

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEVLET DENETLEME KURULU

Abdullah Yasin ERDEM¹

ÖZ

Demokratik ülkelerde idarenin denetimi hem birey haklarının korunması hem de idarenin sağlıklı işleyişi açısından önemlidir. Bu sebeple ülkemizde de hem merkezi idare hem de yerel yönetimler bünyesinde pek çok denetim organı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı tarafsız denetim organı olarak Devlet Denetleme Kurulu, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır. Böylece Cumhurbaşkanının anayasal bazı görevlerini bu Kurul aracılığıyla yerine getirdiği söylenebilir. 16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasında kabul edilen anayasa değişikliğiyle hükümet sisteminde ve devletin idari yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler uyarınca Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi ve görevini tek başına kullanacaktır. Bu durum uyum yasaları çerçevesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşların yapısında da birtakım değişikliklerin yapılmasını gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, bu çalışma yeni anayasal sistemde Devlet Denetleme Kurulu'nun konumunu tartışmayı ve Kurula ilişkin yapılması gereken değişikliklere dair öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Çalışmada 16 Nisan halkoylaması sonrasında Kurulun konumunda, görev ve yetkilerinde bazı değişiklikler yapılması gerektiği iddia edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Anayasa değişikliği, Yeni hükümet sistemi, Devlet denetleme kurulu, Cumhurbaşkanı.

¹ Uludağ Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi, yasinerdem@uludag.edu.tr

THE STATE SUPERVISORY COUNCIL IN PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

ABSTRACT

In democratic countries, the auditing of the administration is important both for the protection of individual rights and for the healthy functioning of the administration. Therefore, in our country, there are so many auditing body in both central government and local governments. The State Supervisory Council as a impartial supervisory body attached to the Presidency of the Republic of Turkey purposes ensuring the lawfulness, regular and efficient functioning of administrative actions. Thus, it can be said that the President of the Republic exercises some constitutional duties via this Council. With the constitutional amendment adopted in the referendum on April 16, 2017, significant changes were made in the government system and the administrative structure of the state. In accordance with these amendments, the President will exercise executive power and function by himself. This amendment raises a change in the structure of the institutions attached to the Presidency through the harmonization laws. In this context, this study aims discussing position of The State Supervisory Council in new constitutional system and making proposals about changes regarding Council. In this study, after the referandum on 16th April, it is claimed that some changes should be made regarding Council's position, tasks and authorities.

Key Words: Auditing, Constitutional amendment, New government system, State supervisory council, President.

GİRİŞ

Günümüz devlet yapısı yasama, yürütme ve yargı işlevleriyle birlikte merkezi ve yerel yönetimleri de içeren karmaşık bir organizasyon olarak görülmektedir. Bu organizasyonun sağlıklı ve uyumlu bir şekilde işleyebilmesi, bir diğer deyişle iyi yönetimin gerçekleşebilmesi için belirli faaliyetleri yürütmek üzere konulan kurallara uygun hareket etmek önem arz etmektedir. Bu anlamda iyi yönetimin gerçekleşmesi kurallara uyulmasına bağlı ise, denetim faaliyeti kurallara uygunluğun etkili bir şekilde sağlanabilmesi bakımından gereklidir.

Hesap verebilir ve saydam yönetim anlayışı etkin bir denetim fonksiyonunun yaşama geçirilmesi için uygun zemini hazırlayan en önemli faktördür. Bu anlayış doğrultusunda, kamusal görevleri yerine getiren personel ve kurumların resmi kurallara ne derece uyduğu kontrol edilebilecektir. Böylece, etkin denetim bireyler nezdinde devletin meşruiyetini arttırıcı bir işlev görecektir. Kurallara uygunluğun yanı sıra, kamu yararı odaklı yapılacak denetim ve değerlendirmeler toplumsal refaha katkı sağlayacaktır. Etkin denetim üzerine inşa edilmiş olan iyi yönetimin beraberinde getireceği bu avantajların ortaya çıkabilmesi için faaliyet gösteren kurumlardan biri Devlet Denetleme Kuruludur (DDK).

DDK 1981 yılında çıkarılan 2443 sayılı Kanun ile kurulmuş ve 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle anayasal statüye kavuşmuştur. İlk kez 1982 Anayasasıyla Türk idare sisteminde yerini alan bu Kurul gerek yetkileri gerekse görev alanının kapsamı bakımından diğer denetim organlarından daha farklı bir konumda bulunmaktadır. Kurulun denetim faaliyetlerinin yanı sıra inceleme ve araştırma yetkileri de bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanına bağlı olarak görevlerini yerine getiren bu Kurul, etkinlik bakımından diğer denetim organlarıyla karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanının parlamenter sistemden kaynaklanan sorumsuz niteliği sebebiyle daha az etkin görünmektedir. Kurul raporlarının bağlayıcı nitelikten yoksun olması sebebiyle etkinliğinin daha az olduğu ifade edilebilir. Hiyerarşik anlamda bir amir konumunda olmaması Cumhurbaşkanına icrai anlamda karar alma ve işlem yapma imkânı vermemektedir.

DDK'ya ilişkin literatürde çok sayıda çalışma bulunmamaktadır. Mevcut çalışmalar genel olarak Kurulun yapısı ve görevleriyle ilgili betimleyici nitelik taşımaktadırlar. Bununla birlikte, 16 Nisan hakoylamasıyla başkanlı hükümet modeline geçilmesi ve Başbakanlığın kaldırılmasının kabul edilmesi, Türkiye'de denetim fonksiyonunun yeniden yapılanmasını da zorunlu kılmaktadır. Bu yeniden yapılanma sürecinde, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan DDK'nın konumunun da gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, bu çalışma yeni anayasal sistemde DDK'nın konumunu tartışmayı ve denetim fonksiyonunun yeniden yapılanma sürecinde Kurula ilişkin yapılması gereken değişikliklere dair öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, çalışmada ilk olarak 16 Nisan tarihli halkoylamasıyla değiştirilmeden önceki anayasal hükümler çerçevesinde Kurul'un hangi konumda olduğu ve diğer üst denetim organlarıyla arasındaki benzerlik ve farklılıklar ortaya koyulmaktadır. Ardından, 16 Nisan'da kabul edilen anayasa değişikliklerinin DDK üzerindeki etkisi değerlendirilecektir. Son olarak, DDK'nın yeni sistemde üstlenebileceği pozisyona ilişkin öngörülerde bulunulmakta ve öneriler sunulmaktadır.

