

# KAMU ZARARI KAVRAMI VE KAMU ZARARINDA ZAMANAŞIMI

Kamu kaynaklarının ekonomik, etkin, verimli ve uluslararası standartlara uygun kullanılması günümüz kamu yönetimi ve yönetişiminin vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Türk İdare Hukuku'nda idari denetim kapsamında esas ve usule ilişkin önemli değişiklikler getirmiştir.<sup>1</sup> Kamu zararı ve tahsili usulüne ilişkin mevzuata getirilen sözkonusu yapısal ve kavramsal yenilikler uygulayıcılar açısından tereddütlere sebep olduğu cihetle, bu alanda özellikle içtihadi ve doktriner gelişmelere fazlaca ihtiyaç duyulmaktadır. Bu meyanda, Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay içtihatları ile meseleye hukuk içi interdisipliner yaklaşım sergileyen akademisyenlere önemli görevler düştüğü kanaatindeyim. Kamu zararının tahsili sürecini düzenleyen mevzuatın genel hükümlere atıf yapan maddeleri, konuya iktisat ve kamu yönetimi bilimlerinin yanında kamu zararının hukuki niteliği olan haksız fiil ve haksız fiil sorumluluğuna ilişkin Borçlar Hukuku perspektifinden yaklaşmayı da zaruri kılmaktadır. Zira araştırma konumuz olan bu alan İdare Hukuku ile Borçlar Hukuku'nun iç içe geçtiği sui generis niteliği haiz bir denetim aşamasıdır.

Kamu zararını oluşturan idari işlem veya eylemin bir haksız fiil olarak irdelenmesi, sözkonusu zarar faili kamu görevlisi lehine işleyecek olan zamanaşımı sürelerinin başlama zamanını tespitinde gereklidir. Nitekim kamu görevlisinin, lehine işlemiş zamanaşımı süresinin sağladığı güvenceden yararlanması doğal ve gereklidir. Kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlisinin sorumluluğuna gidilmesi etkin ve verimli kamu yönetimi açısından önemli olmakla birlikte, kamu görevlisinin görevini mütemediyen dava tehdidi altında yürütmemesi ve insiyatif alabilmesi adına bir takım koruma mekanizmalarına sahip olması gerekmektedir. Bu mekanizmalardan biri kamu görevlilerini kişilerin dava tehdidinden ari kılan "Memurlar ve di-

**Yasir GÖKÇE**

Üçüncü Katip, Meslek Memuru,  
Dışişleri Bakanlığı

1 **Akyılmaz**, Bahtiyar, "Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Rücu", İÜHFM C. LXIX, S.I-2, s. 61-78., 2011, s.61



ğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir” hükmünü amir Anayasa’nın 129. maddesinin 5. fıkrası olup, bir diğeri ise zamanaşımı müessesesidir. Gerçekten de zamanaşımı süresinin varlığı ve önemi, kamu görevlisinin kusurlu olsun olmasın gerçekleştirdiği eylem ya da işlemlerinden dolayı uzun yıllar tedirginlik yaşamaması ve motivasyonunu kaybetmemesi, kendini haklı kılacak bir takım belge veya diğer ispat araçlarını uzun yıllar muhafaza etmek zorunda bırakılmaması ve çok geçmişte kalan olaylardan dolayı uyumsuzluğun sürdürülmesinde kamu yararı bulunmamasına dayandırılabilir.<sup>2</sup>

Yukarıda kayıtlı mülhazalar çerçevesinde, bu çalışmada kamu zararını tanımlayan hukuki çerçeveye yer verilecek, kamu zararının unsurları bir haksız fiil olarak irdelenecek ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu genel hükümlerinde ve diğer mevzuatta yer alan zamanaşımı süreleri, sözkonusu sürelerin işlemeye başlama zamanı özelinde incelenecektir.

