

SAYIŞTAY VE YARGI GÖREVİ

Doç. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

I

GİRİŞ

1961 Anayasasının ışığı altında Sayıştayın yeniden düzenlenmesi ve yeni bir Sayıştay kanununun çıkarılması için çaba gösterilmektedir. Bu konuda, Millet Meclisi İdare Amirleri «Sayıştay Kanunu» ile ilgili bir tekif hazırlamışlardır. Bu teklif, Millet Meclisinden geçtikten sonra, Cumhuriyet Senatosunda görülmüş ve bazı değişiklikler yapılarak Millet Meclisine geri gönderilmiştir. Bu sırada, sürenin dolduğu ileri sürülerek, Millet Meclisince kabul edilen metin 763 sayılı kanun olarak yayınlanmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir.

Bu davranış, Cumhuriyet Senatosu Başkanlığının itirazına uğramış ve bu konudaki görüşleri Cumhurbaşkanı'na bildirilmiştir. Cumhurbaşkanı da 27.6.1966 tarihinde, Sayıştay Kanununun bir daha görüşülmesini uygun bularak, Millet Meclisi Başkanlığına geri göndermiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen Sayıştay kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesine devam edilmektedir. Sayıştay kanunu teklifinin Parlâmentoda görüşülmesi sırasında üzerinde durulan ve tartışılan konulardan biri, Sayıştayın yargı görevi ile ilgili olmuştur. Sayıştay tarafından verilen yargı kararları üzerinde durulmuş, Sayıştayın bir mahkeme olup olmadığı konuları tartışılmıştır. Bu konudaki görüşümüzü belirtmeden önce, Sayıştayın gelişimine, bugünkü mevzuata göre yargı görevlerine ve bu konuda ileri sürülen düşünce ve karşı düşüncelere kısaca temas edilmesi faydalı görülmüştür.

II

SAYIŞTAYIN GELİŞİMİ

Bilindiği gibi Tanzimattan sonra vergi ve maliye işlerine yeniden önem verilmeğe başlanılmış ve bu devirde Maliye Nezaretine

bağlı çeşitli kuruluşlar meydana getirilmiştir. Bunlar arasında «Divanı Muhasebat» da yer almıştır. Bizde, Divanı Muhasebat adı önce, 1281 (1866) tarihli «Divanı Muhasebat Nizamnamesi» nde kullanılmıştır (1). Bu Nizamnameye dayanılarak kurulan Divanı Muhasebatın biri «maliye» diğeri «Muhakeme» olmak üzere iki dairesi bulunuyordu. Böylece ilk Sayıştayımız bir yandan mali denetimde bulunuyor, diğeri yandan da bazı mali ihtilafları hallediyordu. Sayıştayın o zaman gördüğü yargı görevi, devlet ile mültezimler ve müteahhitler arasında çıkan bir kısım mali anlaşmazlıkları halletmekten ibaretti.

1876 Anayasasının 105 inci maddesinde Sayıştay ile ilgili olmak üzere şu hüküm yer almıştır :

«Emvali devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hulâsai tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusuna arzylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu Divan her üç ayda bir kerre ahvali maliyeyi Riyaseti Vükela vasıtasıyla ba takrir tarafı hazireti Padişahiye dahi arzeder».

Bundan başka yine 1876 Anayasasında, Sayıştay ile ilgili bir Nizamnamenin de çıkarılacağı hükmü yer alıyordu. Buna dayanılarak 1295 yılında «Divanı Muhasebatın Sureti Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname» çıkarılmıştır (2). 1296 yılında da İrade ile Divan Heyeti teşkil olunarak Divanı Muhasebat yeniden faaliyete geçirilmiştir. Divanı Muhasebatın yargı görevlerinde bu kararname ile değişiklik yapılmış, mal memurlarının hesaplarını incelemek ve muhakemelerini yapmak Sayıştayın görevleri içine alınmıştır. Bu sırada, Sayıştayda yargı işlerini takip etmek üzere «müddeiumumilik» teşkilâtı da kurulmuştur. Böylece bir yargı mercii halini alan Sayıştayın yargı kararlarına karşı Danıştaya temyizen müraacaat etmek imkanı da vardı.

İkinci meşrutiyet devrinde de Sayıştay görevine devam etmiştir. Bu devirde Sayıştayın, teşkilât ve görevlerinde gelişmeler olmuştur. 1327 yılında Genel Muhasebe kanununda değişiklik yapmak suretiyle, Sayıştaya yeni görevler verilmiş ve bu arada daire sayısı artırılmıştır. Önceden vize usulü, bu devirde uygulanmaya

(1) I. Tertip Düstur, cilt 2, s. 135.

(2) I. Tertip Düstur, cilt 4, s. 639.

başlanılmıştır. Birinci Dünya savaşından sonra, Sayıştay da İstanbul hükûmeti ile birlikte sona ermiştir.