4

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

1. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN 2017 ANAYASA REFERANDUMU ÖNCESİ KONUMU

2443 sayılı kuruluş Kanununda DDK'nın amacı, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi olarak belirtilmiştir. Kurulun amacı, 1982 Anayasasının 108. maddesinde de kuruluş kanununa paralel bir şekilde tanımlanmıştır. Anayasada yer alan ilgili maddenin gerekçesinde, merkezi idarenin denetim fonksiyonunu çeşitli nedenlerle yerine getirememesi sebebiyle siyasi etkilerin dışında kalabilecek bir kuruluşa ihtiyaç olduğu ve bu nedenle tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak DDK'nın kurulduğu ifade edilmiştir (Gerekçeli Anayasa, 1984: 147). Kurulun, yürütmenin sorumsuz ve tarafsız kanadı olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak görevlerini yerine getiriyor olması da bunu sağlamaya yöneliktir.

1.1 Devlet Denetleme Kurulu'nun Amaç ve Yetkileri

Kurulun amacına bakıldığında; yönetimin hukuka uygunluğunun denetlenmesi bakımından, hukuk devleti ilkesi ile de birlikte

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

düşünülebilecek, hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Hukuka uygunluk denetimi kavramıyla anlatılmak istenen; denetim alanı içinde yer alan kurum ve kuruluşlarda bulunan organların ve personelin idari faaliyetlere ilişkin olarak yapacağı eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesidir (Atay, 2012: 18). Bu sayede yapılan denetim sonucunda sorumluluğu bulunan kişilerin gerek kamu hukuku gerekse özel hukuk kapsamında sorumluluklarına giderek hesap sorma imkânı elde edilmiş olmaktadır.

1982 anayasal düzeniyle birlikte idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin idare karşısında daha güvenceli bir duruma taşınması amacıyla bağımsız idari yargı organlarının oluşturulmasının yanı sıra aynı görevin DDK'ya da verilmiş olması kanun koyucunun idarenin yargısal denetimi noktasında tereddütler taşıdığı şeklinde yorumlanmıştır (Soybay, 1984: 112). Belirtmek gerekir ki, DDK'nın yaptığı hukuka uygunluk denetimi, yargı organları tarafından verilen kararlar gibi sonuç doğurmamakta; Cumhurbaşkanına sunulan raporlar çerçevesinde uygun görüldüğü takdirde Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmesinden ya da doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından idari mercilere intikalden sonra, şartları sağlanması durumunda, işlem ya ilga edilebilmekte ya da geri alınabilmektedir. Bunun dışında doğan zarardan ötürü sorumlular hakkında soruşturma başlatılması ya da dava açılması da söz konusu olabilmektedir. Atay, yargı kararlarından farklı olarak burada devletin re'sen bir denetiminin söz konusu olduğunu belirtmektedir (Atay, 1999: 120). Gözler, DDK raporlarının kamu kurum ve kuruluşları bakımından bir ihbar niteliği taşıdığını; ancak kamu kurum ve kuruluşlarının bu raporlar doğrultusunda işlem yapma zorunluluğunun olmadığını ifade etmektedir (Gözler, 2016: 137).

2443 sayılı Kanunda 1990 yılında yapılan değişiklikle Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konuların en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirileceği belirtilerek, sonuç hakkında Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verileceği hükme bağlanmıştır. Bu değişiklikle Kurul raporlarının bağlayıcı hale geldiği ifade edilmişse de (Yıldırım vd., 2016: 71) kanunun lafzı itibarıyla böyle bir anlamı doğrudan çıkarmak çok mümkün görünmemektedir.

Kurula gerek Kanunla gerek Anayasayla yüklenen bir başka görev düzenli ve verimli idarenin sağlanması ve geliştirilmesi olarak ifade edilmiştir. İdarenin geliştirilmesinin sağlanması, artan hizmet talebine cevap verebilmek ve yeni gelişmelere uyum sağlamak amacıyla idareye ilişkin olarak gerek teşkilata yönelik kurumsal gerekse fonksiyonel anlamda görevlerine ilişkin düzenlemelerin yapılması olarak tanımlanmaktadır (Sanal, 2002: 160-161). Bu durumda Kurulun hukukilik denetiminin yanı sıra yerindelik denetimi de yapabileceği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, 1982 Anayasasının 104. maddesiyle Cumhurbaşkanına yüklenen devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevinin uygulanmasının da DDK aracılığıyla olacağı söylenebilir (Danışma Meclisi, 1982: 645).²

6

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

DDK'nın yukarıda yazılı görevleri yerine getirebilmek amacıyla kullanabileceği yetkiler hem Anayasada hem de kuruluşa ilişkin kanunda inceleme, araştırma ve denetleme olarak sayılmıştır. Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmeliğin (1981) 3. maddesine göre, inceleme belli bir konunun ya da sorunun saptanması ve durumun belirlenmesidir. Aynı maddede, araştırma kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda teşkilat, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve usullerin; yerindelik, karlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesi olarak tanımlanmıştır. Denetim yetkisi ise, kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerin amaç, plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve idari, hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanmasıdır.

DDK, yukarıda yazılı görevlerini yerine getirirken ve anılan yetkileri kullanırken diğer kamu kurum ve kuruluşlarından personel yardımı

² Danışma Meclisi'nde yapılan görüşmelerde de benzer husus Meclis üyesi M. Fevzi Uyguner tarafından "Anayasamız, Cumhurbaşkanının bu gözetim hakkını ne yolda, hangi usuller içerisinde, yahut da hangi araçlarla kullanabileceği bu madde ile düzenlemektedir ki bu maddenin tedvin edilmesinin asıl sebebi budur" şeklinde dile getirilmiştir.

talebinde bulunabileceği gibi (2443/5), kamu ya da özel, gerçek ya da tüzel farketmeksizin ilgili kişiler ve kuruluşlar talep halinde her türlü bilgi ve belgeyi paylaşmakla yükümlüdürler (2443/7). Bu hükümler Kurulun görevlerini yerine getirirken daha etkin bir şekilde hareket edebilmesinin önünü açmaktadır.

1.2. Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı

DDK'ya ilişkin esas tartışma noktası yukarıda yazılı denetim amaçlarına ve usullerine kimlerin muhatap olacağına ilişkindir. Anayasanın 108/1 maddesiyle tüm kamu kurum ve kuruluşları, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ile vakıflar DDK'nın görev alanı içerisinde sayılmaktadır.

İdari bir denetim organı olarak DDK'nın tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilmesinden daha doğal bir durum düşünülemez. Zira bu kuruluşların denetim kapsamında olmaması halinde idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması da söz konusu olmayacak ve Kurula kanunla ve anayasayla verilmiş olan görevler aksayacaktır.

