

SAYIŞTAY HESAP YARGISINDA İLLİYET BAĞI KAVRAMI

Erdal KULUÇLU*

ÖZET

Kamu mali yönetim sistemimizde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kusur sorumluluğu ilkesi benimsenmiştir. Haksız fiil sorumluluğunun unsurlarını taşıyan kamu zararı kavramı ihdas edilmiştir. Haksız fiil sorumluluğunun önemli bir unsuru olan illiyet bağı 5018 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. İlliyet bağı 6085 sayılı Kanun'la Sayıştay hesap yargısında sorumluluğun kurucu bir unsuru olarak belirlenmiştir.

Kamu mali yönetiminde görev alan kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucu oluşan zararlardan sorumlu tutulabilmeleri için mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemle zarar arasındaki illiyet bağının yani sebep sonuç ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu nedenle, hukukumuzda illiyet bağı kavramının ihtiva ettiği anlamlar ve illiyet bağına ilişkin yaklaşımlar önem taşımaktadır. Bu hususlar aynı zamanda Sayıştay hesap yargısında illiyet bağının işlevinin anlaşılması bakımından da gereklidir.

Bu çalışmada illiyet bağı kavramının hukukumuzdaki yansımalarından yola çıkarak Sayıştay denetimlerinde ve Sayıştay hesap yargısındaki işlevi hakkında bilgiler verilecek, değerlendirmeler yapılacak ve bu hususlarla ilgili bazı öneriler sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: İlliyet Bağı, Şart Teorisi, Uygun İlliyet Teorisi, İlliyet Bağını Kesen Sebepler, Sebeplerin İçtimalı.

THE CONCEPT OF CAUSAL RELATION IN ACCOUNT TRIAL OF THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ABSTRACT

In our public financial management system, the principle of defect liability was adopted with the Public Financial Management and Control Law numbered 5018. The concept of public loss, which carries the elements of tort liability, was formed. Causal relation, which is an important element of the tort liability, was regulated in the Law numbered 5018. Causal relation was identified as a forming element of liability in the account trial of the Turkish Court of Accounts with the Law numbered 6085.

It is necessary to establish the causal relation between the loss and the decision, procedure or action that is against the legislation so that the public officials working in public financial management can be held accountable for the losses that occur as a result of the decision, procedure or action that is against the legislation. For this reason, the meanings of the concept of causal relation in our law and the approaches regarding the causal relation are important. Those elements are also necessary in terms of understanding the function of the causal relation in the account trial of the Turkish Court of Accounts.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

In this study, information will be given on the function of the concept of causal relation in the audits of the Turkish Court of Accounts and in the account trial of the Turkish Court of Accounts moving from its reflections in our law, assessment will be made and some suggestions will be made on those issues.

Keywords: Causal Relation, Condition Theory, Suitable Causal Relation Theory, Reasons that interrupt Causal Relation, Gathering of Reasons.

1. GİRİŞ

Türkiye'nin ekonomik gelişimiyle birlikte kamu idareleri tarafından kullanılan kamu kaynakları da artış göstermektedir. Kamu idareleri tarafından kullanılan kamu kaynaklarının artış göstermesi aynı zamanda denetim ihtiyacını daha da önemli hale getirmektedir. Kamu kaynaklarının öngörüldükleri amaçlar çerçevesinde ve mevzuata uygun olarak kullanılması bütçe hakkının kullanımı açısından da önemlidir.

Parlamentar demokrasilerde olduğu gibi ülkemizde de, TBMM'ye ait olan bütçe hakkının kullanılmasındaki önemli araçlardan birisini Sayıştay denetimleri ve 6085 sayılı Kanun'la birlikte Sayıştay Raporları oluşturmaktadır. Anayasal bir kurum olarak Sayıştayın, denetleme ve raporlama görevlerinin yanında yargılama görevi de bulunmaktadır.

Sayıştayın görevleri arasında yer alan denetleme ve yargılama fonksiyonları açısından kamu zararı kavramı ön plana çıkmaktadır. Kamu zararı kavramının anlaşılması açısından da 6085 sayılı Kanun'la birlikte illiyet bağı kavramı önem arz etmektedir. Zira, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile bir kamu zararından bahsedebilmek için sorumlularla kamu zararı arasında illiyet bağının kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla, 6085 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeler ışığında illiyet bağı kavramı Sayıştay yargılamasında kamu zararının unsurları arasında sayılmaktadır.

Kamu mali yönetiminde değişik unvan ve statülerde görev ifa eden ve yetki kullanan kamu görevlileri görevlerini ifa ederken ve yetkilerini kullanırken aynı zamanda sorumluluk da taşımaktadırlar. Bu sorumluluklardan birisi de kamu görevlilerinin mali sorumluluğudur. Kamu görevlilerinin yönettikleri kamu kaynağının boyutları düşünüldüğünde mali sorumluluğu doğuran mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerle kamu zararı arasındaki sebep sonuç ilişkisinin ortaya konulması gerekir.

2. İLLİYET BAĞI KAVRAMI

Sorumluluk hukukunda öne çıkan temel kavramlardan birisi de, illiyet bağıdır. Ortaya çıkan bir zararın hukuken failine tazmin yükümlülüğü doğurabilmesi için faille ortaya çıkan zarar arasındaki illiyet bağının kurulması gerekmektedir. Bir kimseden

filinin sebep olmadığı bir zararın tazmininin istenememesi mantık gereğidir (Oğuzman ve Öz, 2012: 43).

2.1. İlliyet Bağı Nedir?

Özel hukukta ve kamu hukukunda zarar doğrucu bir eylem, işlem veya davranışın tazmin edilebilir bir mahiyet taşıması için illiyet bağı aranması gereken bir unsurdur. İdare hukukunda idarenin eylem ve işlemlerinden sorumlu tutulabilmesi için zararlar eylem veya işlem arasında bir illiyet bağının bulunması olmazsa olmaz bir şarttır (Gözler, 2002: 645). Hatta idare hukukunda, idarenin eylem veya işlemleri sonucu oluşan zararların tazmini açısından dolaylı bir ilişki yerine zararlar idarenin eylem veya işlemi arasında doğrudan bir ilişki kurulması gerekmektedir (Gözübüyük, 2010: 316).

Özel hukukta ise, haksız fiil sebebiyle bir zararı tazmin borcunun doğabilmesi, söz konusu haksız fiille zarar arasında bir illiyet bağının varlığına, diğer bir deyişle zararın o haksız fiilin neticesinde meydana gelmiş olmasına bağlıdır (Akıntürk ve Karaman, 2012: 91).

