

Prof.Dr.Pertev BİLGEN\*

## SAYIŞTAYIN YARGI DÜZENİ İÇİNDEKİ YERİ (BİR SAVAŞ HİKAYESİ)

I- 1. Divan-ı Muhasebat'ın kurulması, Başkanlığına Ahmet Vefik Efendinin atanması ve çalışmaya başlatılması 30 Zilkade 1278 (29 Mayıs 1862) tarihli arz tezkeresi ile hükümdara önerilmiş. Ertesi gün 1 Zilhicce 1278 (30 Mayıs 1862) tarihinde ilk toplantısını yaparak çalışmalarına başlamış<sup>1</sup>. Divan-ı Muhasebat tarihi yazarlarının ifade ettiklerine göre, Maliye Nezaretine bağlı imiş<sup>2</sup>. Kuruluşundan üç yıl sonra, 3 Zilhicce 1281 (29 Nisan 1865) tarihinde ısdar olunan Divan-ı Muhasebat Nizamnamesine göre hükümdar tarafından atanan bir reis, on iki aza<sup>3</sup>, iki başkatip, iki

\* İ.Ü.S.B.F. Dekanı

1 "... masarıfatı devletin varidatı hasılaya göre tayiniyle varidattan ziyade masraf edilmemesi için her bir memur dairesine tahsis olunan masrafın haddini geçmiyerek sene ahırında muvazenesine göre masrafı hesabı vermiş ve irat tarafından dahi hazine-i devlete gelen varidatın mecarisinde telef olmayarak doğruca getirülmesi kaidelerinden ibaret olup her devlette olduğu gibi umur-u hesabiyenin bir mahkeme-i kübraya tetkika havalesiye hasıl olacağına ve Divan-ı Ali-i Muhasebe namıyla bir meclis teşkili tahattur olunarak bunun nizamı layihası derdesti-tanzim ve takdim olup fakat esas-ı makrun-i emrû irade-i seniye-i hazret-i padişah-i buyrulduğu halde şimdiden reisinin nasbıyla ... işe başlatılması ..." Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Ankara 1973, s.261. (=CEYS)

2 "... bu riyasete bir münasib zatın düşünülerek ... Meclis-i Vükela azasından olmak ve defteri teşrifatta Maliye Nezaretinin altında bulunmak üzere ve Divan-ı Muhasebat riyasetinin..." Nizamnamenin "Kısmi Evvel" 5. madde, "Kısmi Sani" 1-5. maddeler, "Kısmi Salis" 1 ve 6. maddelerinde "Maliye Nezareti Celilesi" veya "Nezaret"ten söz ediliyorsa da (CEYS s.262 vd.) bunlardan hiç biri Divan-ı Muhasebat ile "Maliye Nezaret-i Celilesi" arasındaki organik bir ilişkiyi düşündürülecek nitelikte bulunmuyor.

3 Nizamnamenin "Kısmi evvel" 4. maddesine göre, "... istifa etmedikçe veyahut kanunen infisalleri lazım gelmedikçe azlolunmayacak ve istidatları hasıbiyle Devletçe bir işe memuriyetleri icap ettiği hâlde nakilleri caiz olacaktır." Aynı Kısmın 5. maddesine göre de, "Divan-ı Muhasebatta bir aza mahalli açıldıkta başkatipleriyle muhasebe mümeyyizleri içinde münasibi bulunduğu halde onlardan biri ve bulunmadığı surette hariçten

muhasebe mümeyyizi ve iki başkatip muavininden; biri Maliye diğeri Muhakeme Dairesi<sup>4</sup> olmak üzere iki daire ile bir Divan Heyeti Umumiyesinden oluşuyormuş. Nizamnamenin İkinci Kısmı hükümlerine göre Maliye Dairesinin görevi, kısaca, her yılın sonunda Devletin bütün gelir ve giderleri ile muhasebe kayıtlarını denetlemek ve "netice-i kararını bamazbata" Maliye Nezaretine beyan etmekten ibaretmiş<sup>5</sup>. Gene Nizamnamenin Üçüncü Kısmı hükümlerine göre de Muhakeme Dairesi, mültezimlerin iltizam sözleşmelerine aykırı eylem ve işlemleri ve Devlet gelirlerini gereği gibi toplayamamaları sebebiyle sorumluluklarına veya iltizam sözleşmesinin feshine karar vermek, vergi mükellefleri ile mültezimler ve mültezimlerle mültezimler arasındaki uyuşmazlıkları karara bağlamakla görevli ve taşra meclisleri ve maliye kalemlerinin verdiği kararların istinaf mercii imiş. Hazinesinin davacı veya davalı olması mümkümmüş. Bir Devlet alacağına tahsiline veya hukuka aykırı bir ödemenin (=tahsilatın) iadesine, gerektiğinde de ilgililer hakkında hapis cezasına hükmedebiliyormuş. Kararları Maliye Nezaretine gene bir mazbata ile bildiriliyor ve icra olunuyormuş<sup>6</sup>. Bazı yazarlara göre bir gün

ehliyetli bir diğeri intihab olunarak tarafı Riyasetten Makamı Nezarete ifade ve beyan ile rade-i Aliyeye taliken Babı Aliye arz ve istizan olunacaktır." (CEYS s.262). Divan-ı Muhasebat azalığının yeterli olmasa da bir "meslek" olarak düşünüldüğü anlaşılmaktadır.

1878 Kararnamesinin 17. maddesine göre, "Azadan birinin yeri münhal oldukta mümeyyizlerden en ehliyetlisinin münhal olan azalığa nasb ve tayinini Reisi Evvel ba takrir Babı Aliye arz ederek ba İrade-i Seniyye o mümeyyiz aza nasbolunur." (CEYS s.273) Görüldüğü gibi 1878 Kararnamesine göre artık Divan-ı Muhasebat azalığı bir "meslek" haline getirilmiş, Hükümdarın atama yetkisi bir taraftan "azaların kaynağı" diğer taraftan Divan-ı Muhasebat Reisi Evvelinin inhası şartları ile sınırlandırılmıştır.