#### KAMU ZARARINA İLİŞKİN YASAL ÇERÇEVE

Kamu görevlisinin eylem ve işlemlerinden dolayı zarar gören kişilerin sözkonusu zararlarını idareden talep edebileceklerine ilişkin Anayasal dayanak Anayasamızın 125. maddesinin son fıkrasıdır. Sorumluluğun sadece kusura dayanmayacağını, “idarenin objektif sorumluluğunun” da bulunduğu ilkesini<sup>3</sup> savunan sözkonusu fıkra “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” hükmünü amirdir. Bununla birlikte, Anayasa’nın 129. maddesinin 5. fıkrası uyarınca idare kusursuz sorumluluk çerçevesinde tazmin etmek durumunda kaldığı sözkonusu zarardan dolayı, sorumlu kamu görevlisine rücu edebilir.

Keza, Anayasa’nın anılan maddesine paralel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13. madde-

si “Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar... Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır” hükmünü amirdir. Bunun yanısıra, kamu idarelerinde görevli memurların, kullanımlarındaki taşınır ve taşınmazların korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri almamaları nedeniyle Devlete verdikleri zararlar ile kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilere verdikleri zararlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13. maddesi uyarınca çıkarılan “Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik” mevcuttur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12. maddesi ise kamu görevlisinin idareye doğrudan verdiği zararlardan doğan sorumluluğunu düzenlemektedir: “Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.”

Bunlara ilaveten, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71. maddesinin son fıkrasına dayanılarak hazırlanan “Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” de kamu zararının tanımı, tespiti, sorumluları ve rücu yolları hakkında yasal çerçeveyi havidir.

#### KAMU ZARARI KAVRAMI VE UNSURLARI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71. maddesi kamu zararını “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda, kamu zararı kavramı kamu görevleri tarafından verilen tüm zararları değil, idari faaliyetleri çerçevesinde kusur-

2 **Tutumlu**, Mehmet Akif, *Türk Borçlar Hukukunda Zamanaşımı ve Uygulaması*, 2.baskı Ankara 2001, s.26.

3 İdarenin objektif sorumluluğu için bkz. **Karatoprak**, Ertuğrul, “Kamu ihalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları”, *Maliye Dergisi*, Sayı 160, Ocak -Haziran 2011, s.416.

ları ile verdikleri zararları kapsamaktadır.<sup>4</sup> Benzer bir tanıma 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinde "Mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıyla doğan zarar" ifadesiyle rastlanmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesine göre kamu zararı, Devlet memurlarının kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almamak suretiyle idareye verdikleri zarar olarak tanımlanabilir. Yine anılan Kanun'un 13. maddesine göre ise kamu zararı, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle kişilere verdikleri zararın idarece karşılanması sonucunda ortaya çıkan zarardır.

Sonuç olarak, yukarıda maruz her bir hükmün kamu zararının bir yönüne açıklık kazandırdığı düşünüldüğünde, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelikteki kamu zararı kavramı da göz önünde bulundurularak kamu zararına ilişkin şu tanıma ulaşılabilecektir: Kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu kendilerine teslim edilen devlet malını koruyamayarak ve/veya hizmet dışı kalmasına neden olarak doğrudan doğruya kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zarar; kasıt, kusur veya ihmallere kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda doğrudan doğruya kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zarar ve yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemek durumunda bırakılması sonucu dolaylı olarak kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zarar ifade etmektedir.<sup>5</sup>

Yukarıda kayıtlı kamu zararı tanımında yer alan unsurları, kamu zararının bir haksız fiil olduğu gerçeğiyle irdelenen kamu zararı kavramını daha anlaşılır kılacaktır: Kamu zararına sebebiyet veren davranış kamu görevlisinden südür etmiş olmalıdır. Kamu görevlisinden kaynaklanan sözkonusu davranış idari işlem olabileceği gibi bir idari karar veya idari eylem(sızlık) de olabilmektedir. Yine, kamu zararında zarara uğrayan süje idarenin malvarlığıdır. Diğer bir deyişle, kamu zararı idarenin tazminat ödemek zorunda bırakılması ya da taşınır bir malına zarar gelmesi gibi malvarlığında bir azalmayı ya da tahsil edilmesi gereken bir meblağın tahsil edilmemesi ya da kamu alacağının eksik alınması gibi malvarlığındaki bir artışa engel olunmasını ifade eder.<sup>6</sup>

Kamu zararı tanımındaki diğer bir unsur idarenin malvarlığında artışa engel olma veya eksilme şeklinde gerçekleşen kamu zararı ile kamu görevlisinin idari eylem, işlem ya da kararı arasında uygun illiyet bağının olmasıdır. Nitekim, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesi mücbir sebebi sözkonusu illiyet bağını sonlandıran bir sebep olarak saymaktadır.