İlliyet bağı sebep sonuç bağı demektir. Buna göre, zarar dediğimiz sonuç buna sebep olan fiilden kaynaklanmalıdır. Haksız fiil faili ancak kendi fiilinin sonuçlarıyla ortaya çıkan zararlarından sorumlu tutulabilir (Kılıçoğlu, 2012: 299). Sorumluluk hukukunda illiyet bağı, failin fiiliyle ortaya çıkan zarar arasındaki doğrudan ilişkiyi ifade etmektedir. Failin davranışıyla zarar arasında bir ilişki kurulamadığı durumlarda tazmin sorumluluğu da ortaya çıkmamaktadır (Zevkliler, Ertaş, Havuççu, Aydoğdu ve Cumaloğlu, 2013: 219).

2.2. İlliyet Bağı Teorileri

Bir zararın ortaya çıkmasında birden çok sebep rol oynamış olabilir. Bu durumda, ortaya çıkan zararlar hangi sebep arasında sebep sonuç ilişkisi kurulacaktır? Bu, aynı zamanda zararın tazmin yükümlüsünü bulma yani, zarardan kimin sorumlu olacağını belirleme açısından da önemlidir.

Bu konuda doktrinde savunulan iki teori vardır: şart teorisi ve uygun illiyet teorisi.

2.2.1. Şart Teorisi

Felsefi açıdan sebep, sonucu meydana getiren şartlar bütünü olarak ele alınmaktadır Şart teorisi, ilke olarak, tabiat ve felsefedeki sebep kavramından hareket eder. Ancak, şart teorisi felsefi sebep kavramını, bir ölçüde genişletmiş, hatta değiştirmiştir. Zira felsefede, bir olayı meydana getiren şartlar bütününe sebep adı verilirken, burada şartlardan her biri sebep adını almaktadır (Eren. 1975: 21-22).

Şart teorisinde, ortaya çıkan her zarar bunun için zorunlu bulunan bütün fiillerle sebep sonuç ilişkisi içerisinde. Bu teoride, bir sonucun ortaya çıkmasında

bulunması gereken bütün şartlar aranmalıdır (Kılıçoğlu, 2006: 213). Şart teorisine göre, bir olayın varlığı, zorunlu bir biçimde bu olayı meydana getiren her şartın varlığına bağlıdır. Bu şartlardan biri mevcut olmadığı takdirde, olay meydana gelmez (Eren. 1975: 22). Bu görüş, hukukta sorumluluk doğuran nedensellik ile mantiki nedenselliği özdeş kabul etmektedir (Oğuzman ve Öz, 2012: 43-44).

Haksız fiil ile zarar arasında söz konusu olabilecek mantiki illiyet bağı çok geniş sınırlar içinde ortaya çıkabilir. Mantiki illiyetin hangi ölçüde hukuki sorumluluğa esas teşkil edebileceğini belirlemek gerekir (Reisoğlu, 2012: 175). Örneğin A, otomobiliyle işine gitmekte olan B'ye çarpmış ve kolunun kırılmasına sebep olmuştur. B gerekli tedaviyi yaptırmak üzere hastaneye giderken ikinci bir kaza olmuş ve B ölmüştür. Mantiki açıdan B'nin ölümü ile A'nın ona çarpması arasında bir sebep sonuç ilişkisi mevcuttur. Ancak, hukuki açıdan B'nin ölümünden A'yı sorumlu tutmak adil midir?

Şart teorisi zararlı illiyet bağının kurulmasında belirsizliklere yol açabilecek nitelikte görüldüğünden eleştirilmektedir. Zira, bir zararın çok uzak sebeplerden dahi sorumlu tutulma tehlikesi ortaya çıkmaktadır (Kılıçoğlu, 2006: 214). Şart teorisinin bugün itibarıyla pek bir taraftarı kalmamıştır (Oğuzman ve Öz, 2012: 43).

2.2.2. Uygun İlliyet Teorisi

Uygun illiyet teorisine göre, zarar ile haksız fiil arasında hukuki açıdan illiyetin varlığını kabul edebilmek için, söz konusu haksız fiilin genel hayat tecrübesine, olayların normal akışına göre böyle bir zarara yol açabilmesi gerekir (Reisoğlu, 2012: 175). Objektif olasılığa ve hayat tecrübesine göre haksız fiilin mümkün olan sonuçlarından fail sorumlu tutulmaktadır. Yaşam deneyimlerine göre, bir fiilin olayların normal akışında meydana getirebileceği zararlarla olan mantiki nedensellik bağına uygun illiyet bağı denmektedir.

Bir zarara sebebiyet veren birden fazla fiil varsa bunlar arasında en uygun olanıyla illiyet bağı kurulmalı ve sorumluluk tespit edilmelidir (Kılıçoğlu, 2012: 299). Zarara hangi fiilin neden olduğu araştırılırken hâkimin yaşam deneyimi olan tarafsız bir kişi gibi hareket etmesi gerekmektedir (Oğuzman ve Öz, 2012: 44).

Uygun illiyet teorisi, önceleri hâkim teori olan şart teorisinin, bilhassa özel hukukta sorumluluğu büyük ölçüde genişletmesi ve bazı yönlerden yetersiz kalması nedeniyle ortaya atılmış, hakkaniyet düşüncelerine ve pratik ihtiyaçlara dayanan bir teoridir. Uygun illiyet teorisinin amacı, bir davranış veya olayın meydana getirdiği zararlı sonuçlardan hangisinin, ne ölçüde zarar verenin sorumluluk alanına girdiğini tespiti yarayan objektif ölçüler koymaktır (Eren. 1975: 58-59).

2.3. Sebeplerin İçtimaı

Haksız fiil sonucu oluşan zararın birden fazla sebebe dayandığı durumlarda sebeplerin içtimaı (illetlerin toplanması) olgusu ortaya çıkmaktadır. Sebeplerin

içtimai zararın, böyle bir sonucu meydana getirmeye mahiyetleri itibariyle elverişli şartların fiilen bir araya gelerek gerçekleşmesi halinde söz konusu olur. Burada gerçekleşen türden bir zararı meydana getirmeye mahiyetleri itibariyle genel olarak elverişli birden çok sebep bir araya gelmiş, zararlı sonucun doğmasına fiilen katkıda bulunmuştur (Eren. 1975: 148). Sebeplerin içtimai başlığı altında; ortak illiyet, yarışan illiyet ve seçimlik illiyet olmak üzere üç ayrı ihtimal bulunmaktadır.

