- Doç. Dr., Sayıştay Başkanlığı, omerkose@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596.

Atıf/To Cite: Köse, H.Ö. (2024). Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (JURISAI): INTOSAI Bünyesinde Yeni Bir Oluşum. Sayıştay Dergisi, 35(132), 133-140. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1491732>

Fas Sayıştayının ev sahipliğinde 22.02.2024 tarihinde "Yüksek Denetim Kurumları (YDK) Nezdinde Sorumluluk Rejimleri, Mevcut Durum ve Beklentiler" konulu uluslararası sempozyumu takiben 23.02.2024 tarihinde INTOSAI bünyesinde, yargı yetkisine sahip Sayıştayların üyesi olabileceği yeni bir teşkilat olarak Uluslararası Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (JuriSAI) oluşturulmasına yönelik istişarelerin yapıldığı bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik güçlü bir niyet beyanı niteliğindeki Rabat Bildirgesinin imzalandığı toplantı, JuriSAI'nin tüzüğü'nün, kurumsal yapısının ve kuruluş toplantısının netleştirilmeye çalışıldığı bir platform işlevi görmüştür. Bu çalışmada, INTOSAI ve bölge teşkilatlarında ağırlığını hissettirecek, diğer YDK'ların da yakın ilgisini çekmeyi başaran bir oluşumun şekillendirilmesinde önemli bir dönemeci temsil eden Rabat toplantısının önceki süreçle birlikte analiz edilerek sonraki gelişmelere ışık tutulması amaçlanmıştır.

1. YARGI İŞLEVİNE SAHİP YDK'LAR FORUMU VE ETKİNLİKLERİ

10-11.09.2014 tarihlerinde Meksika'da gerçekleştirilen Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) YDK'ların Değer ve Katkıları Çalışma Grubu (WGVBS) 7. Toplantısında, Fransa Sayıştayının öncülüğünde gerçekleştirilen girişimlerin bir sonucu olarak Yargı Yetkisine Sahip YDK'lar Forumu'nun oluşturulması kararlaştırılmıştır (Sünbül, 2014: 118). WGVBS'nin bir alt grubu olarak kurulan Forum'un 12-13.11.2015 tarihlerinde Paris'te gerçekleştirilen ilk toplantısında, ortak değerleri geliştirecek bir yaklaşımla Forum bünyesinde ortak bir eylem programını hayata geçirme iradesini ortaya koyan Paris Deklarasyonu (Forum of Jurisdictional SAIs, 2016) yayımlanmıştır. Yargı yetkisine sahip YDK'ların değerlerini listeleyen ve bu YDK'ları, yargı modelini tanıtmak ve geliştirmek amacıyla ortak hareket etmeye davet eden Deklarasyon, INTOSAI bünyesinde JuriSAI'nin oluşturulması ve YDK'ların yargısal niteliklerinin INTOSAI standartlarına dahil edilmesi için çaba gösterme azmini de ortaya koymuştur.

Forum'un ilk toplantısına Türkiye, Brezilya, Fas, Fransa, İspanya, İtalya, Peru, Portekiz, Şili ve Tunus Sayıştayları üye; Avrupa Komisyonu ile Fildişi, Güney Kore, Mali, Nijer, Senegal ve Yunanistan Sayıştayları ise gözlemci olarak iştirak etmişlerdir. İkinci toplantı ise 2016 yılında Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştayının ev sahipliğinde Abu Dabi'deki 22. INTOSAI Kongresi (INCOSAI) sırasında

gerçekleştirilmiş ve Paris Deklarasyonu da bu toplantıda 27 YDK Başkanı tarafından imzalanmıştır. 2019 yılındaki toplantı ise İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Forum üyeleri 2020 yılı hariç, her yıl düzenli toplantılar gerçekleştirmiştir.

