



Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, ISSN: 1309-8039
Yıl: 2026 Cilt: 18 Özel Sayı

Atıf (APA): Aktan, C. C. & İnce, M., (2026). “Sayıştay’da Episto-Kleros (Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Seçimi ve Atanmasında Üç Sacayak: Liyakat, Sortisyon ve Rotasyon)”, Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 18 (Özel Sayı): 106-123.

SAYIŞTAY’DA EPISTO-KLEROS

Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Seçimi ve Atanmasında Üç Sacayak:
Liyakat, Sortisyon ve Rotasyon

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS and EPISTO-KLEROS

Random Selection (Sortition) and Rotation System in the Election and Appointment of the President and Members of the Court of Accounts

Coşkun Can Aktan¹ Murat İnce²

Özet

Yüksek denetim kurumlarının başkan ve üyelerinin yasama ve özellikle yürütme organı tarafından belirlenmesi bu kurumların bağımsızlığı ve tarafsızlığı için genellikle potansiyel bir tehlike teşkil etmektedir. Bu riski ortadan kaldırmak ve yüksek denetim kurumlarının bağımsız ve tarafsız faaliyet gösterebilmelerini garanti altına almak için başkan ve üyelerin seçimi ve atanmasının sortisyon ve rotasyon kurallarına bağlanması önem taşımaktadır. Bu çalışmada yüksek denetim kurumlarında kura ile rastgele seçim usulü ve görev süresi sınırlaması önerisi teorik ve felsefi çerçevede ele alınmaktadır. Ardından Episto-Kleros adı verilen sistemin Türk Sayıştayı açısından uygulanabilirliği incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Denetim Kurumları, Sayıştay, Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı, Episto-Kleros, Kura Usulü, Sortisyon, Rotasyon, Epistokrasi, Liyakat, Meritokrasi.

JEL Kodları: M42, M49, H83

Abstract

In general, the determination of the president and members of Supreme Audit Institutions (SAIs) by the legislative and especially executive body poses a potential danger to the independence and impartiality of these entities. In order to eliminate this risk and guarantee that Supreme Audit Institutions can operate independently and impartially, it is important that the selection and appointment of presidents and members be tied to sortition and rotation rules. In this study, the proposal of random selection by lot and term limitation in supreme audit institutions is discussed in a theoretical and philosophical framework. Then, the applicability of the system called Episto-Kleros is examined for the Turkish Court of Accounts.

Keywords: Supreme Audit Institutions, Court of Accounts, Independence of Supreme Audit Institutions, Episto-Kleros, Random Selection, Sortition, Rotation, Epistocracy, Merit, Meritocracy

JEL Codes: M42, M49, H83

¹ Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, E-mail: ccan.aktan@deu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-4294-2314

² Doç. Dr., Uzman Denetçi, T.C. Sayıştay Başkanlığı, E-mail: muratince@sayistay.gov.tr, ORCID ID: 0000-0003-1519-0321

1.GİRİŞ

Hukuk devletinde yüksek yargı organlarının bağımsızlığı, tarafsızlığı, güvenilirliği ve saygınlığı fevkalade önemlidir. Genel olarak yargının ve yargıçların hiç bir organ, makam, merci veya kişiden talimat almamaları, yanlı bir şekilde karar vermelerine neden olabilecek herhangi bir etki altında kalmamaları ve bağımsızlık ve tarafsızlıklarını korumakla yükümlü olmaları pek tabiidir. Bağımsızlık anayasa ve ilgili yasalarda lafzî olarak yer alsa bile asıl önemli olan bağımsızlığın *de facto* gerçekleştirebilmesidir. *De jure* yargı bağımsızlığının *de facto* yargı bağımsızlığı üzerinde anlamlı bir etki yaratabilmesi için özellikle siyasi liderliğin ve yürütme organının hukuk devleti ve bunun unsurları olan kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığına samimiyetle inanması gerekir.

Bu ifadeler, yüksek yargı organı statüsünde kabul edilmesi gereken yüksek denetim kurumları için de geçerlidir. Pratikte muhtelif ülkelerde yüksek denetim kurumlarının başkan ve üyelerinin yasama ve yürütme organı tarafından belirlenmesi, bu kurumların *de jure* ve *de facto* bağımsızlığı için potansiyel bir tehlike teşkil etmektedir. Bu riski ortadan kaldırmak ve yüksek denetim kurumlarının gerçek anlamda bağımsız ve tarafsız faaliyet gösterebilmelerini garanti altına almak için başkan ve üyelerin seçimi ve atanmasının sortisyon ve rotasyon kurallarına bağlanması önem taşımaktadır.

Bu çalışmada yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve güvenilirliğini tesis etmeye yönelik kura ile rastgele seçim usulü ve görev süresi sınırlaması önerisi teorik ve felsefi çerçevede ele alınmaktadır. Çalışma toplam üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, Türkiye'de yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay kurumunun başkan ve üyelerin seçimi ve atanması usulü özetlenmiştir. Bu bölümde, Türkiye Cumhuriyet Anayasası ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun ilgili maddeleri çerçevesinde Sayıştay'ın bağımsızlık ve tarafsızlık statüsü ortaya konulmaktadır. İkinci bölümde, Episto-Kleros adı verilen kura ile seçimin esasları ve sacayakları incelenmiştir. Son bölümde ise ülkemizde Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimi ve atanmasında episto-kleros sisteminin nasıl uygulanacağına dair bir model geliştirilmiştir. Episto-Kleros sistemi acaba Türkiye'de yüksek yargı organlarının başkan ve üyelerinin seçiminde uygulanabilir mi? Bu soruya bir yanıt oluşturmak adına konu, tüm yüksek yargı oranları açısından değil Türkiye'de yüksek denetim organı olarak görev yapan Sayıştay açısından ele alınmaktadır. Çalışma, genel değerlendirme ve sonuç bölümü ile son bulmaktadır. Çalışmanın ana amacı, Sayıştay'ın yüksek denetim ve yargı kurumu olarak varlığının ve hizmetlerinin tarafsız bir şekilde sunulmasının ön şartı olarak kabul edilen "bağımsızlık" ilkesinin daha güçlü hukuksal zemine yerleştirilmesidir.

2.TÜRKİYE'DE YÜKSEK DENETİM KURUMU OLARAK SAYIŞTAY: BAŞKAN ve ÜYELERİN SEÇİMİ ve ATANMASI USULÜ

2.1. De Jure Bağımsız ve Tarafsız Bir Yüksek Denetim Kurumu Olarak Türk Sayıştayı

Türk Sayıştayı, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli anayasal bir kuruluştur.³

³ Sayıştay'ın görev tanımı Türkiye Cumhuriyet Anayasası'nın 160'ncı maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: "Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir."

Sayıştay, denetimlerini TBMM adına yapar ve raporlarını TBMM ile birlikte kamuoyuna sunar. Ancak, Sayıştay'ın TBMM ile organik bir bağı bulunmamaktadır. Bağımsız ve tarafsız statüsünün bir gereği olarak Sayıştay, denetim usul ve metodolojisini hazırladığı rehberler aracılığıyla kendisi belirler ve bu kapsamda yürüttüğü denetimlerin planlamasını, uygulamasını ve raporlamasını da doğrudan kendisi yürütür. Yine *de jure* anlamda Sayıştay ve meslek mensupları denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız bir biçimde icra etmekle yükümlüdür. Sayıştayın bütçesi Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın onayına tabi değildir ve TBMM'ye doğrudan gönderilir.⁴

Bağımsızlık, Sayıştay'ın yüksek denetim ve yargı kurumu olarak varlığının ve hizmetlerinin tarafsız bir şekilde sunulmasının ön şartı olarak kabul edilir. Denetimlerin dürüst, önyargısız ve tarafsız bir şekilde yapılması ve mesleki etik kurallara uyulması, kurumsal güvenilirliğin vazgeçilmez unsurlarıdır. Bu nedenle, Sayıştay'ın bağımsızlığı kanunla güvence altına alınmıştır. Nitekim 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun *Bağımsızlık* başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun ve diğer kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerinin icrasında Sayıştay'ın işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurum olduğu özellikle vurgulanmıştır. Yine aynı Kanun'un 35'inci maddesinde de, Sayıştay ve denetçilerinin denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürüteceği ve denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde Sayıştay'a talimat verilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Sayıştay mensupları Sayıştay Kanunu'nda toplam üç kategori altında toplanmıştır. İlk kategoride yer alan “meslek mensupları”; 1) Sayıştay Başkanı, 2) Daire başkanları ve üyeler ile 3) Sayıştay denetçilerini içermektedir. İkinci kategoride “Başsavcı ve savcılar” yer almakta, üçüncü kategori ise Yönetim mensuplarından oluşmaktadır. İlk iki kategoride yer alan “Meslek mensupları” ile “Başsavcı ve savcılar” 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'na tabi olan hâkim ve savcıların sahip olduğu teminatlara sahiptir. İlk iki kategoriden farklı olarak Yönetim mensupları ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak yönetim birimlerinde çalışan görevlileri ifade etmektedir. Başsavcı ve savcıların genel olarak Sayıştay denetçileriyle benzer bir statüye sahip oldukları dikkate alındığında,⁵ aslında Sayıştay örgüt yapısı içerisinde “meslek mensupları” ile “yönetim mensupları” olmak üzere kabaca iki görev statüsü bulunmaktadır.

