

# YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

---

*NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD*



### SAYIŞTAYLARIN YARGISAL YETKİNLİKLERİ KONULU INTOSAI KONFERANSI

#### *INTOSAI CONFERENCE ON JURISDICTIONAL COMPETENCES OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS*

**Fatma Betül CEYLAN<sup>1</sup>**

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) dönem başkanı Rusya Federasyonu Sayıştayının koordinasyonunda, yargı yetkisini haiz başlıca Sayıştaylardan Türkiye, Portekiz, Fransa, Brezilya, İtalya ve İspanya Sayıştayları temsilcilerinin katılımı ile 11 Şubat 2021 tarihinde "Sayıştayların Yargısal Yetkinlikleri" konulu bir video konferans düzenlenmiştir. Konferansa ayrıca Rusya Federasyonu'nun bölgesel ve yerel denetim kurumlarından da temsilciler katılmıştır.

Konferansın ana temaları şu başlıklardan oluşmuştur:

- Yargı yetkisine sahip Sayıştayların avantajları ve sınırlılıkları
- Yargı yetkisine sahip Sayıştaylar: Pandemi döneminde çalışmanın hususiyetleri
- Denetim metodolojisi
- Yolsuzlukla mücadele

Konferansa katılan Türkiye, Portekiz, Fransa, Brezilya Sayıştayları temsilcileri tarafından yapılan sunumlar katılımcı ülkelerin soru ve cevapları ile desteklenmiştir.

<sup>1</sup> Sayıştay Başkanlığı, 7. Daire Üyesi, betul.ceylan@sayistay.gov.tr

**Atıf/To Cite:** Ceylan, Fatma Betül (2021), Sayıştayların Yargısal Yetkinlikleri Konulu INTOSAI Konferansı, Sayıştay Dergisi, 32 (120): 135-142

Brezilya Federal Sayıştayından Devlet Denetimine Yönelik Veri Analizi Ürünlerinin Tasarımı Bölüm Başkanı Alberto Leite C mara, "Brezilya'da Dolandırıcılık ve Yolsuzluğa Karşı Veri Analizi ve Yapay Zeka" başlıklı sunumunda Brezilya'daki yoksulluk ve yolsuzluk olgularına değinmiş; 14 yaş altı 17 milyon çocuğun yoksulluk, bunların 5.8 milyonunun ise aşırı yoksulluk koşullarında yaşadığını, buna karşılık yoksullukla mücadele amacıyla tahsis edilen kaynakların dahi yolsuzluğa konu olduğunu, ülke tarihinin en büyük yolsuzluk skandallarından örnekler vererek açıklamıştır.

Sayıştayda Veri Birleştirme Platformu ve Denetim Bilgileri Laboratuvarı (Labaccounts) hakkında ise şu bilgileri paylaşmıştır:

"Teknoloji ve denetim profesyonellerinden oluşan karma bir ekip, Sayıştay ve paydaş kurumlardan denetçileri kurum içi geliştiricilerle buluşturan dijital bir platform olan Labaccounts'u oluşturdu. Labaccounts, Sayıştayda içselleştirilmiş ve gizli olmayan tüm veritabanlarını bir araya getirmektedir. Laboratuvar ortamında çok çeşitli ürünler ve araçlar mevcut olup, yeni ürünler ve analizler mevcut olanların üzerine inşa edilebilmektedir.

Bu platformun en ilginç yanı, Labaccounts'un sunduğu her şeye katılmak ve bunları kullanmak için gruba bilgi ve teknoloji katması gereken diğer kurumlardan profesyonelleri çekmesidir. Platformun kullanıcı sayısı, denetime kattığı değer hakkında fikir vermektedir. şu anda 90 kamu kuruluşunun yanı sıra platformun bilgi birikimini, araçlarını, verilerini ve uzmanlığını kullanarak soruşturma vakaları geliştiren ve dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele eden 700'den fazla kullanıcı bulunmaktadır. Bu pratik işbirliği ortamı, platformların aę etkisinden yararlanarak potansiyelini kanıtlamıştır."