Rabat toplantısı öncesinde, 16-17 Ekim 2023 tarihlerinde Afrika, Asya, Avrupa ve Latin Amerika'dan yargısal işlevlere sahip YDK'ların katılım sağladığı, Tayland'ın başkenti Bangkok'taki "YDK'ların Dolandırıcılık ve Yolsuzlukla Mücadeleye Katkısı" konulu toplantıda, YDK'ların yargısal faaliyetlerini küresel düzeyde teşvik edecek bir kuruluş olarak JuriSAI'nin oluşumu da ele alınmıştır. Toplantıda yüksek denetimde yargı modelinin geleceği ve bu modelin etkileri hakkında derinlemesine ortak müzakerelerin yürütülmesi gerektiği vurgulanmış ve yeni oluşumun temel amaçlarına odaklanılmıştır. Toplantıda öncelikle yargı yetkisine sahip YDK'lara, standardizasyon, bilgi ve en iyi uygulama paylaşımı ve kapasite geliştirme alanlarında iş birliği projelerini uygulamak için gerekli araç ve kapasitelerle donatılmış, prestijli, kalıcı ve kapsayıcı bir çerçeve sağlanması ihtiyacı dile getirilmiştir (MCoA, 2023). Bu kapsamda yargı yetkisine sahip YDK'lar arasında güçlü bir ağ oluşturmanın son derece önemli olduğu, oluşturulacak bu uyumlu ve güçlü ağın yalnızca yargıya ilişkin görevlerin vatandaşların yararına olacak şekilde yerine getirilmesini savunmakla kalmayacağı, aynı zamanda ilgili alanların geliştirilmesine önemli ölçüde katkıda bulunacağı (TCU, 2023) ifade edilmiştir.

Forum kapsamında gerçekleştirilen etkinlikler sonucunda, Forum'un temel amaçlarından biri olan YDK'ların yargısal faaliyetlerine ilişkin standartların geliştirilmesi ve onaylanmasının sağlanmasında önemli bir aşama kaydedilmiştir. Eylül 2019'daki 23. INTOSAI Kongresinde, YDK'ların yargısal faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin temel ilkeleri belirleyen "INTOSAI-P 50: Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler" in kabul edilmesi, bu alanda bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Bu gelişme, genel olarak ulusal düzenlemelere göre yürütülen yargısal faaliyetlerin uluslararası bir çerçeveye kavuşturulmasına önemli bir temel sağlamıştır (Köse, 2020: 24). 12 temel ilkedен oluşan bu standart, YDK'ların yargısal faaliyetleri için referans niteliği taşıyan bir yapı ortaya koymaktadır (Forum of Jurisdictional SAIs, 2022).

INTOSAI bünyesinde kurulması amaçlanan yeni oluşuma ilişkin çalışmalar ise son aşamaya gelmiştir. Fas'taki son toplantı ve akabinde yayımlanan Rabat Deklarasyonu, bu amaca yaklaştıran önemli bir dönüm noktası olmuştur.

2. YDK NEZDİNDE SORUMLULUK REJİMLERİ, MEVCUT DURUM VE BEKLENTİLER SEMPOZYUMU

Fas Kraliyet Akademisinde düzenlenen “YDK Nezdinde Sorumluluk Rejimleri, Mevcut Durum ve Beklentiler Sempozyumu, kamu yönetiminde yaşanan köklü değişiklikler ve kurumsal gelişmelerle bağlantılı olarak YDK’ların karşılaştığı güçlükler ve bu güçlükler karşısında denetimin, sorumluluk mekanizmalarının ve adaletin tesisini sağlayacak araçların güçlendirilmesi yöntemlerinin derinlemesine tartışılmasını amaçlamıştır. Sempozyumda kamu yöneticilerinin yargısal işlevleri olan YDK’lar için doğrudan, yargısal işlevleri bulunmayan YDK’lar için ise diğer organlar aracılığıyla dolaylı olarak tesis edilen sorumluluklarının güçlendirilmesi ve gelişen koşullar karşısında yeniden ele alınması gereği üzerinde durulmuştur.

Sempozyumun ilk paneli, “Kamu Yöneticilerinin YDK’lar Nezdindeki Sorumluluğu, Temelleri ve İlkeleri”; ikinci paneli, “Verimlilik ve Etkinliği Sağlamak Zorunda Olan Kamu Yöneticilerinin YDK’lar Nezdindeki Sorumluluğu, INTOSAI Camiasındaki Uygulamalara İlişkin Değerlendirme Perspektifleri”; üçüncü paneli ise “YDK Nezdindeki Sorumluluğun Geleceği” başlıkları altında çeşitli YDK temsilcileri, üst düzey kamu yöneticileri, STK temsilcileri ve akademisyenler tarafından yapılan sunumlardan oluşmuştur.