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ise, Anayasanın 135. maddesiyle kurulan kamu tüzel kişileridir. Her ne kadar personeli ve malvarlığı itibarıyla özel hukuka tabi olsa da üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi bulunması ve anayasal ifadeyle "kamu kurumu niteliği" taşımaları sebebiyle DDK'nın denetimi kapsamında olması açısından tartışmalı bir durumun söz konusu olmadığı söylenebilir.

Sermayesinin yarısından fazlasına kamu kurum ve kuruluşlarının katıldığı her türlü kuruluşla anlatılmak istenen iktisadi kamu kurumları olarak da adlandırılan kamu iktisadi teşebbüsleridir (KİT) (Gözler, 2016: 234). Hem sermayesi doğrudan doğruya devlete ait olan iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları hem de

sermayesi başka bir KİT'e ait müessese³ ve bağlı ortaklıklar⁴ her ne kadar esas itibarıyla özel hukuka tabi olsalar da Anayasanın 165. maddesi kapsamında KİT'lerin kamu kuruluşu sayılmaları (Gözler, 2016: 234-236) sebebiyle DDK'nın denetimi kapsamında olması gerektiği ifade edilebilir.

DDK'nın yetki kapsamına giren kuruluşlarla ilgili en tartışmalı nokta birer özel hukuk tüzel kişisi kabul edilen işçi ve işveren meslek kuruluşları ve kamuya yararlı dernekler ile vakıflara ilişkindir. İşçi ve işveren meslek kuruluşları ya da bir diğer tabirle sendikalar, faaliyetleriyle üyelerine ve topluma önemli katkıda bulunan ve üyelerinin ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini artırmaya gayret eden kuruluşlardır (Aktay, 1993: 6).

1982 Anayasasının 52. maddesi 1995 yılında ilga edilene kadar sendikaların siyasi amaç gütmelerini, siyasi faaliyette bulunmalarını, siyasi partilerden destek görmelerini ya da onlara destek olmalarını, derneklerle, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıyla ve vakıflarla bu amaçlar doğrultusunda ortak hareket etmesini yasaklamaktaydı. 1961 Anayasası döneminde bazı sendikaların siyasi niteliği ağır basan eylemlerine bir tepki şeklinde değerlendirilebilecek bu hüküm, sınırları kolay kolay belirlenemeyecek ve bir baskı grubu olarak doğası gereği hükümeti üyelerinin lehine karar almaya zorlayabilecek sendikaların birçok faaliyetini kısıtlamaya imkân getiriyor olması sebebiyle eleştirilmiştir (Oğuzman, 1982: 119). Bu nedenle sendikalar açısından söz konusu denetim bir baskı şeklinde değerlendirilmekte ve sendikal özgürlüğün devlet tarafından kısıtlanmasına yol açabileceği ifade edilmektedir (Aktay, 1993: 128).

³ 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesine göre müessese; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

⁴ 233 sayılı Kararnamenin 2. maddesine göre bağlı ortaklık; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

Sendikalar dışında kamuya yararlı dernekler⁵ ile vakıfların da DDK'nun denetim kapsamında olması tartışılmaya değer görülmektedir. 1982 Anayasasının 108. maddesinde vakıflar DDK'nun denetimi kapsamında belirtilmiş olmasına rağmen, Anayasadan önce çıkarılan 2443 sayılı Kanunda vakıflar yer almamaktadır. Vakıfların anılan kanunla denetim kapsamına alınması 1999 yılında eklenen hükümle söz konusu olabilmıştır (Soybay, 1983: 111-112).

Derneklere ilişkin olarak 1982 Anayasasının ilk halinde, sendikalara yönelik getirilen sınırlayıcı hükümlerin aynısı yer almaktadır. Gerek sendikalara gerekse derneklere yönelik getirilen sınırlayıcı hükümlerin, 1980 darbesi sonrası toplumun depolitizasyonu amacıyla sivil toplumun baskı altına alınmasının hukuk düzeni içerisindeki anayasal izdüşümleri oldukları söylenebilir.

Kamuya yararlı dernek ya da vakıfların sahip oldukları özel statü sebebiyle kendilerine tanınan bazı ayrıcalıklardan yararlanması söz konusudur. Bu ayrıcalıkla birlikte diğer derneklerden farklı olarak bazı hükümlere tabi olmaları da söz konusu olabilmektedir. Örneğin, Dernekler Kanununa göre, kamu yararına çalışan dernekler iki yılda bir denetlenecek; bu derneklerin organlarında görev alan üyeler veya ilgili personelin hapis cezası gerektiren suçlar işlediğinin tespit edilmesi halinde İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırma kararı verilebilecektir. Bu durum, kamu yararına çalışan derneklerin sanki bir kamu tüzel kişisiymiş gibi vesayet denetimine benzer bir denetime muhatap kılındığını göstermektedir. Bu anlamda, sınırları daha net bir şekilde çizilmek kaydıyla, kamuya yararlı dernek ve vakıfların belli konularda denetim kapsamında görülmesi gerektiği iddia edilebilir. Bununla birlikte, bu dernekler üzerinde var olan vesayet denetimi benzeri denetim ve kolluk denetimlerinin yeterli görülmesi de mümkündür.

⁵ 5253 sayılı Dernekler Kanununun 27. maddesine göre; en az bir yıldan beri faaliyette bulunması, amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olması şartlarını sağlaması halinde ilgili bakanlıkların ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla bir derneğin kamu yararlı sayılabilmesi söz konusu olmaktadır. Kamuya yararlı derneklere yasalarca tanınan hak ve ayrıcalıklar için bkz. <https://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/sss/kamu-yararına-calisan-dernek.aspx>, Erişim Tarihi: 10.03.2018

Özel hukuka tabi tüzel kişilerin de denetim kapsamında olması Danışma Meclisi'nde yapılan görüşmelerde gündeme gelmiş ve DDK'nın kamu hukukunu ve özel hukuku birbirine karıştıran kendine özgü bir kurum olduğu ifade edilmiştir (Danışma Meclisi, 1982: 645). Anayasanın DDK'ya ilişkin maddesinin gerekçesinde de "... kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun, düzenli ve verimli işlemlerini sağlayacak denetim mekanizması bu şekilde oluşturulmuş olmaktadır" ifadesi yer almış, ancak özel hukuk tüzel kişilerine nasıl uygulanabileceği noktasında bir açıklık getirilmemiştir. DDK'nın idari nitelikli bir denetim organı olması sebebiyle denetim kapsamında sadece idare bünyesinde yer alan kurum ve kuruluşların olması gerektiği ve kuruluşu ve faaliyetleri itibarıyla tamamen özel hukuk bünyesinde yer alan tüzel kişilerin üst düzey bir idari denetim organının muhatabı olmasının olağan olmayan bir durum olduğu değerlendirilmektedir (Atay, 2012: 15)

10

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

Anayasanın 108/2 maddesiyle silahlı kuvvetler ve yargı organları kapsam dışında bırakılmıştır. Madde gerekçesinde bu hüküm hizmetin taşıdığı özelliklere dayandırılmıştır. Yargı organlarının kapsam dışında olması, yargı faaliyetinin taşıdığı nitelikte birlikte değerlendirildiğinde, işin doğasından kaynaklanmaktadır. Tarafsız ve sorumsuz bir cumhurbaşkanına bağlı bile olsa herhangi bir kurumun yargı organları üzerinde denetim yapması yargı bağımsızlığı açısından tereddüt oluşturacak sonuçlara yol açabilecek niteliktedir.