Ardından, Portekizce'de Dolandırıcılık ve Düzensizliklerin İhale Risklerinin Analizi'nin kısaltması olan ALICE hakkında bilgi paylaşmıştır: "İhaleye davetlerin otomatik analizine yönelik robotumuz, yalnızca teknolojinin uygulanmasına değil, aynı zamanda gözetimde günden güne artan kullanımına da iyi bir örnektir. ITT olarak da bilinen ihale davetiyeleri, teklif çağrıları veya ihale çağrıları; yapım işleri, tedarik veya hizmet alımı ihalelerini almak isteyen farklı teklif sahiplerinden rakip teklifler oluşturmaya yönelik özel bir prosedürdür. Bunlar, kamu idarelerinin günlük işleyişinin son derece önemli bir parçası ve Brezilya'daki günlük denetim faaliyetlerimiz için en yararlı belgelerden biridir.

ALICE, ihale davetinin içeriğini otomatik olarak okur, metnin önemli kısımlarını tanımlar ve denetçilere uyarılar sağlamak için önceden belirlenmiş araştırmalar ve analizler yapar. Örneğin, ALICE, bir kamu idaresi cezalı ve halihazırda kamu ihalelerinden yasaklı olan bir şirketle sözleşme yapmak üzereyken denetçileri otomatik olarak uyarır. Sayıştayın sahadaki gerçeklere dayalı olarak, zamanlı ve pratik bir şekilde hareket etmesini sağlayan, ilgili alana göre sınıflandırılmış bilgileri denetçilere otomatik olarak gönderir. Pek çok dolandırıcılık vakası, bir denetçinin doğrudan bir kamu kurumu yöneticisine yaptığı bir telefon görüşmesi ve onu olası sorun konusunda uyarmasıyla çözülmüştür.

Bunun ötesinde ALICE, dolandırıcılık tespiti ile Sayıştay kararı arasındaki ortalama süreyi önemli ölçüde azaltmıştır. Tipik bir vaka, Brezilya'da ALICE tarafından tespit edilen ve Sayıştayın iki aydan daha kısa bir süre içinde bir karar verdiği (Sayıştay kararları bazen yıllar alabilir) ve 10,43 milyon ABD doları tasarruf sağladığı, hileli yol imtiyazı sözleşmesidir."

Cámara son olarak, yolsuzluk ve dolandırıcılığa karşı kullandıkları bir başka çözüm örneği olan, merkezden yerel yönetime bir transferin başarılı olup olmayacağını tahmin edebilen bir makine öğrenimi modeli hakkında bilgi sunmuştur.

Fransa Sayıştayından Uluslararası İlişkiler Bölüm Başkanı Rémi Frentz "Yargı Yetkisine Sahip Sayıştaylar ve Yolsuzlukla Mücadele" başlıklı sunumunda, Sayıştayların özel olarak dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele etmek için kurulmadığını ancak temel görevlerinden birinin kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamak olduğunu vurgulamıştır.

Yargı yetkisine sahip olmanın hukuka aykırılık ve yolsuzlukları tespit etmelerini, yaptırım uygulamalarını ya da diğer ilgili makamlara aktarmalarını kolaylaştırdığını belirterek, yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının, kamu kaynaklarının yönetimindeki hukuka aykırılıklara yaptırım uygulama konusunda doğrudan yetki sahibi olduklarını, hukuka aykırılıkları raporlamanın tarihsel temel görevlerinden birisi olduğunu ve kamu kaynaklarının kötü yönetimi veya dolandırıcılık konularında daha fazla bireysel hesap verebilirlik talep eden vatandaşların bu taleplerine karşı hassas olduklarını ve genellikle mahkeme şeklinde yapılandırıldıklarını açıklamıştır.

Yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının;

- Hakimlerden oluşan bağımsız mahkemeler şeklinde yapılandıklarında,
- Sadece tavsiye ve önerileri yayımlayarak değil, uygunluk ve yargısal denetimlere odaklanarak hukuka aykırı uygulamalarla mücadele ettiklerinde ve bunların düzeltilmesini sağladıklarında,
- Geniş inceleme yapma yetkilerine sahip olduklarında,
- Hukuka aykırılıkları araştırmak, tespit etmek ve yargılamak için sağlam temel oluşturabilecek maddi kanıtları toplamak üzere eğitildiklerinde,
- Para cezaları, geri ödeme, mali tazminat, disiplin önlemleri, kararlarını kamuoyu ile paylaşma yoluyla ifşa gibi yaptırım yetkilerine sahip olduklarında,
- Adli makamlarla ve yolsuzlukla mücadele makamlarıyla kolayca bağlantı kurduklarında,

yolsuzlukla mücadelede belirleyici bir role sahip olabileceklerini vurgulamıştır.

Sunumda muhtemel yolsuzluk alanlarına örnek olarak usulsüz menfaat sağlama, bütçe yetkisinin bulunmaması, kamu ihaleleri, işe alımlarda kayırma ve usulsüz yardımlara işaret edilmiştir.

Fransa'da yolsuzlukla ve dolandırıcılık ile mücadelede rol alan belli başlı aktörler,

- Hesap Mahkemesi / Disiplin Mahkemesi
- Ceza Mahkemeleri ve Ulusal Mali Savcı
- Şeffaflık Yüksek Kurumu
- Maliye Bakanlığı ve Bakanlık bünyesinde yer alan istihbarat birimi Tracfin
- Yolsuzlukla Mücadele Ajansı

şeklinde tanımlanmış ve bu aktörlerin kamu mali hukukunun olası ihlalleri hakkında bilgi paylaşımı içinde oldukları, Fransa Sayıştayının yetkili makamlarla ortak eylem içinde olduğu ve ceza mahkemelerinin faaliyetlerine katkıda bulunduğu ifade edilmiştir.

Fransa Sayıştayından 3. Yargı Dairesi Başkanı Mr. Gilles Miller ise “Pandemi Döneminde Çalışmanın Hususiyetleri” başlıklı sunumunda, 2020 yılını pandemi acil durumuna uyarılama dönemi, 2021 yılını faaliyet sonuçlarını görme dönemi, 2022 ve sonrasını ise acil durum mevzuatı nedeniyle yeni hukuki ve olgusal durumlarla karşılaşma dönemi olarak tanımlamıştır.

2020 yılında sağlık olağanüstü halini ilan eden 23.03.2020 tarihli Kanunun yayımlandığı dönemde yargı alanındaki faaliyetlerle ilgili olarak kararnamelemler ile bazı yasal sürelerin askıya alındığı veya ertelendiği, yine bu dönemde idari mahkemelere video konferans yoluyla kamuya açık duruşmalara izin verildiğini belirtmiştir. Fransız Sayıştayının Başkanlık Genelgesi ile pandemi döneminde özel idari ve insani kısıtlamaların ağırlığını hesaba katarak dönemin büyük bir bölümünde yeni davaların askıya alınmasına ve duruşmaların Haziran ayının son günlerine ertelenmesine karar verildiğini ifade etmiştir.

2020 yılının daha az yargı kararı ile sonuçlandığını, 2021 yılına gelindiğinde yargı faaliyetlerine ayrılan sürede değişiklik olmadığını, 2022 yılı ve sonrasındaki dönemde ise Sayıştay içtihadının yenilenmesi için fırsatlar ortaya çıkabileceğini dile getiren Miller, 25.03.2020 tarihinde yürürlüğe giren, kamu ihaleleri ve kamu ihalelerine tabi sözleşmelerin imzalanması, usulü veya icrasına ilişkin kurallarda yeni düzenlemeler getiren 319 sayılı Kararnamenin daha az formalite ve bürokrasi sonucunu doğurmasının beklendiğini belirtmiştir.

Portekiz Sayıştayından Genel Müdür Mr. Paulo Costa “Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumlarının Güçlü Yönleri ve Fırsatları (INTOSAI P-50 İlkelerinin Rolü) ” başlıklı sunumunda, INTOSAI içinde yargı yetkisinin işlevlerini savunmanın, mahkeme modelini teşvik etmenin ve yaygınlaştırmanın ve INTOSAI P-50 ile yargısal işlevlerin çerçevesinin ortaya konulmuş olmasının avantajları ve faydaları konusunda farkındalık yaratmanın önemini vurgulamıştır.