3. JURISAI MÜZAKERE TOPLANTISI VE RABAT BİLDİRGESİ

Yargı yetkisine sahip bir YDK ve INTOSAI dönem başkanı olarak Brezilya Federal Sayıştayının, Fransa Sayıştayının müstesna ve kararlı çalışmasından ilham alan dönüştürücü bir girişim olarak değerlendirdiği JuriSAI girişimini teşvik etme ve kuruluşunu gerçekleştirme sorumluluğunu üstlenmesi (TCU, 2023), bu sürecin hızlanması ve somut gelişmelerin sağlanmasını mümkün kılmıştır. Bu sürecin önemli bir adımı olarak, Rabat’taki sempozyumu takiben 23.02.2024 tarihinde yargı yetkisine sahip YDK başkanları ve temsilcileri, JuriSAI oluşumuna yönelik müzakereleri gerçekleştirmek üzere Fas Sayıştayının ev sahipliğinde bir araya gelmiştir. Toplantı sırasında YDK temsilcileri, kurulması hedeflenen teşkilatın stratejik organlarının ve operasyonel yapısının teşkili ve işleyişine ilişkin hususları içeren JuriSAI tüzük taslağını müzakere etmiş; toplantı sonucunda, INTOSAI bünyesinde bağımsız bir organ olarak JuriSAI’yi kurma iradesini beyan eden Rabat Deklarasyonu yayımlanmıştır.

INTOSAI ve Brezilya Federal Sayıştay Başkanı Bruno Dantas, INTOSAI üyelerinin yaklaşık %25'inin yargı yetkisine sahip olduğunu, 2019 yılında onaylanan INTOSAI-P 50 standardının YDK'ların yargısal faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin temel ilkeleri belirlediğini, bundan sonraki süreçte de ortak çabayla ve deneyimleri paylaşarak bu alandaki etkinliği artırmayı, kamu yönetiminin korunmasını ve sorumluluğun güçlendirilmesini savunmayı amaçladıklarını belirtmiştir. Sayın Dantas, Rabat Deklarasyonu'nun küresel düzeyde yönetim ve sorumluluğun evriminde bir kilometre taşı olduğunu, JuriSAI'nin bilgi alışverişini teşvik etme, mesleki standartlar oluşturma ve yargısal işlemlere sahip YDK'ların karşılaştığı ortak güçlükleri ele alma potansiyeli ile küresel ölçekte şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim ilkelerini geliştirmek için üyelerinin bir araya geldiği bir platform olacağına duyduğu inancı dile getirdi. JuriSAI'nin amacını ise, yargısal YDK modelinin sorunlarını ele almak için ortak bir temel oluşturmak, yargısal faaliyetlerin değerini yükseltmek, iş birliği halinde standartları geliştirmek ve rehberliği teşvik etmek, yargı modelinin tanınırlığına katkıda bulunmak; aynı zamanda yargı faaliyetlerinde profesyonelleşmeyi ve kapasite gelişimini desteklemek şeklinde ifade etmiştir (L'Opinion, 2024; TCU, 2024).

Fas Sayıştay Başkanı Zineb el Adaoui ise JuriSAI'nin kurulmasının, yargı yetkisine sahip YDK'ların tanınırlık ve etkinliklerinin artırılması, yargı işlevi ile kamu yöneticilerinin sorumluluk ve hesap verebilirliğinin güçlendirilmesinde bir dönüm noktası olacağı ve tarihi bir ana şahitlik edildiğini ifade etmiştir (L'Opinion, 2024).

Taslak tüzükte JuriSAI'nin başkanlığının Fransa Sayıştay, birinci başkan yardımcılığının Portekiz Sayıştay, ikinci başkan yardımcılığının Brezilya Sayıştay, genel sekreterliğinin ise Fas Sayıştay tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. INTOSAI Tüzüğü'nün 3. maddesi çerçevesinde bu teşkilatın, INTOSAI şemsiyesi altında yer alacak bir kuruluş olması öngörülmektedir (Maroc Cour des Comptes, 2024).

4. YENİ OLUŞUM ÇABALARININ AMACI

JuriSAI'nin oluşturulması, yargısal işlemlere sahip YDK'lar için kalıcı ve iş birliğini artırmayı amaçlayan bir yapı sağlamayı, bilgi alışverişini, daha iyi uygulamaları ve deneyimleri mümkün kılmayı hedeflemektedir. Temel amaç,

dünya çapında denetim ve kontrol süreçlerinin kalitesini, dürüstlüğünü ve tarafsızlığını sağlayarak YDK'ların yargı alanındaki rollerini verimli ve etkili bir şekilde yerine getirme yeteneğini güçlendirmektedir.