Sayıştay Kanunu'nun 70'nci maddesinde; Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin azlolunamayacakları ve (memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olma ve görevin sağlık bakımından yerine getirilemeyeceğinin anlaşılması gibi nedenler hariç olmak üzere) kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemeyecekleri özellikle vurgulanmıştır. Aynı Kanun'un 63'üncü maddesinde ise; aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile teminatları bakımından; a) Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerinin, sırasıyla Yargıtay Birinci Başkanı, daire başkanları ve üyeleri, b) Yukarıdakiler dışında kalan Sayıştay meslek mensuplarının ise kıdem, sınıf ve derecelerindeki birinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış, ikinci sınıf ve üçüncü sınıf hâkim ve savcılar hakkındaki hükümlere tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

Anayasa'da Sayıştay'ın kurumsal bağımsızlığı ile ilgili özel bir hüküm bulunmamaktadır. Buna karşılık Sayıştay mensuplarının bağımsızlık ve tarafsızlığına ilişkin olarak Anayasa'nın değişik

⁴ Bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/pages/45-temel-ozellikleriyle-sayistay>

⁵ Sayıştay Kanunu'nun 18'nci maddesine göre; “Başsavcı birinci sınıfa ayrılmış ve bu sınıfta dokuz yılını doldurmuş denetçinin sahip olduğu haklardan yararlanır. Savcılarının intibaklarında Sayıştay dışındaki hizmet sürelerinin üçte ikisi dikkate alınır. Başsavcı ve savcılar; aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile disiplin, ceza kovuşturması, sicil ve teminatları bakımından kendi derece ve kıdemindeki denetçiler hakkındaki hükümlere tabidir.”

maddelerinde bazı özel düzenlemelere yer verilmiştir. Her şeyden önce Sayıştay meslek mensuplarının hâkim ve savcı statüsünde oldukları Anayasa'da değil, Anayasa'nın verdiği yetkiye dayalı olarak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Nitekim Anayasa'nın 9 ve 140'ncı maddelerinde de; yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağı, hâkimlerin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa edecekleri ve hâkim ve savcılarının statü ve özlük haklarının mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla her ne kadar dolaylı bir çıkarıma dayalı olsa da bağımsızlık ve teminat yönünden Sayıştay meslek mensuplarının (hâkim ve savcılık statüsü nedeniyle) anayasal bir güvenceye sahip oldukları hususu tereddüitten uzaktır. Öte yandan tarafsızlık yönünden Sayıştay mensupları için Anayasa'da çok daha spesifik bir hükme yer verildiğini ifade etmek gerekir. Nitekim Anayasa'nın 68'inci maddesinde hâkimler ve savcılarının yanı sıra Sayıştay dâhil yüksek yargı organları mensuplarının siyasi partilere üye olamayacakları vurgulanmış bulunmaktadır. Bununla birlikte tarafsızlık müessesesinin siyasi tarafsızlıktan çok daha geniş anlamlar içerdiği muhakkaktır. Bu itibarla vurgulamak gerekir ki, gerek hâkim ve savcılarının gerekse de Sayıştay meslek mensuplarının siyasi tarafsızlıktan çok daha geniş anlamda organik tarafsızlığını güvence altına alacak *ad hoc* hükümlere Anayasa'da yer verilmesi özel önem taşımaktadır.

Son olarak Sayıştay'ın anayasal statüsüyle ilgili olarak önemli bir hususa da değinmek gerekir. Bilindiği üzere, TBMM adına denetim yapma yetkisine sahip olan anayasal bir kuruluş olarak Sayıştay, yüksek denetim örgütlenmesinde Napolyon modeline uygun olarak yapılandırılmış, yargısal ve idari yetkilere sahip olan *sui generis* bir kurumdur. Sayıştayın anayasal statüsü ve yargı organı olup olmadığı konusunda Türk hukukunda uzun süredir devam etmekte olan tartışmalar, Anayasa Mahkemesi'nin en son yaptığı içtihat değişiklikleri doğrultusunda nihai bir çözüme kavuşarak Sayıştay'ın "*yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi*" ve ayrıca Sayıştay yargı dairelerinin somut norm denetimi bağlamında "*bir davaya bakmakta olan mahkeme*" niteliğinde olduğu tereddüitten uzak bir biçimde ortaya konmuştur. Nitekim Sayıştayca verilen yargısal kararların da kesin hüküm niteliğinde olduğu Anayasa'da (m. 160) vurgulanmış ve 6085 Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde de; adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştay'ın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel teşkil etmeyeceği açık bir biçimde düzenlenmiştir (İnce, 2023: 246-251).⁶

2.2. Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Seçim/Atama Usulü, Görev Süresi ve Dönem Sınırılması

Meclis adına inceleme, denetleme ve yargılama görevi üstlenmesi nedeniyle ki Sayıştay'ın Başkan ve üyelerinin seçimi de anayasal statüsüyle uyumlu bir biçimde TBMM tarafından gerçekleştirilmektedir. Sayıştay Başkan ve üyelerinin nitelikleri ile seçim ve atanma usulleri, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 12 ila 16'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan kanunda Sayıştay Başkanlığı ve üyelikleri için ön seçim aşamasını da içeren kademeli bir seçim süreci öngörülmüştür.

Sayıştay Başkanlığı ve üyeliğinin her ikisi için yasa koyucu biri "*asgari liyakat kriteri*" diğeri ise "*seçimlik görev kriteri*" olmak üzere kabaca iki temel/zorunlu kriter öngörmüştür. Sayıştay

⁶ Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 28.02.2013 tarih ve E. 2011/21, K. 2013/36 sayılı ve 10.01.2015 tarih ve E. 2014/172, K. 2014/170 sayılı kararları:

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-36-nrm.pdf>,

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2014-170-nrm.pdf>. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi'nin bu kararları Sayıştay'ın *de jure* statüsüyle ilgili tereddütlere son vermiş olsa da Sayıştay'ın statü ve konumuyla ilgili doktriner düzeydeki tartışmalar henüz son bulmamıştır. Konu hakkında daha fazla tartışma için bkz. Avcı, 2022a:312-319; Avcı, 2022b:9-23; Gedik, 2022:72-92; Kılıç, 2022:23-47.

Başkan ve üyeleri için aranan “*asgari liyakat kriteri*”; adayların hukuk, siyasi bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri veya öğrenim itibariyle bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onanmış yurt içinde veya yurt dışındaki en az dört yıllık fakülte veya yüksekokulların birinden mezun olduktan sonra kamu idarelerinde en az on altı yıl çalışmış olmaları şartıdır. Bu asgari liyakat kriterine ilave olarak Sayıştay Başkanlığı adaylarının; a) Sayıştay üyeliği, b) Bakanlık, c) Müsteşarlık veya valilik, ç) Rektörlük, d) Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların genel müdürlük veya başkanlık, e) Maliye Teftiş Kurulu ile Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, f) Başbakanlık ve bakanlıklar Teftiş Kurulu başkanlıkları veya g) Düzenleyici ve Denetleyici Kurul başkanlıkları görevlerinde toplam bir yıl görev yapmış olmaları gerekmektedir. Bu seçimlik görevlerden birinde veya birkaçında toplam bir yıl görev yapmış olmak Sayıştay Başkanı seçilmek için yeterlidir. Üye adaylarının ise yine asgari liyakat kriterine ilave olarak a) Sayıştay Başkanlığı için aranan (Sayıştay üyeliği hariç) görevler ile müsteşar yardımcılığında, b) Birinci sınıfa ayrılmak şartıyla Sayıştay denetçiliği, Sayıştay başsavcı veya savcılığında, c) Profesörlükte, ç) Birinci sınıfa ayrılmak şartıyla idari veya adli yargı hâkimliğinde veya savcılığında veya d) Başbakanlık, bakanlıklar ve Hazine Müsteşarlığı merkez denetim elemanlığı görevlerinde toplam bir yıl görev yapmış olmaları gerekmektedir. Yine Başkan seçiminde olduğu gibi kanunda sıralanan bu seçimlik görevlerden birinde veya birkaçında toplam bir yıl görev yapmış olmak üye seçilmek için yeterlidir. Dikkat edilirse gerek Başkanlık için gerekse de üyelik için asgari liyakat şartı ortak kriter olup bu kriterle ilaveten Başkan veya üyeliğe aday olanların kategorilerine uygun düşen seçimlik görev kriterlerinden en az birini en az bir yıl süreyle yerine getirmiş olmaları yeterli olmaktadır.