4 Nizamnamenin "Kısmi Salis" 2. maddesine göre, "Hazine-i Celilenin müddei veya müddeialehy sınıfında bulunacağı bir maddenin muhakemesinde icabına göre varidat muhasebecisi veyahut tahsilat memuru müddei veya müddeialehy sıfatıyla hazır bulunacak ve sarraflar kethüdası ve yiğitbaşısıyla mutebaranı mültezimeyn ve sarraflardan birer münasibleri bulundurulacaktır." CEYS s.267.

5 "...Maliye Dairesi icrayı tetkikatı kamile ve bakaya ve zimemat gösterilen mebalığın esbabını bittaharri ve suveri tahsiliiyesini mütalaa eyliyerek netice-i kararını bamazbata canibi nezarete beyan edecektir." Kısmi Sani, I. madde.

6 Nizamnamenin üçüncü Kısmının, 1,2,3,4,5,6. maddeleri. CEYS s.267 vd. Görüldüğü gibi Divan Muhasebat Muhakeme Dairesi bu gün "vergi davası" olarak nitelenebilecek uyuşmazlıkları çözümlenmekle görevli bir yargı mercii olarak düzenlenmiş bulunuyordu. Kararları da Maliye Dairesi kararları gibi Maliye Nezareti tarafından

kapatılmış ise de bazı yazarlara göre de yenisi kuruluncaya kadar çalışmaya devam etmiş<sup>7,8</sup>.

icra edileceğine göre "tutuk adalet" sistemi kabul edilmişti.

Bu vesile ile belirtmek isterim ki, Osmanlıların tutuk adalet sistemini Fransızlardan esinlenerek kabul ettiklerini söylemek mümkün bulunmuyor. Osmanlı İmparatorluğunda yargı makamları da yargı gücünü hükümdar adına kullandıklarından kararları daima bir mazbata ile hükümdara sunuluyor ve hükümdarın onayı ile icra edilebiliyordu. Bu sebeble Osmanlı İmparatorluğunda her zaman tutuk adalet sistemi uygulanıyordu.

<sup>7</sup>CEYS s.16-17. Burada Osmanlı Salnamelerindeki 1862 yılında kurulan Divan-ı Muhasebatın kapatılmadığını belgeleyen kayıtlar aktarıyor. A.Ş.Gözübüyük, Sayıştay, AÜSBFD C. 17, s.3-4, s:303; C.Erçin, Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı, Ankara 1938, s.224. Kapatıldığını yazıyorlar.

<sup>8</sup>30 Zilkade 1278 (29 Mayıs 1862) tarihli arz tezkeresinde "her devlette olduğu gibi umuru hisabiyenin bir mahkemei kübraya havalesi" zaruretinden söz edilmiş olmakla beraber, devlet parası ve mallarına tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması, bakiye veya zimmelerinin kendilerinden tahsili fikri ve uygulaması Osmanlılar için yeni bir düşünce ve uygulama değildi. Tanzimat Fermanının ilanını takip eden günlerde, 1 Rebiülevvel 1256 (3 Mayıs 1840) tarihli Ceza Kanunname-i Hümayunu'nun Yedinci Faslı'nın Birinci Maddesine göre tahsilat, imalat ve masarifat memurları her ay görülen hesaplarından başka, görevliler tarafından her yıl teker teker incelendikten sonra, defterlerini Meclis-i Vala-i Ahkam-ı Adliye'ye arz etmeğe mecbur ve bütün alış verişlerinden dolayı Meclise karşı; sorumlu olacaklar. İkinci Maddesine göre de devlet parasını hukuka aykırı bir şekilde bir şekilde harcarsa veya satın alınan eşya nümunesine uygun değilse zararı tazmin edeceklerdir (Yedinci Fesil Birinci Madde: "...defterlerini Meclisi (Vala-i) Ahkam-ı Adliye'ye arz etmeğe mecbur ve her bir ahz ve italarından dolayı Meclisce mesul olacaklarından makbuzat ve medfuatından bir şey çaldırılmış ise mal-i meşruk sirkat eden adamdan istirdat olunarak tedibi sirkat cezasına tatbiken icra kılına ve asıl memur olan zat dahi bu kaziyeye vakıf olduktan sonra iğmal ve müsaade etmiş ise azl ile tedip oluna."; İkinci Madde: "Her bir memur icap etmeyecek şeye ve mahalle akçe itasıyla mal-i miriyi itlaf etmiş ise ve imal olunan mühimmat ve sair eşya irae olunacak nümuneye tevafuk etmez ise tebeyyün edecek telef ve zarar mamuruna tazmin ettirile."; Üçüncü Madde: "Çünkü her bir memur makbuzat ve medfuatından dolayı Meclisce mesul zararına zamin olacağından..."). Bu sebeble denilebilir ki Meclis-i Vala-i Ahkam-ı Adliye Osmanlı İmparatorluğunun ilk yasama meclisi, ilk idare mahkemesi ve ilk yargıtayı olduğu gibi, aynı zamanda ilk hesap mahkemesidir de. (Bu hükümlerin de Osmanlı İmparatorluğunda ilk olduğu söylenemez. Nitekim 1254 (1838) tarihli Memurlara Mahsus Ceza Kanunnamesinde de benzeri hükümler bulunmaktadır.)