1971 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrası mevzuatta yapılan düzenlemelerin sivil ve askeri idare arasında var olan ayrımı genişleterek yargı ve yürütme arasındaki ayrılıktan daha sert hale getirmesinin, Türkiye'de biri sivil diğeri askeri, her biri kendi kendine yeten iki ayrı idare düzeni ortaya çıkardığı şeklinde değerlendirilmiştir (Duran, 1977: 194-195). Demokrasilerde kural, silahlı kuvvetlerin sivil otoriteye bağlı olmasıdır; ancak, 1982 Anayasası başta Milli Güvenlik Kurulunun yetkileri ve oluşumu olmak üzere pek çok hükümlerle askeri bürokrasiyi güçlendirmiştir (Parla, 2016: 77-85). DDK'nın silahlı kuvvetleri denetleyemiyor oluşu da askeri bürokrasinin sivil bürokrasi karşısında konumunu göstermesi bakımından önem arz etmektedir.

2. DİĞER YÜKSEK DENETİM ORGANLARI VE DDK

DDK dışında Başbakanlık Teftiş Kurulu, bakanlıkların ve bağlı kuruluşların teftiş ve denetim kurulları, Kamu Denetçiliği Kurumu yüksek denetim kurulları ve organları arasında gösterilebilir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 82/1 maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu, kurul olarak toplanıp karar almadan, bünyesinde bulundurduğu müfettişler aracılığıyla görevlerini yerine getiren bir kuruldur (Atay, 1999: 127). 3056 sayılı Kanunun 20. maddesinde denetim kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar ile denetim usulleri sayılmıştır. Başbakanlık Teftiş Kurulu, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla KİT'lerde teftişin etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla gerekli hususların tespiti ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemi geliştirmekle görevlidir. Bu görevin Anayasanın 112. maddesi kapsamında Başbakana yüklenen sorumluluğun bir gereği olduğu düşünülmektedir (Tezel, 2001: 207). Ayrıca, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, KİT'lerde, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işveren kuruluşlarında teftiş, denetim veya bu amaçla kurulmuş birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak ya da yaptırmak ve gerektiğinde imtiyazlı şirketleri ve özel kuruluşları mali yönden teftiş etmek ve denetlemek de Kurul'un görevleri arasındadır.

Yukarıda yer alan kapsama bakıldığında; Başbakanlık Teftiş Kurulu denetim açısından DDK'dan daha yetkili görünmektedir. Denetimin kapsamının bu denli geniş oluşu, alt denetim birimlerine duyulan güvensizliğin bir sonucu olarak değerlendirilmekte; ancak gerek yapılanma gerekse işleyiş yönünden açıklanan görevleri yapma gücünden yoksun bulunduğu ifade edilmektedir (Ertekin, 1998: 510). Müfettişlerin inceleme ve soruşturma görev onayı dışında kalan ve kurumun daha mükemmel sonuçlar almasına yönelik tavsiyelerin yerine getirilmemesi halinde sorumlular hakkında soruşturma aşamasına geçilebilmesi, Kurulun bazı raporlarını DDK'nın raporlarının aksine bağlayıcı hale getirmektedir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu dışında görev alanı daha sınırlı olmak üzere 3046 sayılı Kanununun 23. maddesi uyarınca görev yapan bakanlık teftiş kurulları bulunmaktadır. Bu kurullar, bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle, bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlayarak bakana sunmakla ve özel kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir. Ayrıca, bu görevler haricinde ilgili bakanlıkların görev alanının gerektirdiği nitelikler göz önünde bulundurularak, bakanlıkların teftiş kurullarının farklı görevlerinin bulunduğu görülmektedir (Atay, 1999: 143).

12

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

2004 yılında 5018 sayılı Kanun ile birlikte idari teşkilatımız bünyesinde iç denetim adıyla yeni bir denetim anlayışı getirilmiş; 2011 yılında Bakanlıkların teşkilatlarında yapılan değişikliklerle Teftiş Kurulu Başkanlıkları farklı isimler ve içerikler altında yeniden teşkilatlandırılarak daha karmaşık bir denetim sistemi öngörülmüştür (Alıcı, 2016: 188). Özellikle 5018 sayılı Kanunla fonksiyonel bağımsızlığa sahip, kendi faaliyetlerinin de hesabını veren, danışmanlık ve rehberlik yönü de olan denetim anlayışı getirilerek geleneksel denetim ve teftiş anlayışı esaslı bir şekilde değiştirilmiştir (Sezer, Kavakoğlu, 2011: 44).

Bakanlık teftiş kurullarının teftiş işlevinin yanı sıra, danışmanlık ve tavsiyelerde bulunma görevi olmasına rağmen, uygulamada teftiş kurullarının rutin faaliyetlerini yürütmekte dahi zorlandıkları ifade edilmektedir (Şanal, 1998: 119). DDK ile karşılaştırıldığında, bakanlık teftiş kurulları kapsam olarak daha dar biçimde kendi bakanlıkları, bağlı ve ilgili kuruluşları üzerinde yetkilerini kullanmaktadır. Bakanlık teftiş kurullarının raporlarının bir kısmı Başbakanlık Teftiş Kurulunda olduğu gibi bağlayıcı sonuç doğurmaktadır. Gerek Başbakanlık teşkilatında gerekse bakanlık teşkilatlarında bulunan teftiş kurullarının kendi kurumları açısından bağlayıcı kararlar alabilmesinin hiyerarşi yetkisinden kaynaklandığı da ifade edilmelidir. DDK açısından bu şekilde bir hiyerarşik ilişki söz konusu olmadığından doğrudan bağlayıcı karar alamamaktadır.