Sayıştay Başkanı, kanunda yazılı niteliklere sahip isteklilerin başvurusu üzerine nihai olarak TBMM'nin kararıyla görevlendirilmektedir. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından seçilerek oluşturulan “*Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu*” Sayıştay Başkanlığı için mevcut aday sayısını ikiye indirmekte ve ardından belirlenen bu iki adaydan biri TBMM Genel Kurulu'na yapılan gizli oylamayla Başkan olarak seçilmektedir. Sayıştay Başkanı seçilebilmek için TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu aranmaktadır. Sayıştay Başkanı'nın görev süresi beş yıl olup bir kimsenin en fazla iki defa Sayıştay Başkanı seçilmesi mümkündür. Görev süresi sona eren Başkan boş kadro şartı aranmaksızın Sayıştay üyesi olarak görevine devam etme olanağına da sahip olmakta, bu durumda boşalan ilk üye kadrosu kendisine tahsis edilerek en kıdemli üye sayılmaktadır.

Sayıştay üyelerinin beşte üçü Sayıştay meslek mensuplarından, geriye kalanların en az yarısı Maliye Bakanlığı meslek mensuplarından olmak üzere Sayıştay Kanunu'nun 12'nci maddesinde tadadi olarak sayılan Bakanlık, Rektörlük, Valilik, Genel Müdürlük, Başkanlık, Profesörlük ya da idari veya adli yargı hâkimliği/savcılığı gibi diğer idari/adli makamlarda görev almış olan adaylar arasından seçilir. Sayıştay Başkanlığı, boşalan üyelik sayısının beşi bulunduğu tarihten itibaren yedi gün içinde başlamak üzere, Resmî Gazete ve diğer basın ve yayın organları aracılığıyla seçim için duyuru yapar. Üyelik için başvurular Sayıştay Başkanlığına yapılır. Üyelik başvuruları alındıktan sonra, Sayıştay Başkanı başkanlığında başkan yardımcıları, (yargılama) daire başkanları ve üyelerden oluşan Sayıştay Genel Kurulu'na, başvuru sahiplerinin sicilleri üzerinde yapılacak inceleme sonucunda, kanunda yazılı niteliklere sahip oldukları anlaşılanlar arasından mevcut üye sayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile her boş yer için dörder aday seçilir. Aday seçimi, başvuru süresinin bitiminden itibaren otuz gün içerisinde sonuçlandırılır. Seçim sonuçları, seçilen adayların sicil özetleri ile birlikte Sayıştay Başkanlığı'na seçimi takip eden üç iş günü içerisinde TBMM Başkanlığı'na sunulur.

TBMM Genel Kurulu'nda yapılacak Sayıştay Başkanlığı ve Sayıştay üyeliği seçimleri için gerekli değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek üzere “*Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu*” kurulur. Bu komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından, siyasi partiler ile bağımsızların TBMM'deki temsil güçleri oranında ve ad çekme usulü ile belirlenen on beş kişiden oluşur ve salt çoğunluk ile toplanır. Sayıştay Başkan adaylarının seçiminde aday listesi, Sayıştay üye adaylarının seçiminde ise kontenjan gruplarına göre düzenlenen birleşik oy pusulası kullanılır. Aday seçimleri gizli oyla yapılır. Aday seçilebilmek için ilk turda üye tam sayısının salt çoğunluğu, ikinci turda ise oylamaya katılanların salt çoğunluğu aranmaktadır. Kontenjan grupları oranlarına göre, Ön Seçim Geçici Komisyonu tarafından boş üyelik sayısının iki katı olarak belirlenen adayların isimleri, nihai oylama yapılmak üzere TBMM Genel Kuruluna sunulur

2.3. Genel Değerlendirme ve Eleştiri

Genel olarak değerlendirildiğinde; Türkiye’de Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçim ve atama sürecinde Sayıştay’ın bağımsızlık ve tarafsızlığını güvence altına alacak yasal bir çerçevenin bulunduğunu ancak bu çerçevenin hem *de jure* hem de *de facto* bazı eksikliklere sahip olduğunu ifade etmek gerekir.

İlk olarak TBMM adına denetim yapma yetkisine sahip olan anayasal bir kuruluş olarak Sayıştay’ın bağımsızlığına ve tarafsızlığına dair özel bir ifade maalesef anayasa içerisinde yazılı değildir.⁷ Bu *de jure* anlamda ciddi bir eksikliklerdir. Anayasa içerisinde Sayıştay’ın bağımsızlığı ve tarafsızlığını yoruma açık olmayacak biçimde tanımlayacak bir ifadeye ve bunun da ötesinde somut bir kurala ve usule mutlaka ihtiyaç bulunmaktadır. “*Yargı bağımsızlığı*” ve “*Yüksek yargı organlarının bağımsızlık ve tarafsızlığına*” ilişkin ifadelerin bir retorik ve politik bir söylem olmaktan mutlaka çıkarılması gerekir ve bu amaca yönelik anayasal bir kural mutlaka oluşturulmalıdır.

Sayıştay’ın bağımsız ve tarafsız bir biçimde görev ifa etmesine potansiyel bir tehdit oluşturan ikinci önemli zafiyet, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçim ve atama sürecinde meclis çoğunluğunu elinde bulunduran parti ya da grupların nihai söz sahibi olmalarıdır. Nitekim gerek TBMM genel kurulunda yapılan oylamalarda gerekse de ön seçim sürecinin erken aşamalarında rol oynayan “Plan ve Bütçe Komisyonu” ve bu komisyonun üyeleri arasından seçilerek oluşturulan “Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu”nda yapılan oylamalarda meclis çoğunluğuna sahip iktidar partisi ya da gruplarının temsil oranı nihai seçim sonuçlarını tayin eden bir ağırlığa sahip olmaktadır. Başkan ve üye adaylarını yürütme gücünü elinde bulunduran iktidar partisinin güdümünde hareket etmeye zorlayan bu sakınca, Sayıştay’ın *de facto* bağımsızlık ve tarafsızlığının önündeki en önemli engellerden biridir.⁸

⁷ Sayıştay’ın görev ve yetkilerini düzenleyen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 160’ncı maddesinde bağımsızlık ve tarafsızlık ifadesi bulunmamaktadır. Buna karşın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın muhtelif maddelerinde yüksek yargı organları ve yargıçlar açısından bağımsızlık ve tarafsızlık ifadelerine yer verilmiştir. Bkz. Madde 9 – Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.; Madde 138 – Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler.; Madde 140 – Hakimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

⁸ Dünyada bu tür pratik sakıncaları önlemeye yönelik birçok iyi uygulama örneği mevcuttur. Örneğin Birleşik Krallık’ta gerek YDK başkanının seçiminde gerekse de YDK raporlarının sonuçlandırılmasında önemli bir ağırlığa sahip olan Kamu Hesapları Komitesi (Public Accounts Committee-PAC), dördü Hükümet tarafından ve üçü Muhalefet tarafından olmak üzere en fazla yedi üyeden oluşmakta ve Komite’ye Muhalefet Lideri tarafından aday gösterilen kıdemli bir Muhalefet Milletvekili başkanlık etmektedir (NAO, 2024). Daha fazla iyi uygulama örneği için bkz. INTOSAI GUID 9030 (2019); INTOSAI GUID 9040 (2019).

Üçüncü önemli zafiyet, Sayıştay meslek mensuplarının bağımsızlığını güvence altına alacak özel bir düzenlemeye Anayasa'da yer verilmemiş olmasıdır. Bu durum yüksek denetim kurumlarının işleyişine ilişkin olarak Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) camiasında benimsenmiş olan temel ilke ve standartlara açıkça aykırılık taşımaktadır. Nitekim yüksek denetim kurumlarının Magna Carta'sı ve Anayasası olarak nitelendirilen Lima Deklarasyonu'nda, yüksek denetim kurumu üyelerinin bağımsızlığının Anayasa ile güvence altına alınması gerektiği ve özellikle görevden azledilmeye ilişkin prosedürlerin Anayasada belirlenerek üyelerin bağımsızlığının zedelenmemesi gerektiği vurgulanmıştır (INTOSAI-P 1, 2019: 9). Her ne kadar Sayıştay meslek mensuplarının 2802 ve 6085 sayılı özel kanunlardan gelen hâkim ve savcı statüleri nedeniyle anayasal düzeyde özel bir teminat ve hakka sahip oldukları öne sürülebilirse de Anayasa'da yer alan mevcut düzenlemeler Lima Deklarasyonu'nda vurgulanan anayasal teminat gereğini tam anlamıyla karşılamamaktadır.