Ankara Hükûmeti kurulduktan sonra, kısmen Sayıştayın görevleri ile meşgul olmak ve masraf evrakını kabul etmek üzere Maliye bakanlığında özel bir kalem kurulmuştur. Görevi oldukça ağır olan bu Kalemin takviyesi için, 28 Şubat 1338 tarihli Avans Kanununun 5 inci maddesine şu hüküm konmuştur :

«Varidat ve masarifatı devletin muvazene ve muhasebei umumiye kanunlarına ve bütçe fusul ve mevaddına muvafık olarak cibayet ve sarfının temini için gerek kablessarf ve gerek badessarf Meclis namına murakabeye memur olmak üzere Divanı Muhasebatın teşekkülüne kadar Müdafaa-i Milliye ve Maliye vekaletleri için üçer ve diğer vekaletler için birer mütehassıs aza, Heyeti Umumiyece intihap ve tefrik olunur. Murakıpların heyeti mecmuası, Murakabe Encümenini teşkil eder. Murakabe Heyet ve azaları, netayici teftişiyelerini ba rapor Meclise arza ve murakabe encümeni, umum varidat ve masarifatı devletin cibayet ve sarfiyatına müte-dair netayici teftişiyeler hakkında üç ayda bir defa fezleke tevdiine mecburdur. Murakıplar ile vekiller arasında mütehaddis ihtilafat Heyeti Umumiyece hallolunur» (3).

Bu maddeden anlaşıldığı üzere, devlet gelir ve giderlerinin genel muhasebe ve bütçe kanunlarına uygun olarak toplanmasının ve harcanmasının Sayıştay kuruluncaya kadar, Meclis adına denetlenmesi ile görevli olmak üzere Meclis tarafından seçilen özel bir kurul meydana getirilmiştir. Bu kurulda Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen denetçi milletvekilleri görev almışlardır. Seçimlerin yenilenmesi üzerine eski mevzuat dairesinde görev yapmak üzere bir Sayıştay kurulması kararlaştırılmıştır. Sayıştay üyelerinin Hükûmetce atanmaları sakıncalı yörüldüğü için, 24.11.1339 (1923) tarihli ve 374 sayılı «Divanı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun» (4) ile Sayıştay üyeleri seçilmiştir. 374 sayılı kanunda Sayıştayın görev ve yetkilerine yer verilmemiş, eski mevzuatın uygulanması ile yetinilmiştir.

Sayıştay, 1924 Anayasasında, Erzurum Milletvekili Raif efendi ve arkadaşlarının teklifi üzerine yer almıştır (5). 1924 Anayasası-

(3) III. Tertip Düstur, cilt 2, s. 230.

(4) III. Tertip Düstur, cilt 5, s. 142.

(5) A. Şeref Gözübüyük - Zekai Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1957, s. 457.

nın 100 üncü maddesine göre, «Büyük Millet Meclisine bağlı ve devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur». Anayasanın bu maddesi ile Sayıştayın kuruluş ve görevlerinde her hangi bir değişiklik yapılmamıştır. 1924 Anayasası sayıştaya bünyesinde yer vermekle, 1876 Anayasası gibi, Sayıştayı bir Anayasa müessesesi haline getirmiştir.

1934 yılında 2514 Sayılı Divanı Muhasebat kanunu ile Sayıştayın kuruluş ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Bu tarihe kadar eski mevzuatla, 1295 yılında çıkarılmış olan kararname ile idare edilmiş olan Sayıştayın vermiş olduğu kararlar temyizen Danıştayın incelemesine tabi tutulmuştur.

1934 yılında çıkarılan Divanı Muhasebat kanunu gerekçesinde, Sayıştayın Meclis ile olan ilişkileri ve yargı görevleri şöyle açıklanmıştır :

«Bütçeye müteallik fûruat ve tatbikatı, Millet Meclisinin bizzat ve bilfiil takip etmesine imkanı maddi görülmediğinden bu vazifei mühimmeye muavenet etmek üzere hemen her memlekette Divanı Muhasebat unvanlı müesseseler teşkil olunmuş, bütçenin hududu ve fasılları için bekçi olarak ikame edilmiştir.

«Divanı Muhasebat, bütçenin tatbik ve icrası esnasında murakabe vazifesini ifa eyler ve neticede umumi kat'î hesabın vaki muamelelerle mutabakatını tasdik ve teyid ve bu suretle Millet Meclisine karşı bütçe tahsisatının istimal tarzından dolayı mesul bulunan vekillerin mesuliyetini tayin hususunda mütalaa beyan eder Bundan maada ekser memleketlerde, Divanı Muhasebata hakimiyet selahiyetinin en mühimlerinden olan kaza hakkı da verilmiştir... muhasebei mesullerin muamelatı hesabiyesi Divanın hakkı kazasına tevdi edilmiştir» (6).

Bugün yürürlükte olan 2514 sayılı Divanı Muhasebat kanunu, Sayıştayın görevlerini 11 noktada toplamıştır. Kanunda sıralanan görevlerden bir grubu, bütçeyi uygulayanların ve devlet mallarına el koymuş olanların zati hesaplarının (idare hesaplarının) belli zamanlarda incelenmesi, bunların beraat veya zimmethaberlerine karar verilmesi teşkil etmektedir (7). Sayıştayın yargı denetimi, özellikle

(6) Divanı Muhasebat Kanunu Esbabı Mucibe Lâyihası, B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre IV, içtima III, cilt 21. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, s. 610.