Bakanlık teftiş kurullarından bazılarının diğerlerine nazaran daha yetkili durumda olduğu görülmektedir. Örneğin; İçişleri Bakanlığı

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğüne göre, Kurul kendi bakanlığı bünyesinde bulunan merkez ve taşra teşkilatı dışında yerel yönetimleri ve yerel yönetimlerin kurmuş oldukları birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerinin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını denetleme yetkisini haizdir. Kurulun yerel yönetimler üzerinde kullandığı yetkinin vesayet denetimi yetkisi olduğu söylenebilir. Maliye Bakanlığı bünyesinde Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri olmak üzere dört farklı denetim grubu (Bakır, 2012: 85) yerine kurulan Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın (646 Sayılı KHK, 2011) görevleri ise, Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği'nde (2011) sayılmıştır. Buna göre, vergi incelemeleri yapmak, vergi yükümlülüklerine ilişkin ihbar ve şikâyetleri değerlendirmek, inceleme ve raporlamaya ilişkin standartları belirlemek ve sair pek çok görev bu kurulun görev alanını oldukça genişletmektedir. Kamu giderlerini karşılamak üzere, gerçek ve tüzel kişilerin ödemesi gereken vergilere ilişkin olarak yapılan bu denetim bir dış denetim örneği olarak görülebilir.

DDK'nın bir danışma organı ya da yardımcı birim olmadığı, icrai nitelikte karar alamayan yönetsel nitelikli bir organ olduğu ve bu açıdan Başbakanlık Teftiş Kurulu ile Bakanlık Teftiş Kurullarından denetim alanının farklılığı ve denetim konularının kapsamı dışında bir fark taşımadığı ifade edilmiştir (Atay, 2012: 31). Ancak her ne kadar bu kurullar icrai karar alamasa da kararlarının bağlayıcılık gücü DDK ile kıyaslandığında daha farklıdır.

İdarenin denetimine ilişkin olarak yüksek organlar arasında değerlendirilebilecek bir başka kurum Kamu Denetçiliği Kurumudur (KDK). İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olan KDK, 12.09.2010 referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliğiyle birlikte anayasada yer bulmuştur. Bu durum KDK'nın da DDK gibi sadece hukukilik denetimi değil yerindelik denetimi de yapabileceğini ifade etmektedir.

Kuruluş Kanununun (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012) ilk maddesinden anlaşılacağı üzere, kurumun önerilerde bulunmakla görevli olması, raporların soruşturulan ya da hakkında inceleme yapılan idare bakımından bağlayıcı bir sonuç doğurmaması anlamına

gelmektedir. Anılan kanun maddesine göre, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile TSK'nın sırf askeri nitelikte faaliyetleri kurumun görev alanı dışındadır. Adli ve askeri makamların yaptıkları işlemlerin denetim kapsamı dışında kalmış olması her iki kurum açısından bir benzerlik olarak değerlendirilmektedir.

KDK'nın gerçek ya da tüzel kişilerin başvurusu üzerine harekete geçebilmesine karşılık DDK'nın sadece Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçebiliyor olması iki kurum arasında en önemli farklardan biri olarak değerlendirilmektedir (Kaya, 1992: 118). Bununla birlikte, her iki kurumun kararlarının bağlayıcı bir nitelik taşımaması; ancak idari makamlar ya da yargı makamları bakımından bilgilendirici bir niteliğinin olması bu iki üst düzey kurumun benzerliği olarak görülebilir.

DDK, idari faaliyetlerin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi görevi kapsamında kurumların kendi içinde yaptığı faaliyetleri de denetleyebilmektedir. Ancak KDK kurum içi işlem ve eylemlerden ziyade idarenin bireylere yönelik eylem ve işlemleri bakımından araştırma ve inceleme faaliyetini yerine getirebilmektedir (Atay, 2012: 28).

3. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE DDK

Türkiye'de uzun zamandır süregelen hükümet sistemi tartışmaları 10.12.2016 tarihinde TBMM'ye sunulan teklifle (Anayasa Değişiklik Teklifi, 2016) daha farklı bir sürece girmiştir. Teklif, anayasada yasama ve yargı da dâhil olmak üzere pek çok alanda değişiklik içermekle birlikte 16.04.2017 tarihinde yapılan halkoylamasıyla en önemli değişiklik olarak Türkiye'de siyasal sistemin geçirdiği dönüşüm dikkat çekmektedir. Bu değişiklikte birlikte yüz yıla yakın süredir devam eden parlamenter sistem geleneği terk edilerek yerine başkanlık sisteminin rasyonel bir modeli olarak tarif edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir.

Hükümet sisteminde yapılan değişikliğin daha çok siyasi konjonktürün gerektirdiği koşullarla ilgili olduğu söylenebilirse de özellikle yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında yürütme altında konumlandırılmış idarenin bu düzenlemelerden etkilememesi

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

düşünülemez. Anayasa değişikliğiyle birlikte, daha önce ikili bir görünüm arz eden yürütme Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla Cumhurbaşkanının tek başına yerine getirmekten sorumlu olacağı bir görev ve yetki olarak düzenlenmiştir. Bu değişiklik, hiç şüphesiz, idari teşkilatımızda da hem kurumsal açıdan hem de işlevsel açıdan bir değişikliğe yol açacaktır. Cumhurbaşkanının yürütme açısından yeni konumu çok sayıda görev, yetki ve sorumluluğu kendisine yüklemekte; bütün bu görevleri yerine getirebilmesi ve yetkilerini etkili şekilde kullanılabilmesi, yeni sistemde kendisine bağlı çok sayıda birim ve kişiden oluşan bir teşkilatın oluşturulmasını zaruri kılmaktadır (Sobacı, Miş, Köseoğlu, 2018: 2). Bu kapsamda 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 sayılı cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları ve ofisler kurulmuş; değişiklik öncesinde de faaliyetine devam eden bazı kurumlara ek olarak iki yeni başkanlık ihdas edilerek Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olacak birimler oluşturulmuştur.

Parlamente sistem içerisinde Bakanlar Kurulunun yanında sorumsuz bir niteliğe sahip olan ve yaptığı işlemler yargı denetiminin kapsamı dışında bırakılan bir Cumhurbaşkanlığı bulunmakta ve Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği sınırlı işlemler dışında kalan işlemler bakımından sorumluluk başbakana ve ilgili bakana ait kabul edilmektedir. Değişiklikle birlikte başkanlık sistemlerinde olduğu gibi sorumlu ve yaptığı işlemler bakımından yargı denetimine muhatap bir Cumhurbaşkanlığı makamı öngörülmüştür. Bu da daha aktif ve sorumlu bir Cumhurbaşkanlığı makamını beraberinde getirmektedir.