Dördüncü önemli zafiyet, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin görev süresi sınırlaması ve dönem sınırlaması ile alakalıdır. Dikkat edilirse yasa koyucu, Sayıştay Başkanlığı için beş yıllık bir görev süresi ve bir kimsenin en fazla iki defa Sayıştay Başkanı seçilebilmesi şartını öngörerek belirli bir rotasyon kuralı getirmiştir. Bununla birlikte görev süresi sona eren Başkanın boş kadro şartı aranmaksızın Sayıştay üyesi olarak görevine devam etme olanağına sahip olması ve Sayıştay üyeliği için de kanunda belirli bir görev süresinin öngörülmemiş olması bu rotasyon kuralının hukuki açıdan son derece sakınca arz eden bir istisnasını oluşturmaktadır. Nitekim Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay başkanının, (yargılama) daire başkanlarının ve üyelerinin azlolunamayacakları ve (memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olma ve görevin sağlık bakımından yerine getirilemeyeceğinin anlaşılması gibi nedenler hariç olmak üzere) kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemeyecekleri hükme bağlanmış ancak Sayıştay üyeliği için belirli bir görev süresi öngörülmemiştir. Esasen Türkiye'de her biri yüksek hâkim/savcı statüsüne karşılık gelen Anayasa Mahkemesi üyeliği, Yargıtay üyeliği ve de Danıştay üyeliği için belirli bir görev süresi (her üç üyelik için de ilgili kanunlarında belirlenen görev süresi on iki yıldır) öngörülmüşken Sayıştay üyeliği için herhangi bir rotasyon kuralına yer verilmemiş olması kanun önünde eşitlik, hakkaniyet ve liyakat ilkelerine açıkça aykırılık taşımaktadır. Öte yandan aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile teminatları bakımından; Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerinin, sırasıyla Yargıtay Birinci Başkanı, daire başkanları ve üyeleri hakkındaki hükümlere tabi olduğu Sayıştay Kanunu'nda açıkça belirtilmiş olmasına rağmen Yargıtay üyelikleri için ilgili kanunda düzenlenmiş olan on iki yıllık görev süresi kuralı Sayıştay üyeleri için uygulanmamaktadır. Halbuki Yargıtay üyelikleri için öngörülen on iki yıllık görev süresi kuralının yasa koyucunun gözettiği statü benzerliği uyarınca “diğer haklar ve teminatlar” kapsamında değerlendirilerek Sayıştay üyelikleri için de uygulanmasına hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Önemle belirtmek gerekir ki, “*Sayıştay üyeliği için herhangi bir rotasyon kuralına yer verilmemiş olması*” aynı zamanda uluslararası denetim standartlarına ve iyi uygulama örneklerine de aykırılık taşımaktadır (INTOSAI GUID, 2019: 7-30). Nitekim Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığına İlişkin Meksika Deklarasyonu'nda, yüksek denetim kurumu başkanı ve kurul şeklinde (collegial) örgütlenmiş yüksek denetim kurumu üyelerinin, yürütmeye karşı bağımsızlıklarını güvence altına alan bir usule göre atanmış, yeniden atanmış veya azledilmiş olmaları gerektiği ifade edilerek bu kişilerin görev ve yetkilerini cezalandırma ve yıldırma korkusu olmaksızın yerine getirmelerini sağlayacak şekilde yeterli uzunlukta ve sabit dönemlerle atanmış olmaları gerektiği özellikle vurgulanmıştır (INTOSAI-P 10, 2019: 8).

Son olarak Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçim ve atama süreciyle doğrudan ilgili olmayan ancak bağımsız, tarafsız ve etkin bir yüksek denetim kurumunun varlığı bakımından hayati önem taşıyan bir hususa da ayrıca değinmek gerekir. Bu husus, yüksek denetim kurumları tarafından hazırlanan raporların meclis içinde yer alan özel bir ihtisas komisyonunda görüşülerek sonuçlandırılmasıyla ilgilidir. Türkiye’de bu amaçla teşkil edilmiş özel bir ihtisas komisyonu ya da Sayıştay komisyonu maalesef bulunmamaktadır. Aksine Sayıştay raporları sadece Plan ve Bütçe Komisyonu ya da KİT Komisyonu’nda görüşülmekte ve meclis bünyesindeki çoğu kapalı oturumlarla ilerleyen bu görüşmeler sonucunda sadece yıllık Sayıştay raporlarının yayımlanması ile yetinilmektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de Sayıştay raporlarıyla ilgili meclis ve kamuoyu ilgisini sürekli canlı tutacak bir mekanizma bulunmamaktadır. Halbuki, bütçe hakkının koruyuculuğunu yapan Sayıştay gibi özellikli bir kurumun raporlarının meclis içinde özel bir ihtisas komisyonunda görüşülerek sonuçlandırılması, Lima Deklarasyonu’nda da vurgulanan rapor bulgularının geniş alanlara yayılması, tartışılması ve uygulamaya konulma olanaklarının arttırılması bakımından hayati bir önem taşımaktadır.⁹

3. YÜKSEK DENETİM KURUMU BAŞKAN ve ÜYELERİNİN SEÇİMİ ve ATANMASINDA EPİSTO-KLEROS SİSTEMİ

3.1. Episto-Kleros: Kura ile Rastgele Seçim Sistemi ve Rotasyon

Episto-Kleros, devlet yönetiminde seçilmiş siyasi liderlerin, temsilcilerin ve bazı üst düzey yöneticilerin liyakat ilkesi esas alınarak kura ile seçilmesini ve atandıkları makamda görev süresi sınırlaması ve dönem sınırlamasına tabi olmalarını öngören bir yönetim sistemidir. “*Episto-Kleros*” üç sacayağından oluşan bir yönetim sistemini ifade eder. Bu sacayaklarının ilki liyakat (epistokrazi/meritokrazi), ikincisi kura ile rastgele seçim usulü (sortisyon), üçüncüsü ise görev süresi ve dönem sınırlaması (rotasyon) kuralıdır.¹⁰

Episto-Kleros sisteminin önemini kavramak bakımından Antik Yunan’daki *Kleroterion* adı verilen uygulamanın dikkatle incelenmesi fevkalade önemlidir. *Kleroterion*¹¹ günümüzden yaklaşık 2500 yıl öncesinde demokrasinin doğduğu Antik Yunan’da geliştirilmiş, muhtelif kamu görevlerine ve makamlara bu görevleri ifa edecek ya da makamları temsil edecek kişilerin seçilmesinde kullanılan bir *randomizasyon* (rastgeleleştirme) mekanizmasının adıdır. “*Klêroteria*” antik Yunan’da beş yüzler konseyi olarak bilinen ve bir anlamda danışma konseyi olan *boule*’lere, halk mahkemeleri olarak bilinen *dikasteria*’lara ve *heliaia* isimli mahkemelere jüri seçiminde ve muhtelif kamusal makamlarda kamu görevlerini yerine getirecek vatandaşların seçiminde kullanılmakta idi. Antik Yunan’da bu mekanizma sayesinde kamusal görevlere atanacak olan kişiler tesadüfen seçilmiş olurdu. Bu sisteme günümüzde sortisyon (sortition) adı verilmektedir.¹²

⁹ Bu hususa Lima Deklarasyonu’nda Raporlama başlığı altında özellikle dikkat çekilmiştir: “*Yüksek Denetim Kurumu, bulgularını Parlamento’ya ve diğer sorumlu kamu kurumlarına bağımsız ve yıllık olarak raporlamaya Anayasa ile yetkilendirilir ve zorunlu kılınır. Bu raporlar yayımlanır. Bu husus, Yüksek Denetim Kurumu bulgularının daha geniş alanlara yayılması, tartışılması ve bulguların uygulamaya konulması olanaklarını artırır.*” (INTOSAI-P 1, 2019: 13).

¹⁰ Episto-Kleros Coşkun Can Aktan’ın literatüre kazandırdığı bir kavramdır. Episto-Kleros eski Yunanca iki kelimenin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur: “*episto*”, “*epistēmē*” (bilgi) ve “*klêros*” (şans) Bkz. Aktan, 2022a.

¹¹ Yunanca kökenli bir kelimeye dayanmaktadır. Klêros eski Yunanca’da “şans”, “kura” anlamlarına gelmektedir.

¹² Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Aktan ve Yay, 2021a. Antik Yunan’daki uygulama konusunda bkz. Aktan & Fettahoğlu-Hallier, 2021; Hansen, 1999; Headlam-Morley, 1933.

