

# ANAYASA MAHKEMESİ

## SAYIŞTAY DAVASI



HAZIRLAYAN : İNAN BAKIR  
DENETLEYEN : GÖKTUĞ ŞİRİN

## **DİREKTÖRDEN MEKTUP**

Kıymetli katılımcılar,

Ben İnan BAKIR,

İzmir Ekonomi Üniversitesi Hukuk Fakültesi 3.sınıfında öğrenim görmekteyim. Anayasa Mahkemesi Direktörü olarak işbu dava dosyasını hazırlamaktan büyük bir onur ve mutluluk duyduğumu belirtmek isterim, bu vesileyle her birinizi saygıyla selamlıyorum.

Hukuk fakültesi eğitimi boyunca edindiğimiz teorik bilgilerin pratiğe yansımadığı sürece zamanla unutulmaya yüz tuttuğu gerçeği karşısında ‘*Smyrna Courts of Justice*’ simülasyonu ile uygulamaya dönük çalışmalara imza atmaktan gurur duyduğumuzu bilmenizi isteriz. Bu amaçla, bir yandan öğrenilen bilgilerin uygulamaya dönük yansımalarını göstereceğiniz diğer yandan ülkenin muhtelif hukuk fakültelerinden konferansa katılacak olan diğer katılımcılarla bir araya gelip networkünüzü geliştirebilme imkanını yakalayacağınız için bu eşsiz simülasyon sizlere muhteşem bir deneyim elde etme fırsatı sunmaktadır.

Tekrardan her birinize simülasyona katılma cesareti ve teveccühü gösterdiğiniz için şükranlarımı ve saygılarımı sunuyorum.

## **1. MAHKEMENİN TANITIMI**

Anayasa Mahkemesi (bundan böyle ‘‘AYM’’ olarak anılacaktır), Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında düzenlenen yüksek yargı organlarından biridir. Hukukumuzda ilk defa 1961 anayasası ile giren bu müstesna kurum kendisine 1982 anayasasında da yer bulmuştur. Anayasanın ‘‘Yargı’’ başlıklı üçüncü bölümünde 146 ila 153. Maddeleri arasında düzenlenen AYM, kanunların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün şekil ve esas bakımından, anayasa değişikliklerini ise yalnızca şekil bakımından anayasaya uygunluğunu denetler. Ayrıca, 23 Eylül 2012 tarihinden itibaren Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde anayasal şikâyet yolu kabul edilmiş ve bu çerçevede Bireysel Başvuruları da karara bağlama fonksiyonu üstlenmiştir.

Bununla birlikte, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının siyasi parti kapatma davalarını, milletvekilliğinin düşmesine ilişkin meclis kararları dahil 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi Kanununda yer alan ve anayasada ilgili bölümde düzenlenen görevleri yerine getirmektedir.

### **1.1.Yasaların Anayasaya uygunluğu denetimi**

Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hâllerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine dava açılamaz. Ayrıca usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmalar hakkında da Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.

### **1.2.Yüce Divan**

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar. Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar. Yüce Divanda, savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Başsavcı vekili yapar.

### **1.3.Partilerin kapatılması davaları**

Siyasi Partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından karara bağlanır. Anayasa Mahkemesi, temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir.

### **1.4.Partilerin mali denetiminin yapılması**

Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlar.

### **1.5.Uyuşmazlık Mahkemesi'nin başkan ve başkanvekilini seçmek**

Uyuşmazlık Mahkemesinin Başkanlığını Anayasa Mahkemesince, kendi üyeleri arasından görevlendirilen üye yapar.

### **1.6.Bireysel başvuru**

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yolunun açılması oluşturmuştur. Bireysel başvurunun uygulamaya geçirilmesiyle, kamu gücünü kullanan kişi ve kurumların sebep olduğu hak ihlallerine karşı 23 Eylül 2012 tarihinden itibaren anayasal yargı denetimi başlatılmıştır. Buna göre, 23 Eylül 2012 tarihi itibarıyla herkes, Anayasa'mızda güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir.

### **1.7.Yasama dokunulmazlığı işleri**

Türkiye Büyük Millet Meclisince yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düştüğüne karar verilmesi durumunda, bu karar tarihinden başlayarak yedi gün içerisinde ilgili üye ya da milletvekillerinden herhangi biri tarafından bu karara karşı iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulabilir. Anayasa Mahkemesi bu iptal istemini on beş gün içinde kesin olarak karara bağlar.

### **1.8.Milletvekilliğinin düşmesi işleri**

Milletvekilliğinin düşmesine Anayasa'nın 84'üncü maddenin birinci, üçüncü veya dördüncü fıkralarına göre karar verilmiş olması hallerinde, Meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın, Anayasaya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini on beş gün içerisinde kesin karara bağlar.

## **2. SAYIŞTAY'IN KONUMUNA DAİR TARİHSEL ARKA PLAN**

### **2.1.Genel Olarak**

Türk Sayıştayı ilk kez 1862 yılında Divanı Muhasebat adıyla bir hesap mahkemesi olarak kurulmuş olup hem denetim hem de yargı yetkisiyle donatılmıştır. Bu tarihten 14 yıl sonra çıkarılan Kanun-u Esasi'de anayasal bir kurum olarak yerini almış; 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, 1961 ve 1982 Anayasalarında da anayasal kimliğiyle varlığını sürdürmüştür.