Bunların yanısıra, kamu görevlisinin kamu zararına sebebiyet veren eylem, işlem ya da kararı hukuka aykırı olmalıdır. İdarenin eylem ve işlemlerinin kanunilik karinesinden yararlandığı cihetle, bir idari eylem, işlem ya da kararın hukuka aykırılığı ya yargı yeri tarafından ya da idare tarafından bizzat yapılan inceleme-araştırma-soruşturma neticesinde tespit olunabilecektir.<sup>7</sup> Keza, idarenin malvarlığında meydana gelebilecek artışın engel olunması ya da malvarlığında gerçekleşen eksilme şeklinde tezahür eden kamu zararı kamu görevlisinin kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliğinden kaynaklanmış olmalıdır. Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesi kastı "idare veya kişilere bile bile, isteyerek

4 Akyılmaz, s. 62

5 Kamu zararı kavramına ilişkin diğer bir tanım için bkz. Akyılmaz, s.63

6 Kuluçlu, Erdal, "Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 82, Temmuz-Eylül 2011, s.58.

7 Akyılmaz, s. 68



verilen zarar hali” olarak, ihmali “sorumlu olunan işlere gerekli özenin gösterilmemesi veya işlerin savsaklanması sebebiyle idare veya kişilerin zarara uğraması hali” olarak, tedbirsizliği ise “gerekli önlemlerin zamanında alınmaması veya eksik olarak alınması sonucunda idarenin veya kişilerin zarara uğraması hali” olarak tanımlamaktadır.

#### KAMU ZARARINDA ZAMANAŞIMI

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12. maddesinin 3. fıkrası kamu zararının sorumlu kamu görevlisine ödettilmesinde genel hükümlere atf yapmaktadır. Yine anılan Kanun’un 13. maddesi de “Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır” demek suretiyle genel hükümlere atfta bulunmaktadır. Keza, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 12. maddesine göre “Memurların bu Yönetmelik hükümlerine göre ödeyecekleri tazminat borçlarının zamanaşımına uğraması genel hükümlere tabidir.” Kamu zararlarının haksız fiil teşkil ettiği cihetle, genel hükümlerde Borçlar Kanunumuzun haksız fiillerde zamanaşımı müessesesini düzenleyen hükümlerine bakılması gerekmektedir.<sup>8</sup> 6098 sayılı Borçlar Kanunumuzun haksız fiillerde zaman aşımına ilişkin 72. maddesi “Tazminat istemi, zarar görenin zararı ve tazminat yükümlüsünü öğrendiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde failin işlendiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar. Ancak, tazminat ceza kanunlarının daha uzun bir zamanaşımı öngördüğü cezayı gerektiren bir fiilden doğmuşsa, bu zamanaşımı uygulanır” hükmünü öngörmek suretiyle iki ve on yıllık zamanaşımı süreleri getirmektedir. Hükümde yer alan iki yıllık zamanaşımı süresi mutazarrın zararı ve failini öğrendiği tarihten itibaren işlemeye başlayacaktır.<sup>9</sup>

Burada zarar görenin zarar ve failden hangisini daha sonra öğrendiği önem arz etmektedir. Nitekim en son

hangisini öğrendiyse iki yıllık zaman aşımı süresi sözkonusu tarihten itibaren işleyecektir.<sup>10</sup> Haksız fiil nedeniyle tazminat davası açma süresi herhalde zarar verici fiilin vukuundan itibaren on yıl geçmekle zamanaşımına uğrar. Borçlar Kanunumuzda yer alan bahsekonu zamanaşımı sürelerinin kamu zararındaki karşılığı, kamu zararının ve failinin öğrenildiği tarihten itibaren iki yıl ve kamu zararına sebebiyet veren fiilin vuku bulduğu tarihten itibaren herhalde on yıldır.<sup>11</sup>