Episto-Kleros, yukarıda da ifade edildiği üzere; liyakat, sortisyon ve rotasyon adı verilen üç sacayak üzerine inşa edilmiş bir sistemdir (Şekil-1).

Episto-Kleros'un ilk sacayağında liyakat (bu çerçevede mertokrasi ve epistokrasi) bulunmaktadır. Liyakat; ehliyet, ustalık, beceri, yetenek, kapasite, yeterlilik, kifayet, bilgi ve tecrübe gibi pek çok kavramı bünyesinde barındıran bir kavramdır. Epistokrasi kavramı da liyakat ilkesi ile çok yakından ilişkili bir kavramdır. Epistokrasi, dar anlamda "bilginin" önemine vurgu yapan ve kısaca "*bilgililerin yönetimi*" (*bilgelerin yönetimi*) olarak tanımlanan bir kavramdır. Epistokrasi ya da bir başka ifadeyle "*epistemik demokrasi*", temsilcilerin ve yöneticilerin seçimi ve atanmasında bilgi, eğitim, uzmanlık gibi değerlerin önemli olduğunu savunur (Holst, 2012). Meritokrasi ise daha genel manada liyakat ilkelerinin önemli olduğuna dair bir yaklaşımdır. Meritokrasi; epistemik değerlerin (akıl, zekâ, kapasite, muhakeme gücü, bilgi vs.), aksiyolojik değerlerin (etik, erdem vs.) ve diğer liyakat değerlerinin (beceri, yetenek, yeterlilik, ustalık, maharet, ehliyet, kifayet vs.) bir bütün olarak önemli olduğunu ifade eden bir kavramdır.¹³

Episto-Kleros'un ikinci sacayağında kura usulü yeralır. Kamusal görevler ve makamlar için önceden belirlenmiş ve ilan edilmiş ilkelere (kriterlere) sahip olan kamu görevlileri görev ve makama talip olmak isterlerse "*liyakat havuzu*" içinde toplanırlar ve ardından bu havuzdan şeffaf bir kura uygulaması seçim yapılır. Kura ile rastgele seçim usulüne literatürde "*sortisyon*" (sortition) adı da verilmektedir.¹⁴

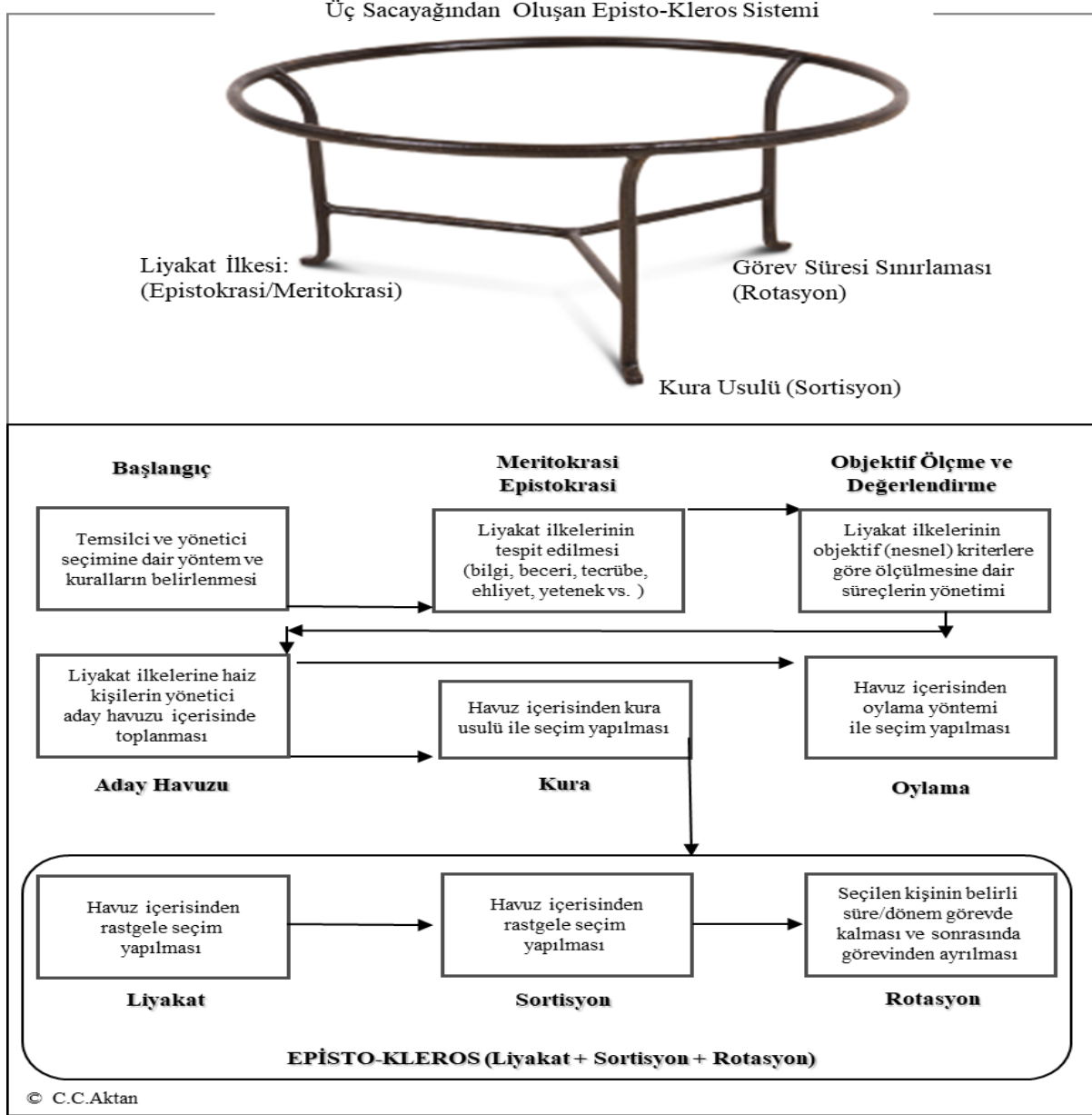
Episto-Kleros sisteminin üçüncü sacayağında ise rotasyon yer almaktadır. Rotasyon, kamusal görev ve makamlarda görev süresi sınırlaması ve dönem sınırlaması gibi kuralların olmasını ifade eder.

Episto-Kleros sisteminin ana amacı, siyasi gücün kötüye kullanılmasının engellenmesi ve liyakat ve etik değerlere dayalı bir kamu yönetiminin inşa edilmesidir. Devlet ve hükümet başkanlarının, siyasi partilerin başkanlarının, parlamentoda görev yapacak millet vekillerinin, yüksek yargı organlarının başkan ve üyelerinin, bürokrasinin üst kademelerinde görev yapacak olan tüm atanmışların, valilerin, emniyet müdürlerinin, hâkim ve savcılarının kısaca tüm seçilmiş ve atanmışların mutlaka görevlendirildikleri makama uygun "*liyakat*" niteliklerine haiz olmaları gerekir. Bu ve benzeri makamlarda görev yapacak olan kişilerin aynı makamda ve aynı görevde uzun süre kalmaları da yozlaşmalara sebebiyet vereceğinden görev süresi sınırlaması, dönem sınırlaması ve yaş sınırlaması gibi bazı kurallara ihtiyaç bulunmaktadır. Episto-Kleros; kayırma ve kollamacılık, nepotizm ve kronizm, patronaj, partizanlık gibi olumsuzlukların ortaya çıkmasına engel olmayı amaçlayan bir sistemdir. Episto-Kleros sisteminde kamu görevlerinin ve makamların tahsisinde hiçbir kişiye ayrıcalıklı ve ayrımcı bir muamele yapılmaz, herkes idareci ve yönetici olarak görev yapma hususunda eşit hakka ve şansa sahiptir.

¹³ Detaylı bilgi için bkz. Aktan ve Yay, 2021b.

¹⁴ Kura usulü konusunda bkz. Dowlen, 2009; Hofstee, 1990; Lote, 2013.

Şekil-1: Episto-Kleros: Üç Sacayak



Kaynak: Aktan, 2022a.