2. Bu günkü Sayıştayın esasını teşkil eden, Divan-ı Muhasebat 1876 Kanunu Esasi'sinin 105<sup>9</sup>, 106 ve 107. maddelerinde yer alarak bir anayasa müessesesi haline gelmiş. İki yıl sonra, 11 Zilhicce 1295 (6 Aralık 1878) tarihinde "Divan-ı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname" ile yeniden düzenlenmiş, bu düzenlemeye Fransız "Cour des Comptes"u örnek olmuş. Divan-ı Muhasebat bu defa hiç bir nezarete bağlı değilmiş<sup>10</sup>. Hükümdar tarafından kaydı hayat şartıyla atanan bir Reis, on iki aza<sup>11</sup> ile bir Müddeiumumi, bir başkatip, on mümeyyiz ve on mülazimden ve gene iki daireden ve bir Divan-ı Muhasebat Heyeti Umumiyesinden kurulmuş. Üyeleri ancak Meclis-i Mebusan'ın ekseriyetle alacağı bir kararla görevden alınabiliyorlarmış<sup>12</sup>. Devlet geliri

<sup>9</sup>"Emvali Devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hulasai tetkikat ve neticei mütalaatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusana arz etmek üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu Divan her üç ayda bir kere ahvali maliyeyi Riyaseti Vükela vasıtasıyla ba takrir tarafı Hazreti Padiyahiye dahi arzeder."

<sup>10</sup>Osmanlı Divan-ı Muhasebatı denetim sonuçlarını ve tavsiyelerini, duruma göre, Hükümdara, Maliye Nezaretine ve Meclisi Mebusana bildirdiği ve "bütçe hakkı" o tarihte Osmanlıların meçhulü olmadığı halde, yukarıda açıklandığı gibi ne 1876 Kanunu Esasi'sinde ne de Kuruluş Kararnamesinde hükümdara veya Meclisi Mebusana bağlı olduğu veya onlar adına denetim yaptığına dair hüküm olmadığı gibi, Hatimesinde hiç bir Nezarete de bağlı olmadığı hakkında da hüküm vardı. (Divan-ı Muhasebat hiçbir Nezarete tabi ve merbut değildir. Heyeti bir daire-i mahsusa ve müstakilede ikamet edecektir. CEYS s.281). Hem Meclisi Mebusandan, hem de Hükümdar ve hükümetten bağımsız bir denetim ve yargı kurumu olarak düzenlenmişti.

<sup>11</sup>Kararnamenin 17. maddesine göre, "Azadan birinin yeri münhal olduktan mümeyyizlerden en ehliyetlisinin azalığa nasb ve tayinini Reisi Evvel ba takrir Babı aliye arz ederek ba İradei Seniyye o mümeyyiz aza nasbolunur." (CEYS s.273) Görüldüğü gibi 1878 Kararnamesine göre artık Divan-ı Muhasebat azalığı bir "meslek" haline getirilmiş, Hükümdarın atama yetkisi bir taraftan "azaların kaynağı" diğer taraftan Divan-ı Muhasebat Reisi Evveli'nin inhası şartları ile sınırlandırılmıştır. Bkz. Not:3.

<sup>12</sup>Görüldüğü gibi, Osmanlı Divan-ı Muhasebatı, Yürütme ve yasama organlarından bağımsız olduğu gibi, Reis ve azaları bir kere atandıktan sonra, Hükümdardan da bağımsızdırlar. Bu teminat 1876 Anayasasının 106 ve 107. maddeleri ile tanındığına göre Osmanlı Divan-ı Muhasebatı bu günkü anlamda mahkeme olarak kabul edilebilir. 1924 Anayasası döneminde, idare teşkilatı içinde bulunan, özel yetkili ve idarenin yargısal denetimi (=kazai murakabe) ile görevli organik bakımdan idari, kurullar vardı. İlçe ve İl idare Kurulları, Vergi

toplayan ve harcamaları yapan ve Devlet mallarını idare edenlerin hesaplarını denetlemek ve yargılamak<sup>13</sup>, mali durumu her üç ayda bir Hükümdara bildirmek, nazır (=Bakan) hesapları ile umumi kati hesabı tetkik ve tatbik ederek Heyet-i Mebusan'a mutabakat beyannamesini vermekle görevliymiş. "Hüküm ilamlarının" icrasından Maliye Nezareti ile ilgili kurum ve Nezaretlerin en büyük memuru sorumlu imiş<sup>14</sup>.

Görüldüğü gibi Osmanlı Divan-ı Muhasebatı daha kuruluşundan itibaren, görev alanı ve türü zaman içinde değişmekle beraber daima bir yargı mercii (=mahkeme) veya yargısal denetim (=kazai murakabe) yapan kurum olarak ta örgütlenmiş, görevlendirilmiş. En önemlisi Fransız "Cour des Comtes" u

İtiraz Komisyonları ile Vergiler Temyiz Komisyonu gibi ... Sayıştay da organik bakımdan T.B.M.M. ne bağlı olsa bile bunlar arasında sayılıyordu. Bu idari kurulların yargısal kararları, nihai olarak Devlet Şurasında temyiz edilebildiği sürece Anayasaya aykırı sayılmıyordu. Bunların yargısal kararlarının Danıştayda temyiz edilmesini önleyen bir kanun hükmünün Anayasaya aykırı olacağı kabul ediliyordu.

Burada bir noktaya daha dikkat çekmek isterim: 1961 Anayasasının terminolojisinde "yargı mercilerinin denetimi" terimi ile yargısal denetim (=kazai murakabe) aynı anlama gelmiyor. Yargı mercilerinin denetimi, 1961 anayasası anlamında "mahkeme"ler tarafından yapılan denetim anlamına geldiği halde, "yargı denetimi" organik bakımdan yargı organı bünyesinde bulunmayan "idare veya yasama organı" bünyesinde bulunabilen ve fakat yargısal usuller kullanılarak denetim yapan kurulların denetimi anlamına da kullanılıyor. Bu sebebledir ki, kaza mercii (=mahkeme) vasfında olmayan mercilerin kararlarına karşı, o zaman, genel idare mahkemesi olarak kabul edilen ve üyeleri tam bir hakimlik statüsüne kavuşturulan Danıştaya müracaat hakkını önleyen kanun hükümleri Anayasaya aykırı olacaktır.

