



Sayıştay ve Danıştay Yargısı Bağlamında Uyuşmazlık Çözümü Üzerine Bir Tartışma

Murat İnce¹ 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 11.12.2024

Düzeltilme : 29.05.2025

Kabul : 02.06.2025

Yayın : 30.06.2025

iThenticate benzerlik oranı: %20

JEL Kodu:

H83, K30, M42

Anahtar Kelimeler:

Sayıştay Yargısı,
Uyuşmazlık
Mahkemesi, Danıştay,
Kamu Zararı

Ö Z E T

Sayıştay hesap yargılamasının Türk yargı sistemindeki yeri ve konumu, idare hukuku ve mali hukuk literatüründe yeterince tartışılmamış son derece önemli bir konudur. Sayıştay yargısının mahiyetine ilişkin olarak öne sürülen düşünceler, genellikle Sayıştay hesap yargılamasının sui generis niteliğine vurgu yapmakla yetinmekte, bu alanda yürütülen tartışmalar Sayıştay yargısının idare hukuku ve mali hukuk bağlamındaki özellikli konumunu belirginleştirmekten uzak görünmektedir. Anayasa Mahkemesi 2013 ve 2014 yıllarında verdiği kararlarda; Sayıştay'ın bir mahkeme olduğunu vurgulamış, böylece Sayıştay kararlarının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğu yani yargısal kimliğe sahip olduğu teyit edilmiştir. Bu çalışmada spesifik olarak sadece “vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler dışındaki” hususlara, yani kabaca kamu zararı müessesine ilişkin hususlara münhasır olmak üzere, Sayıştay kararları ile Danıştay kararları arasında doğabilecek hüküm uyuşmazlıklarının Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde çözüme kavuşturulması gereğine işaret edilmiştir. Bu kapsamda Anayasada ve ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek olmaksızın söz konusu hüküm uyuşmazlıklarının Uyuşmazlık Mahkemesince çözüme kavuşturulmasında hukuki bir engel bulunmadığı vurgulanmıştır. Kanaatimizce Uyuşmazlık Mahkemesi, Sayıştayı geniş anlamda idari yargı rejiminin içinde faaliyet gösteren bir yargı mercii olarak mütalaa ederek Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarını çözüme kavuşturabilir. Nitekim Anayasanın 160'ıncı maddesinde yer alan Sayıştayın kesinleşmiş kararları dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamayacağı hükmü esasında Anayasa koyucunun Sayıştay yargısını geniş anlamda idari yargı rejiminin bir parçası olarak kavradığının açık bir göstergesidir.

Citation: İnce, M. (2025). “Sayıştay ve Danıştay Yargısı Bağlamında Uyuşmazlık Çözümü Üzerine Bir Tartışma”. *International Journal of Public Finance*. 10(1), 165–182. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1599784>

¹ Assoc. Prof. PhD., Expert Auditor, Turkish Court of Accounts, Ankara, Türkiye, ORCID: 0000-0003-1519-0321, muratince@sayistay.gov.tr

A Discussion on Dispute Resolution in the Context of the Court of Accounts and the Council of State

ARTICLE INFO

Submitted : 11.12.2024
 Revised : 29.05.2025
 Accepted : 02.06.2025
 Available : 30.06.2025

iThenticate similarity
 score: 20%

JEL classification:

H83, K30, M42

Keywords:

Judicial Power of
 Turkish Court of
 Accounts, Court of
 Jurisdictional Disputes,
 Council of State, Public
 Loss

ABSTRACT

The status and position of the Turkish Court of Accounts' trial of account in the Turkish judicial system is a critical issue that has not been sufficiently discussed in the administrative and financial law literature. Thoughts put forward regarding the nature of the Court of Accounts generally only emphasize the sui generis nature of the trial of account of the Court of Accounts, and the discussions in this area seem far from clarifying the specific position of the Court of Accounts' judicial function in the context of administrative and financial law. Through its decisions in 2013 and 2014, the Constitutional Court emphasized that the Court of Accounts is a court, thus confirming that the Court of Accounts' decisions are final in judicial terms; that is, they have a judicial identity. In this study, it is specifically pointed out that the disputes of judgment that may arise between the Court of Accounts' decisions and the Council of State's decisions should be resolved before the Court of Jurisdictional Disputes, specifically only for matters "other than taxes, similar financial obligations and duties," that is roughly to the matters related to the institution of public loss and in this context it has been also emphasized that there is no legal obstacle to the resolution of the said disputes by the Court of Jurisdictional Disputes without the need for any legal amendments. In our opinion, the Court of Jurisdictional Disputes can resolve the disputes of judgment between the decisions of the Council of State and the Court of Accounts by considering the Court of Accounts as a judicial authority operating within the administrative, judicial regime in a broad sense. The provision in Article 160 of the Constitution that no applications for judicial review of the finalized decisions of the Court of Accounts shall be filed in administrative courts clearly indicates that the Constitution-maker broadly understands the Court of Accounts as a part of the administrative, judicial regime.

Extended Summary

As the first and last instance court in the judicial process regarding determining and compensating public damages, the Turkish Court of Accounts assumes an extremely important and central function. However, due to the nature of our legal system, various judgment disputes may arise between the Court of Accounts and other judicial authorities on issues related to public damages. In our country, the competent body for the final resolution of various jurisdictional and judgment disputes between judicial and administrative judicial authorities is the Court of Jurisdictional Disputes. The Court of Accounts is not listed by name among the judicial authorities that will be a party to the dispute of judgment in the Constitution and the Law on the Establishment and Operation of the Court of Jurisdictional Disputes. However, considering that the Court of Accounts jurisdiction is an element of the administrative, judicial regime in a broad sense in terms of legal systematics, judgment disputes may also arise between the Court of Accounts jurisdiction and administrative or judicial jurisdictions. Based on a comprehensive literature review, this study specifically points out the need for the resolution of the disputes of judgment that may arise between the decisions of the Court of Accounts and the

decisions of the Council of State, exclusively for matters “other than tax, similar financial obligations and duties,” that is, roughly, matters related to the institution of public loss, before the Court of Jurisdictional Disputes, and emphasizes that there is no legal impediment to the resolution of the disputes of judgment in question by the Court of Jurisdictional Disputes without the need for any amendments to the Constitution and the relevant legislation. In our opinion, the Court of Jurisdictional Disputes can resolve disputes of judgment between the decisions of the Council of State and the Court of Accounts by considering the Court of Accounts as a judicial authority operating within the administrative, judicial regime in a broad sense. Indeed, the provision in Article 160 of the Constitution that administrative judgment cannot be resorted to due to the final decisions of the Court of Accounts is a clear indication that the Constitutional Court legislator conceived the jurisdiction of the Court of Accounts as a part of the administrative, judicial regime in a broad sense. When the situation is accepted in this way, the Court of Jurisdictional Disputes can resolve the disputes between the Court of Accounts and the Court of Cassation using the same procedure.

1. Giriş

Sayıştay hesap yargılamasının Türk yargı sistemindeki yeri ve konumu, idare hukuku ve mali hukuk literatüründe yeterince tartışılmamış son derece önemli bir konudur. Sayıştay yargısının mahiyetine ilişkin olarak öne sürülen düşünceler, genellikle Sayıştay hesap yargılamasının *sui generis* niteliğine vurgu yapmakla yetinmekte, bu alanda yürütülen tartışmalar Sayıştay yargısının idare hukuku ve mali hukuk bağlamındaki özellikli konumunu belirginleştirmekten uzak görünmektedir.

