

Kanun Numarası	5924
Başlığı	SAYIŞTAY KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN
Kabul Tarihi	19/11/2009
Kabul Edildiği Birleşim	23.Dönem 4.Yasama Yılı 21.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	23/11/2009
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	26/11/2009
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	Onay
Resmi Gazete Tarihi	26/11/2009
Resmi Gazete Numarası	27418(Mük.)
Diğer Bilgiler	Son Dönem Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

İmza Sahipleri	Kanun Teklifinin Metni
Dönemi ve Yasama Yılı	23/4
Esas Numarası	2/512
Başkanlığa Geliş Tarihi	15/10/2009
Teklifin Başlığı	Sayıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi
Teklifin Özeti	832 sayılı Sayıştay Kanununun 9 uncu maddesi değiştirilerek, raportör ve denetçilerin denetçi yardımcılığı kadrolarından yetişeceği, denetçi yardımcısı adaylarında aranacak şartlar ve adaylık süresi, denetçi yardımcılarının tabi olacakları mesleki eğitim ve staja ilişkin hususların yönetmelikle düzenleneceği ve Sayıştay meslek mensupları ile savcı ve yardımcılarının yükselme süreleri gibi hususlar yeniden düzenlenmiş; söz konusu Kanuna eklenen 9/A maddesi ile de, eleme sınavı, yazılı sınav ve mülakat olmak üzere üç aşamadan oluşan Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığına giriş sınavının yapılış şekli atamaya ilişkin hususlar hüküm altına alınmıştır.
Teklifin Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	19/10/2009	10/11/2009	Raporunu Verdi	05/11/2009

Esas Komisyon Raporu(Sırasayısı) 427
Kanun Numarası: 5924

AYRIŞIK OY

Kanun Teklifinin komisyon görüşmeleri sırasında bazı değişiklikler yapılmış ise de kabul edilen metnin hala sakıncalı yönleri bulunmaktadır. Bunlar aşağıda belirtilmiştir:

Halen yürürlükte olan Yönetmelikte eleme sınavında 70 ve üzeri not alanlardan başarı sırasına göre ataması yapılarak kadro sayısının 3 katını aşmayacak sayıda kişinin sınavı kazanmış sayılacağı belirtilmektedir. Kanun Teklifinde ise sınav ilanında belirtilen kadronun 5 katı adayın yazılı sınava çağrılacağı belirtilmektedir. Böylelikle yazılı sınava çağrılan kişi sayısı artırılabilmektedir. Ayrıca Yönetmelikte yazılı sınav sorularının her konu için ayrı ayrı hazırlanacağı belirtilmiştir. Kanun Teklifinde ise yazılı sınav sonucunda, en yüksek puanı alandan başlamak üzere, eleme sınavı ilanında belirtilen kadronun üç katı adayın mülakata çağrılacağı hükmü getirilmiş, ancak yazılı sınavın her konu için ayrı ayrı hazırlanacağı ilkesinden söz edilmemiştir.

Yönetmelikte sözlü sınav bulunmaktadır. Teklif ile sözlü sınav kaldırılmakta yerine mülakat getirilmektedir. "Sözlü sınav" ile "mülakatın" aynı şey olmadığı Yönetmelik ile Teklif metninin karşılaştırılmasında ortaya çıkmaktadır.

Yönetmelikte sözlü sınavın yazılı sınavdaki konular (kompozisyon ve seçimlik konular hariç) çerçevesinde yapılacağı belirtilmektedir. Ayrıca sözlü sınav değerlendirmesinde adayların zeka intikal sürati, ifade ve temsil yeteneğinin de dikkate alınacağı belirtilmektedir. Ama sınavın esası yazılı sınavdaki konular ile ilgili sorulardır.

Kanun teklifinde ise adayın;

Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,

Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,

Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,

Genel yetenek ve genel kültürü,

Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının, değerlendirileceği hükme bağlanmaktadır.

Ayrıca Kanun Teklifinde tutanak dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükmün, sınavın iptaline yönelik dava açılmasına engel olabilmek için konulduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu hüküm kamuoyunda sınavda yapılabilecek kayırmacılığın ortaya çıkmasını önlemeye yönelik bir çaba gibi algılanabilecektir.