3.2. Kura ile Rastgele Seçim Sistemi ve Rotasyon: Literatür

Önemle ve altını çizerek belirtmek gerekir ki, yüksek yargı ve yüksek denetim kurumlarında başkan ve/veya üyelerin Başkan, Cumhurbaşkanı ya da Hükümet Başkanı tarafından aday gösterilmesi ve Parlamento tarafından onaylanması; Senatonun önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanması; Parlamento (Meclis) tarafından seçilmesi ve atanması; Yargı Konseyi/Kurulu gibi bir organ tarafından seçilmesi ve atanması; doğrudan hakim ve yargıçların oylarıyla seçilmesi ve benzeri yöntemlerin birçoğunda siyasetin etki, baskı ve müdahalelerinden uzak kalınması çok zor bir ihtimaldir. Esasen yüksek yargı ve yüksek

denetim kurumlarında yargıç ve denetçi seçiminde ideal (optimal) bir usul bulmak sanıldığı kadar kolay değildir ve bu konu literatürde de oldukça tartışmalıdır.¹⁵

Lydia Brashear Tiede'in gayet güzel bir şekilde ifade ettiği üzere; “*Yargı bağımsızlığı sıklıkla demokratik bir toplumun ve hukukun üstünlüğünün temel taşı olarak övülür. Hükümetler, ülkelerinin ‘bağımsız’ yargılara sahip olduğunu ilan etmeye çalışır, fakat pratikte sözkonusu ideal amacın uygulanmasını daima engelleyici bir tavır ve tutum takınırlar*” (Tiede, 2006:129.) Gerçekten de bugün tüm dünyada yargı bağımsızlığı ve yargı tarafsızlığı her kesim tarafından sıklıkla ifade edilen, benimsenen ve desteklenen bir “retorik” olmanın ötesinde pratikte hak ettiği yeri ve değere maalesef sahip olamamıştır.

Bu çalışma içerisinde önerilen *Episto-Kleros* sadece Türkiye için değil dünyadaki yüksek denetleme kurumları için radikal bir yönetim/seçim modeli tasarımıdır. INTOSAI ve INTOSAI Kalkınma Girişimi (IDI), Lima ve Meksika Deklarasyonlarında ifade edilen temel ilkeler doğrultusunda çok açık olarak denetime ilişkin yasal görevlerin yerine getirilmesinde hükümet müdahalesinden masuniyeti sağlamak amacıyla Yüksek Denetim Kurumlarının anayasal düzeyde bağımsızlığını desteklemektedir. Ancak mevcut literatür ve güncel gelişmelere bakıldığında INTOSAI camiası henüz, yüksek denetim kurumlarının bağımsızlık ve tarafsızlığının desteklenmesine hizmet edecek bir sortisyon ve rotasyon fikriyatını kendi içerisinde tartışmış ve bu yönde herhangi bir tavsiye kararı almış değildir.

Yine mevcut literatür ve güncel gelişmeler bağlamında dünyada halihazırda hiçbir ülkenin Yüksek Denetim Kurumu'nda bu makalede önerilen bir *Episto-Kleros* modeli benzeri bir model uygulanmamaktadır. Buna karşın temsili demokrasilere güvenin giderek eksilmesi üzerine demokrasiye alternatif bir *Demarşi*¹⁶ rejimi ve bunun bir uygulama aracı olan Episto-Kleros sistemi üzerine devasa bir akademik ve entelektüel literatür mevcuttur.¹⁷ Örneğin, doğrudan demokrasi araçlarını sıklıkla uygulayan İsviçre'de yüksek mahkemelere hâkimlerin kura ile seçilmesi konusu yakın tarihte bir referanduma konu olmuştur. "Justiz-Initiative" ("Yargıç Girişimi") adı verilen bir organizasyonun başlattığı teklif ve eylem İsviçre'de 28 Kasım 2021 tarihinde bir referandumla sonuçlanmıştır. “Yargıç Girişimi” İsviçre'de federal yargıçların bir uzmanlar komitesi tarafından seçilen bir grup aday arasından kura ile seçilmesi teklifini referanduma taşımış ancak teklif çoğunluk oylarını alamadığı için ilerleme kaydedilememiştir. Bununla birlikte, teklif, seçim süreçleri ve yargıçların bağımsızlığı ile ilgili sorularla ilgili ilginç yönler içermektedir. İsviçre'deki ret kararına rağmen bu girişimin yalnızca İsviçre'de değil, yargının bağımsızlığının kısmen tehlikede olduğu Avrupa'da muhtelif ülkelerde daha fazla tartışma için bir itici güç olabileceği söylenebilir (Sanders & Faltinat, 2021; Aktan, 2022b).

¹⁵ Adalet ve yargı sisteminde yargı mensuplarının seçimi konusunda detaylı bilgi için bkz. Davidov, 1981; Geyh, 2006, 2008; Glick & Emmert, 1987; Reddick, 2002; Wasby, 2009; Webster, 1995.

¹⁶ Demarşi; seçim, oylama, sandık, siyasi partiler gibi unsurlara sahip olan temsili demokrasiye alternatif bir siyasi rejimdir. Demarşi kısaca devlet idaresinde temsilcilerin ve yöneticilerin seçim ve oylama ile değil kura ile seçilmesini ve belirli süre ve dönem görevde kalmasını öngören bir siyasal yönetim biçimidir. Demarşi, literatürde sıklıkla “müzakereci demokrasi” (deliberative democracy) ile de eş anlamlı kullanılmakla beraber demarşinin ana sacayakları bu çalışmada belirtildiği üzere epistokrazi/meritokrazi, sortisyon ve rotasyondur. Demarşi konusunda bkz. Burnheim, 1985, 2016; Zaphir, 2019; van Reybrouck, 2016; Fishkin, 1991; Cooke, 2000; Gutmann ve Thompson, 2009.

¹⁷ Yasama organına seçilecek temsilcilerin, yürütme organında görev yapacak seçilmiş yöneticilerin, özerk kurumlar olarak ifade edilen muhtelif kurumların yöneticilerinin, yüksek yargı organlarının başkan ve üyelerinin seçimi ve atanması konusunda kura usulü uygulamasına yönelik çalışmalar için bkz. Bunting, 2006; Duxbury, 1999; Fishkin, 2018; Goodwin, 1992; Judith, 2005; Sanders and Faltinat, 2021; Sonnert, 2020; Stone, 2011, 2016; Vandamme and Bello Hutt, 2020.

4. TÜRKİYE'DE SAYIŞTAY BAŞKAN ve ÜYELERİNİN SEÇİMİ ve ATANMASINDA EPİSTO-KLEROS SİSTEMİ

Üç sacayaktan oluşan Episto-Kleros sisteminin¹⁸ Türk Sayıştayı için uygulanabilirliğini tartışmak amacıyla geliştirilen model, aşağıdaki şekil ve akış şemaları aracılığıyla özetlenerek açıklanmaktadır (Şekil-2 ve Şekil-3).

Türk Sayıştayı Başkan ve üyelerinin seçilmesinde ve atanmasında halihazırda yürürlükte bulunan liyakat ilkelerinin (“*asgari liyakat kriteri*” + “*seçimlik görev kriteri*”) makul ve kabul edilebilir olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla Sayıştay Başkan ve üye adayları için aranan asgari liyakat şartının belki bazı ufak iyileştirmeler yapılarak aynen korunması gerektiğini düşünüyoruz. Süreç ana hatlarıyla şu şekilde yürütülebilir ve uygulamaya konulabilir:

Birinci aşama. Asgari liyakat şartını yerine getiren ve Kanunda üyelik için sayılan diğer seçimlik görev şartlarını taşıyan adaylar boşalan kadrolar için Sayıştay Başkanlığı'na başvurur.

İkinci aşama. Sayıştay Başkanlığı'na yapılan başvurular bir *Ön İnceleme ve Sertifikasyon Kurulu* tarafından incelenerek sonuçlandırılır. Adaylık başvurusu kabul edilenler için bir “*Uygunluk Belgesi*” düzenlenir ve adaya takdim edilir.

Üçüncü Aşama. “Uygunluk Belgesi”ne sahip olan adaylar arasından Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura sonucunda ilk olarak üyelerin seçimi yapılır. Sayıştay üyelerinin beşte üçü Sayıştay meslek mensuplarından, kalan beşte ikisi ise diğer kategoride sayılan adaylar arasından seçilir. Üyeler için görev süresi sınırlaması, dönem sınırlaması ve yaş sınırlaması olmak üzere üç kural işletilir. Görev süresi 5 ya da 6 yıl olarak belirlenebilir. Bir kimse en fazla iki dönem Sayıştay üyeliği yapabilir. 65 yaşını tamamlamış bir aday, Başkan ve üyelik için başvuruda bulunamaz. Böylece, bu ikinci aşamada sortisyon (kura usulü) ve rotasyon (görev süresi, dönem sınırlaması ve yaş sınırlaması) kuralı işletilmiş olur.