Sayıştay tarafından yürütülen denetimler sonucunda hazırlanan Yargılamaya Esas Raporlar, temelde mali iş ve işlemleri yürütmekle sorumluluğu bulunan kamu görevlilerinin mali sorumluluklarını belirlemeyi ve sorumluların kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan kamu zararının tazminini sağlamayı amaçlamaktadır. Yargılamaya Esas Raporlarda öne sürülen kamu zararı iddiaları birer mahkeme sıfatıyla Sayıştay dairelerince karara bağlanmakta ve bu kararlar da ilk derece ve son derece yargı mercii olarak Sayıştay bünyesinde kesinleşmektedir. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi 2013 ve 2014 yıllarında verdiği kararlarda²; Sayıştayın bir mahkeme olduğunu vurgulamış, böylece Sayıştay kararlarının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğu yani yargısal kimliğe sahip olduğu teyit edilmiştir.

Bu çalışmanın amacı; “*vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler dışındaki hususlara*” yani kabaca kamu zararı müessesine ilişkin hususlara münhasır olmak üzere Danıştay ve Sayıştay kararları arasında ortaya çıkabilecek olası hüküm uyumsuzluklarının Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde çözüme kavuşturulabilmesini tartışmaya açmaktır.

² ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2013): Esas Sayısı: 2011/21, Karar Sayısı: 2013/36, Karar Günü: 28.2.2013 R.G. Tarih-Sayı: 06.03.2014-28933, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-36-nrm.pdf>; ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (2014): Esas Sayısı: 2014/172, Karar Sayısı: 2014/170, Karar Günü: 13.11.2014, R.G. Tarih-Sayı: 10.1.2015-29232, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2014/170?EsasNo=2014%2F172>.

Bununla birlikte bu makalede yer alan tespit ve önerilerin Sayıştay ile Yargıtay arasındaki hüküm uyumsuzluklarının çözümü için de uygulanabileceğini dikkate almak gerekir. Konu, idare hukuku ve mali hukuk bağlamında tartışmacı bir yöntem izlenerek geniş kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde, Sayıştayın anayasal konumuna kısaca değinilmekte, ikinci bölümde Sayıştay'ın kamu zararı tespitine yönelik uygulamalarına yer verilmekte, üçüncü bölümde, kamu zararının tahsili konusunda adli ve idari yargı yerleri arasında doğan hüküm uyumsuzlukları örnek bir vaka üzerinden incelenmekte, dördüncü bölümde Sayıştay ve Danıştay kararları arasındaki hüküm uyumsuzluklarının çözümü üzerine bir tartışma yürütülmekte ve son bölümde de çalışmada varılan sonuçlar özetlenmektedir.

2. Sayıştayın Anayasal Konumu

Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli anayasal bir kuruluştur. Anayasanın 160'ıncı maddesi hükmü gereği, Sayıştayın kesinleşmiş kararları dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve E. 2012/102, K. 2012/207 sayılı kararında; *“Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.”* denilmiştir.

Yine Anayasa Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve E. 2011/21, K. 2013/36 sayılı kararında da aynı *değerlendirmelere* yer verildikten sonra, Sayıştay *“yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi”* olarak tanımlanmıştır. Aynı hususa Anayasa Mahkemesinin, 10.01.2015 tarih ve E. 2014/172, K. 2014/170 sayılı kararında da değinilerek, Sayıştay yargı dairesinin somut norm denetimi bağlamında *“bir davaya bakmakta olan mahkeme”* kapsamında mütalaa edilmesi gerektiği vurgulanmıştır³.

³ Anayasa Mahkemesinin bu kararları Sayıştayın yargısal konumunun belirlenmesi bakımından kritik bir eşik oluşturmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi uzun süre Sayıştayın yargısal nitelikli bir kurum olmadığı görüşünü esas almıştır. Örneğin; Anayasa Mahkemesince 1982 Anayasa'sı döneminde verilen bir kararda, Sayıştayın kendine özgü bir yapısı olduğu kabul edilmekle birlikte yargı organı olmadığına hükmedilmiştir. Yine Anayasa Mahkemesinin 1996 yılında verdiği bir başka kararında da Sayıştayın kendine özgü bir anayasal kurum olduğu görüşünü sürdürdüğü ve Sayıştayı mahkeme olarak nitelemekten özenle kaçındığı görülmektedir (Kılıç, 2022: 27-38). Konu hakkında daha fazla tartışma için bkz. Akyel, R. (2015); Akyel ve Baş H. (2010); Çetin, İ. (2020); Işıklar, C. (2025), Karabeyli, L. ve Eski Çaylak, Ş. (2024), Uzun Çam, M. (2018).

3. Sayıştayın Kamu Zararı Tespitine Yönelik Uygulamaları

“Kamu zararı müessesesi”, gerek kamu idarelerinin kontrol, denetim ve inceleme faaliyetleriyle gerekse de (Sayıştay yargısı dâhil) mahkeme kararlarıyla tespit olunan *kamu zararlarının* ilgililerinden tahsil ve/veya tazmin edilmesi süreçlerini kapsayan oldukça geniş kapsamlı bir mekanizmadır (Aksoy vd., 2018: 97-118; Taytak, 2022:46-53). Söz konusu mekanizmayla ilgili olan asli düzenlemeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda ve ikincil mevzuatta düzenlenmiştir.

Sayıştay hesap yargılamasında kamu zararının tespiti, denetçiler tarafından düzenlenen sorgu maddeleriyle başlayıp Sayıştay yargısı (daireler ve temyiz kurulu) tarafından kesin hüküm tesis edilmesiyle sona eren yargısal bir süreci kapsamaktadır. Sayıştay tarafından yürütülen denetimler sonunda hazırlanan Yargılamaya Esas Raporlar, temelde mali iş ve işlemleri yürütmekle sorumluluğu bulunan kamu görevlilerinin mali sorumluluklarını belirlemeyi ve sorumluların kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan kamu zararının tazminini sağlamayı amaçlamaktadır. Başka bir ifadeyle, bir kişi hakkında Sayıştay hesap yargılamasında sorumlu sıfatıyla tazmin hükmüne karar verilebilmesi için söz konusu kişinin, mali iş ve işlemin yerine getirilmesinde görev ve sorumluluğunun bulunması veya kamu zararına sebebiyet veren resmi evrakta (ödeme emri, muhasebe işlem fişi vb.) imzasının bulunması ya da kamu zararına taalluk eden işlemin kamu görevliliği statüsü çerçevesinde kendisiyle ilişkilendirilebilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kamu görevlisi olmayan ya da bir harcamanın yapılmasında görev ve yetkisi olmayan bir kişi hakkında “sorumlu” sıfatıyla kamu zararının tazmini yönünde karar verilmemektedir (Aksoy vd. 2018: 107-108; Geçgel, 2015: 33-36). Bazı durumlarda, sorumlu kamu görevlileri sorguya alınmış olan ancak hakkında henüz hüküm tesis edilmemiş olan kamu zararı tespitlerini kendi takdir yetkilerine dayalı olarak ve kamu gücünü kullanmak suretiyle ilgililerinden/ahizlerden⁴ tahsil cihetine gidebilmektedir. Böyle bir zorunlulukları bulunmadığı halde bu yola başvurmalarının en önemli nedenlerinden biri, kamu zararının tazmin edilmesinde nihai sorumluluğun üzerlerinde kalmasından duydukları endişe yahut çekincedir.