(7) A. Şeref Gözübüyük, «Sayıştay», Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, cilt XVII, sayı 3-4, s. 305.

muhasiplerin hesapları üzerinde cereyan eder. Sayıştay, tahakkuk memurları ile ikinci derecedeki ita amirlerini de yargılamak suretiyle zimmet veya beraatlarına hükmeder.

1934 yılında yürürlüğe giren Divanı Muhasebat kanunu, 1953 yılında 5999 ve 1956 yılında da 6736 sayılı kanunlar ile değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler, bünye değişikliğini gerektirecek nitelikte olmamıştır.

1924 Anayasası gibi, 1961 Anayasası da bünyesinde Sayıştaya yer vermiştir. 1961 Anayasası, esas itibariyle Sayıştay konusunda büyük bir değişiklik getirmemiştir. 1961 Anayasasınının 127 nci maddesinde şu hüküm yer almıştır :

«Sayıştay, genel ve katma bütçeli idarelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme ve denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

«Sayıştayın Kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir».

Yeni Anayasa, Sayıştayı yargı görevleri bakımından, «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak» ile görevli kılmış ve 1924 Anayasası zamanında konmuş olan ve halen yürürlükte bulunan hal tarzını benimsemiş görünmektedir.

III

SAYIŞTAYIN YARGI GÖREVLERİ

Bugün yürürlükte olan ssitemde, muhasipler için, diğer devlet memurlarından farklı bir sorumluluk usulü uygulanmaktadır. Bilindiği gibi, memurların idareye karşı olan sorumlulukları adliye mahkemeleri tarafından, hususi hukuk hükümlerine göre tesbit edilmektedir. Muhasipler ile ikinci derecedeki ita amirleri ve tahakkuk memurlarının sorumluluklarının tesbiti işi, görev olarak Sayıştaya verilmiştir. Sayıştayın muhasipler, amiri italar ve tahakkuk memurları hakkında vermiş olduğu kararlar, doktrinde de «yargı kararı» olarak kabul edilmektedir (8). Yürürlükte bulunan

(8) Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, s. 611.

Süheyp Derbil, İdare Hukuku, 1959, s. 208.

2514 sayılı kanun ile 1961 Anayasası da aynı görüşü benimsemiştir.

Sayıştay bir hesap mahkemesi sıfatı ile muhasiplerin, ikinci derecedeki ita amirleri ile tahakkuk memurlarının muhakemelerini yaparak sorumluluklarını aşağıdaki usule göre tesbit ve kendilerini tazmine mahkum eder.

Sayıştaydaki bu yargılama işlemi iki safhada cereyan etmektedir. Bunlardan birincisi «ön inceleme», ikincisi ise «yargılama» safhasıdır. Şimdi bu safhaları kısaca gözden geçirelim :

A. Ön inceleme safhası

Sayıştayda hesaplar üzerinde ön inceleme Sayıştay denetsileri tarafından yapılır. Denetçiler hesapları incelerken özellikle,

a) Ödemelerle ilgili evrakın ve kayıtların bir birine uygun olup olmadığını,

b) Gelir ve giderlerin mevzuata ve bütçedeki fasıl ve maddelere uygun olarak yapılıp yapılmadığını,

c) Evraka damga pulu, kanuna uygun olarak yapıştırılıp yapıştırılmadığını,

d) İdare hesabına giren bütün hususların mevzuata uygun cereyan edip etmediğini, araştırırlar.

Görüldüğü üzere, Sayıştayca hesap üzerinde yapılan ön inceleme yalnız bütçe ve mevzuat yönünden ve tamamen şekli olarak yapılmaktadır. Denetçiler, hesaplar üzerinde ön incelemelerini yaparlarken raporlarında, sorumluluğu gerektiren bir durum olup olmadığını açıkça belirtirler. Denetçiler Sorumluluğu gerektiren bir durum karşısında kaldıkları takdirde, muhasibin yazılı savunmasını almak ve kendi görüşleri ile birlikte rapora eklemek zorundadırlar. Sayıştaydaki yargılamada, denetçinin raporu esas alınır.

B. Yargılama Safhası

Sayıştayda hesapların yargılanması daireler tarafından yapılır. Birinci başkan, incelemesi bitirilen ve raporu hazır olan hesapları, yargılanmak üzere dairelere verir. Daireler, kendilerine gelen işler hakkında savcının mütalaasını alırlar. Daireler lüzum görürlerse, hesabı yargılanan muhasibden yeniden izahat isteyebilirler.