<sup>13</sup> Kararnamenin Birinci Maddesine göre; "...emvali Devletin kabz ve sarfına mezun olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik etmek ve her üç ayda bir kere usulu maliyeyi batakır tarafı Hazreti Padişahiye arz ve mal memurlarının emvale ve muhasebata ait muhakemelerini icra eylemek üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil olunmuştur." (CEYS s.278) Kırk Altıncı Maddesine göre de "Divan-ı Muhasebat kendisine takdim olunan hesabı tesviye ve kat ve mal memurlarının beriyüzzimme veya alacak ve vereceği olduğunu hükmü kati ile tayin eyler." Gene kararnamenin Kırk Altıncı Maddesine göre; "... beratına hüküm ile kendisinin veya kefilinin... hüküm ve kararı verilen hesaptan dolayı mahcuz bulunan emvali ve deyne mukabil satılmak üzere kaydı resmi düşürülen emlakinin fekki haciz ve terkinin kaydını dahi Divan-ı Muhasebat emreder. ..." CEYS s. 277.

<sup>14</sup> Yukarıda 6 numaralı nota bkz.

örnek alındığı için, yargısal kararlarının, sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdiği kararlarının, Devlet Şurasında temyiz başvurusu yoluyla incelenebileceği de kabul edilmiş<sup>15</sup>.

3. Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde Devlet parasının toplanması ve harcanmasının "denetlenmesi işi" ne gerek olduğu için olacak, gider belgelerini ödenek bakımından kontrol etmek üzere Maliye Bakanlığında bir "Kalem" teşkil edilmiş ve fakat bu "Kalem" çok kısa bir süre görev yapmış. 1922 Yılında Osmanlı imparatorluğunun son bulması ile diğer İmparatorluk kurumları gibi Divan-ı Muhasebat ta kaldırılmış ve yapılan bir düzenleme ile<sup>16</sup> Devlet gelir ve giderlerinin genel muhasebe ve bütçe kanunlarına uygun olarak toplanmasını

<sup>15</sup> Ellinci maddeye göre: "Divan-ı Muhasebatın mal memurları aleyhinde olan hüküm ilamları her halde icra olunur. Bir mal memuru Divanın usulu muhakemenin veya künunun ihlal olunmuş olmasından dolayı verilen ilamın nakzına sebep ve mahak gördüğü halde ilamın tebliğ olduğu tarihten itibaren üç ay zarfında temyiz davası ikame etmesi lazımdır... dolayı nakzı lazım gördükleri ilamın nakzolunmak üzere Şura-i Devlete havalesi..."

Ellibirinci maddeye göre de, "Ellinci maddede beyan olunan ahvalden dolayı Divan-ı Muhasebatın bir ilamı nakz edildikten sonra, zati davanın muhakemesi Divana havale olunduktan ilamı vermiş olan dairede görülmeyip diğer dairede rüyyet olunur" (CEYS, s.278) Yüz Yıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.395 vd. Burada ayrıca Divan-ı Muhasebat hüküm ilamlarının temyizi ile ilgili iki Şura-i Devlet kararı bulunmaktadır.

<sup>16</sup> 22 Şubat 1338 Tarihli Avans Kanununun Beşinci Maddesine göre "Varidat ve masarifatı Devletin Muvazane ve Muhasebei Umumiye Kanunlarına ve bütçe fasıl ve mevaddına muvafık olarak cibayet ve sarfının temini için gerek kablessarf ve gerek badessarf Meclis nâmına murakabeye memur olmak üzere Divanı Muhasebatın teşekkülüne kadar Müdafai Milliye ve Maliye Vekaletleri için üçer 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 dair netayici teftişiyeler hakkında üç ayda bir defa fezleke tevdiine mecburdur. Murakıplar ile vekiller arasında mütehaddis ihtilafat Heyeti Umumiyece hallolunur."

ve harcanmasını Meclis adına denetlemek üzere milletvekillerinden oluşan ve Meclis tarafından seçilen bir "Murakabe Encümeni" kurulmuş. 16 Nisan 1339 (1923) tarihinde seçimlerin yenilenmesine karar verilince bu Encümenin görevi sona ermiş ama 29 Nisan 1339 (1923) Tarihinde Hükümet tarafından bir Divan-ı Muhasebat kurulmuş ve 24 Kasım 1923 tarihinde 374 Sayılı Kanunun kabulüne kadar yedi ay süre ile görev yapmış<sup>17</sup>.

4. Cumhuriyet dönemi Divan-ı Muhasebatı ise 24 Kasım 1923 tarih ve 374 Sayılı Kanunla kurulmuş. Bu Kanuna göre;

**"Madde 1-** Divan-ı Muhasebat, Türkiye Büyük Millet Meclisine merbut varidat ve masarifatı Devleti onun namına murakabe ile mükelleftir."

**"Madde 2-** Bu hey'et bir reisi evvel ile üç reisi sani ve sekiz azadan mürekkep olup, işbu rüesa ve azalar, erbabı ihtisas meyanından Meclis Hey'eti Umumiyesince rey-i hafi ve ekseriyeti mutlaka ile hariçten intihap olunur."

**"Madde 3-** Divan-ı Muhasebat rüesa ve azası lüzumu azilleri Meclisi Millinin ekseriyetince tastik olunmadıkça azil olunamazlar."

Daha sonra, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 100. ve 101. maddelerinde yer alarak 1876 Kanunu Esasi'sinde olduğu gibi, bir anayasa müessesesi niteliğini korumuş. Buna göre;

**"Büyük Millet Meclisine merbut<sup>18</sup>** ve Devletin varidat ve

<sup>17</sup> CEYS. s.24; Büyük Millet Meclisi Hükümeti dönemindeki bu kurumların yargısal denetim yaptıklarına dair bir kayda rastlamak mümkün olmamıştır.