Bununla birlikte, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19. maddesinin 1. fıkrası kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı süresini, zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla, on yıl olarak tespit etmekte, Borçlar Kanunumuzun 72. maddesindeki gibi bir ayrıma gitmemektedir. Anılan Yönetmelikte geçen sözkonusu düzenlemenin genel hükümlerdeki zamanaşımı düzenlemesinin kötü bir kodifikasyonu olduğu mütalaa edilmektedir. Zira, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12. maddesi kamu zararının sorumlu kamu görevlisine ödettilmesinde genel hükümlere atf yapmak suretiyle zamanaşımı sorunsalına Kanun düzeyinde açıklık getirmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin kapsamının, kesin hatlarla olamasa da, ayrılması kamu zararında zamanaşımı müessesesinin anlaşılması açısından isabetli olacaktır. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 2. maddesinde memurların, kullanımlarındaki taşınır ve taşınmazların korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri almamaları nedeniyle Devlete verdikleri zararlar ile kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilere verdikleri zararların Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlu-

8 **Erayman**, Şerif, “Memurların Kamu Kurumları ve Kişilere Verdikleri Zararların Giderimi”, *Sayıştay Dergisi*, der24m4, s.30.

9 **Savaş**, F. Burcu, “Haksız Fiil Tazminatının Tabi Olduğu Zamanaşımı Süresinin İşlemeye Başlama Anı”, *TBB Dergisi*, Sayı 74, 2008, s.128-129.

10 **Havutçu**, Ayşe, “Haksız Fiil Sorumluluğunda Zamanaşımı Sürelerinin Başlangıcı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt: 12, Özel S., 2010, s.579-605 (Basım Yılı: 2012), s. 583

11 İdari para cezalarındaki zamanaşımı süreleri için bkz. **Diken**, M. Emre, “Sosyal Güvenlik Hukukunda Prim ve İdari Para Cezalarına İlişkin Zamanaşımı Uygulamaları”, *Mali Çözüm*, İSM-MMO, Eylül-Ekim 2012, s. 315.

lukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik kapsamında olduğunu zikretmek suretiyle konuya bir nebze açıklık kazandırmaktadır. Bununla birlikte, her ne kadar Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik 5. maddesinde memurların Kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile belirlenmiş görevlerini kasıt, ihmâl veya tedbirsizlik sonucu gerekli dikkat ve itina ile yapmamaları sebebiyle idarenin uğradığı zararları da kapsamına dahil etse de, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik sonraki düzenleme olması hasebiyle diğer Yönetmeliğin anılan maddesini ilga etmiş ve anılan zararları kapsamına dahil etmiştir. Bu çerçevede, üç tür zarar kategorisinden bahsedilebileceği kanaatindeyim: birinci kategori olan, memurların kasıt, kusur, ihmâl ve tedbirsizliği sonucu kendilerine teslim edilen devlet malını koruyamayarak ve/veya hizmet dışı kalmasına neden olarak doğrudan doğruya kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zararlar ile ikinci kategori olan, memurların yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemek durumunda bırakılması sonucu dolaylı olarak kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zararlar Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik kapsamındadır. Üçüncü kategoride ise kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmâllerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda doğrudan doğruya kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zararlar yer almaktadır ki bu zararlar Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik tarafından düzenlenmiştir. Bu tür bir tasnifin önemi kamu zararına ilişkin zaman aşımı sürelerinin başlangıcını tespit etmedeki usullerin hangi yönetmeliğe göre belirleneceğinde yatmaktadır.

