

SAYIŞTAYIN YARGI YETKİSİ, YARGISAL GÖREVINİN NİTELİĞİ VE YARGI KOLLARI ARASINDAKİ YERİ

Bülent GEÇGEL*

ÖZET

Zaman her şeyde olduğu gibi kurumlarda da değişikliğe sebep olur. Sayıştay da kurulduğu günden bugüne geçen 152 yıllık süre içerisinde değişime uğramıştır. Başlangıçta yüce mahkeme (Mahkeme-i Kübra) olarak kurulan Sayıştayın zaman içinde en çok tartışılan fonksiyonu yargı fonksiyonu olmuştur. Öyle ki yargı fonksiyonuna sahip olup olmadığı, 1961 Anayasası ile hukuk dünyamıza giren Anayasa Mahkemesi nezdinde sekiz kez tartışma konusu olmuştur. Sayıştayın yargı fonksiyonu üzerinde yaşanan bu tartışmayı Prof. Dr. Pertev BİLGİN “Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir savaş Hikayesi)” adlı makalesinde, “57 yıl süren savaşı canavarlar kazanmış ama ... 56 yıl, bu yazının yazıldığı tarih itibarıyla 65 yıl önce kuyuya atılan taş çıkarmaya çalışanlar başaramamış... Veya kırk akıllı çıkaramamış Canavarlar ise taş üstüne taş atmış ... kuyu taş dolmuş” şeklinde hicvederek yazmıştır. (Bilgen: Nisan 1994-37-52)

152 yıllık bir kurumun hala fonksiyonlarının tartışma konusu olması üzülecek bir durumdur. Bu durum biraz Anayasalarımızdan kaynaklanmış ise; biraz da Prof. Dr. Pertev BİLGİN’in söz konusu makalesinde de belirttiği üzere Sayıştay ile Danıştay arasında yaşanan yetki savaşından kaynaklanmıştır.

Sayıştayın yargı yetkisi üzerinde yaşanan bu tartışmalar nedeniyle yargı kolları arasındaki yeri, yargılama faaliyetinin konusu ve niteliği ile yargılama usulü üzerinde yeterince durulmamıştır. Kanaatimizce Anayasa Mahkemesinin Sayıştayın yargı fonksiyonu ile ilgili son kararları karşısında artık Sayıştay yargısı, yargılama faaliyetinin konusu, kararlarının niteliği ve örgütlenmesi dikkate alınarak, ayrı bir yargı kolu olarak tanımlanmalı, kendine özgü bir usul kanunu çıkarılmalı ve bu yargı kolu ile diğer yargı kolları arasında çıkacak görev ve hüküm uyumsuzluklarının çözülme biçimi açıklığa kavuşturulmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay Yargısı, Hesap Yargısı, Yargı Kolları, Yargı Düzeni.

JUDICIAL POWER OF THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS, THE PROPERTIES OF ITS JUDICATORY ROLE AND ITS PLACE AMONG THE BRANCHES OF THE JUDICIARY

ABSTRACT

Time causes changes in institutions as it does in everything else. The Turkish Court of Accounts (TCA) has also undergone many changes since its establishment in 152. However, one of its main properties has remained constant, yet debated. At its outset, TCA was set

* *Sayıştay Uzman Denetçisi*

up as a Supreme Court. This capacity of the TCA, to act as a Supreme Court whose decisions cannot be appealed, has often been controversial. There's an ongoing debate on whether TCA is a type of Supreme Court, or even a court in the strictest sense. The subject of whether the TCA has such a judicial function has been discussed at the Constitutional Court of the Republic of Turkey eight times since its creation with the 1961 Constitution. This discussion over the judicial powers of the TCA was addressed in a satirical article by Prof. Pertev Bilgen titled "The Place of the TCA in the Turkish Legislative System, a War Story". He writes "*Monsters won this war that lasted 57 years but...those who tried to take out the stones thrown in this well 65 years ago failed...nor it could be done by forty wise men...and Monsters kept on throwing stones one after another, and now the well is full of stones.*"

It is depressing that an institution with a history spanning 152 years still faces debates on its main functions. Although this ambiguity has resulted from our Constitution, it is partly due to the struggle of authority between the Turkish Court of Accounts and the Council of State as it is stated in the aforementioned article of Prof. Pertev Bilgen. For this reason, it is imperative that the powers and functions of the Institutions must be defined clearly and precisely in the Constitution so that there will be no room for such debates.