Yargı yetkisine sahip YDK'lar, mevzuata aykırı uygulamalar için sorumlu kamu görevlilerinin yargılanması sürecini doğrudan işletebilmekte; mali, performans ya da uygunluk denetimi raporlarında yer alan bu nitelikteki tespitler, adalet ya da ceza yargısına konu edilmiş olsun ya da olmasın, YDK'nın kendi yargı yetkisi çerçevesinde belirlenmiş hızlı ve uygun yargılama usullerine tabi tutulabilmektedir (INTOSAI, 2019). Bariz şekilde diğer YDK modellerinden ayrılan rollerine rağmen, INTOSAI tarafından YDK faaliyetlerine ilişkin geliştirilen çeşitli düzeylerdeki standartlarda, yargısal faaliyetlere ilişkin normlara sistematik ve kapsayıcı şekilde yer verilmemiştir (Köse, 2020: 34). Oysa kamu yönetiminin hukukun öngördüğü sınırlar dahilinde hareket etmesinde, YDK'ların uluslararası standartlarla uyumlu yargısal faaliyetlerinin önemi her geçen gün artmaktadır (Kose ve Tuysuz, 2021: 10). INTOSAI-P 50'nin onaylanması ile bu alanda önemli bir mesafe alınmış ise de bu üst normun daha alt düzey standartlarla ve uygulama rehberleri ile güçlendirilmesi için kapsamlı çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Yargı modelinden diğer YDK modellerinin öğreneceği önemli deneyimler olduğu gibi yargı modeline sahip YDK'ların da genellikle kendi iç dünyalarında, anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde şekillenen işleyişlerini karşılıklı bilgi ve deneyim aktarımları ve en iyi uygulamalar temelinde güçlendirmeye, hızlı değişim sürecinde kaçınılmaz hale gelen çeşitli sorunları iş birliği ile çözüme kavuşturmaya ihtiyaçları bulunmaktadır. JuriSAI'nin sadece bu modeldeki YDK'lara yönelik amaç ve faaliyetleri gerçekleştirecek bir oluşum olarak tasarlanmadığı, küresel düzeyde bu modelin savunuculuğunu yapmayı, değerlerini tanıtmayı ve avantajlarının anlaşılmasını sağlamayı amaçladığı açıktır. Yargı modeli dışındaki birçok YDK'nın Forum'a gözlemci statüsünde üye olması ve toplantılarına aktif katılım sağlaması, şimdiden bu amaca hizmet etmeye başladığının önemli bir göstergesidir.

SONUÇ

Yargı yetkisine sahip YDK'ların kendi ulusal mevzuatı çerçevesinde yargısal faaliyetlerini yürüttükleri, değişen koşullara uyum sağlama ve kendilerini geliştirme konusunda küresel bir destekten büyük ölçüde yoksun kaldıkları bilinmektedir. Oysa diğer yargı kollarında görevli kurumların evrensel standartlar temelinde, dinamik ve değişen ihtiyaçlara duyarlı bir şekilde kendilerini geliştirmeye ve güçlü platformlar aracılığıyla gerçekleştirilen diyalog ve iş birlikleri ile her alanda mesafe almaya önem verdikleri bilinmektedir. Yargısal faaliyetleri ile ilgili olarak YDK'lar arasında da uluslararası diyalogun genişletilmesi ve en iyi uygulamaların paylaşılması, bu faaliyetlerin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır. Bu amaçla yargı yetkisine sahip YDK'ları INTOSAI bünyesinde bir araya getirmeyi ve desteklemeyi amaçlayan JuriSAI'nin kurulması, bu YDK'ların kendi değer ve ilkelerine bağlı kalarak daha da güçlendirilmesinde ve kamu yönetiminin saydam, hesap verebilir ve dürüst işleyişine katkı potansiyelinin artırılmasında yeni fırsatlar oluşturacaktır.

