

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu

23/2/2010

Esas No.: 2/594

Karar No.: 28

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIğINA

Yozgat Milletvekili Bekir BOZDAđ, Samsun Milletvekili Suat KILIÇ, Kayseri Milletvekili Mustafa ELİTAŞ, Giresun Milletvekili Nurettin CANIKLI, İstanbul Milletvekili Aşşe Nur BAHÇEKAPILI, Bilecik Milletvekili Fahrettin POYRAZ, İstanbul Milletvekili Alaattin BÜYÜKKAYA ve Kahramanmaraş Milletvekili Veysi KAYNAK tarafından 1/2/2010 tarihinde Başkanlığınıza sunulan (2/594) esas numaralı “Sayıştay Kanunu Teklifi” Başkanlığımızca 2/2/2010 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak Anayasa Komisyonu ve Adalet Komisyonu ile AB Uyum Komisyonuna havale edilmiştir.

Komisyonumuz, 18/2/2010 tarihli 39 uncu toplantısında, teklif sahiplerinden Bilecik Milletvekili Fahrettin POYRAZ ile Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliđi (ABGS) temsilcilerinin de katılımıyla anılan Kanun Teklifi’ni inceleyip görüşmüştür.

Teklif’in tümü üzerindeki görüşmeler sırasında teklif sahibi milletvekillerinden Fahrettin POYRAZ tarafından aştğıdaki hususlar belirtilmiştir:

- Teklif ile kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına dış denetimini gerçekleştiren Sayıştay’ın uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilmesinin sağlanması, Sayıştay denetimlerinde düzenlilik denetimi ve performans denetimi tekniklerinin eşit ağırlıkta uygulanması, Sayıştay’ın TBMM’ye rapor verme görevini gereği gibi yerine getirebilmesi, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile kamu mali yönetimi sisteminde meydana gelen köklü değişikliklere uyum sağlanması doğrultusunda düzenlemeler yapılmaktadır.

- Düzenlemenin kanun teklifi olarak sunulması, Sayıştay’ın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetliyor olmasından kaynaklanmaktadır. Sayıştay Kanunu üzerinde yapılan değişikliklerde günümüze kadar genellikle tasarı sunulması yoluna gidilmemiş ve milletvekillerce teklif sunulması yönünde bir teamül oluşmuştur.

Sayıştay Başkanlığı temsilcisi tarafından aştğıdaki hususlar belirtilmiştir.

- Teklif ile Anayasa’nın Sayıştay’ı düzenleyen 160. maddesinde 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen değişiklikler doğrultusunda düzenlemeler yapılmakta, 10/12/2003 tarihli ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde getirilen yeniliklere uygun düzenlemeler getirilmekte ve Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nda belirtilen dış denetimin yapılandırılması ve dış denetime uluslararası standartlar doğrultusunda işlerlik kazandırılması amaçları çerçevesinde düzenlemeler yapılmaktadır.

- Teklif ile Sayıştay'ın denetim alanı genişletilmiş, ancak Anayasa'mızda Sayıştay denetiminin (md. 160) ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) denetiminin (md. 165) farklı maddelerde düzenlenmesi nedeniyle halen KİT'lerin denetiminden sorumlu olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile Sayıştay'ın birleştirilmesi hususuna kanun teklifinde yer verilmemiş ve bu doğrultuda KİT'lerin denetimi kanun teklifinin kapsamına alınmamıştır.

- Teklif, Avrupa Birliği kriterleri ve uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu olarak hazırlanmıştır.

- Sayıştay raporlarının TBMM tarafından değerlendirilmesi bağlamında TBMM bünyesinde bir komisyon kurulması uluslararası denetim standartlarına uyum sağlanması açısından yerinde olup, Meclisin takdirindedir.

ABGS temsilcisi tarafından aşağıdaki hususlar belirtilmiştir:

- Avrupa Birliği'nin yüksek denetim alanında direktif veya tüzüklerle kararlaştırılmış bir müktesebatı bulunmamasıyla birlikte, INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu) standartları başta olmak üzere uluslararası denetim standartlarına atıfta bulunmaktadır. Kanun teklifinin söz konusu standartlara uygun olduğu değerlendirilmektedir.

- AB ile ilişkiler açısından, Sayıştay'a ilişkin yeni bir yasal düzenlemenin yapılması gerektiği 2008 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun "Siyasi Kriterler" bölümünde, 23 nolu "Vergi ve Temel Haklar" ile 32 nolu "Mali Kontrol" fasıllarında dile getirilmekte olup, 32 nolu faslın kapanış kriterlerinden biri de Sayıştay'ın uluslararası standartlar çerçevesinde denetim yapabilmesinin sağlanmasıdır.

- Teklifte KİT'ler Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmakla birlikte Sayıştay denetimin kapsamının genişletilmiş olması ciddi bir iyileştirme olarak değerlendirilmektedir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu temsilcisi tarafından aşağıdaki hususlar belirtilmiştir:

- Dünyada dış denetimin tek çatı altında toplanması yönünde gelen bir kabul bulunmaktadır. Bu durum INTOSAI standartlarında da yer almaktadır.

- Avrupa Birliği, kamunun tüm gelir ve giderlerinin parlamentolar tarafından denetlenmesini öngörmüş ve bu denetimin de genel idare içerisinde yer almayan, yargısal teminata sahip bir organ tarafından yapılması prensibini benimsemiştir. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001 yılı Türkiye Ulusal Programı'nda da dış denetim birimlerinin bir çatı altında toplanmasının özellikle koordinasyon sorununun çözülmesi ve dış denetimin etkinliğinin sağlanması amacıyla önem taşıdığı ifadesine yer verilmiştir.