Because of such discussions, TCA's place among the branches of the judiciary, the subjects and properties of its judicial activities and its judicial procedures have not been deliberated sufficiently. In our opinion, especially in light of the recent decisions of the Constitutional Court on TCA's judiciary function, it is high time to define the TCA as a separate branch of the judiciary, to adopt a procedure law unique to the TCA and to clarify the ways for the settlement of the disputes over the tasks and judgments among the branches of the judiciary in consideration of the judicial power of the TCA, the subject of its judicial activities, properties of its decisions as well as its organisational structure.

Keywords: Judgement of Turkish Court of Accounts, Judgement on Accounts, Branches of the Judiciary, Judicial System.

GİRİŞ

Yargılama, bir durumun veya işlemin hukuka uygun olup olmadığını tespit eden ve bunlara hukuk kurallarının öngördüğü müeyyideyi belirleyen bir görevdir. Bu görev yargı organlarının yürütülmektedir. Yargı erki tek bir organdan değil organlar topluluğundan oluşmaktadır. Çeşitli sebeplerle de kollara ayrılmıştır. Sayıştayın yargı fonksiyonu üzerinde yapılan tartışmalar nedeniyle yargı kolları arasındaki yeri, diğer bir ifadeyle yargı düzeni içindeki yeri üzerinde yeterince durulmamıştır.

Sayıştayın yargı fonksiyonunu kabul edenler arasında da Sayıştayın yer aldığı yargı kolu konusunda fikir birliği oluşmamıştır. Profesör Necip BİLGE yargıyı beş kola ayırmış ve Sayıştayı bunlardan maliye yargısına dahil etmiştir. (Bilge, 1967:7-30) Ord. Prof. Sadık Sami ONAR, Sayıştayın idari yargıya dahil edilmesi gerektiğini belirtmiştir. (Onar, 1952: 1019-1022) Profesör A. Şeref GÖZÜBÜYÜK Sayıştayı özel idari yargı yeri olarak nitelendirmiştir. (Gözübüyük, 1970: 41-42) Profesör Kemal

GÖZLER ülkemizdeki yargı kollarını anayasa yargısı, adli yargı, idari yargı, askerî yargı, askerî idari yargı, uyuşmazlık yargısı ve hesap yargısı şeklinde ayırmakta ve Sayıştayı hesap yargısı olarak nitelendirmektedir. (<http://www.anayasa.gen.tr/yargiorgani.htm>), Prof. Dr. Pertev BİLGEN Sayıştayı idari yargı düzeni içinde özel yetkili bir idare mahkemesi (hesap mahkemesi) olarak konumlandırmaktadır. (Bilgen: Nisan 1994-37-54)

Biz de makalemizle Sayıştayın yargı fonksiyonu, yargısal görevinin niteliği ve diğer yargı kolları arasındaki yeri ile ilgili fikirlerimizi okuyucuyla paylaşmayı hedeflemekteyiz.

1. SAYIŞTAYIN YARGI FONKSİYONU

Sayıştayın yargı fonksiyonunun olup olmadığı yukarıda da belirttiğimiz üzere öteden beri tartışma konusu olmakta ise de; bize göre de Sayıştayın denetim ve yargı olmak üzere iki fonksiyonu bulunmaktadır. 1982 Anayasasının 160'ncü maddesinde Sayıştaya denetim görevinin yanında ayrıca **“sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlama görevi”** verilmiş olup bu görev yargısal görevdir. Yargı fonksiyonunun en önemli ayırıcı özelliği, hukuka aykırılık iddialarını *kesin olarak çözme*, yani *kesin hükme bağlama* özelliğidir. Dolayısıyla Sayıştayın denetim organı yanında aynı zamanda bir yargı organı olduğu kabul edilmelidir.

Ayrıca 1982 Anayasası'nın 164'üncü maddesinin son fıkrasında; *“Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”* denilerek Sayıştayın hesap yargılaması yaptığı açıkça vurgulanmıştır.