Türkiye'de bütçe hakkının yerleşmesi ve Sayıştayın kurulması, İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi halk hareketleri sonucu değil, üst kademedeki yöneticiler aracılığı ile gerçekleştirilen ıslahat hareketleri sonucu olmuştur.

1862'de Osmanlı mali yaşamının düzenlenmesi, devlet gelir ve giderlerinin denetimiyle yılsonlarında ilgili memurların hesaplarının incelenmesi için yüce mahkeme (Mahkeme-i Kübra) olarak Divan-ı Ali-i Muhasebe ya da Divanı Muhasebat adı altında kurulan Sayıştayın, hesap mahkemesi sıfatıyla anayasal konumunun incelemesi gerekir.

### **2.2. Sayıştay'ın Kuruluşu**

Batıda sayıştayların ortaya çıktığı yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda “Islahat Hareketleri” diye bilinen yenileşme hareketleri yaşanmaktadır. Tanzimat döneminde, Osmanlı teşkilât yapısı, Tanzimat hareketlerinden önemli ölçüde etkilenmiş; oluşturulan yeni kurum ve düzenlemelerle padişahın mutlak gücü sınırlandırılmaya çalışılmıştır. 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve 1858 Islahat Ferman'ı doğrultusunda bir dizi yasa çıkarılarak, devlet bünyesinde bazı değişiklikler yapılmış ve tamamen yeni bazı kurumlar oluşturulmuştur.

16.09.1840 tarihinde Sayıştayın çekirdeği olan Meclis-i Muhasebe-i Maliye kurulmuştur. Bu Meclisin görevi, vergilerin yeniden tespiti, tahsilinin temini ve bu konudaki anlaşmazlıklarla

yolsuzlukların önlenmesidir. 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesiyle bütçe hesaplarının kontrolü görevi de bu Meclise verilmiştir. 03.05.1840 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayun'da tahsilat, imalat ve masraf memurlarının hesaplarının her yıl teker teker inceleneceği; bunların, paraları mevzuata aykırı biçimde harcamaları, numunelerine uygun olmayan ayniyat almaları halinde oluşacak zararları ödeyecekleri hükme bağlanmış olup, bu husustaki inceleme ve denetim yetkisi de Meclis-i Muhâsebei Maliyeye verilmiştir.

1853 – 1856 yılları arasındaki Kırım Savaşı sonrası Osmanlı Maliyesi ciddi bir krizle karşılaşmış; gelirler, özellikle savaş giderlerini karşılayamaz olmuş, Osmanlı ilk kez dış borç almak zorunda kalmıştır. Savaş sonrası oluşan mali meseleleri çözmek, gerekli mali reformları hazırlamak, gelir ve giderleri kontrol altına almak amacıyla 25 Nisan 1860 tarihinde Islahat-ı Maliye Meclisi kurulmuştur.

Islahat-ı Maliye Meclisi Kuruluşundan 14 gün sonra hem statü hem de isim değişikliğine uğrayarak Meclis-i Alî-i Hazâin adına alan Meclisin protokoldeki yeri yükseltilmiş, Osmanlı Devleti'nin bütün işlerini ıslah ve teftişle görevlendirilmiştir. Eylül 1861 tarihinde lağvedilen Meclis-i Alî-i Hazâin, 1862'de kurulan Divan-ı Muhasebatın tam olarak devreye girememesi üzerine 1865'te yeniden kurulmuş, 1866'da ise tümüyle kaldırılmıştır.

Meclis-i Alî-i Hazâinin mali konulardaki düzenleme çabalarının yeterli sonuç vermemesi ve mali sıkıntıların devam etmesi üzerine maliyede ciddi ıslahat yapılmasından bahisle Sultan Abdülaziz 1862 yılında bir Hattı Hümayun çıkararak zamanın Maliye Nazırı Mümtaz Efendiden bazı tedbirlerin alınmasını buyurmuştur. Bunun üzerine 29 Mayıs 1862'de bir Sadaret Tezkiresi yazılmış ve bu tezkire üzerine sadır olan 29 Mayıs 1862 tarihli Padişah İrâde-i Seniyyesi ile Divan-ı Muhasebat kurulmuş ve başkanlığına da Ahmed Vefik Paşa tayin olunmuş; böylece ilk Sayıştay kurulmuştur.

Divan-ı Muhasebat diğer adıyla Sayıştay, Osmanlı Devleti'nde 1839'da başlayan “Islahat” çabalarının bir ürünü olarak, devlet parası ve mallarını tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak kurulmuştur.

### **2.3. Sayıştay'ın 1876 Anayasasındaki Yeri**

Sayıştay 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin "Umur-u Maliye (Maliye İşleri)" başlığı altında yer almıştır. Kanun-u Esasi'nin 105'inci maddesinde Sayıştay, devlet mallarını almak ve sarf etmekle görevli olanların hesaplarını incelemek ve inceleme sonuçlarının özetini ve düşüncelerini yıllık raporlarla Heyet-i Mebusan'a, ayrıca mali durum hakkında her üç ayda bir düzenleyeceği bir raporu Başbakan aracılığıyla Padişaha sunmakla görevlendirilmiştir. 106'ncı maddesinde Divanı Muhasebatın on iki üyeden kurulu olacağı ve bu üyelerin parlamentonun çoğunluk oyu ile azledilmedikçe, hayat boyu kalmak üzere padişah tarafından atanacakları belirtilmiştir. 107'nci maddesinde ise, Divan-ı Muhasebat üyelerinin sıfatı, vazifeleri, görevden ayrılışları, yükselme ve terfi ile emeklilik işlerinin özel bir kanunla düzenleneceğine hükmedilmiştir.

