

SAYIŞTAY'IN SORUMLULARIN HESAP VE İŞLEMLERİNİ KESİN HÜKME BAĞLAMA GÖREVİ

Zehreddin, ASLAN*

I- GENEL OLARAK

Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca Sayıştay'ın görevleri üç grupta toplanmıştır.

- 1- Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek,
- 2- Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,
- 3- Kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak

Sayıştay'ın hukuksal niteliği ile görev yaparken kullandığı yetkinin niteliği hem 1961 hem de 1982 Anayasası döneminde hep tartışma konusu olmuştur. Kimi görüşler Sayıştay'ı yargı mercii olarak görmemiş; Sayıştay'ı idari denetim yapan bir kuruluş olarak nitelendirmiştir. Kimi görüşler ise, Sayıştay'ın Anayasal statüsünün genellikle yargı bölümünde düzenlenmiş olması ve kesin hükümleri dolayısıyla idari yargı yolunu kapaması karşısında, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında Sayıştay'ı mahkeme olarak kabul etmişlerdir.¹

Ancak, Anayasa Mahkemesi, 1991 tarihinde verdiği bir kararla Sayıştay'ın bir yargı kuruluşu sayılamayacağını ve mensuplarının da hakimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulmayacağını belirttiği gibi, -incelememizin konusunu oluş-

* Doç. Dr., İ.Ü.S.B.F.

¹ Bu konudaki değişik görüşler için bkz. Zafer AKBAŞ, Sayıştay'ın Örgütsel Yapısı ve Görevleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998, s.25 vd.

turan- denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlamaya ilişkin görevi de yargısal nitelikte görmemiştir. Söz konusu görevi "özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibariyle idari nitelikte bir tür denetim" olarak kabul etmiştir.²

Aynı kararda, Sayıştay tarafından verilen kesin hükümler aleyhine idari yargı yoluna başvurulmamasına rağmen, Sayıştay yasasındaki inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan "Yargılama", "Temyiz", "İçtihadı Birleştirme" ve "İlam" gibi terimler Sayıştay'ın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermediği gibi, "Dava" olarak da nitelendirilmeyeceği de ifade edilmiştir.

Buna rağmen, Sayıştay'ın fertlerin subjektif hak ve menfaatlerini ilgilendiren "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" görevini yerine getirirken nev'i şahsına münhasır bir yargı yetkisi kullandığını söylemek mümkündür.³

Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin amacı devletin mali bakımdan zarara uğramasını önlemek ve yasalarla kendilerine sorumluluk yüklenmiş kişilerin yanlış işlemlerini önlemek, görevi kötüye kullananları cezalandırmak ve doğru işlemlerinin onaylanarak sorumluluktan kurtulmalarını sağlamak⁴ olup, sorumlular saymanlar⁵ Tahakkuk memurları⁶ ve ikinci derece ita amirleri⁷ ile diğer sorumlular⁸ olarak tespit edilmiştir.

Saymanlar hesap ve işlemlerde, tahakkuk memurları ve ikinci derece ita amirleri ve diğer sorumlular ise sadece işlemlerinden sorumludurlar.⁹

II- MALİ SORUMLULUK DENETİMİNE İLİŞKİN AŞAMALAR

Sayıştay'da mali sorumluluk saptanırken üç aşama takip edilmektedir.

1- Ön inceleme aşaması

2- Yargılama aşaması

3- Kanun yolları aşaması

2 Bkz. Anayasa Mahkemesi, 11.7.1991 T., E. 1990/39, K.1991/21, R.G.23.5.1992, Sy.21236, s.21 - 29.

3 Anayasa Komisyonununun 13.Ocak 1964 Tarih ve 369 Sayılı Raporu

4 İsmail Hakkı SAYIN, Avrupa Birliği Sayıştay'ı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1997, s.11

5 Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre sayman geliri tahsil eden, nakit ve ayniyatı muhafaza eden, gideri hak sahiplerine ödeyen ve teslim ve bu işlemlerle ilgili her türlü göndermeleri yapan ve Sayıştay'a idare zamanı ile ilgili hesap vermekle sorumlu olan kimselerdir.

6 Tahakkuk Memurları devlet gelirini tahakkuk ettirip tahsil edilebilir hale getiren ve devlet mevzuata uygun olarak tehalük ettirenlerdir.

7 Bunlar birinci derecede ita amiri olan Bakanların kendilerine ödeme emri ile yetki devrettiği taşradaki görevlilerdir.

8 Belgelere dayanarak yapılan ödemelerde sorumluluğa tahakkuk memur ve saymanla birlikte bu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler.