Denetçi raporunda, savcı mütalaasında muhasibe zimmet çıkartmamış ise, yargılamayı yapan daire de aynı görüşü benimsiyor-

sa, başka bir işlem yapmağa lüzum kalmadan karar verilir. Denetçi veya savcı hesabı ilişkili buldukları takdirde, Daire evrakı üyelerden birine havale eder ve yeniden incelenmesini ister. Durumu yeniden inceleyen üye raporunu Daire Başkanına verir. Bundan sonra hesabın yargılanmasına başlanır. Daire gerekli gördüğünde savcının görüşünü sözlü olarak alabilir. Ayrıca Daire muhasibin yeniden savunmasına ihtiyaç duyarsa, muhasibin savunmasını ister. Daireler çoğu zaman, muhasibin denetçi tarafından alınan savunması ile yetinirler. Daire kararını evrak üzerinde verir. Daire kararında, ya «beraata» veya «zimmete» yahut «tazmine» hükmedilir. Muhasibin gerekli belgeleri ibraz edememesi halinde zimmete, devlet için şayanı kabul olmayan bir harcama için tazmine hükmedilir. Her iki halde de muhasip devlete bir miktar para ödemeğe mahkûm edilir. Daire kararları, Sayıştay Genel Kurulunda temyiz edilebilir. Temyiz incelemesi esas itibariyle evrak üzerinde yapılır. Sayıştay Genel Kurulu lüzum görürse, tarafları veya bir tarafı çağırarak savunmalarını dinler ve izahat alabilir. Sayıştay Genel Kurulu, Daire kararını ya aynen veya değiştirerek onaylar veya bozar. Daireler, Genel Kurulun bozma kararlarına karşı direnebilirler. Direnme kararı üzerine, Sayırtay Genel Kurulu tarafından verilen karara, Daire uymak zorundadır. Kesinleşen Sayıştay ilâmları, İcra ve İflas kanunu hükümlerine göre yerine getirilir.

Burada dikkatimizi çeken husus, Sayıştayın bir bakıma hem davayı açan hem de davaya bakan bir kurul manzarası göstermesidir. Bu usul genel yargılama ilkelerine aykırı düşmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu tarafından verilen yargı kararları aleyhine Danıştaya başvurulamayacağı, Danıştayın İçtihadı Birleştirme kararı ile açıkca belirtilmiştir. Hatırlanacağı üzere Danıştay bu içtihadı birleştirme kararında aynen şöyle demektedir :

«Devlet Şûrası kanununun 24 üncü maddesinde, idari meseleler hakkında hususi kanunlarla muayyen temyiz mercilerinden nihai surette çıkan kazai kararlar aleyhine Devlet Şûrasında dava açılabileceği yazılı bulunmakta olmasına göre, Divan Umumi Heyetince müttehaz kararlardan dolayı Devlet Şûrasına müracaat mümkün görülebilirse de Devlet Şûrasının murakabesinden hariç olacak hususların vazı kanunca tayin edilmiş olması lazım gelip 2514 sayılı kanunun (Divanı Muhasebat kanunu) 61 inci maddesinde de Divanı Muhasebat Dairelerinden verilen kararların temyiz mercininin Divan Umumi Heyeti olduğu tasrih edilmesinden ve bu kanundan anlaşılan manada Divan Umumi Heyetinin zatü zamana ait ka-

rarlarının Devlet Şûrasınca tetkik mevzuu olamayacağı merkezinde bulunmasından dolayı bu yoldaki ilânlar hakkında tetkikat yapılamayacağına... karar verildi» (9). Doktrinde ağır tenkitlere uğrayan (10) bu kararın alınmasında Danıştayın, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun Mecliste görüşülmesi sırasında ileri sürülen fikirlerin etkisi altında kaldığı söylenebilir. Hatırlanacağı üzere Osmanlı İmparatorluğu zamanında, hatta 2514 sayılı Divanı Muhasebat kanunu yürürlüğe girinceye kadar Sayıştayın verdiği yargı kararları Danıştay tarafından temyizden incelenmekte idi. Bu durumun devamını sağlayan bir hüküm 2514 sayılı Divanı Muhasebat kanunu tasarısında yer almış ve komisyonlarca da kabul edilmişti. Fakat tasarı Genel Kurulda görüşülürken, Meclise bağlı olan Sayıştayın kararlarının Danıştayca denetlenmesinin doğru olmayacağı görüşü ileri sürülmüş ve bu hüküm tasarıdan çıkarılmıştır (11). Danıştay, bu görüşün etkisi altında içtihadı birleştirme yolu ile Sayıştayın bu gibi kararlarına karşı Danıştaya baş vurma yolunu bizzat kapatmıştır.

Danıştayın bu içtihadı birleştirme kararına rağmen, Danıştay Dava Daireleri Kurulu, Sayıştay Genel Kurulundan geçmiş olan bir karar aleyhine açılan davaya bakmıştır. Dava Daireleri Kurulunun 7.5.1965 tarihli bu kararında yeni Anayasa karşısında Sayıştayın durumu tartışılmış ve çoğunlukla verilen karara göre, Sayıştay bir «alt idare Mahkemesi» olarak kabul edilmiştir. Bu kararda aynen şöyle denilmektedir : «... 127 nci madde ile (... sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak...) la görevlendirilmiş bulunan ve 2514 sayılı kuruluş kanunu ile tesbit edilen usullere göre muhasip ve diğer ilgililer hakkında zimmet'e hüküm veren Sayıştay'ın sui jeneris bir alt idare mahkemesi olarak kabulü ile ilamlarının, 521 sayılı Danıştay Kanununun 31 inci maddesine müsteniden temyiz yolu ile Danıştay'da incelenmesi gerekeceği çoklukla kararlaştırılarak işin esasına geçildi» (12).