<sup>18</sup> Osmanlı Divan-ı Muhasebatı denetim sonuçlarını ve tavsiyelerini, duruma göre, Hükümdara, Maliye Nezaretine ve Meclisi Mebusana bildirdiği ve "bütçe hakkı" o tarihte Osmanlıların meçhulü olmadığı halde, yukarıda açıklandığı gibi ne 1876 Kanunu Esasi'sinde ne de Kuruluş Kararnamesinde Hükümdara veya Meclisi Mebusana bağlı olduğu veya onlar adına denetim yaptığına dair hüküm olmadığı gibi, Hatimesinde hiç bir Nezarete de bağlı olmadığı hakkında da hüküm vardı Hem Meclisi Mebusandan, hem de Hükümdar ve hükümetten bağımsız bir denetim ve yargı kurumu olarak düzenlenmişti. Oysa, 1924 Anayasasına Divan-ı Muhasebatın "Büyük Millet Meclisine merbut" olduğu hükmü konuldu. Niçin? Bunun sebebinin Büyük Millet Meclisinin "bütçe hakkı" telakkisi olduğu düşünülebilir. Ancak, "bütçe hakkı" tek başına bu düzenlemeyi haklı göstermez sanıyorum. Parlametonun bütçenin

masarifatını kanunu mahsusuna tevfikana murakabe ile mükellef Divan-ı Muhasebat müessesidir<sup>19</sup>."

1924 Anayasasının kabulünden 1934 yılında kuruluş kanunu kabul edilinceye kadar Divan-ı Muhasebatın kesb-i katiyet eden hüküm ilamlarının icrasını sağlayacak zorunlu bir kanun<sup>20</sup> dışında yukarıda anılan Kararname ve eklerine göre görev yapmış. Başka bir ifade ile Cumhuriyet dönemi Divan-ı Muhasebatı 1934 yılına kadar görev ve yetkileri ve denetleme usulleri bakımından Osmanlı

siyasi denetimini yapabilmesi için yardımcı olacak kuruluşun, yalnız bu sebeble, kendisine bağlı olması gerekmez, yeterki fonksiyonun gerektirdiği şekilde teşkilatlandırılmış olsun. Ancak, Birinci Büyük Millet Meclisinin egemenlik anlayışı ve bunun tabii sonucu olan kuvvetler birliği rejiminin etkisi olduğu kabul edilebilir, öte yandan, yine yukarıda açıklandığı gibi, Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde de "denetim işine" gerek olması ve fakat bu zor işin Maliye Bakanlığında teşkil olunan "Kalem" ile yürütülememesi ve nihayet Osmanlı Divan-ı Muhasebatı kaldırılınca Büyük Millet Meclisi bünyesinde (=Büyük Millet Meclisine bağlı) bir "Murakabe Encümeni" kurulmasının, seçimlerden sonra Divan-ı Muhasebat kurulurken bu tanzim tarzını etkilediği söylenebilir. Nitekim 1924 Anayasasına Divan-ı Muhasebatın konulmasını sağlayan Raif Efendinin teklifinde de maddenin Birinci fıkrası 374 Sayılı Kanunun Birinci maddesinin, İkinci Fıkrası da Kanunun İkinci ve üçüncü maddelerinin aynıdır. Erzurum mebusu Raif Efendinin teklifi ve müzakereler için bkz. Ş. Gözübüyük-Z. Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s.457 vd.

<sup>19</sup> Burada ilginç olan husus, Tasarıda Divan-ı Muhasebat ile ilgili bir hüküm bulunmaması ve müzakereler sırasında Erzurum mebusu Raif Efendi ve altı arkadaşı tarafından teklif edilmesidir. Raif Efendi ve arkadaşlarının teklifine göre "**Divan-ı Muhasebat, Büyük Millet Meclisine merbut; varidat ve masarifatı Devleti onun namına murakabe ile mükelleftir. - Bu heyetin rüesa ve azası, Meclis heyeti umumiyesince intihap ve lüzumu azilleri Meclisi millinin ekseriyetince tastik olunmadıkça azlolunamazlar.**" Dikkat edilirse İkinci ve üçüncü fıkralar Hükümdara ait olan üyelerinin seçimi yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisince kullanılması dışında 1876 Kanunu Esasi'sinin 105. maddesinin aynıdır. Teklifin birinci fıkrası, Encümen tarafından yeniden kaleme alınmak suretiyle Anayasanın 100. maddesi olarak kabul edilmiş. İkinci fıkrası ise, uzun müzakerelerden sonra, balen üyelerin Büyük Millet Meclisi tarafından seçildiği ileride başka seçim (veya atama) usulleri de konulabileceği gerekçesiyle kabul olunmamıştır. Ayrıca, 16 Numaralı nota bkz.

<sup>20</sup> 15 Mayıs 1928 Tarih 1249 Sayılı Kanun; "**Divan-ı muhasebatın kebsi katiyet eden ilamlarına müstenid zimmeler İcra Kanununa tevfikana tahsil olunur.**"

İmparatorluğu dönemi Divan-ı Muhasebatının bir devamı olmuş<sup>21</sup>.

5. 1876 tarihli Kanunu Esasi ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununda da, Divan-ı Muhasebat'a yargı yetkisi verilmediği gibi, onun yargı mercii (=mahkeme) olduğunu veya yargısal denetim (=kazai murakabe) yapacağını düşündürecek herhangi bir hüküm de bulunmuyordu. Divan-ı Muhasebat'ın yargı denetimi görevi bu safhada kuruluş Kararnamesinden geliyor, ne var ki, yargısal kararlarının Devlet Şurasında temyiz edilmesi mümkün<sup>22</sup> olduğu için 1924 Anayasasının kabul ettiği iki yargı manzumesinden biri içinde kalıyor<sup>23</sup>, Anayasaya aykırı bulunmuyordu<sup>24</sup>.