9 M. Azmi GÖNCÜLER, Sayıştay Yargılaması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1995, s.37.

Bu aşamalara ilişkin denetimi Sayıştay, kanunla yetkili kılınan Daireler, Temyiz Kurulu, Genel Kurul ve Savcılık makamı ile yürütür.

1- Ön İnceleme Aşaması: Sayıştay denetiminin ilk aşamasını oluşturan hesap ve işlemlerin hukuka uygunluğunun saptanması Sayıştay denetçileri tarafından yerine getirilir. Bu aşama, denetlenen kurumların hesap ve işlemlerinin düzenliliği, yasallığı ve mali yönetimin performansının önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunun belirlenmesi ile mevcut ya da muhtemel aksaklıkların giderilmesi ve sorumluların sorumluluklarının tespiti için yargıya rapor hazırlama sürecidir.¹⁰ Bu inceleme idari hesap cetvelleri veya gelir, gider ve mal hesaplarıyla, sözleşme ve diğer işlemlerle ilgili olabilir. Denetçiler hesapları incelerken özellikle, ödemelerle ilgili kâğıtların ve kayıtların birbirine uygun olup olmadığını, gelir ve giderlerin yasalara ve bütçelere uygunluğunu araştırırlar¹¹ ve buna ilişkin bir rapor düzenlerler.

Bu inceleme sırasında denetçilerin mevzuata uygun bulmadığı veya noksan gördüğü işler hakkında sorumluların yazılı savunmalarını alması ve düşüncesiyle birlikte raporda göstermeleri şarttır.(832 Sayılı Yasa mad.48/ I)

Yapılan bildirimle bilgi edinilmesinden itibaren en çok otuz gün içinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları beklenmeyerek mevcut bilgi ve belgelere göre rapor düzenlemekle beraber, bunlar hakkında ayrıca disiplin veya ceza kovuşturulması isteminde bulunulabilmektedir. (mad.48 / II)

Bu raporda hesabın doğruluğu ve denkliği ve belgelerin tamam olup olmadığı ve inceleme neticesinde sorumluluğu gerektiren hususlar görülüp görülmediği ve raporların sonunda açıklanır. (mad.48 / III)

Söz konusu denetçi raporları Sayıştay'daki yargılamanın esasını oluşturduğundan, bütün konuların denetçi raporunda gösterilmesi ve bunun içinde denetçiye istediği belgelerin yerinde veya merkezde teslim edilmesi şarttır.

Sadece yargılanan hesaplarda sorumluluk doğuran kararlar verebildiği üstelik yargılanmayan hesapların hükmen onanmış sayılması nedeniyle, yargılanacak hesapların seçimi önemli bir konu olmaktadır. Ancak, hangi hesapların denetleneceği hangi hesapların denetlenmeyerek hükmen onanacağına ilişkin esasları düzenleyen hiçbir kural yoktur.

Uygulamada hangi hesapların hangi denetçilerce inceleneceği Sayıştay yönetimince belirlenmektedir. Bu husus, bütünüyle Sayıştay yönetiminin takdir alanına bırakılmıştır.

2- Yargılama Aşaması: Yargılama aşaması, bir başkan ve 6 üyeden oluşup, bir başkan ve 4 üye ile toplanabilen daireler tarafından yapılır.

10 İsmail Hakkı SAYIN, a.g.e., s.23.

11 Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, 12. Bası, Ankara, 1998, s.66.

Bu aşamada öncelikle denetçiler tarafından incelenmesi bitirilen hesapların raporları ona ait cetvel ve belgelerle birlikte Birinci Başkanlığa verilir. Başkanlıkta bunları yargılanmak üzere ilgili dairelere gönderir (mad.50).

Daireye gelen rapor daire başkanı tarafından yazılı düşüncesi alınmak üzere savcılığa gönderilir. Savcılıktan gelen raporlar daire başkanlığınca düşüncesi bildirilmek üzere üyelere verilir. Üyeler kendilerine verilen raporlar üzerine gerekli incelemeyi yapar ve düşüncelerini yazmak suretiyle raporları Daire Başkanlığı'na geri verirler.(mad.56) Üyelerin yazılı düşüncesi üzerine dairece hesabın yargılanmasına başlanır. (mad.57)

Sayıştay yargılaması sonucunda ya sorumluluk (tazmin) veya beraat kararı verilmektedir. Sorumlular beraat kararı alınca ibra edilmiş olurlar. Bu hükümler dışında gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi de kararlaştırılabilir.