IV

YENİ TASARIDAKİ DURUM

1961 Anayasasının ışığı altında hazırlanan yeni Sayıştay kanunu teklifinde, yargı görevi bakımından, yürürlükte bulunan ve bi-

(9) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 9, s. 58.

(10) Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, s. 1514, not 68.

(11) T.B.M.M. Tutanak Dergisi, 1934, 21, 158 - 169, 22, 7 - 18, 86 - 103, 138. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, s. 1514, Not 68.

(12) Danıştay Dâva Daireleri Kurulu E. 1964/1007, K. 1965/89, 7.5.1965.

raz önce gözden geçirdiğimiz sistem esas itibariyle muhafaza edilmeğe çalışılmıştır. Bu tasarı ile, daha çok 2514 sayılı Divanı Muhasebat kanunu ve değişiklikleri, kanun tekniği bakımından daha derli ve toplu bir hale getirilmek istenmiştir. Yeni tasarının bu konuda ihtiva ettiği hükümleri kısaca şöyle özetlemek mümkündür.

a) 1961 Anayasasına uygun olarak, tasarıda Sayıştayın yargı görevi üzerinde durulmuştur. Sayıştayda bulunan daireler birer hesap mahkemesi niteliğindedir. Daireler, sorumluların hesaplarını, ilgili kanunlara göre inceleyip, yargılıyarak haklarında beraat veya tazmin kararı verirler.

b) Yeni tasarı da, muhasiplerin, amiri itaların ve tahakkuk memurlarının sorumluluğunu tesbit etmeyi yine genel hükümlerin dışında tutmuştur. Bunların sorumluluklarını tesbit etme işi eskiden olduğu gibi Sayırtaya verilmiştir.

c) Sorumluların hesapları yine denetçiler tarafından incelenecek ve bunlar tarafından verilen rapora dayanılarak Daireler tarafından yargılanacaktır.

d) Dairelerin verdiği kararların temyizen incelenmesini sağlamak üzere bir «Temyiz Kurulu» teşkil edilecektir. Bu kurul, Birinci Başkanın başkanlığı altında Daire Başkanları ile üyelerin birleşmesinden meydana gelecektir. İtiraza konu olan kararı veren dairenin başkan ve üyeleri Temyiz Kurulunda yer almıyacaktır. Temyiz Kurulu, Sayıştay Dairelerince verilen ilâmların son hüküm merciidir. Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya baş vurulamıyacaktır.

e) Sayıştayca verilen bu gibi ilâmlara karşı, «tavzih», «kararın düzeltilmesi», «yargılamanın iadesi» gibi yollara da başvurmak mümkün olacaktır.

Tasarıda yer alan yargılama ile ilgili ana hükümler kısaca bunlardan ibarettir. Görüldüğü gibi yeni tasarı tarafından kabul edilen usul, esas itibariyle 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunundaki usulün hemen hemen aynıdır. Yeni tasarıda da Sayıştayın hem hesapları inceleyen, hem de rastladığı yolsuzluk dolayısıyla kendiliğinden yargılama yapan bir kurul olarak devam ettirildiğini görüyoruz.

V

SAYIŞTAY BİR MAHKEME MİDİR?

Yeni Sayıştay kanunu tasarısı dolayısıyla, Sayıştayın bir yargı mercii olup olmadığı konusunda, gerek parlamentoda, gerekse parlamento dışında bazı tartışmalar cereyan etmiştir (13). Bu konuda ileri sürülen düşünce ve karşı düşünceleri kısaca görelim :

Bu konuda belli başlı iki görüş ileri sürülmektedir. Bunlardan biri Sayıştayın bir yargı mercii olduğu diğeri ise Sayıştayın bir yargı mercii olamayacağı, kararlarının bir yargı kararı sayılamıyacağı, görüşüdür.

A. Sayıştay bir yargı merciidir

Sayıştayın bir yargı mercii kararlarının da bir yargı kararı olduğu görüşünü destekleyen hükümler, hem Anayasada, hem de yürürlükte olan Divanı Muhasebat kanununda ve hatta yeni Sayıştay kanunu tasarısında yer almıştır.

a) Türk pozitif hukukunda, Sayıştay Dairelerinin bir hesap mahkemesi olduğu açıkca belirtilmiştir.

b) Anayasa Sayıştayı, «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak»la görevlendirmiştir.

c) Devleti zarara uğratan, muhasip, ita amiri ve tahakkuk memuru gibi kimselerin verdikleri zararların tazminine Sayıştay karar vermektedir. Eğer sayıştay bu işlerle görevli bir yargı mercii olmasaydı, bunların verdikleri zararın tazmini için «genel mahkemelere» başvurmak gerekecekti.

d) Hem Divanı Muhasebat kanununda, hem de tasarıda, Sayıştayın yargı görevlerine, yargılama usulüne yer verilmiş ve her vesile ile mahkemelere ve yargılama usullerine ait deyimlerin kullanılmasına bilhassa itina gösterilmiştir. Tasarıda yer alan bu konu ile ilgili hüküm ve deyimlerin bir kaçına örnek olarak temas edelim :

— Sayıştay «sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlar».