1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 105, 106 ve 107. maddeleri ile Sayıştay anayasal bir kurum niteliğini kazanmış ve bu tarihten itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclise sunmakla yükümlü tutulmuştur. Burada dikkati çeken önemli bir husus Sayıştay Başkan ve üyelerinin teminatının birazdan aşağıda detaylı bir şekilde incelenecek olan 1982 anayasasından bile ileri bir düzenleme ile 1876 Anayasasında düzenlenmesidir. Oysa 1982 Anayasası'nın 160'ncı maddesi "Sayıştay başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir" hükmüne yer vererek bu hususun düzenlemesini yasaya bırakmıştır. Belirtmek gerekir ki 1876 Kanun-u Esasi' de Sayıştaya yargı yetkisi verilmediği halde Sayıştay, kuruluş yasasıyla verilen yargı yetkisini kullanmıştır. Kanun-i esasi de yüksek mahkemeler başlığı altında bir bölüm yer almadığı için Sayıştay yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır.

#### **2.4.Sayıştay'ın 1924 Anayasasındaki Yeri**

Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılmasından sonra bütçenin denetimi ilk başlarda Meclis içinden seçilen bir komisyonca yapılmıştır. 29 Nisan 1923'te hükümetçe bir Sayıştay kurulmuşsa da Sayıştayın, hükümet tarafından oluşturulması sakıncalı görüldüğünden, Cumhuriyetin ilânından hemen sonra 24.11.1923 gün ve 374 sayılı Kanun ile Sayıştay yeniden kurulmuştur.

Sayıştay, 1924 Anayasası'nda altıncı bölüm olan "Türlü Maddeler" başlığı altındaki "Maliye İşleri" alt başlığında düzenlenmiştir. Anayasası'nın 100'üncü maddesine göre Büyük Millet Meclisine bağlı ve devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur. Anayasa ile Sayıştaya devletin gelir ve giderlerini denetleme görevi verilmiştir. Ayrıca Sayıştay TBMM'ye bağlı kılınarak aralarında organik bir ilişki yaratılmıştır. 1876 ve 1924 Anayasası'nda Sayıştaya yargı yetkisi verilmediği gibi onun yargı mercii (mahkeme) olduğunu veya yargısal denetim yapacağını düşündürecek bir hüküm yoktur. Bu dönemde Sayıştay, kuruluş kararnamesiyle verilen yargı yetkisini kullanmıştır.

#### **2.5.Sayıştay'ın 1961 Anayasasındaki Yeri**

1961 Anayasasının hazırlık çalışmaları sırasında Temsilciler Meclisinde, Sayıştayın bir yargı kurumu olup olmadığı ve bu nedenle Anayasa'nın yargı bölümünde yer alıp almaması gerektiği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmaların sonucunda Sayıştay 1961 Anayasası'nın "Yürütme" bölümünde, "İktisadi ve Mali Hükümler" alt başlığı altında düzenlenmiştir. Kanun koyucu tarafından Sayıştay, mali niteliği ağır basan bir kurum olarak algılanmış ve yargısal işlevinden çok denetim işlevi öne çıkarılmış; bu nedenle yargı bölümünde değil, mali konulara ilişkin bölümde yer almıştır.

1961 Anayasası'nın 127'nci maddesine göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.



Görüldüğü üzere, 1961 Anayasasında anayasa koyucunun Sayıştayın görevlerini idari ve yargısal olmak üzere iki ana grupta topladığı görülür. Bunlar denetim ve yargılama görevleridir. Başkan ve üyelerin teminatı Anayasa ile düzenlenmemiş bu husus kanuna bırakılmıştır.

Sayıştayın 1961 Anayasası'nda yeniden düzenlenmiş olması nedeniyle, Anayasa ile uyumlu 27.02.1967 tarihli 832 sayılı Sayıştay Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanununla Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

## **2.6.Sayıştay'ın 1982 Anayasasındaki Yeri**

1961 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları sırasında Sayıştayın bir yargı kurumu olup olmadığı ve bu nedenle Anayasa'nın yargı bölümünde yer alıp almaması gerektiği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmaların sonucunda 1982 Anayasası'nda Sayıştay, "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmın, "Yargı" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenerek yasama organı ile arasındaki organik ilişkiye son verilmiştir. Kanun koyucu tarafından Sayıştay, yargısal niteliği ağır basan bir kurum olarak algılanmış ve yargısal işlevi öne çıkarılmış; bu nedenle de yargı bölümünde yer almıştır. Ancak Sayıştay, yargı başlığı altında düzenlenmiş olmakla birlikte yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır.

Sayıştayın hem bir denetim organı hem de bir yargı organı olduğu 160'ıncı maddede yer almaktadır. Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160'ıncı maddesine göre;

*"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.*

*Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.*

*Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.*

*Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*

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

Bununla birlikte, anayasanın çeşitli amir hükümlerinde sayıştaya atıf yapılan maddeler de bulunmaktadır. Son olarak, 1961 anayasası döneminde çıkartılan 832 sayılı Sayıştay Kanunu yerine, 19.12.2010 gün ve 27790 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konan, 1982 anayasasına uyumlu şekilde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu bahsi geçen kurumun mevzuattaki yerine ışık tutmaktadır.