Yakın zamana kadar yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının profesyonel topluluk tarafından son derece sıradışı ve belirsiz olarak değerlendirildiğini ve bu durumun yargılama yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının meşruluğunu ve mesleki otoritesini güçlendiren on iki temel ilkeyi oluşturan özel bir uluslararası standart olan INTOSAI P-50'nin getirilmesinin sebebi olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Portekiz Sayıştayının INTOSAI P-50'de yer alan tüm ilkelere uyum için gerekli yasal ve organizasyonel koşullara sahip olduğunu belirtmiştir.

Güçlü ve etkili bir mali yetki alanı, kamu parasını veya varlıklarını yöneten, kullanan veya bunlardan yararlanan herkesin hesap verebilirliği, denetim ve yargı arasında gelişmiş işbirliği ve mali hesap verebilirlik ilkesi, yargı alanındaki faaliyetler için fırsatlar olarak ifade edilmiştir.

Güçlü ve etkili bir yargı yetkisine, bütüncül bir yasal çerçeveye ve denetim kurumları arasında gelişmiş bir işbirliğine ihtiyaç olduğu, bunların da INTOSAI P-50 ilkeleri ile başarılabilirliği vurgulanmıştır.

Türk Sayıştayının Yargı Yetkisinin Etkileri başlıklı sunumda Sayıştay Üyesi Fatma Betül Ceylan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Sayıştay Kanunu'nda Sayıştayın temel görev ve yetkilerine ilişkin genel çerçeveyi ortaya koyduktan sonra yargı yetkisi ve yargısal süreçlerin işleyişi hakkında bilgi sunmuştur. Sayıştayın yargı yetkisinin denetim işlevi ile doğrudan bağlantılı olduğunu ve denetim sonucu üretilen raporlar üzerinden yargılama işlevinin sürdürüldüğünü; ancak denetimden tümüyle farklı bir işlev olan yargının kendi bağımsız süreçleri dahilinde sonuçlandırıldığını ifade etmiştir. Toplam sayısı 8 olan yargı dairelerinin yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararı iddialarını yargılayarak hükme bağladığını, Temyiz Kurulunun kesin hüküm icra eden bir mekanizma olduğunu, Genel Kurul'un ise içtihadı birleştirme kararı almak gibi işlevleri ile yargılamaya dair önemli rol üstlendiğini belirtmiştir. Yargılamaya konu kamu zararının tespiti, sorumlularından savunma alınması, yargılamaya esas rapor hazırlanması, yargılama süreçleri ile ilamların infazına ilişkin prosedürler ile ilamlara karşı başvurulabilecek kanun yolları (temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi) hakkında özet bilgiler sunmuştur.

Sayıştayların işlevleri arasında doğrudan yer almamakla birlikte, yolsuzlukla mücadelede denetim ve yargı işlevinin önemli bir etkiye sahip olduğu, Türk Sayıştayının da yasal olmayan veya fazladan yapılan ödemeleri tazmin etme ve sorumlu kamu görevlileri hakkında ilave yaptırımlar uygulanmasına karar verme yetkisinin, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve önlenmesinde etkili bir araç olduğu ifade edilmiştir.

Sayıştayın yargı yetkisinin, kamu idaresinin düzenli işleyişine ve denetlenen kamu idareleri ile vatandaşların çıkarlarının korunmasına ve aynı zamanda kamu yönetiminde hesap verebilirliğin güçlendirilmesine de önemli ölçüde katkıda bulunduğu belirtilmiştir.