(13) Sermet Erenkanlı, Sayıştayın Hukuki Durumu, 7.6.1966 tarihli Akşam Gazetesi; Sermet Erenkanlı, Anayasa ve Sayıştay, 29.7.1966 tarihli Akşam Gazetesi; Çoşkun Kırcı, Anayasa Açısından Danıştay, Sayıştay ve İdare arasındaki ilişkiler 13 - 15 Ağustos 1966 tarihli Akşam Gazetesi.

- «Daireler birer hesap mahkemesidir».
- «Daireler, sorumluların hesaplarını ilgili kanunlara göre inceleyip yargılayarak haklarında beraat veya tazmin hükmü verir».
- «Temyiz Kurulu, Sayıştay Dairelerince verilen ilâmların son hüküm merciidir».
- «Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz».
- «Tavzih ve düzeltme dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nusha fazla verilir».
- «Yargılamanın iadesi», «kararın düzeltilmesi», içtihadın Birleştirilmesi» gibi.

Örnek olarak aldığımız bu hüküm ve deyimlerden de anlaşılacağı üzere, mevcut duruma uygun olarak, yeni tasarı da Sayıştayı, yargı görevleri açısından bir mahkeme gibi telakki etme temayünü açıkça göstermiştir.

B. Sayıştay bir yargı mercii değildir

Anayasanın 7 ve 127 inci maddelerinin ışığı altında Sayıştayın bir yargı organı olamayacağı görüşü ileri sürülmüştür (14). Bu görüşün dayandığı esaslar şöylece özetlenebilir :

a) Anayasanın 127 nci maddesine göre, Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak konusundaki işlemlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapar. Sayıştay bu konuda hüküm verirken yargılama «metodunu» kullanır. Ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi adına verilen bu hükümleri, yargı organlarınca verilen hükümlere benzetmek imkânsızdır. Anayasanın 7 nci maddesi gereğince yargı organları Türk Milleti Adına karar verirler. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına karar veren bir yargı organı düşünülemez (15).

(14) Millet Meclisi Sayıştay Kanunu teklifini görüşmek üzere kurulan Geçici Komisyonun 18.2.1966 tarih ve 2 No. lu kararına, C. Kırca ve arkadaşları tarafından yazılan muhalefet şerhi. Coşkun Kırca, Anayasa Açısından Danıştay, Sayıştay ve İdare arasındaki ilişkiler, 13, 14, 15 Ağustos 1966 tarihli Akşam Gazetesi.

(15) Burada, Anayasanın 127 nci maddesinden, Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, kesin hükme bağlayacağı sonucu çıkarılmıştır. Buna karşılık, Sayıştayın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapacağı görevi, yalnız genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderlerinin denetlenmesi işlemine hasretmek de mümkündür.

b) Sayıştayın verdiği kararlar birer yargı kararı olamayacağına göre, Anayasa koyucusunun sayıştayca verilen hükümleri «teşrii karar» niteliğinde ferzetmiş olduğunu kabul etmek gerekir. Sayıştayı, Anayasa bakımından ne idare ne de idare mahkemesi saymağa imkân vardır. Bu görüşün aksini kabul etmek, Anayasanın söz konusu maddesinde yer alan «Türkiye Büyük Millet Meclisi adına» deyimine hukuki bir değer vermemek olur (16).

c) Sayıştay, bazı kişilerin hesap ve işlemlerini kanuna uygunlukları bakımından hükme bağlamaktadır. Sayıştayın burada yaptığı iş hesap veya işlemin kanuna uygun olup olmadığını tesbitten ibarettir. Sayıştay, hesaplarını incelediği kişilerin subjektif sorumluluklarına giremez. Eğer Sayıştay ilgililerin **hesap ve işlemlerinde** kanuna aykırılık bulmuş ise bu aykırılıktan dolayı ne ölçüde mali sorumluluğu olduğunu tesbit edemez. Bunu tesbit etmek yargı görevinin içine girer.

d) Sayıştayın verdiği hüküm teşrii bir karar niteliğinde olunca, Anayasamızın dayandığı kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, bir yasama kararının hukuk düzeninde etki yapabilmesi, o kararın yürütme organınca bir idari işlemle yürürlüğe konmasına bağlıdır. Sayıştayın verdiği hüküm idare tarafından ilgiliye tebliğ edilmek gerekir. İlgili ancak bu tebliğ aleyhine Danıştaya baş vurabilir (17). Danıştay, burada Sayıştayın vermiş olduğu kesin hükmü bir veri olarak kabul etmesi gerekir. Danıştayın bakabileceği tek husus, tebliğ ile sorumluluk arasında bir ilişki olup olmadığını tesbitten ibaret olacaktır. «Danıştay, Sayıştay hesap veya işlemde kanuna aykırılık görmüşse, bunu olduğu gibi kabullenmek ve ancak, resmi görevlinin bu aykırılıktan ötürü subjektif sorumluluğunun varlığı, niteliği ve derecesi hakkında bir karar almak ve ona göre, -Sayıştayın hükmü hakkında değil- sırf tebligat tasarrufu hakkında bir hüküm sevk etmek zorundadır».