## **2.7. Sayıştay’ın Anayasal Konumunun Tartışıldığı Muhtelif Mahkeme Kararları**

1961 Anayasası döneminde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 07.05.1965 tarihli kararı ile Sayıştayın alt idare mahkemesi olduğunu gerekçe göstererek Sayıştay ilamlarının temyiz yolu ile Danıştayda incelenmesi gerektiği kararına varmıştır. Danıştay bu kararı verirken Sayıştayın Anayasa’da yürütme içinde düzenlenmesini, Meclisteki Anayasa yapım çalışmalarında Sayıştayın düzenlenmesine ilişkin görüşmelerde Sayıştayın yerinin yargı başlığı altında olması gerektiği yönündeki önerilerin reddedilmiş olmasını ve 1961 Anayasa’nın 7’nci maddesinde yargı yetkisinin Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı gerekçelerine dayanmıştır. Danıştayın aldığı bu karardan sonra Sayıştayın yargı kararlarına karşı açılan davalara Danıştayda bakılmıştır.

Sayıştay kararlarının Danıştayda tekrar incelenmesini istemeyen kanun koyucu bu yetki savaşına son vermek için 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 45’inci maddesine açık hüküm koyarak Sayıştayın yargı kararlarına karşı Danıştaya başvuru yolunu kapatmıştır. Dikkat edilirse Anayasa’ya bununla ilgili bir hüküm konulmamıştır.

Anayasa Mahkemesi nezdinde ise “sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama” fonksiyonunun Sayıştayı yargı organı yapıp yapmayacağı üzerinde tartışma başlamıştır.

1961-1973 yılları arasında Danıştayın Sayıştayı mahkeme olarak görmesiyle başlayan iki kurum arasındaki çekişmeli süreç ilk olarak 1969 yılında Anayasa Mahkemesinin önüne taşınmıştır. Danıştay, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45'inci maddesindeki "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz." hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla beş kez Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi ilk dört kararında anılan hükmü Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Anayasa'da ve kanunlarda konuyla ilgili herhangi bir değişiklik olmadığı halde, Anayasa Mahkemesi son kararında söz konusu kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme, 2012 yılından itibaren Sayıştay ile ilgili olarak önüne gelen bireysel başvuru, itiraz yolu ve muhtelif soyut norm denetimleri ile Sayıştay'ın hukuki niteliği bakımından yapmış olduğu "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" fonksiyonu açısından yargısal bir görev ifa ettiğini ve mahkeme olarak kabul ettiği yönünde içtihadını dönüştürdüğü görülmektedir.

### **3. SAYIŞTAY'IN HUKUKİ NİTELİĞİ ÜZERİNE DOKTRİNDE İLERİ SÜRÜLEN GÖRÜŞLER VE TARTIŞMALAR**

#### **3.1.Genel olarak**

Yukarıda Sayıştay'ın, tarihsel anlamda kuruluşu ve gerek Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki 1876 tarihli Kanun-i Esasi gerekse de onu takip eden 1924,1961 ve 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarındaki anayasal konumu üzerine mevzuattaki düzenlemelerine değindik. Hem Sayıştay'ın çeşitli anayasalardaki düzenleme yeri hem de bunlara dayanak olarak hazırlanan muhtelif Sayıştay Kanunları kurumun hukuki nitelendirmesi açısından yıllar boyunca yoruma muhtaç hale gelmiştir. Sayıştay'ın bir yargı makamı olarak mahkeme olarak mı nitelendirileceği yoksa TBMM adına bağımsız denetim yapan kendine özgü bir idari makam mı sayılacağı yönünde öğretide önemli tartışmalar yaşanmıştır.

Sayıştay'ın asli işlevi olan, TBMM adına idarenin gelir ve giderlerini denetleme görevi bakımından, parlamentoya bağlı olduğu ve bu yönüyle idari görev yaptığı noktasında bir tereddüt bulunmadığı açıktır. Zira Türkiye'nin idari örgütlenmesi içerisinde, Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatına yardımcı kuruluşlar arasında Sayıştay da yer almaktadır.

Ancak, bu asli görevinin yanında, anayasa tarafından kendisine görev olarak verilen “...sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama” faaliyetinin yürütürken, hangi sıfatla hareket ettiği, bu görevini yerine getirirken bir yargı olarak kabul edilip edilmeyeceği, şayet bir yargı organı ise bu kez yüksek mahkeme sayılıp sayılmayacağı öğretide tartışmalıdır. Meselenin daha iyi anlaşılabilmesi için her iki görüşün taraflarının dayandığı argümanların bilinmesine ihtiyaç vardır.

### **3.2. Sayıştay’ın Mahkeme Olduğu Yönündeki Savlar**

Sayıştay’ın, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama işlevi yönünden bir yargı organı (mahkeme) olduğunu savunan yazarlar, temel olarak şu olgulara dayanmaktadır:

- Sayıştay, 1982 Anayasası’nın “Yargı” bölümünde düzenlenmiştir. Anayasa koyucunun bu tutumu, Sayıştay’ın aynı zamanda bir yargı organı olmasından kaynaklanmaktadır. Zira, anayasa koyucunun 1961 anayasası döneminde Sayıştay’ı yargı bölümü altında düzenlenmemiş olması da 61 ve 82 anayasa koyucularının farklı şekilde mezkûr kuruma hangi nitelikleri ve amacı yüklediği de ortadır. Nitekim, danışma meclisi anayasa komisyonu tarafından hazırlanan ve her ne kadar Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca metinden çıkartılmış olsa da taslak anayasa metninde “hesap yargısı, mahkeme, yargılama” gibi yargısal kurumlara özgü, mahkemelere tabi kavramları mezkûr kuruma atfetmesi açıkça yasa koyucunun iradesinin mahkeme olduğu yönündedir. Danışma meclisi düzenlenmiş olduğu taslak şeklindeki anayasa metninin 168.maddesinin gerekçesinde “Sayıştay...bir hesap mahkemesidir. Bunun yüksek mahkemeler arasına alınması konusu uzun tartışmalara ve Danıştay ile Anayasa Mahkemesinin çelişkili birçok kararlarının çıkmasına neden olmuştur. Ancak kuruluşu yüksek mahkemelerin kuruluşuna benzememekle beraber bazı hesap konularında kesin hüküm verdiği için, yüksek mahkeme olarak kabul edilmiştir...” ifadelerine yer verilmiştir. Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu taslak metnin 168.maddesinin gerekçesinde bulunan “ilk ve son derece hesap yargısı” ile “yüksek mahkeme” ifadelerini metinden çıkartmış ancak Sayıştay’ı “yargı” düzenlemeye devam etmiştir. Bu da açıkça yasa koyucunun Sayıştay’ı yargısal bir organ olarak görmesinden başka bir şey değildir.

- Sayıştay'ın yargısal fonksiyon ifa edip etmediğinin saptanmasında dikkate alınması gereken diğer bir unsur da, bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetleme görevini TBMM adına yapmaktadır. Ancak, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini TBMM'den bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirmektedir. Kaldı ki, Sayıştay'ın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına da gelmemektedir. Sayıştay mensupları, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmektedirler. Dolayısıyla, Sayıştay, denetleme görevini yaparken TBMM'ye bağlı iken sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlevi bakımından tamamen bağımsızdır. Bu işlevi sırasında, herhangi bir organdan emir ve talimat almamaktadır.
- Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştay'ın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanunilik güvencesine bağlanmış, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiği belirtilerek karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirilmiştir. Nitekim, örneğin, bu kişiler, görevlerinden azledilemezler ve 65 yaşından önce kendi istekleri olmadıkça emekliye sevk edilmeleri de mümkün değildir. Bu sayede, Sayıştay başkan ve üyelerinin, hâkimlik teminatına eşdeğer teminatları mevcut olduğu sonucuna varılmaktadır.
- Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini bağlamında önüne gelen uyuşmazlığı kesin olarak karara bağlamakta olup bu durum yargısal faaliyetin bir unsurudur. Sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdikleri kararlara karşı, sadece Sayıştay içinde bir kez karar düzeltme yoluna başvurulabilir. Bunun dışında, Sayıştay kararları aleyhine başka bir idari yargı yoluna başvurulamaz.

Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştay'ın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay'ın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Ayrıca, Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan "Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez." şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesi, Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunu önemli bir göstergesidir.

- Öte yandan, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, "Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır." denilmektedir. Bir yargı mercii olan Danıştay ile Sayıştay kararları arasında uyumsuzluğun söz konusu olabilmesi için Sayıştay'ın bir yargı mercii olması gerekir. Anayasa koyucunun Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapması, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur ve kaldı ki Anayasanın, yargı organı olduğu kuşkusuz olan Danıştay ile konumu belirsiz Sayıştay arasında böyle bir kıyaslama yapması, bunlar arasında hüküm uyumsuzluğundan söz etmesi Sayıştay'ın yargı organı olduğunu apaçık bir şekilde göstermektedir. Bununla beraber, önemle ifade etmek gerekir ki Anayasanın 68.maddesinde "...Sayıştay dahil yüksek yargı organları..." ibaresi kuşkuya yer bırakmayacak şekilde yasa koyucunun Sayıştay'ı bir yargı organı olarak görmekle kalmayıp, aynı zamanda bir yüksek yargı mercii olarak da kabul ettiği ortadır.

- T.C. Anayasasında ve Sayıştay Kanunu'nda, birçok yerde ‘kesin hüküm, yargılama, hesap yargısı, temyiz, ilam’ gibi mahkemelere özgü kavramlar kullanılmaktadır. Bu kavramların dahi söz konusu kuruma atfederek kullanılması yasa koyucunun iradesinin şüpheye yer vermeyecek ölçüde Sayıştay’ı bir yargı organı olarak gördüğü anlamına gelmektedir.

### **3.3. Sayıştay’ın Mahkeme Olmadığı Yönündeki Savlar**

Sayıştay’ın bir yargı organı (mahkeme) olmadığını savunan yazarların ileri sürdüğü temel dayanaklar ise şunlardır:

- Sayıştay’ın, Anayasanın “Yargı” bölümünde düzenlenmiş olması, yargı organı olduğu biçiminde yorumlanamaz. Çünkü Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) da bu bölümde düzenlenmesine rağmen yargı organı değildir. Ayrıca, Sayıştay başkan ve üyelerine tanınan teminat, hâkimlik teminatı olmayıp, nitelikli bir memurluk teminatıdır. Yargı organı niteliği bulunmayan, Kamu İhale Kurumu gibi bazı kurum ve kurulların üyelerine de benzer teminatlar getirilmiştir.
- Sayıştay’ın yaptığı faaliyetin, uyuşmazlığı kesin olarak karara bağlaması ve yargısal özellikler taşıması, onu yargı organı haline getirmez. Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Yüksek Askerî Şûra kararlarının bir kısmı bu özellikleri taşımasına rağmen, bu kurullar mahkeme değildir. Bununla beraber, Anayasaya göre, yargı yetkisi bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır. Oysa TBMM’ye bağlı olarak faaliyet gösteren Sayıştay’ın bağımsızlık niteliği bulunmamaktadır.
- Anayasa, Türkiye’de yargı örgütünü kollara ayırmış, her bir yargı kolunun görev alanını belirlemiş ve her biri için bir yüksek mahkeme tayin etmiştir. Sayıştay, bu yargı kollarından hiçbirine dâhil değildir. Her ne kadar anayasanın 68.maddesinde ‘...Sayıştay dahil yüksek yargı organları...’ ibaresi yer alsa da anayasanın yargı bölümünde yer alan ‘yüksek mahkemeler’ kısmında Sayıştay’ın sayılmamış