Esasen Sayıştay hesap yargılaması bağlamında haklarında hüküm tesis edilen sorumluların oluşan kamu zararını rayiç bedeliyle bizzat kendilerinin ödemesi gerekmektedir. Nitekim Devlet Memurları Kanunu’nun 13’üncü maddesinde; “*Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.*” hükmü yer almaktadır. Ödemeyi yapan sorumlu kamu görevlisinin normal şartlarda sonradan (adli mahkemelere müracaat ederek sebepsiz zenginleşme hükümlerine istinaden) ahizlere

⁴ TDK tarafından hazırlanan Köken Bilgisi Sözlüğü’ne göre Arapça kökenli bir kelime olarak “ahiz” sözcüğü “alma”, “kabul etme”, “üstüne alma”, “ele geçirme” gibi anlamlara gelmektedir. Sayıştay hesap yargılamasında “ahiz” kavramı; kendilerine hukuka aykırı ödemenin yapıldığı kişileri ifade etmektedir. Bkz. Köken Bilgisi Sözlüğü (Deneme Sürümü), <https://tdk.gov.tr/icerik/basindan/koken-bilgisi-sozlugu-a-harfi-deneme-surumuyle-yayimlandi/>

rücu etmesi gerekmektedir. Ancak pratikte süreç bu şekilde işlememekte; kamu görevlileri, henüz hüküm tesis edilmemiş hususlarda (örneğin denetçisi tarafından sorgu konusu yapılmış hususlarda) kamu gücünü kullanarak ve resen ahizlerden tahsilat yapma yoluna müracaat etmektedir. Bu konuda karmaşaya neden olan başka bir husus da sorgu üzerine yapılan tahsilatların mevzuatın amir hükmü olduğunun düşünülmesidir. Nitekim Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te, Sayıştayca düzenlenen sorguların ilgili kamu idaresince ihbar kabul edilmesi gerektiği öngörülmektedir. Ancak anılan yönetmelikte, kamu zararının oluşumuna dair nihai kararın son tahlilde ilgili kamu idaresinin değerlendirmesine bağlı bir işlem olduğu da açıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla, Sayıştayca düzenlenen sorguların ihbari niteliği, kamu görevlilerinin kamu zararına ilişkin takdir ve değerlendirme yetkilerini ortadan kaldıran bir husus değildir. Bununla birlikte, sorgu üzerine kamu görevlilerince yapılan tahsilatların çoğu durumda Sayıştay hesap yargılamasının etkinliğini (burada esas olarak kastedilen yargılama öncesi etkinliktir) gösteren bir uygulama olduğunu da kabul etmek gerekir. Kuşkusuz kamu zararına ilişkin Sayıştay ilamlarının infazını (yani yargılama sonrası sonuçları) ayrı bir başlık altında ele almak gerekir.

Sayıştay yargısıyla ilgili en önemli sorun alanlarından biri, yargılamaya ilişkin özel bir usul kanununun bulunmamasıdır. Her ne kadar 6085 Sayıştay Kanunu'nun 61'inci maddesinde; bu Kanunda yargılama usulüne ve kanun yollarına ilişkin hüküm bulunmayan hallerde 18/6/1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanacağı öngörülmekteyse de Sayıştay hesap yargılamasına ilişkin özel bir kanunun bulunmaması, hukuki belirlilik ve adil yargılama ilkelerine aykırılık teşkil eden son derece önemli bir eksikliktir.⁵ Herşeyden önce 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ya da bu kanunun yerine geçmek üzere 12/01/2011 tarihinde yürürlüğe konan 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu⁶, adli ve idari yargılama süreçlerinde riayet edilmesi gereken genel usul hükümlerini düzenleyen bir çerçeve kanundur. Hukuki belirlilik ve adil yargılama ilkelerinin bir gereği olarak Türk Hukukunda, bu çerçeve kanun dışında bazı özel usul kanunları da yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır. Örneğin idari davalara ilişkin özel usul hükümleri İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda, ceza davalarına ilişkin özel usul hükümleri ise Ceza Muhakemesi Kanunu'nda⁷ düzenlenmiştir. Bu itibarla, adil yargılama ve hukuki belirlilik ilkelerinin zorunlu bir gereği olarak tıpkı diğer özel yargılama usullerinde olduğu gibi

⁵ Sayıştay hesap yargılama usulüne ilişkin hükümler dağınık bir biçimde sırasıyla; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda, "Sayıştay Denetim Yönetmeliği"nde, "Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları"nda ve "Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları"nda yer almaktadır. Dikkat edilirse 6085 sayılı Kanun, 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na genel bir atıf yapmakla yetinmekte ancak yargılama usullerine ilişkin birçok ayrıntı özel bir kanunla değil, Sayıştay Başkanlığı tarafından yayımlanan yönetmelik ya da usul ve esaslarla düzenlenmektedir. Bkz. Sayıştay İkincil Mevzuatı, <https://www.sayistay.gov.tr/pages/22-sayistay-ikincil-mevzuati>.

⁶ 6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun getirdiği yeni düzenlemelere ilişkin kapsamlı bir değerlendirme için bkz. (Yılmaz, 2011).

⁷ Eski adıyla Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu.

Sayıştay yargısı bağlamında da sadece Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na genel bir atıf yapılmasıyla yetinilmemeli, özel bir Sayıştay Muhakemesi Usul Kanunu mutlaka tanzim edilmelidir⁸.

Esasında, Anayasa'nın 142'nci maddesinde; mahkemelerin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin, işleyişinin ve de yargılama usullerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği açıkça vurgulanmıştır. Dolayısıyla *ad hoc* bir yargılama rejimi niteliği taşıyan Sayıştay yargısının özel bir usul kanunuyla düzenlenmemiş olması, yukarıda zikredilen Anayasa hükmüne açıkça aykırılık taşımaktadır. Bu durum, aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde öngörülen *mahkemelerin kanuniliği* ve *tabii hakim* ilkeleriyle de çelişmektedir. Tanrıver'in ifadesiyle; "Kanunilik ilkesi, mahkemelerin kuruluş, görev, işleyiş ve yargılama usullerinin, ancak kanunla yapılabileceğini; idarenin düzenleyici idarî işlemleri aracılığıyla mahkeme kurmasının; kurulmuş olan mahkemelerin ise, görevlerini, yetkilerini, işleyiş ve yargılama usullerini değiştirmesinin mümkün olamayacağını ifade eder. Mahkemelerin görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmiş bulunması, tek başına yetmez; ayrıca, kanunla yapılmış bu belirlemenin, yargılanacak uyuşmazlığın ortaya çıkmasından önce gerçekleştirilmiş olması da şarttır. Çünkü, Sözleşme'nin 6'ncı maddesinin öngördüğü anlamda "kanunî mahkemeden" maksat, *tabii hâkim* ilkesine (doğal yargı ilkesine) uygun bir biçimde kuruluşları gerçekleştirilmiş olan yargı yerleridir. Yargılanacak olan uyuşmazlığın gerçekleşmesinden önce, yürürlükte bulunan kanunlar aracılığıyla görevi ve yetkisi belirlenmiş bulunan mahkemenin hâkimine, *tabii hâkim* denir ve bunu öngören ilke, kişilerin, hangi mahkeme önünde yargılanacaklarını kesin olarak bilmelerini mümkün kılmak, bağımsız ve tarafsız mahkemeler önünde yargılanmalarını güvence altına almak, yargıya güveni sağlamak ve yürütmenin yargıya olan müdahalesini olabildiğince önlemek amaçlarına yönelmiştir" (Tanrıver, 2004: 194).