Kaldı ki kamu görevlilerinin hazineye karşı olan mali sorumluluklarının, özel kişilerden farklı şekilde, genel görevli ve yetkili mahkemeler yerine Sayıştay gibi özel bir yargı mercii önünde aranması ve saptanması ne hukuk devleti ilkesine ne de sağduyu ve hukuk mantığına aykırı bir durumdur.

Anayasanın 37'nci maddesinde düzenlenen kanuni hakim güvencesi ilkesi herkesin mutlaka aynı ve tek mahkemenin görev ve yetkisi içinde bulunmasını zorunlu kılmaz. Hukuki statüleri farklı kişiler, görev, yetki, hak ve yükümlülüklerinin özelliklerine göre değişik yargı mercilerine bağlanabilirler ve hatta bağlanmalıdırlar. Kamu gelir ve giderleri ile mallarını ellerinde tutan ve harcayan görevlilerin hukuki durumları, alelâde kişilerininkine benzemediğinden, Hazineye karşı mali sorumluluklarının araştırılıp gerçekleştirilmesi farklı esas ve usuller ile yargı yerlerine tabi tutulması gerektiği için anayasa koyucu Anayasanın 160'ncü maddesiyle sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini Sayıştaya vermiştir.

Her ne kadar Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararında, *“Sayıştay, Anayasa’nın 160. maddesine göre, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamaz.”*denilerek Sayıştayın yargı organı olmadığı belirtilmiş ise de, aynı Yüksek Mahkemenin 27.12.2012 tarihli ve 2012/207 Karar sayılı kararında da; *“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.”*denilerek içtihat değişikliğine gidilmek suretiyle Sayıştayın yargı fonksiyonuna sahip olduğu kabul edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu görüşünü 28.02.2013 tarih ve 2013/36 karar sayılı ve 3.11.2014 tarih ve 2014/170 Karar sayılı kararlarında da korumuştur.

Diğer taraftan Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarih ve 2011/4-206 Esas, 2011/461 Karar sayılı ilamında, Sayıştayın yargı organı olmadığı, ilamlarının da mahkeme ilamı niteliğini haiz olamadığı belirtilmekte ise de; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Anayasa Mahkemesinin yukarıda yer verdiğimiz 11.7.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararına dayanarak bu sonuca ulaşmıştır. Oysa Anayasa Mahkemesi yukarıda da belirttiğimiz gibi içtihat değişikliğine gitmiştir. Bu durumda Sayıştayın yargı fonksiyonuna sahip olduğunun kabulü zorunludur.

2. SAYIŞTAYIN YARGISAL GÖREVİNİN NİTELİĞİ

2.1. Sayıştay Yargısının Konusu

Sayıştay yargısının konusu sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması olup yapılan bu görev hesap yargısı olarak tanımlanmaktadır. Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda objektif sorumluluk söz konusuydu. Saymanlar bir mali yıl içindeki hesap ve işlemlerin tamamından peşinen, diğer bir ifadeyle bidayeten zimmetdar (önceden sorumlu) kabul edilirdi. Bu nedenle de saymanların hesap ve işlemlerinin yargılanması aynı zamanda hesabın tamamının yargılanması anlamına gelirdi.

Oysa 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla saymanın yerini alan muhasebe yetkilisi sadece belli hallerde sorumlu tutulmakta olup hesap ve işlemlerinin tamamından peşinen sorumlu tutulmamaktadır. Bidayeten

zimetdarlık (önceden sorumlu olma) anlayışı terk edilmiş sübjektif sorumluluk anlayışına geçilmiş ve hesap ve işlemlerin tamamından sorumlu tutulan bir kamu görevlisi de bulunmamaktadır. Bu yeni sorumluluk anlayışı nedeniyle, Sayıştayın artık hesap yargılaması değil, konu bazlı diğer bir ifadeyle işlem bazlı yargılama yaptığı ileri sürülebilir.

Bu düşünce biraz da Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'ndaki hesap yargısı yetkisi ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'ndaki hesap yargısı yetkisinin birbirinden farklı olmasından da kaynaklanmaktadır. Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu yerine yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştayın denetim alanı genişlemişken, yargısal görev alanı bu ölçüde genişlememiş hatta yargılama yetkisi sınırlandırılmıştır.