<sup>21</sup>Kararname ve ekleri 2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat kanununun 85. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1878 Kararnamesi, 2514 Numaralı Divan-ı Muhasebat kanunu ve 832 Sayılı Sayıştay Kanunu karşılaştırıldığı zaman görülüyor ki, teşkilat, üyelerin atanması ve statüsü Divan-ı Muhasebatın yargı sistemi içindeki yeri bakımından en tutarlı olanı 1878 Kararnamesidir. Bu hususlar dışında Kararname her iki Kanunu büyük ölçüde etkilemiştir.

Buraya kadar ve tarihi bilgi niteliğinde olanlar için ayrıca bkz.: S.S.Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1966, s.704, 790 vd., 1922 vd.; A.Ş.Gözübüyük, "Sayıştay", AÜSBFD C. 17, S.3-4, 303 vd.; "Sayıştay ve Yargı Görevi", AÜSBFD C. 21, S.4, 157 vd.; "Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi", "Cumhuriyetin 50.Yılında Sayıştay", Ankara 1973, 151 vd.; A.İnan, "Sayıştay Yargılaması ve Sayıştayın Yargı Düzenindeki Yeri", DD C. 15, S. 56-57, s. 35 vd.; B.Çağlar, "Parlamentolar ve Denetim, Yeni Bir Okuma Şeması İçin Kısa Not", T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yılı Kutlamaları. Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, 4-5 Haziran 1987, Ankara 1987, s.37 vd.

<sup>22</sup>Bkz. Not:13.

<sup>23</sup>O kadar ki, Divan-ı Muhasebatın kurulup çalışmaya başladığı tarih ile Devlet Şurasının kurulup (3 Kasım 1341 tarih ve 669 sayılı Kanun) çalışmaya başladığı 6 Temmuz 1927 tarihine kadar Divan-ı Muhasebat kararlarının nerede temyiz edileceği, bunun için hangi makama başvurulacağı sorunu ortaya çıkmış ve Sorun T.B.M.M. nin 25 Kasım 1926 Tarih ve 280 sayılı yorum kararı ile çözümlenmiştir. Bu karardaki şu ifadeler dikkat çekicidir; "...Divan-ı Muhasebatın sadır olan ilamatın kavanin ve nizamati mevcude ahkamına nazaran mercii temyizi Şura-i Devlet olup ancak Şura-i Devlet fiilen teşekkül edinceye kadar..."

<sup>24</sup>1924. Anayasası döneminde, idare teşkilatı içinde bulunan, özel yetkili ve idarenin yargısal denetimi (=kazai murakabe) ile görevli organik bakımdan idari, kurullar vardı. İlçe ve İl İdare Kurulları, Vergi İtiraz Komisyonları ile Vergiler Temyiz komisyonu gibi... Sayıştay da organik

II- 16 Haziran 1934 tarihinde kabul edilen 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu için de hukuki durum aynı olacak, başka bir ifade ile Cumhuriyet dönemi Divanı Muhasebatının yargısal görevleri de bu kanundan kaynaklandığı halde; bu düzenleme tarzı aynı gerekçelerle 1924 Anayasasına aykırı olmayacaktı. Ancak, aşağıda anlatılacak olaylar olmasaydı...

### ... VE SAVAŞ BAŞLIYOR

I. 1924 Anayasasının kabulünden 10 yıl sonra, 1934 yılında Sayıştay'ın yeniden teşkilatlandırılması gerektiğinde savaş önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde başladı sanılıyor.

"1870'den sonra Divan-ı Muhasebatın kanunlarında yapılan değişiklikler sadece organik bakımdan yapılmış, sistem ve Divanın kazai fonksiyonu ve kaza manzumesi içinde ve Devlet Şurasının yanındaki yeri muhafaza edilmişti. 2514 Sayılı Kanun hazırlandığı zaman, hükümetçe hazırlanan<sup>25</sup> tasarıda da aynı esas kabul olunmuş ve Divan ilamlarına karşı, temyiz mercii olarak Devlet Şurası gösterilmişti. Büyük Millet Meclisi (... Bütçe ...) Encümeni (... tasarisında ... da) aynı esas mevcuttu; yani Meclis (Bütçe) Encümeni de hükümetin prensibini, Divan-ı Muhasebatın kazai kararlarının Devlet Şuarasında temyizen tetkik edileceğini ve bu itibarla kazai bakımdan idari kaza manzumesinde ve Devlet Şuarası karşısında

bakımdan T.B.M.M. ne bağlı olsa bile bunlar arasında sayılıyordu. Bu idari kurulların yargısal kararları, nihai olarak Devlet Şurasında temyiz edilebildiği sürece anayasa aykırı sayılmıyordu. Bunların yargısal kararlarının Danıştayda temyiz edilmesini önleyen bir kanun hükmünün Anayasaya aykırı olacağı kabul ediliyordu.

Burada bir noktaya daha dikkat çekmek isterim: 1961 Anayasasının terminolojisinde "yargı mercilerinin denetimi" terimi ile yargısal denetim (=kazai murakabe) aynı anlama gelmiyor. Yargı mercilerinin denetimi, 1961 Anayasası anlamında "mahkeme"ler tarafından yapılan denetim anlamına geldiği halde, "yargı denetimi" organik bakımdan yargı organı bünyesinde bulunmayan "idare veya yasama organı" bünyesinde bulunabilen ve fakat yargısal usuller kullanarak denetim yapan kurulların denetimi anlamında kullanılıyor. Bu sebebledir ki, kaza mercii (=mahkeme) vasfında olmayan mercilerin kararlarına karşı, o zaman, genel idare mahkemesi olarak kabul edilen ve üyeleri tam bir hakimlik statüsüne kavuşturulan Danıştaya müracaat hakkını önleyen kanun hükümleri Anayasaya aykırı olacaktır.

<sup>25</sup>Hükümetçi hazırlanmış bir Divan-ı Muhasebat Kanunu tasarısı yoktu.

bir idari derece mahkemesi olduğunu, kabul etmişti. Hükümet ve Meclis, 1924 Anayasasına göre Divanın Büyük Millet Meclisine bağlı olmasının buna mani olmayacağı kanaatinde idi....