2.3.1. Ortak İlliyet

Tek başına bulunduğu zaman zararı meydana getiremeyip, birden çok sebebin bir araya gelmesiyle zarar meydana geliyorsa ortak (müşterek) illiyet söz konusudur. Sebeplerden birinin kendi başına zararı meydana getirememesinden dolayı bu illiyete 'zorunlu içtima' adı da verilmektedir (İnan, 1979: 294-295). Ortak illiyetten bahsedebilmek için bir zararın birden fazla sebebe dayanması veya en azından her birinin ortaya çıkan sonuca önemli katkıda bulunması gerekir (Tekinay, 1979: 461). Örneğin, demir bir kasanın üç hırsız tarafından taşınması gibi.

Ortak illiyetin söz konusu olduğu durumlarda failer arasında müteselsil sorumluluk ortaya çıkmaktadır.

2.3.2. Yarışan İlliyet

Birden fazla sebepten her biri tek başına, diğeri olmaksızın zararı doğurmaya elverişli ise yarışan (müterafik) illiyet söz konusudur (Kılıçoğlu, 2012: 303). Örneğin, A, B'nin arabasına bomba koyuyor. Bu bombanın patlaması B'nin ölümü için yeterli olduğu halde bundan habersiz C'de B'nin arabasına bomba koymuş ve bombalar aynı anda patlamıştır. Bu durumda yarışan illiyet ortaya çıkmakta ve failerin müteselsil sorumluluğu oluşmaktadır.

2.3.3. Seçimlik İlliyet

Birden fazla sebepten birisi zararı doğurmaya elverişli olmakla birlikte bunlardan hangisinin zararı oluşturduğunun tespit edilemediği durumlarda seçimlik (alternatif) illiyet söz konusu olmaktadır (İnan, 1979: 296). Örneğin, bir otel odasına hizmet eden iki hizmetçiden hangisinin eşyayı çaldığının tespit edilememesi gibi. Bu durumda sebepler bir bütünlük arz etmiyorsa sorumluluk doğmaz. Ancak, failerin fiilleri bir bütünlük arz ediyorsa failerin hepsi müteselsil sorumlu olur. Bir şahsa birkaç kişinin saldırmaları sonucu yaralanması halinde saldıran kişi tespit edilememişse failerin tamamı müteselsil sorumlu olurlar.

2.4. İlliyet Bağının Kesilmesi

Failin ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulması için gerekli olan illiyet bağı bazı durumlarda ortadan kalkmaktadır. Yani, faille zarar arasındaki sebep sonuç ilişkisi kesilmektedir (Eren. 1975: 174). Bu durumlarda, doğal olarak faili oluşan zarardan hukuken sorumlu tutmak mümkün değildir.

İlliyet bağıni kesen üç genel sebep vardır. Bunlar; mücbir sebep, üçüncü kişinin ağır kusuru ve zarar görenin ağır kusurudur.

2.4.1. Mücbir Sebep

Mücbir sebep, kişinin kendisi ve işletmesi dışında gelişen, öngörmesi, önlem alınması mümkün bulunmayan olaylardır. Bu olaylar genellikle tabiat olayları şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Deprem, heyelan, yıldırım düşmesi vb. Vuku bulmanın öngörülememesi ve sonuçlarına karşı konulamaması mücbir sebebin iki asli unsurunu oluşturmaktadır (Atay ve Odabaşı, 2010: 208).

Mücbir sebeplerin söz konusu olduğu durumlarda ortaya çıkan zararlardan da sorumluluk bahis mevzu olmamaktadır. Mücbir sebep, kural olarak, sorumlu şahsın kusurunu bertaraf eder. Kusurun başladığı yerde mücbir sebep, mücbir sebebin başladığı yerde kusur sona erer (Eren. 1975: 185). Örneğin, karayolunda seyreden otobüsün çığ düşmesi sonucu devrilmesi ve otobüste bulunan insanlara ve eşyalarına zarar vermesinde bir mücbir sebep söz konusudur.

2.4.2. Üçüncü Kişinin Ağır Kusuru

Zararın doğumuna üçüncü kişinin ağır kusuru sebebiyet vermişse, failin fiili ile zarar arasındaki illiyet rabitası kesilir. Örneğin, A'nın B'yi ittirmesi sonucu B'nin C'ye çarpmasıyla C'nin düşüp ayağını kırması olayında B ile C'nin ayağının kırılması arasındaki illiyet bağı A'nın ağır kusuru nedeniyle kesilmektedir.

İlliyet bağıni kesilebilmesi için, üçüncü şahsın kusuru, uygunluk yönünden zararlı sonucun tek ve münhasır sebebi olarak gözükmelidir. Bunun için de, illiyet bağıni kesen bir sebep olarak üçüncü şahsın kusur yoğunluğu, ilk sebebin arz ettiği yoğunluktan daha ağır olmalıdır (Eren. 1975: 202).

2.4.3. Zarar Görenin Ağır Kusuru

Burada zarar görenin herhangi bir kusuru değil, kast veya ağır ihmal derecesindeki ağır kusuru söz konusu ise, failin fiiliyle zarar arasındaki illiyet bağı kesilmiş olur (Kılıçoğlu, 2012: 304). Örneğin, A'nın evine hırsızlık için giren B, A'nın kendisini fark edip takip etmesi üzerine kaçarken pencereden düşüp zarar görmüşse zarar görenin ağır kusuru nedeniyle illiyet bağı kesilmektedir.

3. SAYIŞTAY HESAP YARGISININ KONUSU

1982 Anayasasına göre Sayıştay yargısal anlamda, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir. Anayasanın 164. maddesine göre de, Sayıştayın yargısal fonksiyonu "hesap yargılaması" olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle idare hukukunda Sayıştay, hesap mahkemesi olarak tasnif edilmektedir (Gözübüyük, 2010: 61).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde yer alan "Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir." şeklindeki düzenleme ile de, Anayasada yer alan kesin hükme bağlama fonksiyonu tanımlanmakta ve Sayıştay hesap yargısının konusu ortaya konmaktadır.

Ülkemizde, Sayıştay yargılamasının konusunun ne olduğu hususunda geldiğimiz nokta itibariyle biri geniş diğeri dar anlamda olmak üzere iki farklı kavram ortaya çıkmaktadır. Geniş anlamda "hesap ve işlemler", dar anlamda ise, "kamu zararı" Sayıştay yargılamasının konusunu oluşturmaktadır (Kuluçlu, 2011: 72). Sayıştay hesap yargısının konusunu oluşturan hususların ortaya konulması illiyet bağının yani sebep sonuç ilişkisinin anlaşılması açısından önemlidir.