Şöyle ki Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Hesapların Dairelerce İncelenmesi" başlıklı 56'ncı maddesi ile dairelere hesabın her cihetine bakılıp bakılmadığının tespiti amacıyla yeniden incelleme yaptırma yetkisi verilmişken, 6085 sayılı Kanun'da dairelere bu anlamda bir hesap inceleme yetkisi verilmemiştir. Yine Mülga 832 sayılı Kanun'da Sayıştay dairelerinin hesabın kapsamına giren hesap ve işlemlerin tamamı ile ilgili olarak inceleme ve yargılama yetkisi varken, 6085 sayılı Kanun'da Sayıştay dairelerinin hesap yargılama yetkisi denetçiler tarafından düzenlenen yargılamaya esas rapora konu edilen kamu zararı ile sınırlandırılmıştır.

Kanaatimizce tartışma konusu olan hususun aydınlığa kavuşturulması için 5018 sayılı Kanunla getirilen "kamu idaresi hesabı" kavramı ile sorumluların hesap ve işlemleri arasındaki ilişkinin üzerinde durulması gerekir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun değişik 49'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, "Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilerek kamu idaresi hesabı, bu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde kaydedildiği hesaplar şeklinde tanımlanmış ve 51'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da bu hesapların mali yıl esasına göre tutulacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresi hesabını oluşturan bu işlemler doğal olarak kamu görevlileri tarafından yapılmaktadır. Sorumluların hesap ve işlemlerinin bütünü özünde kamu idaresi hesabını oluşturur. Kamu idaresi hesabı ile sorumluların hesap ve işlemleri bir birinden ayrı şeyler değildir. Aslında sorumluların hesap ve işlemleri kamu idaresi hesabını oluşturan hesap ve işlemlerin sahibini işaret etmektedir. Sorumluların hesap ve işlemlerinin hükme bağlanması aynı zamanda kamu idaresi hesabının da bu ölçüde hükme bağlanması anlamına gelir.

Esasında bu yeni dönemde oluşan tek fark sorumluların hesap ve işlemlerinin dolayısıyla da kamu idaresi hesabının sınırlı olarak yargılamaya konu edilmesidir. Bu yargılamanın kapsamının daraltılması Sayıştayın hesap yargılaması yapmadığı artık işlem bazlı yargılama yaptığı anlamına gelmez. Hesap yargılamasında belirleyici olan unsur kamu idaresi hesabını oluşturan hesap ve işlemlerinin tamamının yargılama konusu olup olmadığı değildir. Belirleyici olan unsur kamu idaresi hesabını oluşturan sorumluların hesap ve işlemlerdeki sorumluluğunun yargılama faaliyetiyle belirlenmesidir. Bu faaliyet, diğer bir ifadeyle sorumluların sorumluluğunu yargılama yoluyla belirleme faaliyeti, aynen devam ettiğine göre hesap yargılaması devam etmektedir. Ancak bu hesap yargılaması kamu zararına yol açan hesap ve işlemlerin yargılanması ile sınırlı tutulmuştur.

Özetle; yargılamaya esas raporların sadece kamu zararını kapsamaması Sayıştayın bir döneme bağlı olarak hesap yargılaması yapmadığı, konu bazında yargılama yaptığı anlamına gelmez. Söz konusu Kanun’la da Sayıştayın bir döneme bağlı olarak hesap yargılaması yapma görev ve yetkisi devam etmektedir. Ancak bu hesap yargılaması kamu zararına yol açan hesap ve işlemlerin yargılanması ile sınırlı tutulmuştur. Diğer bir ifade ile 6085 sayılı Kanun’la hesap incelenmesi sonucunda mevzuata uygun görülen hesap ve işlemlerin ayrıca Sayıştay yargısına taşınarak hükme bağlanması uygulamasından vazgeçilmiştir.