Fakat kanun layihasının Büyük Millet Meclisindeki müzakeresi sırasında, bu konudaki madde, reyeye konacağı sırada bir milletvekili Divan kararlarının Devlet Şurasında tetkik edilemeyeceğini ileri sürdü. Encümen (Komisyon) mazbata muharriri (raportör) hayretle "o halde Temyiz Mahkemesinin mi temyiz mercii olacağını"<sup>26</sup> sordu. Milletvekili gene heyecanlı, bunun da olamayacağını, Büyük Millet Meclisine bağlı ve onun namına hareket eden bir heyetin kararlarının Devlet Şurası veya Temyiz Mahkemesi gibi heyetlerce tetkik ve nakzedilemeyeceğini söyledi. Bu milletvekili, Divan-ı Muhasebatın organik bakımından Meclise bağlı olduğunu nazara alıyor, Meclisin bir cüzü sayıyor, kararlarına da birer yasama tasarrufu<sup>27</sup> mahiyetini veriyor ve eski

<sup>26</sup>"Hakkı Tarık Bey (Giresun) - Bir sual daha ilave edeceğim. Divan-ı Muhasebat, mali bir mahkeme, bir hesap mahkemesidir. Devlet Şurası idari ihtilaflar üzerinde hüküm verecek hakkı kazayı haiz bir müessesedir. Eğer bu daireler ihtisas üzerine teşkil edilmişse, hesaptan doğan bir meselenin idari meseleleri halledecek olan bir müessesede temyizi, ne dereceye kadar isabetli bir karar ifade eder?"

(Bütçe Encümeni Reisi) Mustafa Şeref bey (Burdur) - Başka nerede temyiz edeceğiz. adli mahkemelerde mi?"

Süleyman Sırrı Bey (Yozgat) - Hayır Büyük Millet Meclisinde "Zabit Ceridesi, 10 Mayıs 1934, C.1, s.94.

<sup>27</sup>Benzeri düşünceler, 832 Sayılı Sayıştay Kanununun hazırlığı sırasında da ileri sürülmüş, savunulmuştur. Coşkun Kırca, Anayasa Açısından Danıştay, Sayıştay ve İdare Arasındaki İlişkiler, Akşam Gazetesi, 13,14,15 Ağustos 1966, Ayrıca bkz: Sayıştay Kanunu için kurulan Geçici Komisyonun 18 Şubat 1966 Tarih ve 2 Numaralı kararında bulunan Coşkun Kırca ve arkadaşlarının muhalefet şerhi.

Coşkun Kırca, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdiği kararları yasama işlemi olarak kabul ediyor. Bunlar üzerinde hiç bir yargı denetimi olamayacağını, ancak ilgililerin kararların kendilerine tebliği üzerine bu tebliğ işleminin iptalini dava edebileceklerini, Danıştayın ise Sayıştayın aldığı hesap ve işlemlerin kanuna uygunluk veya uygun olmama yolundaki kararını inceleyemeyeceğini, yetkisinin kararın doğru kişiye tebliğ edilmediği, olayda şahsi kusur mu yoksa hizmet kusuru mu bulunduğunu araştırmakla sınırlı olduğunu savunuyordu. Ayrıca 43 numaralı nota bkz.

Prof.Dr.Duran bu düşünceler için "...bazıları da bu konuda anlaşılmaz ve tutarsız

hakimiyet ve milli irade telakkilerine kapılarak bu kararlar üzerinde bir yargı denetimi cereyan etmesini meclisin mevki ile bağdaşmaz zannediyordu. Bu görüşün ilmi esaslara ve zamanımızın hukuk anlayışıyla bir ilgisi olmadığı tabii olduğu gibi, sayın milletvekili\*, kaza teşkilatının da, 1924 Anayasası bakımından yetkisini ve kudretini doğrudan doğruya milletten aldığını Büyük Millet Meclisinin, bu Anayasa bakımından da, hiçbir kazai yetkisi bulunmadığını, o zamanlarda bile yasama tasarruflarının bizde teorik olarak, bir çok yerlerde de organik yollarda yargı denetimine tabi bulunduğunu hatırlamamıştı.

Bununla beraber milletvekilinin tamamen hissi ve indii olan bu mütalaası Meclis üzerinde büyük etki yaptı. Ancak kazai bir kararın Büyük Millet Meclisi tarafından kazai usullerle tetkik ve nakzedilmesine de Meclisin bünyesi müsait olmadığı düşünülürdü, halbuki bir temyiz mercii olan Devlet Şurasına bu yetki verilmeyince Meclis tarafından da bu görevin ifası mümkün olmayınca uzlaştırıcı bir ara şekil olarak gene Divanın içinde bir temyiz mercii ihdasından başka çare bulunamadı ve 2514 Sayılı Kanununun 61. maddesinde Divan-ı Muhasebat dairelerince verilen kararların temyiz mercii'nin Divan umumi heyeti olduğu ve bu heyetin zat ve zamana, yani saymanların hesaplarından dolayı saymanlara ve diğer ilgililere ait kararlarının Devlet Şurasında tetkik edilemeyeceği esası kabul edildi<sup>28</sup>.

b) Doğrusu aşağıda açıklayacağım gibi Hükümet tarafından hazırlanmış veya benimsenmiş bir Divan-ı Muhasebat Kanunu

düşünceler ileri sürmüşlerdir." değerlendirmesi yapıyor. Lütfi Duran, "Bir Yüksek Mahkeme Daha: Sayıştay", İmran Ökteme Armağanı, Ankara 1970, s.572-573.

Şeref Gözübüyük, "Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi", Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Ankara 1973, s.160-161; "Şeref Gözübüyük, Sayıştay ve Yargı Görevi", AÜSBFD, C.21, s.4, s.167-169.