Yönetmelikte sözlü sınavı kazanmak için 50 olan başarı notu Teklif ile 70'e çıkarılmaktadır.

Kanun Teklifi ile sözlü sınav yöntemi temel bir değişikliğe uğrayarak mülakat yöntemine dönüştürülmüştür. Her ikisi çok farklı hususlardır. Biri adı üstünde sözlü şekilde yapılan bir sınav niteliğindedir. Alan bellidir, sınava girecek kişi hazırlanır, soru sorulur, cevabı bellidir ve soruya verilen cevabın doğruluğuna göre komisyonca nesnel ölçütlere göre gerekli kayıtlar yapılarak puanlar verilir. Mülakat ise, ilgilinin ifade ve bir konuyu kavrayıp özetleme ve değerlendirme yeteneğini, davranışını, genel ve fiziki durumunu tespit için mülakat kurulu tarafından yapılan ve sözlü sınava göre daha subjektif unsurlar barındırma riski taşıyan bir değerlendirme biçimidir. "Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığına Giriş Sınavı ve Denetçi Yardımcısı Adayları ile Denetçi Yardımcılarının

Yetiştirilme ve Meslek Sınavı Yönetmeliği" mülakat yerine bu konuda daha nesnel değerlendirme niteliğinde olan "sözlü sınav" sistemini benimsemiştir.

- Kanun Teklifi ile getirilen mülakat sistemi katılımcıların bilgi ve liyakatlerini nesnel ölçütlere göre belirleyecek unsurlardan yoksun hazırlanmıştır. Her ne kadar teklifte "Mülakat, adayın;

- a- Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,
- b- Temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu ve liyakati,
- c- Liyakat, özgüven, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,
- d- Genel yetenek ve genel kültürü,
- e- Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı,

yönlerinden değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir" şeklinde düzenlemelere yer verilmişse de bunların hangi nesnel kriterlere göre ölçüleceği belli değildir. Dolayısıyla yasa metninde yer alan bu unsurlar temenniden öteye bir durum ifade etmemektedir.

- Sözlük anlamı, davranış ve düşünceleri üstüne bilgi edinmek amacıyla bir kişiyle yapılan sorulu cevaplı görüşme olan "mülakat"ın yazılı yarışma sınavını tamamlayıcı nitelikte ve yine bilgi ve liyakati ölçmek, bunun yanında adayın mesleğe yaraşır yeteneğe, kültüre, çağdaş yaşam anlayışına sahip olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılacağı açıktır. Bu kapsamda yapılacak olan bir mülakatın nesnel olduğundan söz edilebilmesi için mesleğin önem ve özelliği de dikkate alınarak bütün bu kriterlerin ne şekilde uygulanacağına ilişkin hususların, kriterlerin ağırlıklarını ve buna göre değerlendirme esaslarını içeren nesnel bir yöntemin düzenlenmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla, mülakatın kriterleri açık bir şekilde düzenlenmelidir. Teklifte bu yapılmadığı gibi, yapılmasının yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmemiştir.

Yine adaylarda mülakatta aranacak "liyakat" mesleğe girişte değil üç yıllık yardımcılık süresinin sonunda aranması gereken bir unsurdur.

Ayrıca Yönetmelikte sözlü sınavı kazanmak için 50 olan başarı notu 70'e çıkarılmıştır. Böylelikle başarı notunda aslında bir sınav olmayan, subjektif yargıların söz konusu olabileceği mülakatın etkisi artırılmıştır.

Yönetmelikte yazılı sınav konuları arasında yer alan "yabancı dil" Teklifte sınav konuları arasında yer verilmemiş olması, 21 inci yüzyıldaki denetim vizyonunun gerisinde, Kurumun 50 yıl önceki anlayışına bile yetişemeyen bir bakış göstermektedir.