2.2. Sayıştay Yargısında Yargılama Usulü

Bilindiği üzere Sayıştayın yargılama faaliyetine özgü bir yargılama usul kanunu bulunmamaktadır. Öteden beri yargılamaya ilişkin hükümler kendi kanunlarına serpiştirilip bu kanunlarda hüküm bulunmayan hallerde de hukuk usulü kanununa gidilmesi öngörülmektedir. 6085 sayılı Kanun’da da bu yöntem izlenmiştir. Anılan Kanun’un “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun uygulanacağı haller” başlıklı 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 hükümleri uygulanır.”* denilerek bahsettiğimiz yöntem devam ettirilmiştir. Sayıştay yargısının diğer yargı kollarından ayırıcı özellikleri dikkate alındığında ayrı bir usul kanununa ihtiyaç olduğu kuşkusuzdur. Bu konu başlı başına bir makale konusu olmakla birlikte biz bu başlık altında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri karşısında sorumluların hesap ve işlemlerini hükme bağlama biçimi ile ilgili olarak zihinlerde oluşan iki farklı düşüncüyü tartışmaya açmayı amaçlamaktayız.

Bu bağlamda, 6085 sayılı Sayıştay Kanun’la hesabın tamamının hükme bağlanması uygulamasından vaz geçildiği için, artık kamu idaresi hesabı kapsamındaki sorumluların hesap ve işlemlerinin ayrı ayrı yargılama konusu yapılabileceği, diğer bir deyişle, bir yıla ait kamu idaresi hesabıyla ilgili olarak birden fazla yargı raporu düzenlenmesi, bu raporların ayrı zamanlarda yargılamaya konu edilmesi ve birden fazla ilam düzenlenmesinin mümkün olabileceği akla gelebilir.

Ancak bize göre sorumluların bir mali yıl içinde sorumluluk doğuran hesap ve işlemlerinin ayrı ayrı yargılama konusu edilmesi görülmekte olan bir davanın kısımlara bölünmesi anlamına gelir. Çünkü 5018 sayılı Kanunu'nun 51'inci maddesi uyarınca kamu idaresi hesapları, diğer deyişle sorumluların hesap ve işlemleri, bir dönemi kapsayacak şekilde çıkarılmaktadır. Dolayısıyla, sorumluların sorumluluk doğuran hesap ve işlemlerinin bu dönem çerçevesinde ele alınıp çözümlenmesi gerekir. Bir dönem çerçevesinde ele alınıp çözümlenmek durumunda kalınan sorumluluğun belirlenmesi işine ilişkin davanın da aynı olması zaruridir. Bu noktada Mülga 832 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanun arasında bir fark yoktur.

Kaldı ki 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 48'inci maddesinin birinci fıkrasında; *“Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. Ancak bu Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hususlara ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlar için mali yıl sonu beklenmez. ...”* denilmektedir. Dikkat edilecek olursa bu hükümde *“mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor”* ifadesi kullanılmakta olup bu ifadeden her hesap dönemine bağlı olarak bir asıl rapor düzenlenmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır.

Diğer taraftan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun *“Hüküm ve tutanaklar”* başlıklı 50'inci maddesinin birinci fıkrasında, yapılan hesap yargılaması sonucunda verilebilecek hükümler belirtildikten sonra üçüncü fıkrasında hesap yargılaması sırasında hüküm dışı kararı verilecek haller düzenlenmiştir. Bilindiği üzere Sayıştay yargısında kullanılan bir terim olan *“hüküm dışı”* terimi dosyadaki eksiklikler nedeniyle hükme bağlanamayan konunun hükme bağlanmasının ertelenmesidir. Şayet 6085 sayılı Kanun'da birden fazla yargı raporu ve bu yargı raporlarının ayrı zamanlarda yargılamaya konu edilip ayrı ayrı ilam düzenlenmesi öngörülmüş olsaydı, hüküm dışı müessesesine yer verilmezdi. Çünkü bu halde her konu ayrı raporlanıp ayrı dava konusu edileceğinden eksiklikler giderilmeden dosya karara çıkarılmaz. Dolayısıyla da dosyadaki eksiklikler nedeniyle konunun hükme bağlanmasının ertelenmesi söz konusu olmaz.