3.1. Geniş Anlamda Sayıştay Hesap Yargısının Konusu

Anayasanın 160. maddesinde "sorumluların hesap ve işlemleri", 5018 sayılı Kanun'da "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesi" Sayıştay hesap yargısının konusunu oluşturmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ise, "sorumluların hesap ve işlemleri" ifadesi ile birlikte "kamu idarelerinin hesap ve işlemleri" ifadesi de geçmektedir. Bu düzenlemeler geniş anlamda Sayıştay hesap yargısının konusunu oluşturmaktadır.

Mevzuatta yer alan ve hesap ve işlemleri kamu idarelerine veya sorumlulara izafe eden söz konusu düzenlemeler, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na hâkim olan bir düşüncenin devamıdır. Esasen, bu ifadelerin 5018 sayılı Kanun çerçevesinde getirilen kusur sorumluluğu prensibi doğrultusunda mevzuatta yer almamaları gerekirdi. Zira, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kusursuz sorumluluğu esas almakta ve sorumlu olarak nitelendirilen tahakkuk memuruna ve saymana ortaya çıkan bütün mevzuata aykırı uygulamalar için tazmin yükümlülüğü getirmekteydi. Bu nedenle 5018 sayılı ve 6085 sayılı Kanunların sistematüğinde sorumluların bir bütün olarak yılı hesabından (mesela 2014 yılı) sorumlu tutulmaları mümkün değildir. Sorumlular ancak, kusurlarıyla meydana gelen mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucu oluşan zararlardan sorumlu olacaklardır.

3.2. Dar Anlamda Sayıştay Hesap Yargısının Konusu

Sayıştay uygulamasında, Sayıştay hesap yargısının konusu olarak gerek Anayasada gerekse de 5018 sayılı ve 6085 sayılı Kanun'larda "sorumluların hesap ve işlemlerinden" bahsedilmesinin pratik bir anlamı bulunmamaktadır. Çünkü, Sayıştay Daireleri 5018 sayılı Kanun'la birlikte bir bütün olarak sorumluların hesap ve işlemlerini değil bu hesap ve işlemlerden mevzuata aykırı olduğu denetçiler tarafından iddia edilen somut bir mali karar, işlem veya eylemi yargılayacaktır.

Bu husus, 6085 sayılı Kanun'un 7. maddesinde yer alan "Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür." şeklindeki düzenlemede açıkça görülmektedir. Dolayısıyla, Sayıştay hesap yargısında illiyet bağının mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ile ortaya çıkan zarar arasında kurulması gerekir.

Yerine getirdikleri denetim faaliyetleri, bazılarınca "ön inceleme" olarak kabul edilen (Gözübüyük, 2010: 61) bazılarınca da, savcıların ön hazırlık çalışmalarına benzetilen (Mutluer, Öner Kesik, 2007: 479) denetçiler tarafından, kendilerine havale edilen kamu idarelerinin mali karar, işlem veya eylemleri mevzuata uygunluk yönünden incelenmektedir. Söz konusu incelemeler sonucu kamu görevlilerinin kasıt veya ihmalleri sonucu kamu kaynağında artışa engel olduğu veya azalışa neden olduğu ileri sürülen hususlar "sorgu" konusu yapılmakta ve sorumluların yazılı savunmaları alınmaktadır.

Daha sonra, denetçi sorgusu ve sorumluların yazılı savunmaları üzerine denetçiler tarafından yapılan nihai değerlendirmeleri içeren "Yargılamaya Esas Raporlar" düzenlenmekte ve Sayıştay Daireleri, Rapora konu her bir mali karar, işlem veya eylemi kamu zararının unsurları açısından yargılamaktadırlar.

4. SAYIŞTAY HESAP YARGISI VE İLLİYET BAĞI

5018 sayılı Kanun'la birlikte kamu mali yönetiminde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulamasında esas olan kusursuz sorumluluk (sebeplilik sorumluluğu) kaldırılmıştır. Bunun yerine Borçlar Hukukunda esasları düzenlenen haksız fiil sorumluluğuna benzer düzenlemeler yapılmıştır. Borçlar hukukunda haksız fiil sorumluluğunun; hukuka aykırı bir davranış, kusur, zarar ve uygun illiyet bağı olmak üzere dört unsuru bulunmaktadır (Atamer, 1996: 24).

Kamu mali yönetiminde özel hukuktaki haksız fiil sorumluluğuna mukabil kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı ihdas edilmiştir. Haksız fiil sorumluluğu, özel hukukta borç doğuran kaynaklar arasında yer almaktadır (Zevkliiler, Ertaş, Havutçu, Aydoğdu ve Cumalıoğlu, 2013: 202). Dolayısıyla, kamu mali yönetiminde de, kamu zararı kamu görevlileri açısından borç doğuran bir hususiyet arz etmektedir.

4.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda İlliyet Bağı

5018 sayılı Kanun, "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" şeklindeki tanımlamasıyla kamu zararının haksız fiilde de yer alan üç unsurunu düzenlemektedir. Bunlardan; kasıt, kusur veya ihmal kusuru, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler hukuka aykırı bir

davranışı ve kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması ise zararı ifade etmektedir.

Kamu zararının üç önemli unsurunun yanında haksız fiil sorumluluğunda olmazsa olmaz şart olan illiyet bağı 5018 sayılı Kanun'da yer almamaktadır. Oysa, illiyet bağı kusur sorumluluğunda aranması gereken temel unsurlardan birisidir. Bu nedenle, kamu zararının unsurları arasında yer alması gereken illiyet bağı kavramı 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'yla düzenlenmiştir.

Esasen, 5018 sayılı Kanun'a göre Sayıştay, kamu zararını tespit mercilerinden sadece birisidir. Sayıştay hesap yargısında mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler sonucu oluşan bir zararın sorumlusuna tazmin ettirilebilmesi için illiyet bağı aranmasına mukabil diğer mercilerin kamu zararı tespitleri için böyle bir unsurun en azından mevzuat düzeyinde aranmaması, ayrıca üzerinde durulması gereken bir konudur.

İlliyet bağı, 5018 sayılı Kanun'da açıkça zikredilmemekle birlikte 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde; iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması, mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması, transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması, iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması ve mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması hususlarının kamu zararının belirlenmesinde esas alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Söz konusu hususlar ortaya çıkan kamu zararının muhtemel sebepleri arasında sayılmıştır.