e) Sayıştay bir yargı organı değildir. Çünkü, sayıştay Anayasanın yargı ile ilgili üçüncü bölümünde yer almamış, buna karşılık «yürütme» ile ilgili ikinci bölümünün «iktisadi ve mali» hükümler

(16) Sıddık Sami Onar'a göre, 1924 Anayasa sistemi ve buna dayanan 2514 sayılı kanun sayıştayı, icra ve idare uzvundan tamamen müstakil ve Büyük Millet Meclisine doğrudan doğruya bağlı ve onun namına idare üzerinde murakabe selâhiyetini haiz bir Anayasa müessesesi saymıştır. Sayıştayın uzvi bünyesi böyle telâkki edilmekle beraber kurulun fonksiyonu ve tasarrufları maddi bakımdan teşrii bir mahiyeti haiz değildir (İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, s. 610).

(17) Sistemimizde idarenin resen icra yetkisini haiz olabilmesi için kanuni bir dayanağa ihtiyaç vardır.

başlığını taşıyan kısmında yer almıştır. Oysa başka Anayasa mahkemesi olmak üzere yargıtay, Danıştay, askeri yargıtay, Uyuşmazlık mahkemesi Anayasanın üçüncü bölümünde yer almıştır.

VI

SAYIŞTAYIN YARGI GÖREVİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Yazının bu kesiminde, sayıştayın yeniden düzenlenmesinin bahis konusu olduğu bir sırada, özellikle, Sayıştayın yargı görevleri bakımından üzerinde durulmasında fayda umulan bir iki noktaya işaret etmekle yetinilecektir.

Sayıştayın bir mahkeme olup olmadığı konusunda, mevcut hukuk sistemi dikkate alınmadan, yapılacak tartışmanın pek isabetli olacağını, sorunlarımıza ışık tutacağını sanmıyoruz. Bu konuda şu veya bu hal tarzının kabul edilmiş olması halinde, kabul edilen hal tarzının genel sisteme uygun olup olmadığı meseleleri önem kazanır.

Daha önce işaret edildiği gibi, bizde uygulanan genel sistem şu esasa dayanır: Memurun idareye zarar vermesi halinde, zararın memura tazmin ettirilebilmesi için, memur aleyhine genel hükümlere dayanılarak Adalet mahkemelerinde dava açılması ve alınan ilâmın yine genel hükümlere göre infaz ettirilmesi gerekir. 657 sayılı Devlet Memurları kanunu da bu sistemi benimsemiş ve 12 nci maddesinde şu hükme yer vermiştir :

«Devlet memurları görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek zorundadırlar. Görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü Borçlar kanununun haksız fiil esaslarına tabidir».

Sistemimizde, idarenin zarar miktarını tesbit edip resen icra etmesine imkan yoktur. İdarenin böyle hareket edebilmesi için kanunen yetkili kılınması gerekir. Bu durum Danıştayın 4.7.1939 tarihli İçtihadı Birleştirme kararında da yer almıştır :

«Bir ilâm ve fıkrai kanuniye hükmüne müstenit olmadıkça maaşattan hotbehot katiyat icrası kabili tecviz olamayacağı gibi mümkünülfaz da değildir. Bunlar için Maliyenin ikamei dava etmesi ve işi karara rappeddirmesi icap eder, Bu Dava umumi mahkemelerde ikame olunur» (18). Esasen 657 sayılı Devlet Memurları kanunu 12 nci maddesi ile mevcut sistemi teyit ederek, devlet memurlarının görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zarardan ötürü, Borçlar Kanununun haksız fiil esaslarına tabi olacaklarını

(18) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 25, s. 25.

belirtmiştir. Bütün memurlar için cari olan bu genel esaslar, muhasip, ita amiri, tahakkuk memuru gibi kimselerin hesapları ve işlemleri dolayısıyla, idareye verdikleri zararların tazmininde uygulanmamaktadır. Bizde bunlar için ayrı bir sorumluluk sistemi kabul edilmiştir. Sayıştay kanununun yeniden düzenlenmesinde, muhasipler için ayrı bir sorumluluk sistemi kabul etmeye ihtiyaç var mıdır? Eğer ayrı bir sorumluluk sistemi kabul edilecekse, bugün uygulanmakta olan sistemi hangi yönde ve ne ölçüde geliştirmek gerekir?

a) Devlet memurlarının tabi olduğu sorumluluk esasını, muhasiplere ita amirlerine ve tahakkuk memurlarına da teşmil etmek, başka bir deyimle, bunlar hakkında herhangi bir istisna tanımadan, bunları da genel hükümlere tabi tutmak usulü düşünülebilir. Böyle bir sistemi kabul ettiğimiz takdirde, genel mali denetim organı olan Sayıştay, muhasiplerin hesap ve işlemlerini inceler ve rastladığı yolsuzlukları, bunların verdikleri zararları idareye bildirir. İdare de, genel hükümler dairesinde, sorumlular aleyhine adliye mahkemelerinde dava açar ve zararı tazmin ettirir.