Her üç kategoride yer alan kamu zararı da, zararının ve failinin/sorumlu kamu görevlisinin öğrenilmesinden itibaren iki yıl ve her halükârda zarara sebebiyet veren karar, işlem veya eylemin vukuundan itibaren on yıl geçmekle zamanaşımına uğrar. Bu noktada, kamu zararının ve failinin idare tarafından ne za-

man ve hangi usulle tespit edilmesi gerektiği önem arz etmektedir. Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik kamu zararının ne suretle tespit edileceğine ilişkin herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesi kamu zararının mahkeme kararıyla, Sayıştay kesin hükmüyle ya da idarece yapılacak bir kontrol, denetim veya incelemeyle tespit edileceğini öngörmektedir. Bu bağlamda, idareler kamu zararının varlığını, zararı tespit eden mahkeme kararının ya da Sayıştay kesin hükmünün merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisine ulaşması suretiyle öğrenmiş olur. Yine, kamu zararı, bizzat idare tarafından yapılan kontrol, inceleme veya denetleme sonucunda tespit edilen kamu zararına ilişkin raporun anılan kişilere sunulması ile öğrenilmiş olur. Yani kamu zararının ve sorumlu kamu görevlisinin ilk amir tarafından tespit edilmesi, idarece iki yıllık zamanaşımı süresinin başlaması sonucunu doğuran bir öğrenme değildir. Kamu zararının faili genelde kamu zararı ile eş zamanlı olarak öğrenilmekle birlikte, kamu zararını tespit eden raporlarda sorumlu kamu görevlisinin ve diğer ilgililerin belirtilmediği de vakidir.<sup>12</sup> Bu durumlarda merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisi yeni bir inceleme yaptıracak ve sorumlu ile diğer ilgilileri bu suretle tespit edecektir. Fail(ler)in bu şekilde sonradan öğrenildiği durumlarda iki yıllık zamanaşımı süresi sonraki öğrenme tarihinden itibaren başlayacaktır.

Yapılacak kontrol, denetim veya inceleme sonucunda kamu zararının miktarı itibarıyla ne ölçüde tespit edilmesi gerektiği diğer bir husustur.<sup>13</sup> Bu meyanda, kamu zararının varlığının idare tarafından bütün ayrıntılarıyla öğrenilmesi gerekmemekte olup, zararın niteliği ve temel unsurlarını belirleyecek bilgilere vakıf olunması yeterlidir.<sup>14</sup> Dolayısıyla Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Mik-

12 Çelik, Erol, "Kamu Zararı ve Tahsil Sürecine İlişkin Hususlar", Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sunusu, Nisan 2013, s.10; [http://sgb.aile.gov.tr/upload/Node/23379/files/Kamu\\_Zarari.pdf](http://sgb.aile.gov.tr/upload/Node/23379/files/Kamu_Zarari.pdf)

13 Konuya ilişkin bkz. Savaş, s. 132-134

14 Havutçu, s. 583





tarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesi çerçevesinde üst yönetici tarafından görevlendirilen iki kişi ve ilk amirden oluşan bir komisyon tarafından zararın tüm ayrıntılarıyla ortaya konması gerekmektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19 maddesinde kayıtlı “Zamanaşımı süresi, 17. maddede kamu zararının oluştuğu kabul edilen tarihi takip eden mali yılın başında işleme başlar ve onuncu yılın sonunda biter” hükmünün 657 sayılı Kanun’un genel hükümlere atf yapan 12. maddesi karşısında pek bir hüküm ifade etmeyeceği değerlendirilmektedir. Diğer bir deyişle, kamu zararı vuku bulduğu tarihi müteakip mali yılın başından itibaren on yıl sonra değil, vuku bulduğu tarihten itibaren on yıl sonra zamanaşımına uğrayacaktır. Gerek konunun genel hükümlere atf yapan 12. maddenin Kanun düzeyinde düzenlenmiş olması, gerek Yönetmeliğin 20. maddesinde zamanaşımını kesen ve durduran haller için genel hükümlere atf yapılması bu hususu teyid etmektedir. Ayrıca, zamanaşımı süresinin işleme tarihinin mali yıldan başlatılmasına ilişkin sözkonusu düzenlemenin bütçe tekniğine dair mülahazalarla bu şekilde öngörüldüğü düşünülmektedir.