Sayıştay yargısıyla ilgili tartışma konusu olan bir başka önemli husus da kamu zararına ilişkin uyuşmazlıklarda (davalarda) Sayıştay'ın ilk derece ve son derece yargı yeri olarak görev yapmasıdır. Maddi gerçeğin ortaya çıkarılması ve adil yargılamanın temin edilmesi bakımından mahkeme kararlarına karşı başvuru yolları ya da kanun yollarının belirli hale getirilmesi son derece önem taşımaktadır. 2016 yılından itibaren üç dereceli bir yapıya kavuşturulan Türk yargı sisteminde olağan kanun yollarına genellikle ilk derece

⁸ Bu sorun, 832 sayılı eski Sayıştay Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde de varlığını sürdürmüştür. Nitekim Yılmaz ve İnan tarafından 1998 yılında kaleme alınan bir makalede; temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir alan olduğu için yargılama usulünün kanunlara dayanmasının şart olduğu vurgulanarak Sayıştay hesap yargılamasına ilişkin olarak bir "Sayıştay Yargılama Usulü Kanun Taslağı" hazırlanması gereğinden söz edilmiştir. Yılmaz ve İnan'a göre; "Sayıştay Kanunu'nda ayrıntılı yargılama usulü kuralları yer almadığı gibi, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na yapılan yollama da, sadece kanun yolları ile sınırlı olup, bu atıf dahi sorunları çözememektedir. Oysa, tüm çağdaş yargı organları gibi Sayıştay'ın da ayrıntılı yargılama usulü yasası olması, öncelikle hukuki güvenliğin sağlanması, maddi gerçeğin ve adaletin teminine hizmet edeceği gibi, Sayıştay'ın da daha rasyonel çalışmasını temin edecektir" (Yılmaz ve İnan, 1998: 81). Sayıştay hesap yargılama sürecine ilişkin olarak bu makalede dile getirilen sorunların birçoğu, 2010 yılında yürürlüğe konulan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu bakımından da halen geçerliliğini korumaktadır. Konuya ilişkin güncel bir tartışma için bkz. (Avci, 2022a; 2022b).

yargı yerlerinde, olağanüstü kanun yollarına ise son derece yargı yerlerinde başvurulmaktadır. Genel anlamda kanun yolları; yargı yerlerince verilen ve hukuka aykırı ya da yanlış olduğu öne sürülen nihai kararların, bir üst mahkeme tarafından yeniden incelenmesini, değerlendirilmesini, denetlenmesini ve gerektiğinde de değiştirilmesini/düzeltilmesini sağlamak amacıyla uyuşmazlığın taraflarına tanınan hukukî başvuru yolları ve imkanlarını ifade etmektedir (Günday, 2022: 479; Gözübüyük, 2020: 468). Bununla birlikte 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda öngörülen kanun yollarının (temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltme) tamamı adli ve idari yargı sisteminden farklı olarak Sayıştay bünyesinde tekemmül etmektedir. Başka bir ifadeyle; “Sayıştay yargısında idarî ve adlî yargıda olduğu gibi dereceli ve bölgesel (mahallî) bir yargı sistemi ve ağı öngörülmemiş, nitelik bakımından hem ilk hem de üst (son–hukukî) derece Sayıştay bünyesindeki yargı yerleri tarafından üstlenilmiştir. Dolayısıyla denetimler neticesinde hazırlanan yargılamaya esas raporlara istinaden hesap mahkemeleri olan Daireler (zımnen de olsa), ilk derece mahkeme sıfatıyla hesap yargılaması yapmakta ve kanun yolları da olağan ve olağanüstü ayrımı olmaksızın ilgili Sayıştay yargı yerlerince tekemmül ettirilmektedir” (Avci, 2022b: 12). Anılan soruna sistematik bir çözüm önerisi olarak Avci, adil yargılanma hakkının ve hak arama hürriyetinin korunması için Sayıştay yargısının da idari ve adli yargıda olduğu gibi kanun yollarının dereceli yargılama sistemine uyar şekilde düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Ancak Avci’ya göre; “bu sistemin ihdası için sui generis yapıdaki hesap yargılamasına ve Sayıştay yargısına yönelik belli başlı sorunsalların bütüncül bir biçimde ele alınması, değerlendirilmesi ve çözüme kavuşturulması gerekir. Bunun için de hesap yargısına yönelik dereceli hesap yargısı sistemi, bu sistemin oluşumu ve yargı yerleri içerisinde olası yeri, sistem için bir usul kanunu, idarî ve adlî yargıdaki dava türleri itibarı hesap yargılamasının tipolojisi ve alternatif çözüm yolları boyutunda olasılık değerlendirmelerine ihtiyaç vardır” (Avci, 2022b: 15)⁹.

4. Kamu Zararının Tahsili Konusunda Adli ve İdari Yargı Yerleri Arasında Doğan Hüküm Uyuşmazlıklarına İlişkin Örnek Bir Vaka İncelemesi

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te kamu zararının; a) Kontrol, denetim veya inceleme, b) Sayıştayca kesin hükme bağlama ve c) Yargılama sonucunda tespit edileceği öngörülmüştür. Buna göre *kamu zararı* ilke olarak; ***kamu idareleri tarafından icra edilen kontrol, denetim veya incelemeler sonucunda idari bir işlemle, Sayıştay tarafından yapılan yargılama sonucunda*** ve son olarak da ***adli ve idari yargı yerlerinin yargılamaları sonucunda*** tespit edilebilmektedir. Sayıştay ile adli ve idari yargı organları arasında olası hüküm uyuşmazlıkları, genellikle Sayıştay ilamını infaz etmek maksadıyla, kamu idarelerince/sorumlularca kamu zararının tahsil

⁹ Konu hakkında daha fazla tartışma için bkz. Bayar, D. (2005), İpek, E. A. Ş. ve Hepaksaz, E. (2017). Parlak, N. (2016; 2018); Taytak, M. ve Sakıncı, S. (2018), Tercan, E. (2014).

edilmesi üzerine (yani kamu zararının tahsili amacıyla bir idari işlemin tesis edilmesi üzerine), ilgililerin adli ve/veya idari yargı yerlerinde dava yoluna gitmeleri ve adli/idari yargı yerlerinin de yapılan kamu zararı tahsilatının yersizliğine/iadesine hükmetmesiyle açığa çıkmaktadır. Bu süreç içerisinde çoğu zaman ilgililer kendilerine yapılan tebliğata karşı idari yargıya başvurarak kamu zararının tahsiline ilişkin idari işlemin iptalini istemektedirler. Böylesi bir durumda ise süreç hem adli yargıda hem de idari yargıda devam etmektedir. Bu durum, kamu zararı konusunda yargıdaki hüküm uyuşmazlıklarının temelini oluşturmaktadır. Böylece yargı sürecinin iki ayrı koldan ilerlemesi sonucunda tarafları farklı olan ama konusu aynı olan davalarda farklı kararlar ortaya çıkabilmektedir (Koçberber, 2015: 62).