YDK'ların yargı yetkisinin mesleki standartlar doğrultusunda etkili bir şekilde uygulanmasının devlet yönetimini güçlendirdiği, vatandaşların kamu fonlarının yönetimine olan güvenini artırdığı ve dolayısıyla kamu kaynaklarının yönetiminde yetki ve sorumluluk sahibi olanların daha dürüst, etkili ve güven veren bir tarzda hareket etmesini sağladığı inancıyla bu yetkiye sahip YDK'lar için ortak bir işbirliği platformu olarak kurgulanan JuriSAI'nin oluşumu ile yargı modelinin küresel ölçekte anlaşılması ve geliştirilmesinin sağlanması hedeflenmektedir. JuriSAI'nin, yargı modellerindeki güçlüklerin aşılmasında ortak bir zemin oluşturmak, yargı faaliyetleri için standartların ve ortak rehberlerin geliştirilmesini teşvik etmek, bu modelin anlaşılması ve tanınmasına katkıda bulunmak ve yargısal faaliyetlere ilişkin mesleki yetkinliklerin belirlenmesi ve geliştirilmesine destek olmak gibi amaçları gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Nitekim yargı modelinin INTOSAI nezdinde bir iyi uygulama örneği olarak sunulmasına yönelik çabalara da kaynaklık etmiş olan Forum, diğer YDK'ların yargı modeline olan ilgisini artırmış ve sağladığı avantajların ya da iyi uygulamaların diğer YDK modellerine de uyarlanıp uyarlanamayacağına dair arayışları hızlandırmıştır.

KAYNAKÇA

- Forum of Jurisdictional SAIs (2022). The Advantages that Jurisdictional SAIs Can Bring to the Society. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-10/20221028-Advocacy-advantages-jurisdictional-SAIs.pdf>, Erişim: 19.03.2024.
- Forum of Jurisdictional SAIs (2016). Paris Declaration of SAIs with jurisdictional functions of Forum of SAIs with jurisdictional functions. https://www.tcu.es/export/sites/default/galleries/pdf/transparencia/DeclaracionPARIS_EFS-EN.pdf, Erişim: 27.02.2024.
- INTOSAI (2019). INTOSAI-P 50: Principles of Jurisdictional Activities of SAIs. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_50/INTOSAI_P_50_en.pdf, Erişim: 18.02.2024.
- Kose, H. O. ve Tuysuz, Z. (2021). The Role of Jurisdictional Power of SAIs in Increasing the Effects of Public Auditing and the Ethics of Fiscal Jurisdiction. In: Aksoy, T., Hacıoglu, U. (eds) Auditing Ecosystem and Strategic Accounting in the Digital Era. Contributions to Finance and Accounting. Springer, Cham.
- Köse, H. Ö. (2020). Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri. *Sayıştay Dergisi*, 32(117), 9-38.
- L'Opinion (2024). Création de l'Organisation internationale des organes supérieurs de contrôle à compétence juridictionnelle. https://www.lopinion.ma/Creation-de-l-Organisation-internationale-des-organes-superieurs-de-contrôle-a-compétence-juridictionnelle_a50650.html, Erişim: 11.03.2024.
- Maroc Cour des Comptes (2024). Signature de la Déclaration de Rabat sur la Constitution de l'organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques ayant des fonctions juridictionnelles (JURISAI). <https://www.courdescomptes.ma/avis/> Erişim: 11.03.2024
- MCoA (2023). Participation of the Court of Accounts at the Meeting of Supreme Audit Institutions with Jurisdictional Competence in Bangkok, 12.10.2023. Kingdom of Morocco Court of Accounts. <https://www.courdescomptes.ma/en/event/participation-of-the-court-of-accounts-at-the-meeting-of-supreme-audit-institutions-with-jurisdictional-competence-in-bangkok/> Erişim: 12.03.2024.
- Sünbül, Y. (2014). Yargı Tipi Sayıştaylar Forumu 1. Toplantısı. *Sayıştay Dergisi*, 25(95), 117-121.
- TCU (2023). Meeting discusses the creation of a group of audit institutions with jurisdictional functions, 13.11.2023. https://portal.tcu.gov.br/en_us/imprensa/news/meeting-discusses-the-creation-of-a-group-of-audit-institutions-with-jurisdictional-functions.htm, Erişim: 21.03.2024.
- TCU (2024). Minister Dantas highlights the importance of jurisdictional function of Supreme Audit Institutions at international conference. https://portal.tcu.gov.br/en_us/imprensa/news/minister-dantas-highlights-the-importance-of-jurisdictional-function-of-supreme-audit-institutions-at-international-conference.htm, Erişim: 21.03.2024.