Sorumluluğa ilişkin bir diğer husus, yürütmenin iki kanatlı yapıdan tek bir makama ait bir yetkiye dönüştürülmesiyle Cumhurbaşkanının hiyerarşik olarak da amir konumuna gelmesidir. Bilindiği üzere, değişiklik öncesi idarenin işleyişi ile ilgili sorumluluk Bakanlar Kuruluna ait kabul edilmekteydi. Ancak değişiklikle birlikte, cumhurbaşkanı bu kapsamda toplumsal taleplerin karşılanmasından, kamu hizmetlerinin ihtiyaçları karşılayacak şekilde düzenlenmesi ve sunulmasından tek başına sorumlu olacaktır. Böylece, Cumhurbaşkanını yeni sisteme geçişle birlikte, yürütmeden tek başına sorumlu ve merkezi idare üzerinde hiyerarşik amir sıfatıyla icrai karar alma yetkisini haiz hale gelecektir.

Cumhurbaşkanlığının bu yeni konumuna ilişkin bu denli önemli değişikliklerin sadece organik anlamda teşkilat yapısına ilişkin hükümler içermediği ve fonksiyonel anlamda görev ve yetkilere ilişkin olarak da pek çok değişiklik getirdiğini ifade etmek gerekir. Bu kapsamda gerek Cumhurbaşkanına bağlı kuruluşlar anlamında gerekse Cumhurbaşkanının kullandığı yetkilerde ve yerine getirmek zorunda olduğu görevlerde çok çeşitli değişiklikler gündeme gelmek zorundadır. Yönetim yetkisiyle birlikte düşünülebilecek ve verili programa ve konulmuş kurallara uygunluğun kontrolü anlamında aktif denetim görevi ve yetkisi de Cumhurbaşkanının yeni konumuyla ilgili olarak değişiklik yapılması gereken alanlardan biridir.

16

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

Seçilmiş bir yönetici olarak Cumhurbaşkanı, seçim sürecinin rekabetçi yapısı içinde öne çıkabilmek için seçmene çeşitli vaatlerde bulunmakta; bu vaatler kapsamında kendi programını uygulayabilmesi de önem arz etmektedir (Sobacı, Köseoğlu, 2018: 7). Bu doğrultuda, Anayasanın yürütme kısmında Bakanlar Kuruluna ve bakanlara ilişkin bulunan hükümlerin kaldırılması ve yürütme yetkisine ilişkin konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Kararname yetkisiyle birlikte Cumhurbaşkanı kendi programını daha hızlı uygulama, daha seri kararlar alma amacıyla doğrudan düzenleme çıkarma imkânı elde etmiştir.

Sistem değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini tek başına kullanacak olmasının en önemli sonucu, Bakanlar Kurulunun uhdesinde olan görevlerin bundan böyle Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi mecburiyeti olarak görülebilir. DDK'nın idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması görevleriyle ilgisi olmak bakımından da Cumhurbaşkanının Anayasanın 104. maddesinde yer alan Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını "gözetme" görevi "temin etme" şeklinde değiştirilerek bu konudaki sorumluluğu somut bir şekilde belirtilmiştir.

DDK'ya ilişkin olarak halkoylamasında kabul edilen değişiklikle görev alanı bakımından bir daralma öngörülmemiştir. Bu kapsamda Anayasanın referandum öncesi halinde Kurul hangi kurum ve kuruluşlar üzerinde görevlerini icra edebiliyorsa, değişiklikle birlikte

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

aynı kurum ve kuruluşlar üzerinde yetkilerini kullanmaya devam edebilecektir.

Kurulun inceleme, soruşturma ve denetim faaliyetinin yanı sıra idari soruşturma yapma yetkisi değişiklikle birlikte getirilen önemli yeniliklerden birisidir. İdari soruşturma, Cumhurbaşkanının değişiklikten kaynaklanan sorumlu ve hiyerarşik amir sıfatıyla birlikte düşünüldüğünde önemli ve gerekli bir değişikliktir. Ancak, esasında özel hukuk tüzel kişisi kabul edilen kuruluşlar üzerinde idari soruşturmanın nasıl yapılacağı merak konusudur. Adından da anlaşılacağı üzere, idari soruşturmanın idare bünyesinde yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşlar açısından geçerli olması gerektiği düşünülmektedir. Bunun dışında kalan kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları üzerinde idari soruşturmanın uygulanabilirliği tartışmaya değer görülmektedir.

İdari soruşturma yetkisinin getirilmesi Başbakanlık Teftiş Kurulunun kaldırılmasıyla da ilişkilendirilebilecek bir husustur. Böylece Teftiş Kurulunun görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde kullanılacak soruşturma yetkisinin, Kurulun kaldırılmasıyla havada kalması engellenmiş olmakta; DDK'nın Teftiş Kurulunun soruşturma yapma yetkisini kullanabilmesinin anayasal dayanağı sağlanmış olmaktadır.

Kurula ilişkin olarak getirilen bir diğer değişiklik, daha önce üyeler arasından atanması gereken Başkanın anayasada yapılan yeni değişiklikten anlaşıldığı kadarıyla dışarıdan da atanmasına imkân getirilmesidir. Bununla birlikte, Anayasanın referandumdan önceki halinde yer alan ve üyeler ile Başkanın kanunda belirtilen nitelikleri taşıyan kişiler arasından atanması hükmü yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Bu değişikliğin Kurula ilişkin yeni düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasının öngörülmesinden kaynaklandığı ifade edilebilir. Böylece Cumhurbaşkanı kendi adına denetim faaliyeti gerçekleştirecek Kurul üyelerinin taşınması gereken nitelikleri kendi belirleyebilecektir.

Kurula ilişkin yapılan değişiklikler arasında en dikkat çekici hususlardan biri de silahlı kuvvetlerin Kurulun yetkisi kapsamına alınmasıdır. Silahlı kuvvetlerin bugüne kadar kapsam dışı tutulması yapılan bazı çalışmalarda eleştiri konusu olmuştur (Atay, 1999: 118,

Soybay, 1983: 110). Bu kapsamda silahlı kuvvetlerin değişiklikle birlikte Kurulun görev alanına dâhil edilmesinin olumlu bir gelişme olduğu ifade edilebilir. Cumhurbaşkanının, her ne kadar temsili olarak görülsede, TBMM adına Başkomutanlığı temsil pozisyonunda olması da silahlı kuvvetler üzerinde denetim yetkisi bulunması noktasında destekleyici bir argüman olarak ileri sürülebilir. Anayasanın 142. maddesinde yapılan değişiklikle disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkeme kurulamayacağı hükmünün getirilmesi, askeri yargıya ve askeri yüksek mahkemelere ilişkin hükümlerin kaldırılması silahlı kuvvetlere ilişkin yapılan diğer değişiklikler olarak dikkat çekmektedir. Böylece, askeri bürokrasinin sivil bürokrasi karşısında konumu daha netleşmiş olmakta ve devletin demokratik olma niteliğinden kaynaklanan sivil iradenin üstünlüğü durumu somutlaşmaktadır.