4.2. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda İlliyet Bağı

Kamu mali yönetiminde haksız fiil sorumluluğuna benzer düzenlenen kamu zararının illiyet bağı unsuru Sayıştay Kanunu ile getirilmektedir. Genel olarak 6085 sayılı Kanun kamu zararının tanımı hususunda 5018 sayılı Kanuna atf yapmak suretiyle Sayıştay denetimlerinde ve Sayıştay hesap yargısında 5018 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeleri esas almıştır.

6085 sayılı Kanun'a göre sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdürler. 6085 sayılı Kanun, illiyet bağı ilamlarda aramaktadır. Bu nedenle Sayıştay Dairelerinin tazmin kararlarının mutlaka illiyet bağı içermesi gerekir. Diğer taraftan kamu idarelerini denetçiler incelemekte ve yargılamaya esas raporlar da denetçiler tarafından düzenlenmektedir.

4.2.1. İlliyet Bağı Açısından “Denetleme” ve “Yargılama”

Sayıştay işleyişinde denetçiler, kamu idarelerini denetlemeleri sonucunda mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerden kamu zararı oluştuğunu ileri sürdükleri

durumlarda sorumluların “Sorgu” olarak adlandırılan yazıyla savunmalarını almaktadırlar. Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 44. maddesine göre de denetim sırasında mevzuata uygun bulunmayan işlemlerden kamu zararına yol açtığı tespit edilen işlemlerin yer aldığı belgelerin denetçiler tarafından alınması ve kamu zararına neden olan kamu görevlilerinin sorumluluklarının belirlenmesi gerekir. Aynı şekilde mezkûr Yönetmeliğin 43. maddesine göre de, denetçiler tarafından yargılamaya esas raporlar düzenlenirken mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ile kamu zararı arasındaki illiyet bağının kurulması gerekir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 44. maddesinin 5. fıkrasına göre de, sorgularda; denetlenen kurumun adı, ilişkili belgelerin tarih ve numarası, kamu zararı tutarı, kamu zararına neden olan sorumluların adı ve soyadı ile unvanları tablo halinde gösterilmelidir. İlliyet bağı açısından, sorgularda yer alan ve “ilişkili belgeler” olarak adlandırılan kanıtlayıcı belgeler kamu zararının mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla denetimlerde illiyet bağı aranırken kanıtlayıcı belgelerle ortaya çıkan zarar arasındaki sebep sonuç ilişkisi kurulmalıdır. Uygulamada, denetçiler tarafından düzenlenen “Sorgular” Yönetmeliğe uygun yazıldığı takdirde illiyet bağını içermektedir.

Kanıtlayıcı belgeler (ilişkili belgeler) kavramını da, ödeme emri belgesi, muhasebe işlem fişi gibi temel harcama belgeleri olarak dar bir şekilde anlamak yerine mali karar, işlem veya eylemlere ilişkin tutanaklar, faturalar, muayene ve kabul komisyon tutanakları, denetçiler tarafından yapılan fiili tespitler ve benzerlerini kapsayacak şekilde geniş yorumlamak gerekir. Mevzuata aykırı bir şekilde bu ve benzeri belgelerle kamu zararına yol açan sorumlular tazminle yükümlü olmaktadır. Örneğin, sözleşme ile 5 kalem mal alınması gerekirken 3 kalem mal alınması veya alınan malzemelerin sözleşme ile taahhüt edilen vasıfları taşımaması durumunda muayene ve kabul komisyonu üyelerinin ortaya çıkan kamu zararından doğrudan sorumlulukları bulunmaktadır.

İlliyet bağının, hukuki sorumluluğu kurucu ve hukuki sorumluluğun sınırlarını belirleme açısından iki önemli fonksiyonu vardır (Eren, 1973:3). Sayıştay hesap yargısında Sayıştay Daireleri ve Sayıştay Temyiz Kurulu, sorumluların mali karar, işlem veya eylemleri sonucu oluşan kamu zararlarına neden olan illiyeti nihai olarak karara bağlayacaklardır. Bu kararlar aynı zamanda, söz konusu kamu zararından sorumlu olanların kimler olacağını ve sorumluluklarının sınırını göstermektedir. Bu nedenle, denetçiler tarafından kurulan illiyet bağının yargılama aşamasında Sayıştay Daireleri veya Sayıştay Temyiz Kurulu kararıyla genişletilmesi veya daraltılması mümkündür.

Kamu mali yönetiminde gelir, gider, taşınır, taşınmaz ve benzeri mali nitelikteki işlemler kamu görevlileri arasındaki görev ve yetki paylaşımıyla yürütülmektedir. Bu nedenle kamu mali yönetiminde mali nitelikteki karar, işlem veya eylemler sonucu bir kamu zararı oluşabilmesi için birden fazla sebebin bir araya gelmesi gerekir. Bu da bizi, ortak illiyet kavramına götürmektedir. Ortak illiyette tek başına bulunduğu

zaman zararı meydana getiremeyip, birden çok sebebin bir araya gelmesiyle bir zararın meydana gelmesi durumu söz konusudur.

Ortak illiyetin söz konusu olduğu durumlarda failer arasında müteselsil sorumluluk ortaya çıkmaktadır (Kılıçoğlu, 2012: 303). Özel hukukta, müteselsil sorumluluğun kaynaklarından birisi de kanunlardan doğan müteselsil sorumluluktur (Akin, 2011: 735). Sayıştay hesap yargısında da kamu mali yönetimindeki sistematığın bir yansıması olarak kamu zararından sorumluluk ortak illiyet çerçevesinde müteselsil sorumluluktur. Örneğin, kamu idaresi bütçesinden bir giderin yapılabilmesi için gerçekleştirme görevlisi başta olmak üzere harcama yetkilisinin ve duruma göre diğer kamu görevlilerinin yapmaları gereken bir dizi işlemler bulunmaktadır. Bu işlemlerden birisinin bulunmadığı durumlarda bütçeden bir gider yapılamaz.

4.2.2. İlliyet Bağı ve Kamu Zararının Oluşumunda Tahdidi Sebepler Sorunu

Yukarıda ifade edildiği üzere 5018 sayılı Kanun'la kamu zararının belirlenmesinde esas alınması gereken muhtemel sebepler bizzat Kanun Koyucu tarafından sayılmaktadır. Danıştay İkinci Dairesi bir kararında, kamu zararına sebep olan hususların 5018 sayılı Kanun'da sayılanlarla sınırlı olduğunu belirtmektedir. Öyle ki Danıştay söz konusu Kararında, kamu malına zarar verilmesi, kamu görevlilerinin hukuka aykırı eylemleri nedeniyle kişilere verdikleri zararın kamu tarafından ödenmek zorunda kalınması ya da mevzuatta ödenmesi öngörülmekle birlikte mevzuatın yorumunda hataya düşülmek veya ihmal ve kasit yoluyla fazla ödeme yapılması hallerini dahi kamu zararı olarak kabul etmemiştir (Danıştay, 2011).