olması, bahsi geçen kurumun bir yargı mercii olarak nitelendirilmesinin önüne geçmektedir. Kanun koyucunun 68.maddeye söz konusu ibareyi eklemiş olması Sayıştay'ın ifa ettiği fonksiyon açısından kendisine özgü niteliğinden kaynaklanmaktadır.

- 1982 Anayasası'nın kurucu iktidarını oluşturan unsurlardan Danışma Meclisi'nin hazırladığı metinde yer alan, Sayıştay'ın "ilk ve son derece hesap mahkemesi" olduğuna dair ifade, kurucu iktidarın asker kanadı olan Milli Güvenlik Konseyi tarafından "Yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı göz önünde tutularak, Sayıştay'ın ilk ve son derece hesap mahkemesi olduğunu belirleyen ibare metinden çıkarılmıştır." gerekçesiyle anayasa metninden çıkarılmış ve anayasa bu haliyle yürürlük kazanmıştır. O halde anayasa koyucunun iradesi de Sayıştay'ın yargı organı olmadığı yönündedir.

Netice olarak, Sayıştay'ı ne bir yargı organı ne de bir yüksek mahkeme olduğu yönünde doktrinde yer alan görüşler özetle şu şekildedir: Anayasada yüksek yargı organları ve yargı düzenlerinin tek tek sayılmış, Sayıştay'ın bunlar arasında gösterilmemiştir. Sayıştay'ın Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümünde yer almasına karşın Anayasanın 138-158. maddelerinde belirlenen ve düzenlenen yargı organlarından da değildir. Ayrıca, denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlamanın TBMM adına yaptığı, bu denetimin yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla idari nitelikte bir denetim olduğunu, Sayıştay'ın gerek iç düzenlemesinde gerek çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemelerin gözlendiğini ama bunun Anayasa koyucunun değil kanun koyucunun tercihi olduğu da ortadadır. Sayıştay Yasasında yer alan "yargılama", "hüküm", "temyiz", "içtihadı birleştirme" ve "ilâm" gibi terimlerin kullanılması ise Sayıştay'ın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermeyecektir. Bununla beraber, kesin hüküm ibaresinin yargısal anlamda değil başka bir organca yeniden inceleme ve değiştirilememe anlamında olduğu kabul edilmesi gerekir.

Sayıştay kararlarına karşı Yüksek Askerî Şûra ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna benzer şekilde yargı yolunun kapatılmış olmasının onu yargı organı haline getirmeyeceği de açıkça ortadadır. TBMM adına görev yapan bir kuruluşun yargı organı olamayacağını, mensuplarına hâkimlerinkine benzer bir konum ve güvence tanınamayacağını, Sayıştay üyelerinin güvencesi ile yargıç güvencesinin birbirinden ayrıdır. Tüm bu gerekçelerle, Sayıştay



kendine özgü ‘‘sui generis’’ bir yüksek idari organ olarak, TBMM adına denetimlerini yapmaktadır. Açıkça anayasada bir mahkeme veya yüksek mahkemeler arasında zikredilmeyen bir kurumu yargı organı olarak kabul etmek anayasaya ciddi bir aykırılık teşkil edecektir.

#### **4. DAVA**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Ana Muhalefet Partisi (Cumhuriyet Halk Partisi) Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu adına Özgür ÖZEL, Engin ALTAY ve Engin ÖZKOÇ ile 131 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 20.07.2022 günlü, 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

- 1- 14.Maddesiyle, 3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 35.maddesine eklenen (1) numaralı fıkranın (a) bendinin son cümlesinin,
- 2- 35.maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin ve 37.maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan ‘‘... genel kabul görmüş uluslararası...’’ ibaresinin’’,
- 3- Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim talepleri başlıklı 45.maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan ‘‘Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır’’ ibaresinin,
- 4- Sayıştay’ın denetlenmesi başlıklı 79.maddesine eklenen ‘‘ Sayıştay’ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki nitelikleri haiz denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılır. Komisyon gerekli gördüğü takdirde Devlet Denetleme Kurumu ile diğer kamu ve kuruluşlarından her türlü bilgi, belge ve hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisi adına talep edebilir.’’ Fıkrasının,

Anayasa’nın 2.,6.,7., 9.,11.,87.,108., 125., 138. ve 160. Maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

## II- YASA METİNLERİ

### A- İptali İstenen Yasa Kuralları

20.07.2022 günlü, 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 14.maddesiyle, 6085 sayılı Sayıştay Kanun'un, dava konusu ibareler, cümleler, fıkralar ve maddeler de içeren;

1- 35. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) Denetimin genel esasları şunlardır:

a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.

**b) Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür.**

c) Sayıştay ve denetçiler denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütür. Sayıştaya denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemez.