Uyuşmazlık Mahkemesi, kamu zararı ya da yersiz ödemelerin tahsili konusunda adli ve idari yargı yerleri arasında doğan hüküm uyuşmazlıklarını zaman zaman adli yargı mercii kararı yönünde zaman zaman da idari yargı merciinin kararı doğrultusunda çözüme kavuşturmaktadır. Uyuşmazlık konusu olan vakaya göre değişmekle birlikte, son zamanlardaki Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarında, kamu zararının tahsiline ilişkin hüküm uyuşmazlıklarının çoğunlukla idari yargı mercii kararı doğrultusunda çözüme kavuşturulduğu görülmektedir. Örneğin Uyuşmazlık Mahkemesi'nin güncel tarihli (2021/224 Esas Nol'lu Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı) bir kararında¹⁰; yersiz olarak ödenen "denetim tazminatının" geri istenilmesine ilişkin idari işlemin hukuka uygun olmadığına idari yargı yerince saptanması karşısında; yersiz ödemenin geri alınması için idarece adli yargıda açılan alacak davası sonunda, davanın kabulüne ilişkin adli yargı mercii verilen kararın kaldırılmasına, hukuk ve usule uygun bulunan idari yargı mercii kararının ise kabulüne karar verilerek söz konusu hüküm uyuşmazlığının idari yargı mercii kararı yönünde çözüme kavuşturulmasına karar verilmiştir. Öte yandan Uyuşmazlık Mahkemesi'nin daha eski tarihli (2013/1607 Esas Nol'lu Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı) bir kararında¹¹ ise; Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Edirne Bölge Müdürlüğü'nde sözleşmeli TÜİK Uzmanı olarak görev yapan ilgiliye (adli yargıda davalı, idari yargıda davacı) yersiz olarak ödenen denetim tazminatının geri istenilmesinin hukuka uygun olduğunun idari yargı yerince saptanması karşısında; yersiz ödemenin geri alınmasına ilişkin işlemin iptali için açılan davanın sonunda, davanın kabulüne karar veren idari yargı merciinin kararının kaldırılmasına, hukuk ve usule uygun bulunan adli yargı mercii kararının ise kabulüne karar verilerek söz konusu hüküm uyuşmazlığının adli yargı mercii kararı yönünde çözüme kavuşturulmasına karar verilmiştir. Hüküm uyuşmazlığının nitelik ve mahiyetini örnek bir vaka üzerinden kavramak bakımından aşağıda Uyuşmazlık Mahkemesi'nin güncel tarihli kararı üzerinde (2021/224 Esas Nol'lu Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı) biraz daha ayrıntılı olarak durulacaktır.

¹⁰ Bkz. <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/2d3873e1-0229-4f20-a48b-255993c57573?highlightText=kamu%20zarar%C4%B1&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

¹¹ Bkz. <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/860b7525-77f5-4037-b45d-646a74494087?highlightText=kamu%20zarar%C4%B1&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

İdari Yargıda Dava Süreci

- Davacı vekili, TÜİK Başkanlığı emrinde uzman olarak görev yapmakta iken davacıya ödenen denetim tazminatının geri istenmesine ilişkin idari işlemlerin, TÜİK uzmanlarına denetim tazminatı ödenmeyeceğine ilişkin açık bir hüküm bulunmaması sebebiyle iptaline ve mahrum kalınan parasal haklarının yasal faizi ile birlikte tazminine karar verilmesi talebi ile idari yargı yerinde dava açmıştır.
- Ankara 1. İdare Mahkemesi, davanın denetim tazminatı ödemelerinin durdurulması kısmına ilişkin işlem yönünden reddine, ödenen denetim tazminatının yasal faizi ile birlikte geri istenilmesine ilişkin kısmı yönünden ise incelenmeksizin reddine karar vermiş; yapılan temyiz başvurusu üzerine de Danıştay 2. Dairesi, yerel mahkeme kararının **"ödenen denetim tazminatının yasal faizi ile birlikte geri istenilmesine ilişkin kısmı yönünden ise incelenmeksizin reddine"** dair kısmının bozulmasına diğer kısım yönünden ise kararın onanmasına hükmederek dosyayı mahalline iade etmiştir.
- Son olarak Ankara 1. İdare Mahkemesi, dava konusu işlemin iptaline karar vermiş; yine yapılan temyiz başvurusu üzerine de Danıştay 11. Dairesi kararın onanmasına ve karar düzeltme isteminin reddine hükmetmiştir. Böylece Danıştay 11. Dairesi'nin bozma kararı doğrultusunda hareket ederek ödenen denetim tazminatının geri istenmesine ilişkin idari işlemi iptal eden yerel mahkeme kararı kesinleşmiştir.

Danıştay tarafından onanan yerel mahkeme kararında; kamu görevlilerine sehven yapılan fazla ödemelerin geri alımında, tıpkı 5018 sayılı Kanun öncesinde olduğu gibi Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 tarihli kararının¹² uygulanması gerektiği ifade edilerek özetle şu gerekçelere yer verilmiştir:

- *"Kamu görevlilerine daha önce sehven kanuna aykırı olarak yapılmış fazla ödemelerin geri alınmasında, 5018 sayılı Kanun'un uygulanmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmakla, bu tür uyuşmazlıkların çözümünde anılan Kanun öncesi hukuki durumun değişmediği ortaya çıkmaktadır.*
- *Bu itibarla; kamu görevlilerine sehven yapılan fazla ödemelerin geri alımında, tıpkı 5018 sayılı Kanun öncesinde olduğu gibi Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararının uygulanması gerektiğinde duraksama bulunmamaktadır.*
- *Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararında ise; idarenin, hatalı işlemine dayanarak ödediği meblağın istirdadına, bir mahkeme kararına lüzum olmadan karar verebileceğine işaret edilmiştir.*

¹² Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 tarih ve E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararı. Bkz. <https://danistay.gov.tr/assets/pdf/upload/2021-12-30-11-42-9263481.pdf>

- *Buna göre; uyuşmazlığa konu fazla ödemenin yapılmasında davacının gerçek dışı beyanı ve hilesi bulunmadığı gibi açık bir hatadan da bahsedilemeyeceğinden, yapılan araştırma sonucunda 29.01.2005-14.01.2009 tarihleri arasına ilişkin olarak ortaya çıkarılan fazla ödemenin hatalı ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararında öngörülen dava açma süresi içerisinde (60 günlük süre içerisinde) geri istenilmesi gerekirken, fazla ödemenin bu süre içerisinde davalı idarece geri istenilmediği, ve sürenin geçirilmesinin ardından dava konusu 12.05.2009 tarih 467 sayılı işlem ile davacıdan ödeme yapmasının talep edildiği anlaşıldığından, yapılan fazla ödemenin tahsiline ilişkin olarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.(...)”*

Adli Yargıda Dava Süreci

- Davacı TÜİK Başkanlığı vekili; TÜİK’de uzman kadrosunda görev yapmakta olan ve tarafına yersiz denetim tazminatı ödemesi yapılan başvurucunun hazine borcu bulunduğunu belirterek söz konusu alacağın ödeme tarihlerinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte davalıdan tahsiline karar verilmesi istemiyle davalıya karşı bu defa adli yargı yerinde dava açmıştır.
- Ankara 4. Sulh Hukuk Mahkemesi davanın reddine karar vermiş ve sonrasında da bu karara karşı temyiz yoluna başvurulmuştur.
- Davanın Yargıtay 3. Hukuk Dairesi tarafından yapılan temyizen incelemesinde; *“...mahkemece; herhangi bir şart tasarrufa dayanmayan salt hatalı ödemenin, Borçlar hukukunun haksız iktisap kuralları çerçevesinde istenip istenemeyeceği tartışılmadan, yazılı gerekçe ile davanın reddine karar verilmesi doğru görülmediği...”* gerekçesiyle kararın bozulmasına hükmedilerek dosya mahalline iade edilmiştir.
- Bozma kararı üzerine Ankara 4. Sulh Hukuk Mahkemesi tarafından verilen nihai kararda bu kez; davalının davacı kurumda sözleşmeli olarak çalışmakta iken kadrolu *personeler* ödenen Denetim Tazminatının davalıya da ödendiği, davalının sözleşmeli olması nedeniyle sadece özel hizmet tazminatı alabileceği, denetim tazminatının ödenmesinin yasal dayanağının bulunmadığı ve bu itibarla davacı idarenin ödenen bedeli sebepsiz zenginleşme hükümleri gereğince isteyebileceği gerekçe gösterilerek **davanın kabulüne ve alacağın temerrüt tarihi tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte davalıdan alınarak davacıya ödenmesine** karar verilmiştir. Yerel mahkemenin bu kararı da Yargıtay 3. Hukuk Dairesi tarafından onanarak kesinleşmiştir.