Kamu zararı; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilebilmektedir. Sayıştay, kamu zararını tespit mercilerinden birisidir. Sayıştayın söz konusu tespitleri "kesin hükme bağlama" olarak nitelendirilmektedir. Sayıştayın dışında kalan ve kendilerine kamu zararını tespit yetkisi verilen mercilerin kamu zararının oluşumunda illiyet bağı aramaları 5018 sayılı Kanun'da zorunlu kılınmamıştır. Bunun yerine kamu zararını oluşturan muhtemel nedenler sayılmıştır. Mevzuata aykırı mali karar, işlem veya eylemle zarar arasındaki illiyet bağı kurma zorunluluğu bu şekilde aşılıp çalışılmıştır.

Sayıştay denetimleri ve hesap yargısı açısından, 5018 sayılı Kanun'la zikredilen ve kamu zararının oluşumunda esas alınması gereken olası sebeplerin bağlayıcı olmadığı düşünülmektedir. Söz konusu olası sebepler duruma göre denetçiler veya Sayıştay Daireleri için yol gösterici olmakla birlikte sınırlayıcı değildir. Zira, 6085 sayılı Kanun'la Sayıştay hesap yargısında illiyet bağı kavramı ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulabilmek için şart kılınmıştır. Dolayısıyla, kamu görevlisinin mevzuata aykırı mali karar, işlem veya eylemleri ile oluşan zarar arasında sebep sonuç ilişkisi kurulduğu takdirde tazmin sorumluluğu doğmaktadır. Aksi bir anlayış, hem Sayıştay hesap yargısına Anayasa ile verilen yargılama yetkisini sınırlama hem de çeşitli sebeplerle ortaya çıkan kamu zararlarının sonuçsuz kalmasına yol açacaktır.

4.2.3. Sayıştay Hesap Yargısında İlliyet Bağını Kesen Sebepler

Kamu mali yönetiminde, kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile kamu kaynağındaki artışa engel veya eksilmeye neden olunması arasında bir sebep sonuç ilişkisi bulunmalıdır (Akyılmaz, 2011: 66). Hayatın olağan akışı içerisinde sebep sonuç ilişkisini kesen veya etkilerini azaltan birtakım olaylar ortaya çıkmaktadır.

Türk doktrininde ve uygulamasında hukuki illiyete ilişkin olarak “uygun illiyet teorisi” benimsenmekte ve uygulanmaktadır (Reisoğlu, 2012: 175). Uygun illiyet teorisine göre, zarar ile haksız fiil arasında hukuki açıdan illiyetin varlığını kabul edebilmek için söz konusu haksız fiilin hayat tecrübelerine ve olayların normal akışına göre zararı ortaya çıkarabilmesi gerekir. Ortaya çıkan zararlar davranış arasındaki illiyet bağı; mücbir sebep, üçüncü kişinin ağır kusuru veya zarar görenin ağır kusuru sonucu kesilebilmektedir.

Sayıştay hesap yargısında da, sorumluların karar, işlem veya eylemleri ile oluşan kamu zararı arasındaki sebep sonuç ilişkisinin mücbir sebep, üçüncü kişinin ağır kusuru veya zarar görenin ağır kusuru sonucu kesilmesi mümkündür. Bu durumlarda ortada somut bir kamu zararı bulunmakla birlikte bu zararın illiyet bağının kurulamaması nedeniyle sorumlulara tazmin ettirilme olanağı bulunmamaktadır.

Deprem nedeniyle bir kamu malının zarar görmesi nedeniyle kamu görevlilerinin mücbir sebep nedeniyle tazmin sorumluluğu doğmamaktadır. Ancak, burada da somut olayda kamu görevlilerine atfedilebilecek herhangi bir kusurun bulunmaması gerekir. Zira, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu bir kararında, birinci derece deprem bölgesi olan Erzincan’da gerekli inceleme ve tetkikler yapılmaksızın özel bir kişiden alınan binanın lojman olarak kullanılırken depremde yıkılması üzerine tazminat ödenmesine karar vermiştir (Danıştay, 1997).

Üçüncü kişinin ağır kusurunun söz konusu olduğu durumlarda da, kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi ile kamu zararı arasındaki illiyette ortadan kalkmaktadır. Örneğin, hak edişi düzenleyen teknik personelin yüklenici ile anlaşarak yapılmayan işleri yapılmış gibi göstermesi veya teknik ve uzmanlık gerektiren bazı iş kalemlerinde usulsüzlük yapması halinde yalnızca hak edişe ait ödeme emrini imzaladıkları için harcama yetkilisini ve gerçekleştirme görevlisini sorumlu tutmak doğru olmayacaktır.

İlliyet bağını kesen sebepler arasında gösterilen zarar görenin kusuru, kamu mali yönetiminde de önem arz etmektedir. Kamu mali yönetiminde ortaya çıkan kamu zararında genel olarak vatandaşların özelde de, kamu idarelerinin zararı söz konusudur. Bu açıdan, kamu görevlilerinin mali karar, işlem veya eylemleri sonucu oluşan kamu zararları sistematik ve yapısal olarak kamu idaresinden kaynaklanıyorsa bu durumda da illiyet bağı kesilmektedir. Burada, kamu görevlisinin kişisel

kusurundan ziyade kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesinde, işleyişinde ve teşkilatlanmasında karşımıza çıkan hizmet kusuru kavramı öne çıkmaktadır (Akyılmaz, 2011: 74).

Bu noktada, önemle vurgulamak gerekir ki kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile ortaya çıkan kamu zararı arasındaki ilişki her olayda titizlikle incelenmelidir. Kusur sorumluluğunda yargısal fonksiyonun bir işlevi de budur.

4.2.4. Sayıştay Hesap Yargısında İlliyet Bağının İşlevi

Modern hukuk sistemlerinde olduğu gibi ülkemizde de, idare hukukunda (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2011: 367) ceza hukukunda (Özgenç, 2006: 204) ve özel hukukta (Akıntürk ve Karaman, 2012: 91) illiyet bağı sorumluluk açısından olmazsa olmaz bir şarttır. Sayıştay hesap yargısında da kamu görevlilerinin mali sorumluluğu için illiyet bağı şart kılınmıştır.