Anılan Kanun'da tek bir yargılamaya esas rapor ve bu yargılamaya esas raporun aynı yargılamaya konu edilmesi öngörüldüğünden, rapor içeriğindeki konularından biriyle ilgili olarak dosyada bulunan eksikliğin diğer konuların hükme bağlanmasına engel teşkil etmemesi için, eksikliğin bulunduğu konunun hükme bağlanmasının ertelenmesini sağlayan yöntem olan hüküm dışı kuralına yer verilmiştir.

Ayrıca aynı Kanun'un *“İlamlar”* başlıklı 51'inci maddesinin ilamlarda yer alacak hususları düzenleyen ikinci fıkrasının (ç) bendinde, *“Denetçinin rapora konu ettiği hususların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti, savcının düşüncesi, istem sonucu ve sorumluların savunmalarının özeti,”* denilmekte olup şayet konu bazında rapor

ve ilam düzenlenmesi öngörülmüş olsaydı, anılan bentte, “Denetçinin rapora konu ettiği hususların...” şeklindeki çoğul ifadeye değil “Denetçinin rapora konu ettiği hususun...” şeklindeki tekil ifadeye, yine aynı fıkranın (f) bendinde, “Tahsil edilmek suretiyle ilişkisi giderilmiş hususlar ve ...” şeklindeki çoğul ifadeye değil “Tahsil edilmek suretiyle ilişkisi giderilmiş husus ve ...” şeklindeki tekil ifadeye yer verilirdi.

Ancak hemen şunu belirtelim ki görüşümüz böyle olmakla birlikte bu konu üzerinde düşünceye ihtiyaç bulunmaktadır.

2.3. Sayıştayın Yargısal Kararları

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 50’nci maddesinde,

“(1) Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebilir.

(2) Verilen hüküm ve kararlar gerekçeli olarak tutanağa bağlanır ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanır.

(3) Hesap yargılaması sırasında, mahkemelere veya yürütülen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap yargılamasına konu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görülen hallerde, bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, hüküm dışı bırakılabilir. Hüküm dışı bırakılan hususlara ilişkin noksanlıklar giderildikten sonra bu hesap ve işlemlerin yargılanmasına devam edilir.”

denilerek Sayıştay dairelerince verilebilecek yargısal kararlar açıklanmıştır. Anılan hükme göre Sayıştay daireleri tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna, eski deyimini ile sorumluların beraatına veya kamu zararının sorumlulardan tazminine olmak üzere iki ayrı ana yargısal karar verilmektedir. Ayrıca bu iki ana karar dışında gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi veya 3’üncü fıkrada belirtilen istisnai hallerin oluşması halinde hüküm dışı bırakma kararları da verilebilmektedir.

Bu durumda dairelerce hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna, eski deyiminiyle sorumluların beraatına veya kamu zararının sorumlulardan tazminine veya hüküm dışı bırakılmasına karar verilmeden, sadece konunun ilgili mercilere bildirilmesine karar verilmesi mümkün değildir. Yani kamu zararı iddiasıyla ilgili tazmin, ilişkisiz veya hüküm dışı kararı verilmeden, tek başına, gereği yapılmak üzere konunun idaresine yazılmasına karar verilemez. Çünkü, yargılamaya konu edilen kamu zararı iddiası Sayıştay Dairelerince karara bağlanması zorunludur. Aksi takdirde iddia hükme bağlanmamış olunur. Tek başına idaresine yazılması kararı verilmesi davanın ortada bırakılması, diğer bir ifadeyle davanın görülmemesi anlamına gelir.

Ayrıca yukarıdaki bölümlerde de belirttiğimiz üzere Sayıştay dairelerinin hesap yargılama yetkisi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda tanımlanan kamu zararı ile sınırlıdır. Dolayısıyla kamu zararı kapsamına girmeyen hususların tek başına yargılama konusu yapıp konu hakkında idaresine yazılmasına karar verilmesi yetki aşımına girer.