Yargıtay tarafından onanan yerel mahkeme kararında; 07/01/1973 tarihli ve E.1972/6, K.1973/2 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararına¹³ atıf yapılmakta olup anılan kararın sonuç kısmı aynen şu şekildedir:

- “1- Yokluk ile mutlak butlan halleri hariç ve kişinin gerçek dışı beyanı veya hilesi ile de sebebiyet vermemiş olmak kaydıyla idarenin yanlış şart tasarrufunu (özellikle yanlış intibak işlemini), ancak iptal davası süresi veya kanunlarda özel bir süre varsa bu süre içinde yahut iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar, geriye yürür şekilde geri alabileceğine,
- 2-Bu süreler geçtikten sonra yanlış tasarrufun geriye yürür şekilde geri alınamayacağına,
- 3-Bu süreler geçtikten sonra yanlış tasarrufun geri alınması halinde geri alma gününe kadar doğmuş durumların, parasal sonuçları da dahil olmak üzere, hukuken kazanılmış durum olarak tanınması gerektiğine,
- 4-Bu nedenle yanlış işlemin (intibakın) bu süreler geçtikten sonra geri alınması durumunda, geri alma gününe kadar ödenmiş bulunan fazla paraların (aylıkların) hukuken geçerli bir nedenle ödenmiş bulunduğu kabulü gerekmesi karşısında, artık sebepsiz zenginleşme söz konusu olamayacağından, sebepsiz zenginleşme hükümlerine dayanılarak geri istenemeyeceğine ve içtihadların bu yolda birleştirilmesine...” karar verilmiştir.

Yukarıdaki örnek vakaya ilişkin olarak adli ve idari yargı yerlerindeki yargılama safahatını özetlemek gerekirse; ilgiliye ödenen denetim tazminatının geri istenmesine ilişkin olarak idari yargı mercii, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararına atıf yapmakta ve bu kapsamda kamu görevlilerine sehven yapılan fazla ödemelerin ancak dava açma süresi içerisinde (60 günlük süre içerisinde) geri istenebileceği, incelenen olayda fazla ödemenin bu süre içerisinde davalı idarece geri istenilmediği ve sürenin geçirilmesinin ardından dava konusu işlem ile davacıdan ödeme yapmasının talep edildiği gerekçesiyle **yapılan fazla ödemenin tahsiline ilişkin olarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna** varmıştır. Aynı konuya ilişkin adli yargı mercii ise, 07/01/1973 tarihli ve E.1972/6, K.1973/2 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararına atıf yapmakta ve bu kapsamda kendisine denetim tazminatı ödenen davalının sözleşmeli olması nedeniyle, sadece özel hizmet tazminatı alabileceğine, denetim tazminatının ödenmesinin yasal dayanağının bulunmadığına ve bu itibarla da **davacı idarenin ödenen bedeli sebepsiz zenginleşme hükümleri gereğince geri isteyebileceğine** hükmetmiştir. Kısaca idari yargı mercii, ilgiliye fazla ödenen denetim tazminatının idarece geri alınması ya da tahsil edilmesi işlemini iptal etmekte, adli yargı mercii ise ilgiliye ödenen denetim tazminatının sebepsiz zenginleşme hükümleri gereğince idarece geri istenebileceğine hükmetmektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere, bu örnek vakada Uyuşmazlık

¹³ Bkz. <https://www.turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=68115>.

Mahkemesi, adli ve idari yargı yerlerinin kesinleşmiş kararları arasında doğan bu hüküm uyuşmazlığını idari yargı mercii kararı doğrultusunda çözüme kavuşturmuştur.

5. Sayıştay ve Danıştay Kararları Arasında Hüküm Uyuşmazlığı

Sayıştayın Anayasal statüsü ve yargı organı olup olmadığı konusunda uzun süredir devam etmekte olan tartışmalar Anayasa Mahkemesi'nin en son yaptığı içtihat değişiklikleri doğrultusunda nihai bir çözüme kavuşarak Sayıştayın *"yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi"* olduğu ve Sayıştay yargı dairelerinin somut norm denetimi bağlamında *"bir davaya bakmakta olan mahkeme"*¹⁴ niteliğinde olduğu tereddütten uzak bir biçimde ortaya konmuştur. Nitekim Sayıştay yargı kararlarının kesin hüküm niteliğinde olduğu Anayasada vurgulanmış ve 6085 Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde de; adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştayın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel teşkil etmeyeceği açık bir biçimde düzenlenmiştir.¹⁵

Sayıştay yargısı ile diğer yargı merciileri arasında çeşitli hüküm uyuşmazlıklarının doğması hukuki belirlilik ve hukuk güvenliği ilkelerini tehdit eden son derece sakıncalı bir durumdur (Koçberber, 2015: 74). Kanaatimizce Sayıştay yargısı ile diğer yargı merciileri arasında oluşan hüküm uyuşmazlıklarının Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde çözüme kavuşturulması için Anayasada ve 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da değişiklik yapılmasına ihtiyaç bulunmamaktadır. Buna göre Anayasa Mahkemesinin Sayıştay yargısına ilişkin olarak yaptığı en son içtihat değişiklikleri karşısında Uyuşmazlık Mahkemesinin bu tür hüküm uyuşmazlıklarını esastan çözüme kavuşturması hususunda hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 24'üncü maddesi gereğince; konusu, sebebi ve taraflarından da en az birisi aynı olan bir davanın, adli veya idari yargı mercilerinden her ikisinde açılması ve bunların aynı davanın esası hakkında çelişkili kararlar vermeleri ve bu kararların da kesinleşmeleri halinde hüküm uyuşmazlığının varlığı kabul edilmektedir (Tercan, 2015: 789-790). Açıktır ki, Anayasada ve anılan kanunda hüküm uyuşmazlığının tarafı olacak yargı merciileri arasında Sayıştay ismen sayılmamıştır. Ancak kanaatimizce hukuk sistemi açısından Sayıştay yargısının geniş anlamda idari yargı rejiminin bir unsuru olduğu dikkate alındığında Sayıştay yargısı ile idari veya adli yargı mercileri arasında da hüküm uyuşmazlığının doğabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu zararı tespiti ve tazminine ilişkin uyuşmazlık süreçlerinde dikkat çekilmesi gereken önemli bir nokta, kendilerine yersiz ödeme yapılan ahizlerin Sayıştay hesap

¹⁴ Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararları için bkz. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-36-nrm.pdf>; <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2014/170?EsasNo=2014%2F172>

¹⁵ Konu hakkında daha fazla tartışma için bkz. Avci, 2022a: 312-319; Avci, 2022b: 9-23; Gedik, 2022: 72-92; Kılıç, 2022: 23-47.

yargılaması karşısındaki durumudur. Sayıştay yargısı karşısında ahiz konumunda olan kişilerin aynı zamanda sorumlu sıfatı taşımaları yahut ahizlerin aynı zamanda kamu görevlisi olmaları durumunda ahizler tarafından idari yargıda iptal davaları açılabilme ve bu tür davalar sonucunda Sayıştay ile Danıştay kararları arasında hüküm uyumsuzlukları doğabilmektedir (Aksoy vd. 2018: 213). Öte yandan ahizlerin kamu görevlisi ya da sorumlu sıfatı taşımayan özel hukuk kişileri olmaları durumunda da kamu zararının tahsilinde bir takım uyumsuzluklar doğabilmektedir. Bu gibi durumlarda sorumlular, kamu gücünü ve yetkilerini kullanarak kendilerine yersiz veya fazla ödeme yapılan ya da kendilerinden gerekenden daha az tahsilat yapılan özel hukuk kişilerinden kamu zararının tahsili yoluna gidebilmektedir. Normal koşullarda kamu zararının tahsili sağlandıktan sonra kamu görevlilerinin ahiz konumundaki kişilere sebepsiz zenginleşme hükümlerine istinaden ayrıca rücu davası açmaları gerekmekte ve rücu süreci de adli yargıda sonuçlandırılmaktadır. Böylelikle ahizlerle kamu zararını ödemek zorunda kalan kamu görevlileri arasında özel hukuk ilişkisine dayalı bir dava süreci işlemekte ve sonuç olarak Sayıştay yargısı ile adli yargı arasında da çeşitli hüküm uyumsuzlukları doğabilmektedir. Bu tür hüküm uyumsuzluklarına kamu idarelerinin hukuk birimleri tarafından adli yargıda ahizler aleyhine açılan sebepsiz zenginleşme davalarında da rastlanmaktadır. Bununla birlikte bu çalışma spesifik olarak sadece Sayıştay ile Danıştay kararları arasında doğabilecek hüküm uyumsuzluklarının Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde çözüme kavuşturulmasına odaklanmaktadır.