Sayıştay yargısının işlevleri ile ilgili olarak katılımcılarla paylaşılan değerlendirmeler şu şekilde özetlenebilir:

- Sayıştay tarafından verilen yargı kararlarının caydırıcı gücü önleyici niteliktedir.
- Sayıştay, yargı yetkisi aracılığıyla, kamu kaynaklarının ve kamu kurumlarının daha şeffaf, dürüst ve sağlam bir şekilde yönetilmesini sağlamak için ek güce sahiptir.
- Hukuka aykırı harcamalar, gelir kayıpları ve hesaplarda açık bulunması gibi durumlarda, bir kamu kurumunun uğradığı zararların tazmin edilmesinin sağlanması ve ayrıca para cezası ve kişisel yaptırımlar uygulanması, kamuoyunda hesap verebilirlik duygusunu güçlendiren bir işleve sahiptir.
- Yargı kararlarının kamuoyuna açıklanması, yaptırımların caydırıcı gücünü ve vatandaşların mali yönetim sisteminin güvenilirliğine ve görevlilerin dürüstlüğüne olan güvenini artırarak usulsüzlüklerin en aza indirilmesine katkıda bulunan bir diğer araçtır.

Sunum kapsamında kamu yönetiminin yasal sınırlar içinde ve hukuk devleti ilkesine uygun hareket etmelerini sağlayan araçlardan biri olan Sayıştayların yargı yetkilerinin evrensel ilkeler doğrultusunda işleyişinin günümüzde daha fazla önem kazandığı; evrensel ilkelere ve uluslararası standartlara uyumun, yargı yetkisine sahip Sayıştayların kamu mali yönetimi ve yargı sisteminde etkin ve güvenilir bir aktör olabilmeleri için kilit önemde olduğu ifade edilerek, INTOSAI-P 50 standartlarının Sayıştayların yargısal işlevleri için evrensel normlara dayalı bir çerçeve sağladığı vurgulanmıştır.

INTOSAI-P 50'de belirtilen ilkelerle karşılaştırıldığında, Sayıştayın yargısal faaliyetlerinin büyük ölçüde tanımlanmış gerekliliklerle uyumlu olduğu; yargı yetkisinin Anayasa ve ilgili kanunlarda açık ve güçlü bir temele sahip olduğu ve bağımsızlığın Sayıştayın en önemli özelliklerinden biri olduğu vurgulanmıştır. Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştayın, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarını dikkate almak zorunda olduğu, denetimlerini yaparken ve nihai kararları alırken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip bir kurum olduğu belirtilmiştir.



Sayıştay üyelerinin bağımsızlığı, bilgiye erişim, zamanaşımı, kanun yollarının varlığı ve aynı aykırılık için tek yaptırım uygulanmasına ilişkin ilkelerin de sıkı bir şekilde kanun ve yönetmeliklere dayandığı, adil yargılama, tarafsız yargı, kalite kontrolü ve makul sürede karar alma gibi konularda, herhangi bir zamanda herhangi bir ülkede makul bir zaman diliminde mutlak mükemmellik söz konusu olmayabileceği de ifade edilmiştir.

İlk olarak 1862 yılında "Divan - Yüksek Mahkeme" statüsüyle kurulan Sayıştayın, kuruluşundan bu yana sürekli bir yargı mercii olduğu vurgulanarak 150 yılı aşkın tarihi boyunca gelişmiş köklü bir sisteme ve geleneklere sahip olmasına rağmen, sürekli gelişmenin Sayıştay için genel bir strateji olduğu, INTOSAI-P 50'nin bu anlamda güçlü bir temel teşkil ettiği; Sayıştayın yargı işlevini evrensel ilkeler ve standartlar çerçevesinde daha da güçlendirmenin kamu yönetim sistemindeki güçlü konumunu etkin bir şekilde sürdürmesi için önemli olduğu belirtilmiştir.

İspanya ve İtalya Sayıştayları da müzakerelere katılım ve paylaşımları ile etkinliğe katılım ve katkı sağlamışlardır.

Her sunumdan sonra ülke uygulamalarına dair müzakereler ve bilgi paylaşımları gerçekleştirilmiş, katılımcıların soruları yanıtlanmıştır. Yüksek denetim kurumlarının yargı yetkisinin önemi ve bu yetkinin uygulama çerçevesinin evrensel standartlar doğrultusunda geliştirilmesinin gerekliliğine odaklanan bu ilk konferans, bundan sonra gerçekleştirilecek benzer etkinliklere de zemin teşkil edecektir.