- Kanun Teklifi yasalaştığı takdirde "Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığına Giriş Sınavı ve Denetçi Yardımcısı Adayları ile Denetçi Yardımcılarının Yetiştirilme ve Meslek Sınavı Yönetmeliği"nin dayanağı ortadan kalkacağından Yönetmelik hükümsüz kalacaktır. Her ne kadar Teklifin 1 inci maddesinde "Denetçi yardımcılığı adaylığına giriş sınavı esas ve usulleri, mesleki eğitimde okutulacak dersler, stajın şekli ve şartları ile süresi, eğitim ve staj sonundaki sınav usulleri ve diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir" ifadesine yer verilmiş ise de bu Yönetmelikte Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığına Giriş Sınavına ilişkin düzenlemeler bulunmayacaktır. Yönetmelik alım sonrası eğitim, yeterlilik gibi uygulamaları kapsayacaktır. Dolayısıyla bu Teklifle Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığına giriş sistemi yönetmelik yerine Kanunla düzenlenir hale gelmektedir.

Hakim ve savcılarda olduğu gibi diğer bir çok uygulamada bu husus yönetmeliklere bırakılmışken neden Sayıştay denetçi yardımcılığı adaylığına giriş konusu kanunla düzenlenmektedir.

Bir konunun kanunla düzenlenmesi ile yönetmelikle düzenlenmesinin çok önemli sonuçları vardır. Yönetmelikle düzenlenen bir konuda idarenin hukuka aykırı bir davranışı idari yargıya götürülebilirken kanunla yapılan düzenlemelerde bu yol kullanılamamaktadır. Yalnızca kanunun Anayasaya aykırılığı iddiası varsa Anayasal yargı yoluna gidilebilmektedir. Yönetmelikle düzenlenen bir konu değişen şartlar karşısında değiştirilme ihtiyacı duyulduğunda Sayıştay Genel Kurulunca değiştirilebilirken kanunun düzenlediği bir konunun değiştirilmesi oldukça zor bir sürece tabidir.

Daha önce TBMM gündemine girmiş olan Sayıştay Kanun Teklifi incelendiğinde burada Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığına giriş sistemi konusunun 832 sayılı Kanundaki haliyle korunduğu görülmektedir. Teklifin 17 nci maddesinde "Denetçi yardımcı adaylığına giriş sınavı esas ve usulleri ile adaylarda aranacak diğer şartlar yönetmelikle düzenlenir." denilmekte ve bu konu yönetmeliğe bırakılmaktadır.

Kanun Teklifinin genel gerekçesinde "Teklif ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 128 inci maddesinin "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" hükmü gereğince; Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığına girişle ilgili genel hususların kanunla düzenlenmesi suretiyle objektiflik, yerindelik, hesap verilebilirlik ve liyakat ilkelerine uygun seçimin yasal güvenceye kavuşturulması ve yukarıda bahsi geçen sözlü sınav neticelerinde ortaya çıkan mağduriyetlerin giderilmesi amaçlanmaktadır." denilse de zaten Sayıştay meslek mensuplarının nitelikleri atanmaları, görev ve yetkileri hakları ve yükümlülükleri başta 832 sayılı Kanun olmak üzere kanunlarda düzenleme altına alınmıştır. Mevcut giriş sisteminin dayanağı olan Yönetmelik de 832 sayılı Sayıştay Kanununun verdiği yetki ile hazırlanmıştır. Ayrıca genel gerekçedeki "Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığına girişle ilgili genel hususların kanunla düzenlenmesi" ifadesine uygun giriş sisteminin yalnızca genel hususları düzenlense idi genel hususlar dışındaki konuları içeren bir yönetmeliğe atıfta bulunulurdu. Oysa Teklifte atıfta bulunulan Yönetmelik giriş sistemine ilişkin bir yönetmelik olmayıp "mesleki eğitimde okutulacak dersler stajın şekli ve şartları ile süresi eğitim ve staj konusundaki sınav usulleri ve diğer hususlar"a ilişkin bir yönetmeliktir.

Kanun Teklifinde düzenlenen denetçi yardımcılığına girişle ilişkin hususlarla mülakat konusunu yönetmelikle değil kanunla düzenlemek hatalı bir uygulamadır. Mülakatta başarısız sayılma işleminin de diğer tüm idari işlemlerin yargısal denetiminde olduğu gibi yetki, şekil, sebep, konu ve amaç olmak üzere işlemin tüm unsurları yönünden yargısal denetiminin yapılması gerekmektedir. Bu hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Ayrıca Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığına giriş sistemi gibi ayrıntılı şekilde düzenlenmesi gereken Sayıştay Genel Kurulu yetkisindeki idari bir konunun Kanun yoluyla düzenlenmesi hatalıdır.