3. SAYIŞTAYIN YARGI KOLLARI ARASINDAKİ YERİ

Ülkemizde hukuki nitelikleri bakımından bir bütün teşkil eden işler bir yargı düzeninde toplanır, yargı kolları oluşur ve bunlar hakkında o yargı düzenine özgü yargılama usulü uygulanır. Bu sistemin doğal sonucu olarak yargı kolları arasında görev ve hüküm uyumsuzlukları çıkmasıdır. Hukukumuzda adli, idari ve askeri yargı organları kararları arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarını çözme görevi Anayasanın 158'nci maddesiyle Uyuşmazlık Mahkemesine verilmiştir. Ancak yukarıda da belirttiğimiz üzere Sayıştayın yargı fonksiyonuna sahip olup olmadığı hususu üzerinde yapılan tartışmalar nedeniyle Sayıştayın yargı kolları arasındaki yeri belirlenmemiş ve Sayıştay ile diğer yargı kolları arasındaki görev ve hüküm uyumsuzlukları konusuna çözüm üretilmemiştir.

Her ne kadar Anayasanın 160'ncü maddesinin ikinci fıkrasında, "*Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.*" denilerek vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzlukların yaratacağı sorunların önlenmesine ilişkin bir çözüm getirilmiş ise de; Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk sadece vergi, benzeri mali yükümlükler ve ödevler konusunda oluşmamaktadır. Personel mevzuatı ve benzeri diğer konularda da Danıştay ve Sayıştay kararları arasında uyumsuzluk çıkmaktadır.

Örneğin; Danıştay 5'inci Dairesinin 31.01.2000 tarihli ve 1997/1377 E ve 2000/339 K sayılı kararında Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programına katılan Hakime geçici görev yolluğu ödenebileceğine hükmedildiği halde, Sayıştay 6'ncü Dairesinin 15.3.2007 tarih ve 75 sayılı sayılı ilamında söz konusu Lisans Üstü Programa katılan Hakime geçici görev harcırahı ödenemeyeceğine hükmedilmiştir.

Yine geçici görev yolluğu bildirimlerinde, geçici görev yerine gününbirlik gidip döndüklerini beyan eden, gidiş dönüş taşıt ücretlerini alan ve gidiş dönüş saatlerini beyannamede göstermeyen ilköğretim müfettişlerine 1/3 oranında mı yoksa tam yevmiye ödenmesi gerektiği konusunda idare mahkemeleri kararları ile Sayıştay kararları arasında uyumsuzluk yaşanmış ve bu uyumsuzluğun yarattığı sorun Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarih ve 2011/4-206 Esas, 2011/461 Karar sayılı ilamına konu edilmiştir.

Diğer taraftan vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında alt derece mahkemeleri olan vergi mahkemeleri ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda nasıl hareket edileceği konusu da hukukumuzda belirsizdir. Ayrıca vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararlarının esas alınması Sayıştayın konuya ilişkin bakışının değerlendirilmemesi sonucunu doğurur. Oysa yargılamanın amacı gerçeğe ulaşmak olup, gerçeğe de ancak her iki yargı organı kararı değerlendirilerek ulaşılır. Bir yargı organı kararının diğerine yeğlenmesi ile gerçeğe ulaşamayacağı kanaatindeyiz.

Öte yandan Sayıştay ve adli yargı kararları arasında da hüküm uyumsuzlukları yaşanmaktadır. Bu konuda nasıl hareket edileceği yine belirsizdir. Örneğin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81'inci maddesinin (I) bendi uyarınca yüklenicinin yararlandığı sigorta prim yardımının yükleniciye ödenen hakkeşten kesilip kesilmeyeceği konusunda Sayıştay ile adli yargı kararları arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Sayıştay 6'ncı Dairesinin 17.09.2012 tarih ve 1245 sayılı İlamında söz konusu prim yardımının yüklenicinin hakkeşinde kesilmesi gerektiği belirtilerek bu kesintinin yapılmaması nedeniyle sebep olunan kamu zararının tazminine karar verildiği halde, idarece bu kamu zararının ahizinden tahsili yoluna gidilmesi üzerine ahizi tarafından Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinde menfi tespit davası açılmış olup anılan Mahkemece 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararlar, davalının davacıya borçlu olmadığına tespitine karar verilmiş ve bu karar da Yargıtay 13'üncü Hukuk Dairesinin 21.02.2012 tarih ve 2012/3517 Karar sayılı İlamı ile onanmıştır. Sorumluların Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesi nin Yargıtay 13'üncü Hukuk Dairesince onanmış kararına istinaden yaptıkları yargılamanın iadesi talebi Sayıştay 6'nci Dairesince kabul edilmiş ise de; yapılan yargılamanın iadesi sonucunda düzenlenen 20.11.2013 tarihli ve 1463 sayılı Ek İlamla, Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 65'inci maddesinde, "*Genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştayın, hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir*" denildiği gerekçesiyle, anılan tazmin hükmünün Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinin 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararına istinaden kaldırılma zorunluluğunun bulunmadığına hükmedilmiştir.