Kamu zararına sebebiyet veren karar, işlem veya eylemden itibaren on yıl geçmekle zarar zamanaşımına uğrayacaktır. Buna karşın, on yıllık süre içinde kamu zararının ve failin öğrenilmesinden itibaren iki yıllık süre dolmuşsa artık on yıllık azami sürenin bir önemi kalmayacaktır, nitekim iki yıllık süre dolduğunda zamanaşımı gerçekleşmiş olur. Burada sözkonusu sürenin başlama tarihi zarara sebebiyet veren fiilin vuku bulduğu tarihtir. Hukuka aykırı karar, eylem veya işlem ile kamu zararı arasında belirli bir sürenin olduğu durumlarda zamanaşımı zarar henüz gerçekleşmemiş olsa dahi hukuka aykırı fiil ya da olgunun gerçekleştiği tarihte işlemeye başlayacaktır. Hukuka aykırı fiil ya da olgunun devam eden ve süreklilik arzeden bir niteliğe sahip olması durumunda on yıllık süre haksız fiilin tamamlandığı tarihte işlemeye başlayacaktır.<sup>15</sup>

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te kamu zararlarının vuku bulduğu tarih konusunda yol gösterici maddeler yer almaktadır. Mal ve hizmet alınmadan, iş yaptırılmadan ödemede bulunulması, tutardan ya da rayiç bedelden fazla ödeme yapılması, gerekmediği halde yersiz ödeme yapılması, kamu idarelerine ait mal üzerinde mevzuata uygun tasarrufla bulunulmaması, tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinde usulsüzlük yapılması, kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle ek mali külfete maruz kalınması, vezne, ambar veya muhasebe yetkilisi mutemetlerinde açık tespit edilmesi gibi durumlarda kamu zararına sebebiyet veren hukuka aykırı karar, işlem veya eylemin vuku bulduğu tarihi tespit ederken Yönetmeliğin yukarıda kayıtlı mülahazaları göz önünde bulundurduğu görülmektedir. Nitekim, Yönetmelik’te süreklilik arzeden ve devam eden haksız fiillerde fiilin, tamamlandığı tarihte gerçekleşmiş sayıldığı gözlemlenmektedir. Buna ilaveten, eylemsiz kalınması sebebiyle kamu zararına sebebiyet verilmesi hallerinde haksız fiilin gerçekleştiği tarih, hukuka aykırı bir şekilde serdedilen eylemsizliğin nihayet kamu zararına sebebiyet verdiği tarih olarak düzenlenmiştir. Keza, idarece eylemsiz kalınmasına konu tahsil/alacak ya da talep hakkının zamanaşımına uğradığı tarih de haksız fiilin vuku bulduğu tarih olarak öngörülmüştür.<sup>16</sup> Sonuç olarak, kamu zararından doğan alacaklarda işletilecek faizin başlangıcını tespit üzere Yönetmeliğe konulan “Kamu zararının oluştuğu tarih” başlıklı 17. maddenin başlığının “Kamu zararına sebep olan haksız fiilin gerçekleştiği tarih” olarak okunması ve bu maddeden on yıllık zamanaşımı süresinin başlama tarihini tespit etmede yararlanılması mümkündür.

Kamu görevlilerinin, yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemek durumunda bırakılması sonucu dolaylı olarak kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmalarıyla doğan zararlara ilişkin zamanaşımı süresini Borçlar Kanunumuzun rücu durumunda zamanaşımı sürelerini düzenleyen 73. maddesi ele almaktadır. Anılan madde uyarınca “rücu istemi, tazminatın tamamının öden-

15 Havutçu, s. 585

16 Diken, s. 310.

diği ve birlikte sorumlu kişinin öğrenildiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde tazminatın tamamının ödendiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar.” Kişilere zarar vermek suretiyle dolaylı olarak kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlisi lehine işleyecek zamanaşımı süresi, zarar gören kişiye tazminat ödenmesi yönünde hüküm veren mahkeme kararı uyarınca idarenin tazminatı ödediği ve sorumlu kamu görevlisini öğrendiği tarihten başlayarak iki yıl ve her halükarda tazminatın tamamını ödediği tarihten başlayarak on yıldır.