Şekil-2: Türk Sayıştay'ında Episto-Kleros Modeli (1) Üye Seçimi

«Liyakat Havuzu»	Kura Usulü	Görev Süresi / Dönem Sınırlaması
Asgari liyakat şartını yerine getiren ve Kanunda üyelik için sayılan diğer seçimlik görev şartlarını taşıyan adaylar boşalan kadrolar için Sayıştay Başkanlığı'na başvurur. Adaylık başvurusu kabul edilenler için bir «Uygunluk Belgesi» düzenlenir ve adaya takdim edilir.	Sayıştay üyelerinin beşte üçü Sayıştay meslek mensuplarından kalan beşte ikisi ise diğer kategoride sayılan adaylar arasından seçilir. Kura usulü Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak seçimle yapılır. Seçim sadece «uygunluk belgesi»ne sahip olan arasından yapılır.	Üyeler için görev süresi sınırlaması, dönem sınırlaması ve yaş sınırlaması olmak üzere üç kural işletilir. Görev süresi 5 ya da 6 yıl olarak belirlenebilir. Bir kimse en fazla iki dönem Sayıştay üyeliği yapabilir.
Epistokrasi / Meritokrasi	Sortisyon	Rotasyon

Kaynak: Yazarlar tarafından geliştirilmiştir.

¹⁸ Türkiye’de yüksek mahkemelerde Episto-Kleros sisteminin uygulanabilirliği konusunda Bkz. Aktan, 2022b.; Aktan, 2024.

Bu modelde, Sayıştay Başkanı Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura usulü ile Genel Kurul üyeleri arasından seçilir. Sayıştay Başkan yardımcıları ile (yargılama) daire başkanlarının seçiminde de aynı usul izlenir. Sayıştay Başkanı ve Başkan yardımcılarının görev süresi 4 yıl olup tekrar seçilmeleri mümkün değildir. Daire başkanlarının görev süresi ise 3 yıl olup en fazla iki dönem Daire başkanlığı yapabilirler (Şekil-3).

Şekil-3: Türk Sayıştay'ında Episto-Kleros Modeli (2) Başkan ve Başkan Yardımcıları Seçimi

«Liyakat Havuzu»	Kura Usulü	Görev Süresi / Dönem Sınırlaması
Sayıştay Başkanı, Başkan Yardımcısı ve Daire Başkanı olmak için Sayıştay üyeliği şartı aranır. Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak seçimle belirlenen üyelerin tamamı liyakat «uygunluk belgesi»ne sahiptirler.	Sayıştay Başkanı, Başkan Yardımcıları ile Daire Başkanları Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura usulü seçim ile Genel Kurul üyeleri arasından seçilir	Sayıştay Başkanı ve Başkan Yardımcılarının görev süresi 4 yıl olup tekrar seçilmeleri mümkün değildir. Daire Başkanlarının görev süresi ise 3 yıl olup en fazla iki dönem Daire başkanlığı yapabilirler
Epistokrasi / Meritokrasi	Sortisyon	Rotasyon

Kaynak: Yazarlar tarafından geliştirilmiştir.

Sayıştay Başkanlığı için önerilen bu model, “*demokratik meşruiyet*”e yer vermemesi ve olası “*jüristokrasi/jüdokrasi*”¹⁹ tehlikesi öne sürülerek eleştirilebilir. Bu takdirde aşağıda geliştirilmiş olan ikinci model önerisi benimsenebilir ve uygulanabilir.

Asgari liyakat şartını yerine getiren ve yine Kanunda Başkanlık için sayılan diğer seçimlik görev şartlarını taşıyan Başkan adayları boşalan kadrolar için TBMM’ne başvurur ve sonrasında TBMM Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura usulü ile seçim sonucunda Sayıştay Başkanı seçilir. Sayıştay Başkanının görev süresi 4 yıl olup tekrar seçilmesi mümkün değildir. Yine bu alternatifte Sayıştay Başkan yardımcıları ve Daire başkanları, Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura usulü ile seçim sonucunda kendi üyeleri arasından seçilir. Başkan yardımcılarının görev süresi 4 yıl olup tekrar seçilmeleri mümkün değildir. Daire başkanlarının görev süresi ise 3 yıl olup en fazla iki dönem Daire başkanlığı yapabilirler (Şekil-4).

¹⁹ Yüksek yargı organlarının güç odağı olarak vesayet kurumuna dönüşmesi literatürde *Jüdokrasi* (yargıçların hâkimiyeti) ve *Jüristokrasi* (yargılama hukukunun yasama hukukunun yerini alması) olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda bkz. Bkz. Guarnieri et all. 2003; Hirschl, 2007; Kyprianides, 2015.

**Şekil-4: “Demokratik Meşruiyet Eksikliği” ve “Jüristokrasi/Jüdokrasi Tehlikesi”
Eleştirilerine Yönelik İlave Bir Model Önerisi**

«Liyakat Havuzu»	Kura Usulü	Görev Süresi / Dönem Sınırlaması
Asgari liyakat şartını yerine getiren ve yine Kanunda Başkanlık için sayılan diğer seçimlik görev şartlarını taşıyan Başkan adayları boşalan kadrolar için TBMM’ne başvurur.	TBMM Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura usulü seçim sonucunda Sayıştay Başkanı seçilir. Sayıştay Başkan Yardımcıları ve Daire Başkanları, Sayıştay Genel Kurulu nezdinde yapılacak kura usulü seçim sonucunda kendi üyeleri arasından seçilir.	Sayıştay Başkanının görev süresi 4 yıl olup tekrar seçilmesi mümkün değildir. Başkan Yardımcılarının görev süresi 4 yıl olup tekrar seçilmeleri mümkün değildir. Daire Başkanlarının görev süresi ise 3 yıl olup en fazla iki dönem Daire başkanlığı yapabilirler
Epistokrasi / Meritokrasi	Sortisyon	Rotasyon

Kaynak: Yazarlar tarafından geliştirilmiştir.

5.GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Bu araştırmada halen Türkiye’de yürürlükte bulunan Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimi ve atanması usulü eleştirel bir bakış açısıyla incelenmiş ve daha sonra da *Episto-Kleros* adı verilen yeni bir yönetim/seçim sistemi önerisinde bulunularak bu sistemin Türk Sayıştayı için uygulanabilirliği tartışmaya açılmıştır. Çalışmanın ana gayesi, yüksek denetim organı olarak Sayıştay’ı başta siyasi iktidar müdahalesi olmak üzere her türlü olası baskı ve müdahaleden koruyacak bağımsız ve tarafsız bir yönetim sistemi önerisinde bulunmaktır.

Kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı hiç şüphesiz hukuk devletinin ve demokrasinin en önemli ilkeleridir. Hukuk devletinde her eylem ve işlemin yüksek yargı organlarının denetimine tabi olması esastır. Yüksek Denetim Kurumu olarak Sayıştay da genel olarak yüksek yargı organı statüsünde kabul edilmektedir. Sayıştay, kamu kurum ve kuruluşlarının gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun yapıp yapılmadığını denetler. Eğer eylem ve işlemlerde kamuyu zarara uğratan bir durum söz konusu ise sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar. Sayıştay’ın görev ve hizmetlerini hakkıyla ve layıkıyla yerine getirebilmesi için bağımsızlık, tarafsızlık, liyakat, hesap sorma sorumluluğu, şeffaflık gibi ideal yönetim ve denetim ilkelerine bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmesi gerekir. Sayıştay’ın belirtilen bu ilkelere bağlı olarak çalışabilmesi için en başta üst yönetim yapısının hükümetin baskı ve müdahalelerinden tamamen uzak olması gerekir.