Adli yargı organları ile Sayıştay kararları arasında yaşanan bu hüküm uyumsuzluklarını Prof. Dr. Pertev BİLGİN kendine has üslubu ile "*Anayasa Danıştay ile Sayıştay arasında içtihat uyumsuzluğu öngörmüş ve kendine göre bir garip çözüm bulmuştu. Bu da yetmedi Sayıştay ile adliye mahkemeleri arasında isterseniz içtihat isterseniz hüküm uyumsuzlukları çıkmaya başladı. Uyuşmazlık Mahkemesi de Sayıştayı mahkeme olmadığı için Sayıştay kararları ile adliye mahkemeleri arasında hüküm uyumsuzluğu olamayacağına karar verdi. Zavallı malmüdürü Sayıştayda kazandı, adliye mahkemesinde kaybetti. Parayı ödedi, şaşırıldı kaldı*" şeklinde açıklamıştır. (Bilgen: Nisan 1994-37-54)

SONUÇ

Anayasa Mahkemesinin son üç kararı karşısında Sayıştayın bir yargı organı olduğunun kabulü zorunludur. Bu nedenle artık Sayıştayın bir yargı organı olup olmadığı tartışmaları bir kenara bırakılmalı ve yargı düzeni içindeki yerinin belirlenmesi ve güçlendirilmesi için neler yapılması gerektiği üzerinde durulmalıdır. Bu kapsamda ilk yapılması gereken şey de Sayıştayın yargılama faaliyeti olan hesap yargısı kendine has özellikleri dikkate alınarak ayrı bir yargı düzeni olarak kabul edilip Anayasanın 158'inci maddesi ile 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da değişiklik yapılarak Sayıştay kararları ile diğer yargı organları kararları arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözümlene yetkisi ve görevinin Uyuşmazlık Mahkemesine verilmesidir.

Aksi takdirde Sayıştayın yargısal kararları ile diğer yargı organlarınca verilen kararlar arasındaki hüküm uyuşmazlıkları devam eder ki bu hukuk devletinde kabul edilecek bir durum değildir.

Yapılması gereken diğer bir husus ise; bu hesap yargısı düzenine özgü yargılama usul Kanun'un çıkarılmasıdır.

KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı, 27.12.2012 tarihli ve 2012/207 Karar sayılı, 28.02.2013 tarihli ve 2013/36 Karar sayılı ile 13.11.2014 tarih ve 2014/170 Karar sayılı kararları, <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/> (Erişim Tarihi: 22.02.2015)
- BİLGE Necip, Medeni Yargılama Hukuku Dersleri, 1967
- BİLGİN Pertev, Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikayesi) İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No: 7 (Nisan 1994)
- Danıştay 5'inci Dairesinin 31.01.2000 tarihli ve 1997/1377 E ve 2000/339 K sayılı kararı, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet> (Erişim Tarihi:22.02.2015)
- Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinin 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararı
- GÖZLER Kemal, <http://www.anayasa.gen.tr/yargiorgani.htm> (Erişim Tarihi: 22.02.2015)
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, İdari Yargı Ders Kitabı, 1970
- Sayıştay 6'ncı Dairesinin 15.3.2007 tarih ve 75 sayılı ve 17.09.2012 tarih ve 1245 sayılı İlamları ile 20.11.2013 tarih ve 1463 sayılı Ek İlamı
- ONAR Sadık Sami, İdare Hukukunun Umumi Prensipleri İ. Ü. H F. Y. , 1952
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarihli ve 2011/4-206 Esas, 2011/461 Karar sayılı kararı, <http://emsal.yargitay.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet> (Erişim Tarihi: 22.02.2015)
- Yargıtay 13.Hukuk Dairesinin 21.02.2012 tarih ve 2012/3517 Karar sayılı kararı.