Sayıştay yargılamasında

- a) Sorumluluk kararı verilirken maddi hakikat aranmaz.
- b) Sorumluluk kararı verilirken gerçek bir hazine zararının bulunması şart değildir.
- c) Sorumluluk kararı verilirken kusur aranmaz.¹²

Sayıştay yargılaması beraat veya tazmin hükümlerini kapsayan ilamların düzenlenmesi ve hükümlerin kesinleşmesi ile tamamlanır. İlam: iddia, savunma, deliller ve gerekçeli hükmü içeren bir belgedir.

Sayıştay ilamı kesinleştikten sonra bu yargı kararının yerine getirilmesi anlamına gelen ilamların infazı yapılır. Sayıştay ilamlarının yerine getirilmesini izlemek görevi ve sorumluluğu ilanının gönderildiği dairenin en büyük amir olup ilamların infazı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre olacaktır.

İlgililere tebliğ edilen bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulabilmektedir.

III - KANUN YOLLARI AŞAMASI

Sayıştay'da kanun yolları temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltme olarak düzenlenmiştir.

1) **Temyiz:** Sayıştay dairelerince verilen ilamlar son hüküm mercii olan Sayıştay Temyiz Kurulunda karara bağlanır.

Temyiz talebi, sorumluların bağlı bulunduğu bakanlık veya daire, Maliye

12 Atilla İNAN, Bütün Yönleriyle Türk Sayıştay'ı, Ankara, 1992, s.48.

ve Gümrük Bakanlığı ve Sayıştay Savcısı tarafından yapılabilen; ancak uygulamada sadece sorumlular başvurmaktadır.¹³

Temyiz dilekçesi ve layihalar Sayıştay Başkanlığı'na verilir. Merkezde bulunmayanlar, temyiz dilekçelerini, Sayıştay'a gönderilmek üzere buldukları yerin en büyük mülkiye memuruna da verebilirler (mad.71).

Temyiz dilekçesiyle buna bağlı evrak karşı tarafa tebliğ olunur. Tebliğden itibaren otuz gün içinde cevap verilebilir. Bu cevaplar da temyiz edene tebliğ olunur. Temyiz eden de buna on beş gün içinde cevap verebilir. Bu cevaplar da karşı tarafa tebliğ olunur. Buna da on beş gün içinde cevap verilebilir (mad.56).

Cevaplar alındıktan sonra veya taraflardan biri süresi içinde karşılık vermediği takdirde temyiz incelenmesi yapılarak karara bağlanır (mad.70).

Temyiz yolunda, hüküm mahkemesinin kararı, sadece hukuka uygunluk bakımından inceleme konusu yapılır. Bu yolda hüküm mahkemelerinin kararları incelenerek, hüküm mahkemesine bildirilmiş olan olayların usulüne göre incelenerek o olaylara kanunların, hukukun doğru uygulanıp uygulanmadığı kontrol edilir. Temyiz yolunda, hüküm mahkemelerince incelenen olaylar, tekrar inceleme konusu yapılacağı gibi, yeni olaylar da ileri sürülemez. Bu nedenle temyiz, sadece hukukun yanlış uygulandığı nedenine dayandırılabilir.¹⁴

Temyiz süresi ilamın tebliğinden itibaren 90 gün olup, temyiz nedenleri;

- a) Kanuna aykırılık,
- b) Yetkiyi aşma,
- c) Yargılama usullerine uymamak şeklinde sayılmıştır.

832 sayılı kanuna göre Sayıştay Temyiz Kurulu kararı dört şekilde sonuçlandırabilmektedir (mad.73);

a) Onama kararı: Temyiz edilen kararın hukuka uygun olduğunun kabulü demektir.

b) Düzelterek Onama Kararı: Esasa ilişkin olmayan hataların düzeltilerek onanmasıdır.

c) Kaldırma Kararı: Temyiz edenin itirazı haklı görülürse tazmin hükmünü geçersiz kılan kaldırma kararını verir. Burada karar kesindir. İncelemek üzere dairelere gönderilmez.

d) Bozma Kararı: Temyiz kurulu iddiaları haklı bulursa dairenin kararını bozup dosyası daireye iade eder. Daire yeniden yargılar ve ilk kararında dire-

13 Mustafa ÇAKMAK, Devlet Harcamaları ve Saymanlık, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1995, s.138.

14 M. Azmi GÖNCÜLER, a.g.c., s.69 - 70.

tirse olay yeniden temyiz olunur ve temyiz kurulu yine bozma kararı verirse daire buna uymak zorundadır.