ç) Denetimler, güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.

d) Denetim görevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için Kurum mensuplarının teknik ve mesleki yeterlikleri geliştirilir. e) Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, stratejik planlara, denetim programlarına ve mesleki etik kurallarına uygunluğu açısından sürekli gözden geçirilir.”

2- 37. maddesinin (2) numaralı fıkrası şöyledir: “(2) Denetim sürecine ilişkin hususlar, kanunlar dikkate alınmak ve **genel kabul görmüş uluslararası** denetim standartlarından yararlanmak suretiyle hazırlanacak yönetmelik, standart ve rehberlerde belirtilir.”

3- 45.maddesi şöyledir:

“(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

(2) Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim taleplerine öncelik verilir.

(3) **Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır.**”

4- 79.maddesi şöyledir:

**“Sayıştay’ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki nitelikleri haiz denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından yapılır. Komisyon gerekli gördüğü takdirde Devlet Denetleme Kurumu ile diğer kamu ve kuruluşlarından her türlü bilgi, belge ve hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisi adına talep edebilir.”**

**B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları**

Dava dilekçesinde Anayasa'nın 2.,6.,7., 9.,11.,87.,108., 125., 138. ve 160. Maddelerine dayanılmış, 68. ve 161.maddesi ise ilgili görülmüştür.

**5. İLGİLİ ve UYGULANACAK HUKUK**

**1- 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (16.04.2017 ve 6771 sayılı kanunla değişik son hali)**

**Madde 2-** *Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.*

**Madde 6-** *Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz*

**Madde 7-** *Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*

**Madde 9-***Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.*

**Madde 11 –** *Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz*

**Madde 68 –** *Vatandaşlar, siyasi parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma hakkına sahiptir. Parti üyesi olabilmek için onsekiz yaşını doldurmuş olmak gerekir.*

*Siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. Siyasi partiler önceden izin almadan kurullar ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürürler.*

*Siyasi partilerin tüzük ve programları ile eylemleri, Devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamaz; suç işlenmesini teşvik edemez.*

*Hakimler ve savcılar, **Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları**, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar.*

*Yüksek öğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevi almalarına cevaz veremez ve parti üyesi yüksek öğretim elemanlarının yüksek öğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler.*

*Yüksek öğretim öğrencilerinin siyasi partilere üye olabilmelerine ilişkin esaslar kanunla düzenlenir*

*Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir.*

**Madde 87** – *Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.*

**Madde 108** – *İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki*

*işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.*

*(...) yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.*

*Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.*

*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*

**Madde 125-** *İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir. Yüksek Askerî Şûranın terfî işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır.*

*İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.*

*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.*

*İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.*

*Kanun, olağanüstü hallerde, (...)69 seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.*

*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*

**Madde 138 –** *Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.*

*Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.*

*Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.*

*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.*

#### **Madde 160- Sayıştay**

*“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.*

*Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.*

*Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.*

*Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*

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

#### **Madde 161- Bütçe ve Kesin hesap**

*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.*

*Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*

*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür.*

*Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.*

*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.*

*Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.*

*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*

*Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.*

*Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.*

*Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.*

*Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.*

- 2- **Sayıştay'ın anayasal konumunun tespiti amacıyla mukayese edilmek üzere** mülga 1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127.maddesi, 27.02.1967 günlü mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile 3.10.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.



**3- İptal davasına konu kuralları muhteviyatında barındıran 3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu;**

**Madde 1- Amaç ve Kapsam-**

*Bu Kanunun amacı; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir.*

**4- 10.12.2003 günlü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un;**

3. Maddesinin yollamasıyla ekli (I) Sayılı Cetvel

**(I) SAYILI CETVEL**

**GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ**

1) Türkiye Büyük Millet Meclisi

2) Cumhurbaşkanlığı

3) Anayasa Mahkemesi

4) Yargıtay

5) Danıştay

6) Hâkimler ve Savcılar Kurulu

**7) Sayıştay**

8) Adalet Bakanlığı

9) Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

10) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

11) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

12) Dışişleri Bakanlığı

- 13) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 14) Gençlik ve Spor Bakanlığı
- 15) Hazine ve Maliye Bakanlığı
- 16) İçişleri Bakanlığı
- 17) Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 18) Milli Eğitim Bakanlığı
- 19) Milli Savunma Bakanlığı
- 20) Sağlık Bakanlığı
- 21) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- 22) Tarım ve Orman Bakanlığı
- 23) Ticaret Bakanlığı
- 24) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
- 25) Devlet Arşivleri Başkanlığı
- 26) Diyanet İşleri Başkanlığı
- 27) İletişim Başkanlığı
- 28) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 29) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
- 30) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
- 31) Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- 32) Jandarma Genel Komutanlığı
- 33) Sahil Güvenlik Komutanlığı
- 34) Emniyet Genel Müdürlüğü
- 35) (Mülga:18/7/2021-7333/14 md.)
- 36) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
- 37) Gelir İdaresi Başkanlığı
- 38) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 39) Meteoroloji Genel Müdürlüğü
- 40) (Değişik:4/11/2021-7341/18 md.) Göç İdaresi Başkanlığı
- 41) Avrupa Birliği Başkanlığı
- 42) (Ek:4/11/2021-7341/18 md.) İklim Değişikliği Başkanlığı

## **Madde 68- Dış Denetim**

*Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış 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 Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.*

*Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;*

*a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,*

*b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, Suretiyle gerçekleştirilir.*

*Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.*

*Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.*

*Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.*

## 6. ANAYASA MAHKEMESİNİN İPTAL DAVASI YOLUYLA ÖNÜNE GELEN BAŞVURDA ÇÖZÜMLEMESİ GEREKEN SORUNLAR

Bir yüksek denetim organı olarak, ülkemizde ilk kez Osmanlı Türkiye'si döneminde, 1866 yılında Divan-ı Muhasebat adıyla, devlet mekanizması içerisinde kendisine yer bulan Sayıştay, bu tarihten sonra sırasıyla 1876 Kanun-i Esasisi, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve nihayetinde 1982 Anayasası'nda anayasal bir kurum olarak istikrarlı biçimde varlığını korumuştur. Hal böyle iken, her asli kurucu iktidarın tercihiyle göre, Sayıştay'ın yürütme ve yargı fonksiyonları içerisindeki yeri ve konumu, her dönemde tartışmalara sebep olmuştur. Özellikle, "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak" şeklinde ifade edilen görev ve yetkisi bağlamında, Sayıştay'ın bir yargı mercii yani bir mahkeme olup olmadığı sorunsalı, halen üzerinde tam anlamıyla ittifak edilmiş bir sonuca bağlanmamıştır. Konuyla ilgili, doktrindeki tartışmaların yanı sıra Anayasa Mahkemesi'nin birbiri ile çelişen kararlarının, tartışmalara son vermek bir yana, bilakis Sayıştay'ın yeri ve konumunu belirleme noktasında ciddi hukuki karmaşaya yol açtığı gözlenmektedir.

Bu çalışmanın üzerinde yoğunlaştığı öncelikli konu, Sayıştay'ın geçmişten günümüze, özellikle de 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası döneminde, anayasal konumu üzerindeki doktrinel tartışmalar ve Anayasa Mahkemesi kararları ışığında, bir yargı organı (mahkeme) olarak kabul edilip edilemeyeceğinin değerlendirilmesidir. Bu minvalde yapılacak değerlendirme neticesinde Anayasa mahkemesinden dava konusu kuralların anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan davada, işin esasına girmeden evvel aşağıdaki hususlarda tespitte bulunup, Sayıştay'ın anayasal konumuna açıklık kazandırması gerekmektedir.

*1) Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti yerine getirmesi bakımından bir yargı organı yani mahkeme midir? Yoksa, Sayıştay'ın yapmış olduğu faaliyet yönünden nev-i şahsına münhasır yüksek bir denetim organı olarak bir idari makam mıdır?*

*2) Şayet, Sayıştay'ın mahkeme olarak kabul edilmesi halinde, bu kez yüksek mahkeme olarak kabul edilecek midir? Yüksek Mahkeme olarak kabul edilmesi durumunda anayasal yargı kolu ne olacaktır, bu vaziyette İdari yargı kolunda mı yoksa kendine özgü bir hesap yargı kolu içerisinde mi yer alacaktır?*

Anayasa Mahkemesi bu şekilde önüne gelen başvuruda Sayıştay'ın anayasal konumunu tespit ettikten sonra dava konusu kuralların anayasa aykırılığını görüşmek üzere işin esasına girecektir. Bu noktada, ilk olarak mezkûr kurallarla ilgili yürütmenin durdurulması istemini karara bağlayacak olup daha sonrasında iptali istenen kuralların anayasaya aykırı bulunması halinde iptalleri yönünde bir karar tesis edilmesi hasıl olacaktır.

## **7. DAVANIN ÖNEMİ**

Yukarıda işbu dava dosyası ile yüksek mahkeme önüne gelen uyuşmazlık esasında yıllardır üzerinde tartışılan ve niteliği itibarıyla tam olarak açık olmayan bir kurumun anayasal konumunu açıklığa kavuşturacaktır. Yüksek mahkeme, işbu davada Sayıştay'ın bir yargı organı olup olmadığını, yargı organı ise bir yüksek mahkeme olarak kabul edilip edilemeyeceği yönünde gerekçeli bir karar vermek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine bu yönde ışık tutacaktır.

## 8. BİBLİYOGRAFYA

**Akyel, Recai:** “Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay”, TAAD, yıl 6, sayı 23, s.2-7.

**Duran, Lûtfî:** “Sayıştay, Yüksek Mahkeme Değil Ama, Bir İdari Yargı Merciidir”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 7, Sayı 1, s. 3 vd.

**Gözler, Kemal; Kaplan Gürsel:** İdare Hukuku’ na Giriş, Ekin Yayınevi, 18. Baskı, s. 70.

**Gözübüyük (1), A. Şeref:** “Sayıştay”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, No: 3-4, s. 303; **Gözübüyük (2), A. Şeref:** “Sayıştay ve Yargı Görevi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, No: 4, s. 157 vd.;

**Kaneti, Selim:** “Sayıştay’ın Anayasal Konumu”, Sayıştay Dergisi, Sayı:1, Temmuz-Eylül 1990, s. 7 vd.

**İnan, Atilla:** “Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı”, Ankara, 1992, s. 184-188.

**Onar, Sıddık Sami:** İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 2, İstanbul, 1966, s. 791.

**Odyakmaz, Zehra,** “Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Sayı:2, Ankara, Ekim-Aralık 1990, s.47.

**Özbudun, Ergun:** Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara, s.344-347.

**Sevinçler, Burcu:** “Sayıştayın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu”, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Bölümü, Ankara, 2008.

**Tanör, Bülent-Yüzbaşıoğlu, Necmi:** Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, YKY Yayınları, 2001, s. 493.

**Uz, Abdullah:** “Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay’ın Yargısal Kimliği”, s.37-38.