Anayasanın 160'ıncı maddesinde; *“Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.”* hükmü yer almaktadır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere; Anayasa koyucunun Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bir kıyaslama yapma ihtiyacı duyması ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur. Yine bu hükmün mefhumu muhalifinden; *“vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler dışındaki”* hususlar hakkında iki yargı organının kararları arasında bir uyumsuzluk olması durumunda Sayıştay kararlarının esas alınması gerektiği açıktır. Kanaatimizce kamu zararına ilişkin olarak Sayıştay hesap yargılamasında hükme bağlanan pek çok husus *“vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler dışındaki hususlar”* kapsamında olup bu gibi konularda Sayıştay ve Danıştay kararları arasındaki olası *“hüküm uyumsuzluklarının”* çözümünde Uyuşmazlık Mahkemesinin görevli ve yetkili kabul edilmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere; Uyuşmazlık Mahkemesi, aslen adli ve idari yargı merciileri arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarını kesin olarak çözmeye yetkili bağımsız bir yüksek mahkemedir (Anıl, 1992: 45). Bununla birlikte, Anayasanın 160'ıncı maddesinde bir yargı mercii olduğu açık bir biçimde kabul edilen Sayıştayın da Uyuşmazlık Mahkemesinin çözüme kavuşturduğu hüküm uyumsuzluklarında idari yargı rejiminin bir parçası olarak bir yargı mercii olarak görülmesi gerekir. Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde bugüne kadar Sayıştay kararını konu edinen herhangi bir uyumsuzluk davası görülmemiştir.¹⁶ Uyuşmazlık Mahkemesinin

¹⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi, Sayıştay ile diğer yargı organları arasındaki hüküm uyumsuzluklarını çözmek konusunda yetkisinin bulunmadığı düşüncesindedir. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesince verilen

Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da yer alan tanım ve açıklamalar gereği, Danıştay ve Sayıştay kararları arasında olumlu ya da olumsuz görev uyuşmazlığı meydana gelmesi imkânı bulunmamaktadır. Zira olumlu ya da olumsuz görev uyuşmazlığının oluşabilmesi için tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir uyuşmazlıktan söz edilebilmesi gerekir. Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki olası uyuşmazlıklarda dava taraf, konu ve sebeplerinin tümüyle aynı olması işin tabiatı gereği mümkün değildir. Zira Sayıştay yargısı aslen "sorumlu kamu görevlileri" hakkında hüküm tesis etmektedir. Buna mukabil Danıştay ve Sayıştay kararları arasında hüküm uyuşmazlıklarının ortaya çıkması mümkündür; zira ilgili kanun ve mevzuat gereği konusu, sebebi ve taraflarından en az birinin aynı olduğu davalarda hüküm uyuşmazlığının varlığı kabul edilmektedir.

6. Sonuç

Kamu zararı müessesesi, gerek kamu idarelerinin kontrol, denetim ve inceleme faaliyetleriyle gerekse de (Sayıştay yargısı dâhil) mahkeme kararlarıyla tespit olunan kamu zararlarının ilgililerinden tahsil ve/veya tazmin edilmesi süreçlerini kapsayan oldukça geniş kapsamlı bir mekanizmadır.

Sayıştay hesap yargılamasında kamu zararının tespiti, denetçiler tarafından düzenlenen sorgu maddeleriyle başlayıp Sayıştay yargısı (daireler ve temyiz kurulu) tarafından kesin hüküm tesis edilmesiyle sona eren yargısal bir süreci kapsamaktadır. Sayıştay tarafından yürütülen denetimler sonunda hazırlanan Yargılamaya Esas Raporlar, temelde mali iş ve işlemleri yürütmekle sorumluluğu bulunan kamu görevlilerinin mali sorumluluklarını belirlemeyi ve sorumluların kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan kamu zararının tazminini sağlamayı amaçlamaktadır.

Esasen Sayıştay hesap yargılaması bağlamında haklarında hüküm tesis edilen sorumluların oluşan kamu zararını rayiç bedeliyle bizzat kendilerinin ödemesi gerekmektedir. Nitekim Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesinde; "*Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.*" hükmü yer almaktadır. Ödemeyi yapan sorumlu kamu görevlisinin normal şartlarda sonradan (adli mahkemelere müracaat ederek sebepsiz zenginleşme hükümlerine istinaden) ahizlere rücu etmesi gerekmektedir. Ancak pratikte süreç bu şekilde işlememekte; kamu görevlileri, henüz hüküm tesis edilmemiş hususlarda (örneğin denetçisi tarafından sorgu konusu yapılmış hususlarda) kamu gücünü kullanarak ve resen ahizlerden tahsilat yapma yoluna müracaat etmektedir. Bu konuda karmaşaya neden olan başka bir husus da sorgu

15.11.1993 gün ve E: 1993/46, K: 43 sayılı kararda; Sayıştayın, Anayasa'nın 158'inci ve 2247 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan yargı yerleri kapsamına girmediği gerekçesiyle Sayıştayca verilen karar ile adli yargı kararı arasında olduğu ileri sürülen hüküm uyuşmazlığının incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesinin görevi dışında kaldığı ifade edilmiştir (Koçberber, 2015: 73). İlgili karar için bkz. <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/076a63ab-efc9-4c5c-b8d0-ab3c35a8bdf4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

üzerine yapılan tahsilatların mevzuatın amir hükmü olduğunun düşünülmesidir. Halbuki Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te, kamu zararının oluşumuna dair nihai kararın son tahlilde ilgili kamu idaresinin değerlendirmesine bağlı bir işlem olduğu da açıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla, Sayıştayca düzenlenen sorguların ihbari niteliği, kamu görevlilerinin kamu zararına ilişkin takdir ve değerlendirme yetkilerini ortadan kaldıran bir husus değildir.

Sayıştay yargısıyla ilgili en önemli sorun alanlarından biri, yargılamaya ilişkin özel bir usul kanununun bulunmamasıdır. Her ne kadar 6085 Sayıştay Kanunu'nun 61'inci maddesinde; bu Kanunda yargılama usulüne ve kanun yollarına ilişkin hüküm bulunmayan hallerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanacağı öngörülmekteyse de Sayıştay hesap yargılamasına ilişkin özel bir kanunun bulunmaması, hukuki belirlilik ve adil yargılama ilkelerine aykırılık teşkil eden son derece önemli bir eksikliktir. Bu itibarla, adil yargılama ve hukuki belirlilik ilkelerinin zorunlu bir gereği olarak tıpkı diğer özel yargılama usullerinde olduğu gibi Sayıştay yargısı bağlamında da sadece Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na genel bir atıf yapılmasıyla yetinilmemeli, özel bir Sayıştay Muhakemesi Usul Kanunu mutlaka tanzim edilmelidir.