Bilindiği gibi Sayıştay Kanununun 19 uncu maddesi Sayıştaya ilişkin kanuna tasarı ve teklifleri konusunda görüş bildirme görevini Genel Kurula vermiştir. Bu teklifin de her boyutuyla öncelikle Sayıştay genel kurulunda ele alınması uygun bir yol olarak gözükmekte ise de bu yola gidilmemiştir.

Kanun Teklifi Anayasa'nın hukuk devleti ilkesine aykırı maddeler ihtiva etmektedir. Teklifte adaylara verilen puanların tutanağa geçirilmesi dışında mülakatla ilgili başkaca bir kaydın kullanılmayacağı ifade edilmektedir. Bu hüküm Anayasanın hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu gibi yargı kararlarına da aykırı bir düzenlemedir. Zira Kanun Teklifine konu olan düzenlemeye neden olan Danıştay kararında Sayıştay'ın sözü edilen sözlü sınavda kayıt eksikliğine vurgu yapılmış ve bu nedenle dava kurum aleyhine sonuçlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2 nci maddesinde belirtilen Türkiye Cumhuriyeti Devletinin temel niteliklerinden olan "hukuk devleti" ilkesi vatandaşların hukuk güvenliğini sağlayan, idarenin hukuka bağlılığını amaç edinen buna karşılık kamu gücünün sınırsız, ölçüsüz ve keyfi kullanılmasını önleyen en önemli unsurlardan biridir.

Nitekim hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesini sağlayacak araçlar arasında Anayasanın 8 inci maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği Anayasanın 125 inci maddesinde de, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kuralına yer verilmiştir. Hukuk devletinde idarenin yargısal denetiminin yapılmasının ortadan kaldıracak ya da bu denetimin yapılmasını imkansız kılacak işlem ve eylemlerde bulunması mümkün değildir.

Geçici madde ile yapılan düzenleme ise sorunları çözüyor gözükmeyle birlikte ihtilaf yaratabilecek bir kapsama sahiptir.

SONUÇ

Mağdur olan Sayıştay Denetçi Yardımcılarının sorunlarını çözüme gerekçesi ile hazırlanan Kanun Teklifi ile Sayıştay denetçi yardımcılığına giriş sistemi kaliteyi ihmal eden, kayırmacı ve subjektif unsurlara dayalı bir hale getirilmektedir.

Kanun Teklifi yargı kararını yerine getirmek ve mağdur olan Sayıştay meslek mensuplarının haklarını yeniden sağlamak amacıyla yalnızca geçici maddeye ilişkin hükümlerden ibaret olmalıdır. Buna ilişkin kanun teklifi önerisini de aşağıda sunuyoruz.

- Sayıştay'ı böylesine yakından ilgilendiren teklif öncelikle Sayıştay Genel Kurulu'nda görüşülerek Kurumun görüşü alınmalıdır.

832 Sayılı Sayıştay Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında
Kanun Teklifi Önerisi

Madde 1 - 832 sayılı Sayıştay Kanununa aşağıdaki geçici madde eklenmiştir:

“Geçici Madde 2 - Sayıştay Başkanlığı tarafından 2/2/2009 - 6/2/2009 tarihleri arasında yapılan Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığı sözlü sınavında başarısız sayılanlar mevcut yönetmelik hükümlerine göre yeniden sözlü sınava alınırlar.

Birinci fıkradaki tarihler arasında yapılan sözlü sınav sonucuna göre atanmış olanların hakları saklıdır. Bu adayların eğitim ve stajlarına kaldıkları yerden devam edilir.”

Madde 2 - Bu Kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3 - Bu Kanunun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı yürütür.

M. Akif Hamzaçebi

Trabzon

Esfender Korkmaz

İstanbul

Gürol Ergin

Muğla

Bülent Baratalı

İzmir

Osman Kaptan

Antalya

Faik Öztrak

Tekirdağ