- Yukarıda ifade edilen gerekçelerle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'la birleştirilmesi hususunun teklifte yer alması konusu değerlendirilebilir.

Teklif'in tümü üzerinde yapılan görüşmelerde Komisyon üyeleri tarafından aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:

- Teklifte farklı kamu idareleri için farklı denetim usullerine yer verilmemesi ve bu çerçevede Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bütün gelir ve giderleri ile mallarının da Sayıştay'ın denetimine tabi tutulması, Anayasa'nın 160. maddesi ile uyumludur.

- Teklifte Sayıştay'ın işlevsel ve kurumsal olarak bağımsızlığı ile mali bağımsızlığının düzenlenmiş olması AB müktesebatına uygundur.

- Sayıştay'ın denetim alanının kamu kaynaklarının tamamına yakınına kapsayacak şekilde belirlenmesi yerindedir.

Komisyon tarafından bu aşamada; maddeler üzerinde ayrıca görüşme açılmaksızın Teklif'in tümü üzerindeki görüşmeler sırasında maddeler hakkında görüşlerin ortaya konulması kararlaştırılmış ve ortaya konulan görüşler çerçevesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- Sayıştay'ın dış denetimi sonunda elde edilen raporların TBMM tarafından etkin bir şekilde değerlendirilebilmesi için Meclis bünyesinde bir komisyon oluşturulması yerinde olacaktır.

- Avrupa Birliği'nin de taraf olduğu uluslararası standartlar çerçevesinde dış denetimin tek çatı altında toplanması için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'la birleştirilmesi yerinde olacaktır.

Raporumuz yukarıdaki mülahazalar ve muhalefet şerhi eklenerek Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulmak üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile arz olunur.

Başkanvekili	Sözcü	Üye
<i>Yusuf Ziya İrbeç</i>	<i>İsmail Hakkı Biçer</i>	<i>Afif Demirkıran</i>
Antalya	Kütahya	Siirt
Üye	Üye	Üye
<i>Burhan Kayatürk</i>	<i>İbrahim Kavaz</i>	<i>Mustafa Öztürk</i>
Ankara	Erzurum	Hatay
Üye	Üye	Üye
<i>Mehmet Sait Dilek</i>	<i>Mehmet Beyazıt Denizolgun</i>	<i>Musa Sivacıoğlu</i>
Isparta	İstanbul	Kastamonu
Üye	Üye	Üye
<i>Fazilet Dağcı Çıglık</i>	<i>Cüneyt Yüksel</i>	<i>Halide İncekara</i>
Erzurum	Mardin	İstanbul
Üye	Üye	Üye
<i>Nevin Gaye Erbatır</i>	<i>Algan Hacaloğlu</i>	<i>Mustafa Vural</i>
Adana	İstanbul	Adana
(Muhalefet şerhi ekte)	(Muhalefet şerhi ektedir)	
	(İmzada Bulunamadı)	

MUHALEFET ŞERHİ

I.- Sayıştay Genel Kurulu'nun ilgili yasa teklifi ile ilgili 56 farklı madde üzerinde görüşlerini ve değişiklik önerilerini kapsayan, Sayıştay Başkanı'nın imzası ile TBMM Başkanlığına sunulmuş olan 5 Şubat 2010 tarih ve 19416 sayılı yazı eki rapor, teklifin AB Uyum Komisyonunda görüşülmesinde dikkate alınmamıştır.

Sayıştay Genel Kurulu'nun, Sayıştay'ın yeniden düzenlenmesine ilişkin Yasa Teklifi üzerindeki görüşlerinin, komisyonda dikkate alınmaması, en azından AB müktesebatına uyum konusundaki eksikliklerin üzerinde durulmaması büyük bir eksiklik, ciddiyetle bağdaşmamaktadır.

II.- Teklifin 4'üncü maddesi Anayasa'nın 160'ıncı maddesine aykırıdır. Anayasanın 160'ıncı maddesinde, "...merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının... ve mahalli idarelerin... bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetler" demektedir. Oysa Yasa Teklifinin 4'üncü maddesi ile, Anayasa'da tadat edilerek sınırları belirlenen görev alanı aşılarak (özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerini - kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç-) Anayasaya aykırı bir düzenleme öngörülmektedir.

III.- AB müktesebatına uyum açısından gözetmemiz gereken INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetleme Örgütü) denetim Standartlarında, devlet denetiminin 'Düzenlilik' ve 'Performans' denetimlerinden oluştuğu belirtilmekte, 'Mali denetim' ve 'Düzenlilik denetimi' eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. (1.0.38 ve 1.0.39 nolu INTOSAI Denetim Standartları)

Oysa, Teklifin 2. Maddesinin (b) ve (c) fıkralarında ise, bu iki husus ayrı denetim uygulamaları olarak yer almaktadır.

Keza, INTOSAI'nin 1.0.40 nolu Denetim Standardında, 'Performans denetimi' tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ile ilgilidir. Teklifin 36. maddesinde yer alan 'Performans denetimi' tanımı INTOSAI denetim standartlarına aykırıdır ve bu aykırılık Sayıştay'ın denetim alanı ile yetkisini de sınırlandırmaktadır. Bu boyutu ile madde AB Müktesebatına da aykırıdır.

IV.- Yasa Teklifinin 7. maddesinin 3. fıkrasında yer alan 'kasıt, kusur, ihmal' gibi suçun unsurları ile failin eylemleri arasında nedensellik bağı kurulması, adli mahkemelerle idari disiplin kurullarının yargılama ve soruşturma usulleridir. Sayıştay'ın hesap yargılanmasında bunların aranması hem AB müktesebatının temelini oluşturan 'hukuk devleti' normlarına, hem de anayasaya aykırıdır.

Nevin Gaye Erbatur
Adana

Algan Hacaloğlu
İstanbul