b) Muhasip, ita amiri ve tahakkuk memurlarının hesap veya işlemleri dolayısıyla devlete verdikleri zararların tazmin ettirilmesinde, bunların genel sistemin dışında bırakılması mümkündür. 2514 sayılı kanun ile bizde bu usul kabul edilmiş ve muhasiplerin hesap ve işlemlerinden dolayı sorumluluklarının tesbiti işi sayıştaya verilmiştir. Bu görüşü yeni Anayasa da benimsemiştir. Bizde uygulanan sistemin nasıl işlediğini daha önce belirtmiştik. Şimdi bu sistemin aksayan yönlerinden bazılarına işaret edelim :

Bilindiği gibi Sayıştay bugün iki işi birden yapmaktadır. Bir yandan muhasiplerin hesaplarını ve işlemlerini denetçileri elile denetlemekte, diğer yandan bu denetim sırasında ortaya çıkan kanuna aykırı durumlardan dolayı muhasipleri tazmine mahkûm etmektedir. Burada dikkatimizi çeken nokta, sayıştayın hem tazmini gerektiren hususu tesbit etmesi, hemde kendi bulduğu hususu yargılamasıdır. Böyle bir usulün mahkeme niteliğindeki bir kuruluş tarafından uygulanmasının isabetli olacağı söylenemez. Davanın açılmasını isteyecek makam ile davaya bakacak olan makamın bir birinden ayrılması genel yargılama sistemine de uygun düşer. Sayıştay denetçileri, hesapları incelerken rastlıyacakları tazmini gerektiren hususları idareye, hazineye yahut bu işle görevli kılınacak ve devletin menfaatını koruyacak bir makama bildirmelidirler. Ancak bu makamın talebi, yahut Sayıştay savcısının tahriki ile, Sayıştayda dava açılmalıdır. Bunun gibi düzeltilmesi gereken hususlar-

dan biri de Sayıştayda uygulanan yargılama usulüdür. Bugün uygulanmakta olan ve Sayıştay kanun teklifinde de ileri sürülen usulün ihtiyaca cevap verebileceğini sanmıyoruz. Hiç değilse Sayıştayda, Danıştayda uygulanan yargılama usulüne benzer bir usulün uygulanması, davalının tam savunma imkânına kavuşturulması gerekir.

Bugün uygulanmakta olan sistemde, Sayıştay daireleri tarafından verilen kararın temyizi yine ancak Sayıştay içinde kabil olmaktadır. Bunun karşısında, sayıştay kararlarının Danıştayda temyizen incelenmesini sağlayan bir başka sistem yeralır. Bu sistem hem Osmanlı İmparatorluğu zamanının da hem de Cumhuriyet devrinde 1934 yılına kadar uygulanmıştır.

Sayıştay kararlarının temyizi konusunda bugün uygulanmakta olan ve tasarıda da ileri sürülen sistemin isabetli olduğu söylene-
mez. Maalesef, 2514 sayılı kanunun Mecliste görüşülesi sırasında, yanlış bir gerekçe ile, Sayıştay kararlarının Danıştay tarafından temyizen incelenmesini mümkün kılan bir sistem ortadan kaldırılmıştır. Bunun etkisi altında kalan Danıştayımız da verdiği içtihadı birleştirme kararı ile Sayıştay kararları aleyhine Danıştaya müracaat etme yolunu bizzat kapatmıştır. Yeni Danıştay kanununun müzakeresi sırasında da Sayıştay kararlarının temyizen Danıştay tarafından incelenmesini mümkün kılan bir hüküm, yine aynı gerekçe ile kabul edilmemiştir. Yeni hazırlanan Sayıştay kanun teklifine Sayıştayın yargı kararlarının Danıştayda incelenemeyeceği hakkında açık hüküm konmuştur. Bu sistemin haklı tenkidi Sıddık Sami Onar tarafından yapılmıştır: Sayıştayın, «idari kaza manzumesi dışında müstakil bir kaza organı ve hem derece mahkemesi ve hem de temyiz mercii olarak kalmış» bulunmasının mahzurlu olacağına işaret eden Onar «idari usullerin, hizmet kanunlarının tatbikatında zıt içtihatların ortaya çıkması ve alâkalıları tereddüdürlü duruma düşürme» nin imkân dahiline girdiğini belirtmektedir.

Yeni Sayıştay kanunu teklifinin Parlamento görüşüldüğü sırada Sayıştayın yargı görevleri bakımından, şu üç noktanın üzerinde durulmasının isabetli olacağını sanıyoruz :

- 1) Sayıştayın hem tazmini gerektiren hususları bulan, hemde bulduğu hususlarını resen yargılayan bir kurul olmaktan çıkarılması;
- 2) Yargılama usulünün geliştirilmesi, davalıya tam savunma imkanının sağlanması;
- 3) Sayıştay kararlarına karşı temyiz mercii olarak Danıştaya başvurma imkânının sağlanması.