Uygun illiyet bağı teorisinin, sorumluluğu kurucu ve sınırlayıcı olmak üzere, iki çeşit fonksiyonu vardır Teori, sorumluluğu kurma yönünden, 'Sorumluluğu Kuran İlliyet' sorumluluğu sınırlama yönünden de 'Sorumluluğu Sınırlayan İlliyet' adını almaktadır (Eren, 1975: 54). Sayıştay hesap yargısında da, kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile kamu zararı arasındaki illiyet bağının tespiti söz konusu kamu zararından kimlerin ve hangi oranda sorumlu tutulacaklarını belirleyecektir.

4.2.4.1. Sorumluluğu Kuran İlliyet

Sorumluluğu kuran illiyette, bir zarara sebebiyet veren şahsın genel olarak bu zarardan sorumlu olup olmayacağı belirlenir. Sorumluluk olgusu ile zarar görenin hukuken korunan bir varlık ya da değerinin ihlâli arasındaki bağa, Sorumluluğu Kuran İlliyet Bağı denir. Bu tür illiyet bağında, hukuki bir değeri ihlâl ederek zarara yol açan fiilin veya sorumluluğu doğuran diğer bir olayın, bu ihlâl ve zararın uygun sebebi sayılıp sayılamayacağı belirlenir (Eren, 1975: 54).

Kamu mali yönetiminde farklı unvanlarda ve çeşitli yetkilerle donatılmış görevliler bulunmaktadır. Bunlar, görevleri gereği mali karar, işlem veya eylem tesis etmektedirler. Söz konusu karar, işlem veya eylemler sonucu kamu zararı oluştuğu takdirde uygun illiyet bağı açısından bu zarara sebebiyet vermeye elverişli karar, işlem veya eylemlerin tespit edilmesi gerekir. Daha sonra da bu karar, işlem veya eylemin ortaya çıkmasında aktif rol oynayanların belirlenmesi gerekir.

Örneğin, memurlara özel hizmet tazminatı ödenmesindeki temel esaslar ve oranlar 657 sayılı Kanun'un 152. maddesi ve buna istinaden çıkarılan 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Bu düzenlemelere uygun olarak da kamu idareleri tarafından yıllar itibarıyla kendi personeline uygulanacak esaslar ve

oranlar Cetveller şeklinde belirlenmektedir. Bu cetveller Müsteşar, Strateji Geliştirme Başkanı ve İç Kontrol Daire Başkanı tarafından imzalanmaktadır. Bu Cetvellere göre de personele ödemeler harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri tarafından ödenmektedir. Bu Cetvellerde mevzuata aykırı bir husus yer aldığı takdirde illiyet bağı açısından kamu zararından harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri ile birlikte bu cetvelleri imzalayan Müsteşar, Strateji Geliştirme Başkanı ve İç Kontrol Daire Başkanını da sorumlu tutmak gerekecektir. Çünkü söz konusu cetveller ile ortaya çıkan kamu zararı arasında doğrudan sebep sonuç ilişkisi bulunmaktadır.

Sayıştay hesap yargısı açısından, 6085 sayılı Kanun, sorumluların; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlü olduklarını hükme bağlamıştır. Bu nedenle Sayıştay hesap yargısında kamu zararının hangi karar, işlem veya eylemler sonucu oluştuğu sorumluluk ilişkisinin kurulmasında önemli bir aşamadır.

4.2.4.2. Sorumluluğu Sınırlayan İlliyet

Sorumluluğu sınırlayan illiyette ise, sorumluluk kabul edildiği takdirde, zarara sebebiyet veren şahsın hangi sonuçlardan sorumlu olacağı söz konusu olur. Diğer bir deyişle, bu tür illiyet bağında, tazmin edilecek zararın kapsamını belirlemek suretiyle sorumluluğa makul bir sınır çizilmektedir (Eren, 1975: 54).

Kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlilerinin belirlenmesinden sonra bunların kamu zararından hangi oranda sorumlu olacaklarının belirlenmesi gerekir. Sayıştay hesap yargısında tazmin hükmedilen kamu zararlarıyla ilgili görevlilerin müştereken ve müteselsilen sorumluluklarına karar verilmektedir. Zarara ortak illiyetleri sonucu sebebiyet verenlerin müteselsil sorumlu olmaları doğaldır.

Uygulamada, öyle olaylar vardır ki bazen zararı ortaya çıkaran sebepler arasında yoğunluk farkı bulunmaktadır. Örneğin, belediye meclisi tarafından alınmış mevzuata aykırı bir kararın uygulanması sonucu oluşan kamu zararına sebebiyet verme açısından kararı alan meclis üyeleriyle bu kararı uygulayan diğer görevlilerin zarara sebebiyet veren davranışları bir değildir. Veya, kamu mali yönetiminde yetki yönünden alt düzeyde bulunan kamu görevlileri ile üst kademelerde yer alan ve yetki yönünden daha güçlü olan kişiler bir değildir. Bu nedenle gerektiğinde Sayıştay hesap yargısında, görevlilerin zarara sebebiyet veren davranışları arasında bir oranlama yapılması kusur sorumluluğu açısından daha adil olacaktır.

4.2.5. İlliyet Bağının İspatı

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 6. maddesine göre aksine bir hüküm bulunmadıkça, taraflardan her biri, hakkını dayandırdığı olguların varlığını ispatla yükümlüdür. Bu çerçevede haksız fiil ile zarar arasındaki uygun illiyet bağını ispat külfeti tazminat isteğinde bulunana aittir (Reisoğlu, 2012: 177).

Sayıştay hesap yargısında kural olarak mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemle zarar arasındaki illiyet bağına ispat külfeti Sayıştay denetçilerine ve Sayıştay Dairelerine aittir. Ancak, bazen fiil ile zararlı sonuç arasındaki illiyet o kadar açıktır ki bunun için ayrıca ispatına lüzum kalmaz (Tekinay, 1979: 469). Zaten, uygulamada Sayıştay denetçileri iddia ettikleri kamu zararına sebebiyet veren mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ile bu karar, işlem veya eylemlerin ortaya çıkmasında rol oynayan kamu görevlilerini “sorgu”larında açıkça göstermektedirler.

Kamu görevlileri, statüleri gereği üstlendikleri görevleri mevzuata uygun ve özenle yapmak zorundadırlar. Mevzuata uymayan ve özensiz yapılan işler nedeniyle bir zarar oluştuğu takdirde doğal olarak o zarara sebep olanların sorumluluğu doğacaktır. Örneğin, 10 günlük bir göreve giden personele 15 gün üzerinden harcırah ödenmesi halinde 5 günlük harcıraha tekabül eden tutarda kamu zararı oluşmaktadır. Söz konusu ödeme mevzuata uygun olarak görevlendirme yazısında yer aldığı üzere 10 gün üzerinden ödenseydi kamu zararı oluşmayacaktı. Bu nedenle ortaya çıkan zararlar bu ödemeyi yapanların davranışı arasında doğrudan sebep sonuç ilişkisi vardır.