Sayıştay yargısıyla ilgili tartışma konusu olan bir başka önemli husus da kamu zararına ilişkin uyuşmazlıklarda (davalarda) Sayıştay'ın ilk derece ve son derece yargı yeri olarak görev yapmasıdır. Maddi gerçeğin ortaya çıkarılması ve adil yargılamanın temin edilmesi bakımından mahkeme kararlarına karşı başvuru yolları ya da kanun yollarının belirli hale getirilmesi son derece önem taşımaktadır. Bununla birlikte 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda öngörülen kanun yollarının (temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltme) tamamı adli ve idari yargı sisteminden farklı olarak Sayıştay bünyesinde tekemmül etmektedir. Anılan bu soruna sistematik bir çözüm önerisi olarak, adil yargılanma hakkının ve hak arama hürriyetinin korunması için Sayıştay yargısının da idari ve adli yargıda olduğu gibi kanun yollarının dereceli yargılama sistemine uyar şekilde düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir.

Kamu zararlarının tespit ve tazminine ilişkin yargısal süreçte ilk ve son derece mahkemesi olarak Sayıştay son derece önemli ve merkezi bir fonksiyon üstlenmektedir. Bununla birlikte hukuk sistemimizin özelliği gereği Sayıştay ile diğer yargı mercileri arasında kamu zararlarına ilişkin konularda çeşitli hüküm uyuşmazlıkları doğabilmektedir. Ülkemizde adli ve idari yargı mercileri arasındaki çeşitli görev ve hüküm uyuşmazlıklarının kesin çözüme kavuşturulmasında yetkili organ Uyuşmazlık Mahkemesidir. Anayasada ve Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da hüküm uyuşmazlığının tarafı olacak yargı mercileri arasında Sayıştay ismen sayılmamıştır. Ancak hukuk sistematigi açısından Sayıştay yargısının geniş anlamda idari yargı rejiminin bir unsuru olduğu dikkate alındığında Sayıştay yargısı ile idari veya adli yargı mercileri arasında da hüküm uyuşmazlığının doğabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu çalışmada spesifik olarak sadece “*vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler dışındaki*” hususlara yani kabaca kamu zararı müessesine ilişkin hususlara münhasır

olmak üzere Sayıştay kararları ile Danıştay kararları arasında doğabilecek hüküm uyumsuzluklarının Uyuşmazlık Mahkemesi nezdinde çözüme kavuşturulması gereğine işaret edilmiş ve bu kapsamda Anayasada ve ilgili mevzuatta herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek olmaksızın söz konusu hüküm uyumsuzluklarının Uyuşmazlık Mahkemesince çözüme kavuşturulmasında hukuki bir engel bulunmadığı vurgulanmıştır. Kanaatimizce Uyuşmazlık Mahkemesi, Sayıştayı geniş anlamda idari yargı rejiminin içinde faaliyet gösteren bir yargı mercii olarak mütalaa ederek Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki hüküm uyumsuzluklarını çözüme kavuşturabilir. Nitekim Anayasanın 160'ıncı maddesinde yer alan Sayıştayın kesinleşmiş kararları dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamayacağı hükmü esasında Anayasa koyucunun Sayıştay yargısını geniş anlamda idari yargı rejiminin bir parçası olarak kavradığının açık bir göstergesidir. Durum bu şekilde kabul edildiğinde, Sayıştay ile Yargıtay arasındaki hüküm uyumsuzluklarının da Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından aynı usulle çözüme kavuşturulması mümkündür.

Etik Kurul Onayı: : Etik kurul belgesi gerektirmeyen bir çalışmadır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Murat İnce ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Eleştirel İnceleme, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Finansman, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 100

Çıkar Çatışması: Yazar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Kaynakça

- Aksoy, M., Geçgel, B. & Öz, Y. (2018). *Sayıştay Hesap Yargısı*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Akyel, R., & Baş, H. (2010). "Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu". *Maliye Dergisi*. 158, 374-387.
- Akyel, R. (2015). "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay". *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. 6(23).
- Anıl, A. (1992). "Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 47(01), 45-50, DOI: 10.1501/SBFder_0000001558.
- Avci, M. A. (2022a). "Türk Sayıştayının Yargı İşlevi ve Mali Sorumluluk". İçinde İnce M. & Taner A. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Denetim ve Hesap Verebilirlik: Kavram, Teori ve Uygulamalar* (301-334). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Avci, M. A. (2022b). "Kanun Yolları ve Sayıştay Yargısında Dereceli Sistem". İçinde Avci M. A. (Ed.), *Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli*. (5-22). Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Bayar, D. (2005). "Sayıştayın Anatomisi". *Maliye Dergisi*. 148, 63-81.
- Çetin, İ. (2020). "Sayıştay Yargısının Etkinliği". *Türk İdare Dergisi*. (490), 61-92.

- Geçgel, B. (2015). "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri". *Sayıştay Dergisi*. 93, 31-42.
- Gedik, Ö. (2022). "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştayın Klasik Yorum Yöntemlerinden Hareketle Anayasal Görünümü". İçinde Avcı M. A. (Ed.), *Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli*. (68-98). Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2020). *Yönetmelik Yargısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2022). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Işıklar, C. (2025). "Sayıştay Kararlarının Hukuki Niteliği". 8. *Uluslararası Asos Congress Hukuk Sempozyumu Tam Metin Kitabı* (Asos-Congress-Bapçeşehir Üniversitesi, 15-16-17 Haziran 2022).
- İpek, E. A. Ş., & Hepaksaz, E. (2017). "Mali Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. (51), 93-114.
- Karabeyli, L., & Eşki Çaylak, Ş. (2024). "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı ve Sorumluluk". *Amme İdaresi Dergisi*. 57(3).
- Kılıç, A. (2022). "Sayıştay ve Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi". İçinde Akyel R. (Ed.), *Anayasa Yargısı Bağlamında Sayıştay ve Sayıştay Kararları Paneli*. (21-52). Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Koçberber, S. (2015). "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi". *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 97, 55-75.
- Parlak, N. (2016). "Bidayeten Zimmettarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı". *Sayıştay Dergisi*. (103), 1-20.
- Parlak, N. (2018). "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler". *Sayıştay Dergisi*. (108), 7-38.
- Tanrıver, S. (2004). "Hukuk Yargısı (Medenî Yargı) Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı". *TBB Dergisi*. 53, 191-215, <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-hukuk-yargisi-medeni-yargi-baglaminda-adil-yargılanma-hakki-44>.
- Taytak, M. (2022). "Kamu Zararı Kapsamında Mali Sorumluluk Müessesesi". İçinde Avcı M. A. (Ed.), *Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli*. (45-68). Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Taytak, M., & Sakınç, S. (2018). "Sayıştay'ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları". *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*. 5(1), 81-105.
- Tercan, P. D. E. (2015). "Hüküm Uyuşmazlığında Uyuşmazlık Mahkemesince Esas Hakkında Yeni Bir Karar Verilmesi". *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 0(5), 783-825.
- Tercan, E. (2014). "Farklı Yargı Kollarına Mensup Mahkemeler Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı". *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. (2), 1-46.
- Uzun Çam, M. (2018). Hesap Yargısının Güncel Sorunları". *Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıştay Dergisi*. (110).
- Yılmaz, E. (2011). "Hukuk Muhakemeleri Kanununun Getirdikleri". *Ankara Barosu Dergisi*. (2), 213-254.
- Yılmaz, E. & İnan, A. (1998). "Yargılama Usulü Kurallarının Önemi ve Sayıştayın Durumu". *Sayıştay Dergisi*. (30), 65-82.