18

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ BAĞLAMINDA DDK'NIN YENİDEN YAPILANMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Kurulun Cumhurbaşkanına bağlı olarak görevlerini yerine getirmesi ve Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmesi sebebiyle hükümet sisteminde getirilen değişikliklerden Kurulun da etkilenmesi beklenmektedir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde söz konusu olacak farklılaşmalar ona bağlı teşkilatın yapısında da bir değişimi zorunlu kılmaktadır.

DDK'nın yeni anayasal düzen içerisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığıyla konumunun nasıl düzenlenmesi gerektiğine ilişkin aşağıdaki hususlar dile getirilebilir:

1) Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini tek başına kullanacağından dolayı merkezi idare üzerinde hiyerarşik olarak yetkili hale gelecektir. Başbakanlık Teftiş Kurulu da 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile anayasa değişikliklerine uyum sağlamak amacıyla kaldırılmış ve Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından başlatılan inceleme, soruşturma ve denetimlerin DDK tarafından sonuçlandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme sonrası DDK en üst denetim organı olarak düşünülmeli ve buna uygun düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu sebeple

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçen Kurul raporlarının bağlayıcı hale gelmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda;

- a) Kurulun daha etkili bir şekilde işleyişinin sağlanabilmesi amacıyla mevzuatında gerekli değişikliklerin yapılarak özellikle merkezi idare bünyesindeki denetim organlarının, hiyerarşik anlamda, üstünde bir kurul olarak düzenlenmesi düşünülmelidir. Böylece, alt denetim mekanizmalarının işleyişinden kaynaklanan sorunlar bakımından Kurulun bir inceleme merci şeklinde tasarlanması söz konusu olabilir. Bu doğrultuda, alt denetim birimlerinde alınan kararların bazıları bakımından değerlendirme Kurul bünyesinde yapılacaktır.
- b) 1 sayılı cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların görev ve teşkilat yapısına ilişkin düzenlemeler yapıldığı daha önce ifade edilmişti. Bu düzenlemeler kapsamında bakanlıkların bünyesinde denetim yapmakla görevli birimlerin korunduğu görülmektedir. Bu durum, her bir bakanlığın farklı teşkilat yapısının olması ve farklı görev alanlarının olması sebebiyle daha uzmanlaşmış bir denetim sisteminin varlığı için önemli görülmektedir. Böylece bakanlıklar bünyesinde denetim daha etkin ve işlevsel bir şekilde yapılabilecektir. DDK en üst denetim organı olarak Başbakanlık Teftiş Kurulunda olduğu gibi teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi konusunda genel hususları belirleyecek bir konumda düşünülebilir.
- c) Denetim faaliyetinin etkinliği bakımından teşkilat yapısında yapılacak yeni düzenlemelerle personel kapasitesinin artırılması göz önünde bulundurulmalıdır. Kurulun hem denetim faaliyetinin yanı sıra inceleme, araştırma ve idari soruşturma faaliyetlerinin bulunması hem de Başbakanlık Teftiş Kurulunun başlatmış olduğu işleri sonuçlandıracak olması, bu görevlerin de etkili bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasını önemli kılmaktadır. Bu kapsamda, Kurulun bu görevleri aksamayacak şekilde yerine getirebilmesi için yeteri kadar daire ya da birimden teşekkül etmesi sağlanmalıdır.

2) Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda kararname aracılığıyla düzenleme yapabilecek olması, denetim açısından mevcut

sistemde yer alan farklı uygulamalar yerine daha standartlaştırılmış bir denetim mekanizması için imkân olarak değerlendirilmelidir. Cumhurbaşkanının yapacağı düzenlemelerle hem DDK açısından hem de merkezi idare bünyesindeki alt denetim birimleri açısından uygulama birliğini sağlamasının denetim faaliyetinin işlevselliğine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

3) Kurulun başta inceleme ve araştırma faaliyetleri kapsamında olmak üzere ortaya koymuş olduğu raporların hem şeffaflık adına hem de benzer konularda yürütülen bilimsel çalışmalara katkı sağlamak amacıyla elektronik ortamda erişime açılmasının esas kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Böylece açık yönetim anlayışı bağlamında hem yönetimin şeffaflaşması hem de bireylerin bilgiye ulaşma hakkını kullanabilmesi sağlanacak; ayrıca, raporların aleniyet kazanmasıyla oluşabilecek kamuoyu baskısının halkın yönetime katılımına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak, kamuoyuna açıklanmasında sakınca görülen konularda Cumhurbaşkanına Kurul raporları hakkında gizlilik kararı alabilme imkânı tanınmalıdır.

4) Görev alanı kapsamında özel hukuk tüzel kişileri de bulunan Başbakanlık Teftiş Kurulunun kaldırıldığı göz önünde bulundurulacak olursa, Kurulun görev alanı kapsamında yer alan ve özellikle kurumsal düzenlemeleri itibarıyla özel hukuk tüzel kişisi olarak görülen kurum ve kuruluşlar üzerinde kullanılacak görev ve yetkilere ilişkin sınırların belirgin bir şekilde çizilmesi gerekmektedir. Böylece, bu kurumlar üzerinde Kurul yetkileri kullanılırken hukuki sınırlar korunmuş olacaktır.

5) Anayasa değişikliği ile birlikte Kurula tanınan idari soruşturma yetkisinin özel hukuk tüzel kişileri üzerinde uygulanabilirliği tartışmalı görülmekte; bu nedenle bu yetkinin münhasıran kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar açısından sonuç doğuracak şekilde anayasal hükmün yeniden düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ

DDK, Türk yönetim yapısına 1982 Anayasasıyla birlikte dâhil olmuş bir üst denetim organı olarak Cumhurbaşkanına bağlı şekilde görevlerini yerine getirmektedir. DDK araştırma, inceleme ve denetleme faaliyetlerini yerine getirmekle görevli bir kurum olmasına

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

rağmen, akademik araştırmalarda çok fazla tartışılmamış ve değerlendirilmemiştir. Türkiye’de ilgili literatür daha çok Kurulun yapısına yönelik betimleyici çalışmalardan oluşmaktadır. Bu duruma sebep olarak Kurulun görevlerini beklenen etkinlik ve yoğunlukta yerine getirmemesi gösterilebilir.