2- Yargılamanın İadesi: Bu yola kesin hükümler, kesinleşmiş kararlar için başvurulabilir. Aşağıdaki sebepler üzerine savcı, hükümlü, hükümlünün olduğu bakanlık veya daire yada maliye bakanlığı tarafından yargılanmanın istenebileceği gibi Sayıştay dairelerince de doğrudan doğruya buna karar verilebilir (mad.74). Yargılamanın iade sebepleri şunlardır:

- a. Hesapta maddi hata bulunması, noksan veya mükerrerlik bulunması,
- b. İbraz edilen belgelerde sahtecilik bulunup da hükme etki yapmış olması,
- c. İnceleme veya yargılama sırasında görülmeyen yanlış ve usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması,
- d. Hükme tesir edebilecek bazı belgelerin inceleme ve yargılama sırasında bulunmayıp, hükümden sonra meydana çıkması,
- e. Hükme esas tutulan bir ilamın bozulma suretiyle ortadan kalkmış olması,
- f. Kesin hesapların incelenmesi sonunda Genel Kurulca, bütçe tertip ve mahsubuna ilişkin daire kararlarının aksine karar verilmiş olmasıdır.

İstem süresi ilamın tebliğinden itibaren beş yıldır ve istemi hükmü veren daire inceler ve yine bu istemde icrayı durdurmaz.

Yargılamanın iadesi sebeplerinden olan maddi hata Sayıştay'ın inceleyip yargılamasını yaptığı iade hesabının unsurunda olabileceği gibi ilamda gösterilen hüküm fıkrasında da olabilmektedir.¹⁵

3- Karar Düzeltilmesi: 1982 Anayasası'nın 160. maddesine göre Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililerin bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde bir kereye mahsus olarak "Karar Düzeltilmesi" isteminde bulunabileceğini ve bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulmayacağını belirtmektedir.

Karar düzeltilmesi temyiz kurulu kararları için söz konusudur ve karar düzeltilmesi istemini aynı temyiz kurulu karara bağlar. Yöntem olarak temyiz usullerine tabidir.

Kanuna göre karar düzeltilmesi şartları da şunlardır (mad.77):

- a) Hüküm esasına etkili iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması.
- b) Bir kararda aynı konu hakkında birbirine aykırı hükümler bulunması.

15 M. Halit ÖZTUNALI, Yargılamanın İadesi, Mali Hukuk, Yıl 4, C.24-25, 1973, s.9.

c) Temyiz incelemesi sırasında hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkması.

d) Temyiz sebeplerinden en az birinin mevcut olması.

Ayrıca, Sayıştay, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise, birinci başkanın talebi üzerine Genel Kurul İçtihadı Birleştirme kararı verebilmektedir.

IV- SONUÇ:

Görüldüğü gibi, Sayıştay'ın yargılama görevi inceleme ve denetleme görevinin bir devamı ve sonucu olup; konu olan uyuşmazlığın bizzat davacı olan kişi tarafından değil, Sayıştay görevlilerince ortaya konması ve kanun yolu prosedürünün kendi iç yapısında yürümesi özellikleri nedeniyle klasik yargı fonksiyonundan farklılıklar göstermektedir.

Buna rağmen, Sayıştay'ın hukuksal konumu ve yargısal fonksiyonu ne olursa olsun; kesin hükme bağlama görevini doğrudan doğruya Anayasa tarafından kendisine verilen bir görev olarak ve bağımsız bir şekilde yerine getirdiğini kabul etmek gerekir.¹⁶

Bu görev ve yetki de demokratik toplum olmanın bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, bu yetkiyle, Devlet parasına ve mallarına tasarruf eden memurlar -hesap ve işlemleri denetlenerek- hesap vermek zorunda kalmakta ve yargılama sonunda kamu paralarının hukuka aykırı olarak harcandığı, çalındığı, eksik tahsil edildiği tespit edilirse sorumluların tazmin etmesi sağlanmaktadır.¹⁷

16 Selim KANETİ , "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", I. Ulusal İdare Hukuk Kongresi, Üçüncü Kitap, Ankara, Danıştay Matbaası, Ankara, 1992, s.1011.

17 Pertel BİLGİN, "Sayıştay'ın Yargı Düzeni İçindeki Yeri" (Bir Savaş Hikayesi), İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S.7, İstanbul 1994 s.53.