Gerçek anlamda bir bağımsızlık ve tarafsızlık sağlanabilmesi için yüksek yargı organlarının, yüksek denetim kurumlarının ve özerk kurumların başkan ve üyelerinin liyakat ilkesine dayalı olarak kura ile seçilmesi ve ayrıca bu görev ve makamlarda bulunanların görev süresi sınırlaması, dönem sınırlaması gibi rotasyon kurallarına tabi olması gerekmektedir. Episto-kleros sistemi sayesinde, yasama ve yürütmenin yüksek yargı/denetim organları üzerindeki hâkimiyet, baskı ve yönlendirmeleri büyük ölçüde ortadan kalkabilir.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2022a.) “Episto-Kleros (Siyasi Liderlerin, Temsilcilerin ve Yöneticilerin Görevlendirilmesinde Liyakat İlkesine Dayalı Sortisyon ve Rotasyon Sistemi)”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1.
- Aktan, C.C. (2022b). “Adalet ve Yargıda Liyakat Ve Bağımsızlık İçin Episto-Kleros Sistemi: Yüksek Mahkemelerde Başkan ve Üyelerin Görevlendirilmesinde Kura İle Rastgele Seçim Usulünün Uygulanması Önerisi”, içinde: C.C. Aktan ve A. Ekinci, *Lex Rex*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aktan, C. C., ve Yay, S. (2021a). “Kleroterion: Antik Yunan’da Kayırmacılık ve Kollamacılığı Önlemeye Yönelik Bir Sortisyon-Rotasyon Uygulaması”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(1), 1-19.
- Aktan, C. C. ve S. Yay. (2021b). *Meritokrasi ve Epistokrasi*, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.
- Aktan, C. C. ve Fettahoğlu-Hallier, M. (2021). “Devlet İdaresinde Temsilcilerin ve Yöneticilerin Seçilmesi ve/veya Atanmasında Kura Sistemi (Rastgele Seçim): Antik Atina Tecrübesi”, *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 13 (1).
- Avcı, M. A. (2022a). “Türk Sayıştayının Yargı İşlevi ve Mali Sorumluluk”, *Kamu Yönetiminde Denetim ve Hesap Verebilirlik: Kavram, Teori Ve Uygulamalar*, (Ed.) İnce M., Taner A., Ankara: Adalet Yayınevi, 301-334.
- Avcı, M. A. (2022b). “Kanun Yolları Ve Sayıştay Yargısında Dereceli Sistem”, *Sayıştay Hesap Yargısı Ve Kamu Zararı Paneli*, (Ed.) Avcı M. A, Ankara: Sayıştay Yayınları, 5-22.
- Bunting W. (2006). “Election-by-lot as a Judicial Selection Mechanism”, *NYU Journal of Law & Liberty*, 2, 166–207.
- Burnheim J. (1985). *Is Democracy Possible?: The Alternative to Electoral Politics*, California: The University of California Press.
- Burnheim J. (2016). *The Demarchy Manifesto: For Better Public Policy*, Luton: Andrews U. K Limited.
- Cooke, M., (2000). “Five Arguments For Deliberative Democracy”, *Political Studies*, 48 (5), 947–969.
- Davidow, R. P. (1981). “Judicial Selection: The Search for Quality and Representativeness”, *31 Case Western Reserve Law Review*, 409 (1981), Erişim (10.12.2024): <https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol31/iss3/3>
- Dowlen, O. (2009). *The Political Potential of Sortition: A Study Of The Random Selection Of Citizens For Public Office (Sortition and Public Policy)*, Exeter: Imprint Academic.
- Duxbury, N. (1999). *Random Justice: On Lotteries And Legal Decision-Making*, Clarendon Press.
- Fishkin, J. S. (2018). “Random Assemblies For Lawmaking? Prospects And Limits”, *Politics & Society*, 46(3), 359–379.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, 1991.

- Gedik, Ö. (2022). "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştayın Klasik Yorum Yöntemlerinden Hareketle Anayasal Görünümü", *Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli*, (Ed.) Avcı M. A., Ankara: Sayıştay Yayınları, 69-98.
- Geyh, C. G. (2008). "Methods of Judicial Selection and Their Impact on Judicial Independence", *Maurer School of Law: Indiana University, Articles by Maurer Faculty*, 54, Erişim (10.12.2024): <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/54>
- Geyh C.G. (2008). "The Endless Judicial Selection Debate and Why it Matters for Judicial Independence", *The Georgetown Journal of Legal Ethics*, Vol. 21.
- Glick, H. ve C. Emmert (1987). "Selection Systems and Judicial Characteristics: The Recruitment of State Supreme Court Judges," *Judicature*, 70 (1987): 231–235.
- Goodwin, B. (1992). *Justice by Lottery*. Harvester Wheatsheaf.
- Guarnieri, C., Pederzoli, P., & Thomas, C. A. (2003). *The Power Of Judges: A Comparative Study Of Courts And Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gutmann, A. ve Thompson, D., (2009). *Why Deliberative Democracy?* New Jersey: Princeton University Press.
- Hansen M. H. (1999). *The Athenian Democracy In The Age Of Demosthenes: Structure, Principles, And Ideology* (Crook J. A., Trans.), University of Oklahoma Press.
- Headlam-Morley, J. W. (1933). *Election by lot at Athens*, Cambridge: The University Press, (first published in 1891).
- Hirschl, R. (2007). *Towards Juristocracy: The Origins And Consequences Of The New Constitutionalism*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hofstee, W. K. B. (1990). "Allocation By Lot: A Conceptual And Empirical Analysis", *Social Science Information*, 29, 745–763.
- Holst, C. (2012). "What is Epistocracy?", In: *Sacred Science?*, edited by Lund-Olsen Øyen S.A. and Vaage N.S. T., Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- INTOSAI-P 50 2019. *Principles of Jurisdictional Activities of SAIs*. Vienna, Austria: INTOSAI, Erişim (10.12.2024): <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-50-principles-of-jurisdictional-activities-of-sais/>
- INTOSAI-P 1 2019. *The Lima Declaration*, Erişim (10.12.2024): <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>
- INTOSAI-P 10 2019. *Mexico Declaration on SAI Independence*, Erişim (10.12.2024): <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>
- INTOSAI GUID 9030 2019. *Good Practices Related to SAI Independence*, Erişim (10.12.2024): <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9030-good-practices-related-to-sai-independence/>
- INTOSAI GUID 9040 2019. *Good Practices Related to SAI Transparency*, Erişim (10.12.2024): <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9040-good-practices-related-to-sai-transparency/>
- İnce, M. (2023). "A Discussion on Dispute Resolution in the Context of the Court of Accounts and the Council of State", *37th International Public Finance Conference*, s. 246-251, Erişim

- (10.12.2024): https://ipfctr.org/tr/wp-content/uploads/2023/12/37_IPFC_Proceeding_Book.pdf
- Judith, R. (2005). "Judicial Selection and Democratic Theory: Demand, Supply, and Life Tenure", *Cardozo Law Review*, 26.
- Kılıç, A. (2022). "Sayıştay ve Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi", *Anayasa Yargısı Bağlamında Sayıştay ve Sayıştay Kararları Paneli*, (Ed.) Akyel R., Ankara: Sayıştay Yayınları, 21-52.
- Kyprianides, G.P. (2015). "The End of Democracy and the Beginning of Juristocracy? Does the Supreme Court Pose an Additional Limitation to Parliamentary Sovereignty?", (December 17, 2015). Erişim (10.12.2024) SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2705074>.
- Lote, S. (2013). *Selection by Lot & Its Ancient Greek Origins*, Erişim (10.12.2024): <https://counter-currents.com/2013/06/lot-and-its-ancient-greek-origins/>
- NAO (2024). *Public Accounts Committee*, Erişim (10.12.2024): <https://nao.gov.mt/about-us/committees/>
- OECD (2014). *Partners For Good Governance: Mapping The Role of Supreme Audit Institutions; Phase One: Analytical Framework*, Paris: OECD.
- Reddick, M. (2002). "Merit Selection: A Review of the Social Scientific Literature", *Dickinson Law Review*, 106 (2002): 740–741.
- Sanders, A. & Faltinat, E. (2021). *Independent Selection of Judges via Competence Evaluation and Lot*, *VerfBlog*, Erişim (10.12.2024): <https://verfassungsblog.de/independent-selection-of-judges-via-competence-evaluation-and-lot/>
- Sonnert, G. (2020). "Give Chance a Chance: An Alternative Process for Selecting U.S. Supreme Court Justices", *Alternatives*, 45(1), 33–49.
- SAI Independence (2024). "What are Supreme Audit Institutions? Erişim (10.12.2024): <https://sirc.idi.no/about/what-are-sais>
- Stone P. (2011). *The Luck Of The Draw: The Role Of Lotteries in Decision Making*, London: Oxford University Press.
- Stone P. (2016). "Sortition, Voting, And Democratic Equality", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 19, 339–356.
- Tiede, L. B. (2006). "Judicial Independence: Often Cited, Rarely Understood", *Journal of Contemporary Legal Issues*, 15:129–61
- Vandamme, P., & Bello Hutt, D. (2020). "Selecting Constitutional Judges Randomly", *Swiss Political Science Review*, 27(1), 107–127.
- van Reybrouck D. (2016). *Against Elections: The Case For Democracy*. (Translated by L. Waters), London: The Bodley Head.
- Wasby, S. L. (2009). "Selecting Judges: Merit Selection and Other Matters." (Nov 2009). *The Simon Review (Occasional Papers of the Paul Simon Public Policy Institute)*, Paul Simon Public Policy Institute, Erişim (10.12.2024): <https://core.ac.uk/download/pdf/60575655.pdf>
- Webster, P. D., (1995). "Selection and Retention of Judges: Is There One 'Best' Method?", *Florida State Law Review*, Erişim (10.12.2024): www.law.fsu.edu/journas/lareview/issues/231/webster.html.

Sayıştay'da Episto-Kleros (Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Seçimi ve Atanmasında Üç Sacayak: Liyakat, Sortisyon ve Rotasyon)

Zaphir, L. (2019). "Demarchy: a Flexible Deliberative Process For Contemporary Democracies", *Journal of Political Power*, Erişim (10.12.2024): <https://doi.org/10.1080/2158379X.2019.1573514>