Denetim faaliyetinin yanı sıra inceleme ve araştırma görevlerinin olması ve sadece hukukilik değil yerindelik denetimi de yapabiliyor olması nedeniyle Kurul pek çok denetim organından farklılaşmaktadır. Bazı zel hukuk tüzel kişileri üzerinde yetkilerini kullanabiliyor oluşu alanını genişletiyorsa da raporlarının bağlayıcı nitelikte olmaması sebebiyle etkinliği daha düşük düzeyde görülmektedir.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle başkanlık sisteminin bazı özelliklerini taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi siyasal sistemin dönüşümünü ve buna bağlı olarak da idari yapıda da bazı değişiklerin yapılmasını içermektedir. Özellikle yürütme alanında söz konusu olan ve yürütmenin iki kanadından biri olan Bakanlar Kurulunun kaldırılması yönündeki değişiklik Cumhurbaşkanını sorumlu ve hiyerarşik olarak amir durumuna getirmektedir. Bu da Cumhurbaşkanlığı teşkilatında hem organik hem de işlevsel bazı düzenlemeler gerektirmektedir.

Anayasa değişikliğiyle birlikte DDK’ya ilişkin olarak da yeni düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak bu düzenlemelerin cumhurbaşkanının yeni anayasal konumu bağlamında yeterli olmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle, çalışmada ilk olarak DDK’nın değişiklik öncesi anayasal konumu, görev ve yetkileri incelenerek bazı üst denetim organlarıyla karşılaştırma yapılmıştır. Daha sonra anayasada yapılan ilgili değişiklikler çerçevesinde yeni konumu değerlendirilerek yapılması gereken yeni düzenlemelerle ilgili önerilerde bulunulmuştur.

KAYNAKÇA

2017 Anayasa Değişikliği Teklifi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, Erişim Tarihi: 11.03.2018.

646 Sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG Tarih-Sayı: 10.07.2011 - 27990.

Aktay, Nizammetin (1993), *Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler)*, Ankara, Kamu-İş Eğitim Yayınları.

22

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

Alıcı, Orhan Veli (2016), "Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu", *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:3, Sayı:5.

Atay, Cevdet (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. Baskı, Bursa, Alfa Yayınları.

Atay, Cevdet (2012), "Devlet Denetleme Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu", *Legal Hukuk Dergisi*, C.10, S. 114.

Bakır, Caner (2012), "Maliye Bürokrasisinde Örgütsel Değişim ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın Kurulması", *Anme İdaresi Dergisi*, C. 45, S. 2.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B: 144, 6.9.1982.

Duran, Lütfi (1977), "Askeri İdarenin Yargısal Görev ve Yetkisinin Sınırları", *Ord. Prof. Dr. S.S. ONAR'a Armağan*, İstanbul, Fakülteler Matbaası.

Ertekin, Yücel (1998), "Çağdaş Yönetim ve Denetim", *Türk İdare Dergisi*, S. 421.

Gereççeli Anayasa (MGK Değişiklik Gereççeleriyle Birlikte) (1984), İstanbul, Değişim Yayınları.

Gözler, Kemal (2016), *İdare Hukuku Dersleri*, 18. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi.

<https://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/sss/kamu-yararinalisan-dernek.aspx>, Erişim Tarihi: 10.03.2018

*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde
Devlet Denetleme Kurulu*

Kaya, Ali (1992), Devlet Denetleme Kurulu, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Oğuzman, Kemal (1982), "Yeni Anayasanın Toplu İş İlişkilerini İlgilendiren Hükümleri", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 3, S. 1-3.

Parla, Taha (2016), *Türkiye'de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016*, Genişletilmiş 5. Basım, İstanbul, Metis Yayınları.

Referandum sonucuna ilişkin YSK kararı 27.04.2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170427M1-1.pdf>, RG Tarih-Sayı: 27.04.2017 - 30050 Mükerrer.

Sanal, Recep (2002), *Türkiye'de Yönetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Sezer, Yasin; Kavakoğlu Tamer (2011), "Denetimin Denetişime Evrilmesi", *Denetişim Dergisi*, S.6.

Sobacı Mehmet Zahid; Köseoğlu Özer (2018), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler", İstanbul, Seta Yayınları

Sobacı Mehmet Zahid; Miş Nebi; Köseoğlu Özer (2018), "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", Seta Perspektif, S.206.

Soybay, Selçuk (1983), "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C.4, S. 1-3.

Soybay, Selçuk (1984), "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 5, S. 1-3.

Tezel, Celal (2001), *Denetim Yönetimi Türkiye'de Yönetim Denetiminin Yapısı ve İşleyişi*, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Yıldırım, Turan; Yasin, Melikşah; Kaman, Nur; Özdemir, Eyüp; Üstün, Gül; Okay Tekinsoy, Özge (2016), *İdare Hukuku*, Güncellenmiş 6. Baskı, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık.

SUMMARY

Audit of the proceedings and actions of the administration is important both for the accountability of the public officials and for the compensation for damages. This is also regarded as a requirement of the rule of law. States found different bodies of supervision in their own legislation and thus protect the fundamental rights and freedoms of individuals. There are also different functional and institutional audit bodies in our country. Some of these organs have a narrower scope, while others have a broader scope. The tasks and authorities of these supervisory bodies are also different and there is a distinction as to whether the reports drawn up after their tasks are binding.

24

İİBF Dergi
35/2
Aralık
December
2016

One of the institutions that conduct audit activity in our country is the State Supervisory Council. The Council officiates attached to the Presidency. The State Supervisory Council as a impartial supervisory body attached to the Presidency of the Republic of Turkey purposes ensuring the lawfulness, regular and efficient functioning of administrative actions. Thus, it can be said that the President of the Republic exercises some constitutional duties via this Council. Apart from supervision, inquiry and investigation are also included in the tasks of the Council. Thus, President can get involved in problems in administration. One of the most important issue to point out about the Council is that its reports are lack of binding qualifications. For this reason, it can be stated that the reports of Council have only guiding qualification. There are also discussions regarding the supervision of some private entities which are in the audit field of the Board. In some cases, it can be regarded pressure of State, especially for public benefit associations and unions.

The constitutional amendment on the government system foresees some changes in the duties and authorities of the President. The President is going to use executive power and function by himself after the constitutional amendment enters into force. It is unthinkable that this change is not going to affect the institutions attached to the Presidency. After constitutional amendment, President is going to be administrative chief and responsible for problems in administration.

The State Supervisory Council is expected to become more important as the President is going to be more active and responsible. Accordingly, the main issue of this study is probable position of the Council after the constitutional amendment. Although it is a positive development that the armed forces are included in the scope of Council, they are considered controversial that some private entities are still being evaluated in the audit field of Council and administrative inquire authority into these entities is given to Council. Council should be more efficient when it supervises, so that problems in administration can be overcome more easily.