Son olarak, Borçlar Kanunumuzun 72. maddesinde “tazminat ceza kanunlarının daha uzun bir zamanaşımı öngördüğü cezayı gerektiren bir fiilden doğmuşsa, bu zamanaşımı uygulanır” hükmü öngörülmektedir. Bu kapsamda, kamu zararına sebebiyet veren fiilin aynı zamanda Ceza Kanunumuzda veya diğer kanunlarda suç teşkil etmesi ve bu suçların gerektirdiği cezalar için öngörülen zamanaşımı sürelerinin daha uzun olması halinde, bu kanunlarda kayıtlı zamanaşımı süreleri uygulanacaktır.<sup>17</sup> Bu meyanda, kamu zararına sebebiyet veren fiilin aynı zamanda zimmet veya irtikap suçunu teşkil etmesi halinde, sözkonusu kamu zararı için zamanaşımı süresi onbeş yıl olabilecektir.

## SONUÇ

Kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasının günümüz kamu yönetiminin vazgeçilmez bir unsuru olduğu ve kamu zararının tahsiline ilişkin idare hukukumuzda yer alan düzenlemelerin kamu yönetiminin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde önem arzettiği izahıta varestedir. Kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlisinin sorumluluğuna gidilmesi etkin ve verimli kamu yönetimi açısından önemli olmakla birlikte, kamu görevlisinin görevini mütemediyen dava tehdidi altında yürütmemesi ve insiyatif alabilmesi adına bir takım koruma mekanizmalarına sahip olması gerekmektedir. Bu mekanizmalardan biri kamu görevlilerini kişilerin dava tehdidinden ari kılan “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek

kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir” hükmünü amir Anayasa’nın 129. maddesinin 5. fıkrası olup, bir diğeri ise zamanaşımı müessesesidir. Gerçekten de kamu zararından sorumlu olan kamu görevlisi lehine işleyecek zamanaşımı sürelerinin iyi irdelenmesi ve sözkonusu sürelerin başlangıç tarihlerinin hukuka uygun olarak tespit edilmesi kamu görevlisinin muhtemel bir mağduriyetini giderici etki doğuracaktır. Özellikle uygulamada kamu zararına ilişkin zamanaşımı sürelerinin tümünün öğrenilmeden itibaren başlaması gerektiğini savunan anlayış zamanaşımına ilişkin genel hükümlere aykırı olmanın yanında, zamanaşımı müessesesinin yukarıda maruz yararlarını da gözardı eder niteliktedir. Bu bağlamda, kamu zararının tanımı, kavramı ve unsurlarının, kamu zararının bir haksız fiil olduğundan yola çıkarak Borçlar Hukuku çerçevesinde irdelenmesi ve zamanaşımı sürelerinin, sözkonusu sürelerin işlemeye başlama tarihi özelinde ortaya konması gerektiği görülmektedir.

Zamanaşımı sürelerine ilişkin değinilmesi gereken diğeri bir konu, kamu zararı ve sorumlu kamu görevlisinin öğrenilmesinden itibaren işleyecek iki yıllık zamanaşımı süresinin kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetim birimleri için getirdiği süre kısıtıdır. Özellikle kamu zararının niteliği ve temel unsurları ile sorumlu kamu görevlisinin kimler olduğunu tespit eden mahkeme kararı ya da Sayıştay kesin hükmünün merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisine ulaşması ile iki yıllık zamanaşımı süresi başlayacaktır. İdarenin müteakiben kendi içinde ayrıca bir kontrol, inceleme ve denetleme yaptırdığı durumlarda, sözkonusu sürecin iç denetim birimlerince iki yıllık zamanaşımı süresi içinde nihayete erdirilmesi ve sorumlu kamu görevlisinden zararın tazmin edilebileceği aşamaya getirilmesi önem arz etmektedir. Aksi takdirde, idare kamu zararına ilişkin ayrıntıları ve tâli kısımları araştırır ve incelerken, kamu zararının faili olan sorumlu kamu görevlisi lehine zamanaşımı süresi geçirilebilecek, bu yüzden zarar sorumlu ve ilgililerden tahsil edilemeyecek ve bu suretle kamu zararına sebebiyet verilebilecektir.

17 Zamanaşımı süresi ve hak düşürücü süre ayrımı için bkz. **Uygur**, Tanju, “Zamanaşımı ve Hak Düşürücü Süreler”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2013-3, 1975-5/4.