Kamu mali yönetiminde bütün mali karar, işlem veya eylemler için düzenlenmesi gereken harcama belgeleri belirlenmiştir. Bu belgelerin mevzuata aykırılığı sonucu bir zarar oluştuğu takdirde bu belgeleri düzenleyenlerin sebep sonuç ilişkisi içerisinde tazmin yükümlülüğü doğmaktadır. Sayıştay açısından da, kamu zararına neden olan mali karar, işlem veya eylemlere ait ilişkili belgeler illiyet bağının maddi şartını oluşturmaktadır. Maddi şartta işlenen fiil ile meydana gelen zarar arasında maddi bir bağ, insan mantığının kavrayabileceği bir sebep sonuç ilişkisi olmalıdır (Tekinay, 1979: 469).

5. SONUÇ

Kamu mali yönetiminde 5018 sayılı Kanun’la birlikte, haksız fiil sorumluluğuna benzer bir sorumluluk şekli benimsenmiştir. Söz konusu sorumluluk kusur sorumluluğu olarak ifade edilmektedir. Kusur sorumluluğunun en önemli öğelerinden birisini fiil ile zarar arasındaki sebep sonuç ilişkisini gösteren illiyet bağı oluşturmaktadır.

İlliyet bağı Sayıştay hesap yargısında sorumluların mali karar, işlem veya eylemleri sonucu verdikleri kamu zararının kendilerine isnat edilebilmesi için olmazsa olmaz bir şarttır. Sorumluların mali karar, işlem veya eylemleri ile kamu zararı arasındaki sebep sonuç ilişkisi kurulmadığı takdirde tazmin yükümlülüğü de olmayacaktır. Aksi durumda, sebep sorumluluğu yani kusursuz sorumluluk ortaya çıkacaktır.

Sayıştay hesap yargısında, mevzuata aykırı mali karar, işlem veya eylemler kesin hükme bağlanırken illiyet bağının sorumluluk kurucu ve sorumluluğu sınırlayan

fonksiyonları etkin olarak kullanılmalıdır. Kamu mali yönetiminde, yetki ve sorumluluk dengesinin kurulması bir hedef olmakla birlikte henüz yeteri kadar bu dengenin olduğu söylenemez. En azından Sayıştay hesap yargısında kamu mali yönetiminde yetki kullanan kamu görevlilerinin kamu zararına sebebiyet veren davranışları arasında kurulacak illiyet bağı ile bu yetki ve sorumluluk dengesi kurulabilir.

Diğer taraftan, idari yargıda ve adli yargıda sorumluluk için şart kılınan illiyet bağı mahkeme içtihatlarıyla genel olarak belirlilik kazanmıştır. Sayıştay hesap yargısında da, illiyet bağı kavramının pratikteki yansımaları hem denetçiler hem de diğer kamu görevlileri açısından önemlidir. Sayıştayın bu konuda vereceği içtihatlar, kamu mali yönetiminde kusur sorumluluğu ilkesinin uygulanabilirliği bakımından yol gösterici olacaktır.

İlliyet bağı kavramı aynı zamanda kamu görevlileri açısından bir güvence teşkil etmektedir. Kamu görevlisinin mevzuata aykırı bir karar, işlem veya eylemi sonucu zarar ortaya çıktığı takdirde tazminle sorumlu tutulabilmesi için zararın kamu görevlisinin mevzuata aykırı bir karar, işlem veya eylemi sonucu oluşması gerekir. Bu bağ kurulamadığı durumlarda kamu görevlisinin tazmin yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akın, Levent (2011), “Yeni Borçlar Kanunu Düzenlemeleri Çerçevesinde Asıl İşverenin Müteselsil Sorumluluğunun Niteliği”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 60, Sayı: 4
- Akıntürk, Turgut ve Karaman, Derya Ateş (2012), Borçlar Hukuku, Beta Yayım, 19. Bası, İstanbul.
- Akyılmaz, Bahtiyar (2011), “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2
- Atamer, Yeşim M. (1996), Haksız Fiilden Doğan Sorumluluğun Sınırlandırılması, Özellikle Uygun Nedensellik Bağı ve Normun Koruma Amacı Kuramları, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Atay, Ender Ethem ve Odabaşı, Hasan (2010), Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- Eren, Fikret (1975), Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 361, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gözler, Kemal (2002), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref (2010), Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, 30. Bası, Ankara.
- İnan, Ali Naim (1979), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, A.Ü.H.F.Y: 435, Ankara.
- Kılıçoğlu, Ahmet M. (2006), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara.
- Kılıçoğlu, Ahmet M. (2012), Borçlar Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, 16. Bası, Ankara.
- Kuluçlu, Erdal (2011), “Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 82 (Temmuz-Eylül).
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 185, İstanbul.
- Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit ve Ercan, İsmail (2011), Anayasa Hukuku İdare Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, 13.Baskı, İstanbul.
- Oğuzman, M. Kemal, Öz, M. Turgut (2012), Borçlar Hukuku, Vedat Kitapçılık, Cilt: II, İstanbul
- Özgenç, İzzet (2006), Türk Ceza Hukuku Gazi Şerhi (Genel Hükümler), T.C. Adalet Bakanlığı, 3. Baskı, Ankara.

Reisoğlu, Safa (2012), Türk Borçlar Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım, 23. Bası, İstanbul.

Tekinay, Selahattin Sulhi (1979), Borçlar Hukuku, 4.Bası, Sermet Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2614, Hukuk Fakültesi No: 588, İstanbul

Zevkliler, Aydın, Ertaş, Şeref, Havutçu, Ayşe, Aydoğdu, Murat, Cumalıoğlu, Emre (2013), Borçlar Hukuku, Barış Yayınları, İzmir.

Danıştay İkinci Dairesi (2011), 21.11.2011 tarih ve E: 2011/10531, K: 2011/5633 sayılı Karar, [ttp://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet](http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet)

http://www.hukuki.net/ictihat/9611-372_hgk.asp, (Erişim Tarihi: 09.06.2014).

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (1997), 17.01.1997 tarih ve E: 1995/752, K: 1997/57 sayılı Karar, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>, (Erişim Tarihi: 10.06.2014).