\* Rahmetli Hoca, birisine kızdığı zaman ona "beyefendi" diye hitap etmeye başlar ve konuşmasını öylece sürdürürdü: Nitekim daha sonra, "sorumsuz bir milletvekili" diyor. Zabitler incelendiği zaman "sayın milletvekili"nin Süleyman Sırrı Bey olduğu düşünülebilir. Bkz.Not: 25.

<sup>28</sup> S.S.Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1966, s.1922-

1923; ancak, 61. maddede şimdi olduğu gibi, idari yargı mercilerine başvuru yasağı hükmü yoktu.

Tasarısı yoktu. Olay şöyle gelişmiş: Türkiye Büyük Millet Meclisinin 31 Mart 1341 (1925) Tarihli toplantısında verilen bir önerge üzerine Divan-ı Muhasebat tarafından bir Divan-ı Muhasebat Kanunu Tasarısı hazırlanması kabul edilmiş, hazırlanmış ve 6 Şubat 1926 Tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilmiş<sup>29</sup>. Bu tasarıda, Divan-ı Muhasebat kararlarının temyizen incelenmesinin uzmanlığı gerektirdiği gerekçesiyle Divan-ı Muhasebat hüküm ilamlarının temyiz mercii olarak Divan Umumi Heyeti gösteriliyordu. Bu öneri T.B.M.M. Divan-ı Muhasebat encümeni tarafından da kabul edilmiş<sup>30</sup>. İlk defa T.B.M.M. Maliye Encümeni Tasarının 61. Maddesine Divan-ı Muhasebat hüküm ilamlarının Devlet Şurasında, maliye ve birinci dava dairesinin birleşmesi ile kurulacak kuruluşa temyiz yolu ile inceleneceği hükmünü eklemiştir<sup>31</sup>. Bütçe Encümeninde ise, Tasarıdaki,

<sup>29</sup>T.B.M.M.Riyaseti, Celilesine Meclisi Alinin 31 Mart 1241 Tarihli celsesinde kabul ve havale buyurulan tahrir mucibince Divan-ı Muhasebatın teşkilat ve vezâfine dair ihzar edilen layihai kanuniyenin matviyyen takdimine içtizar kılınır efendim hazretleri, 6 Şubat 1926. Divan-ı Muhasebat Reisi Evveli

(Not: Sonradan Maliye Bakanı olan Fuat Ağralı)  
<sup>30</sup>"...Divan-ı Muhasebat ilamlarının temyizen tetkiki Umumi Heyetin vazifeleri meyanında bulunduğu cihetle temyizen icra edilecek tetkikatta nazarı dikkate alınacak esaslar..."; Divan-ı Muhasebatın vazifelerindeki hususiyet nazarı dikkate alınarak temyizen yapılacak tetkikatın bu meseilde ihtisası haiz olan bir heyet tarafından icrası muvafık görülmekle. Umumi Heyetin temyiz mercii olarak kabulü, Encümenimizce de tasvip edilmiş ve bu maddeler tesbit olunmuştur. Bu maddelere nazaran nihai surette tetkikatın Divan Umumi Heyetine icrası ve bittabi şimdi olduğu gibi Şura-i Devletin ayrıca tetkikine mahâl olmadığı ve yalnız müdafaa hakkındaki esas ve prensiplere tevfikân temyiz talebinde bulunan muhasip ve memurların bizzat veya vekilleri vasıtasıyla şifahi müdafaaada bulunabilmelerinin ve esnayı muhakemede müddeumuminin hazır bulunmasının da kabul edilmesi zaruri görülmüştür." (Sıra No. 125, T.B.M.M.Divanı Muhasebat Encümeni, Esas No. 3/30, Karar No. 9 Tarih 2 Nisan 1932), Hakkı Tarık Bey'in gerekçeleri de aynı yönde.

<sup>31</sup>"Hesap işlerinden doğan hükümlerin temyizen tetkikinde Devlet Şurasını selahiyetli heyet telakki etmemek için sebep yoktur. ... Encümenimizce temyiz mercii'nin Şura olarak tayini; muadelet kaidelerine göre Şuranın herhangi bir dairesini Divan-ı Muhasebat dairesine

maliye ve birinci dava dairesinden oluşacak kurul, Deavi Daireleri Umumi Heyeti ile değiştirilerek kabul edilmiş ve T.B.M.M. Genel Kurulunda görüşmeler bu metin üzerinde cereyan etmiş<sup>32</sup>.

c) Ord.Prof.Dr.S.S.Onar'ın yukarıya aynen aldığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisindeki müzakerelere ve değerlendirmelerine katılmakla beraber, Tasarıdaki değişikliğin tek başına "**Sayın Milletvekili**" nin (=Giresun Mebusu Hakkı Tarık Us ve Yozgat Mebusu Süleyman Sırrı Beyler) eseri ve Meclisteki heyecan olmadığı, daha 1925 Yılından itibaren "**Divan-ı Muhasebat Reisi Evveli Sayın Fuat Ağralı**"<sup>33</sup> ile T.B.M.M. Divanı Muhasebat Encümenince hazırlandığı ve savunulduğu, aslında "**Danıştayın denetiminden kurtulma savaşının** yukarıda söylediğim gibi 1934 Yılında değil, daha 1925 Yılında başladığı anlaşılıyor.

2. Bu defa sıra Devlet Şurasına gelmiş. Divan-ı Muhasebat Kararlarının Devlet Şurasında temyiz yoluyla incelenmesini yasaklayan açık bir hüküm bulunmamasına rağmen, Devlet Şurası, Birinci Dava Dairesi kararları ile Dava Daireleri Umumi Heyeti kararları arasındaki içtihat aykırılığını;

mafevk yapmak değildir. Maksat, maliye ve birinci deavi daireselerinin birleşmesi ile teşekkül edecek daha geniş ve bitaraf bir heyete temyiz tetkikati yaptırmaktır. ..." (Sıra No: 125, T.B.M.M. Maliye Encümeninin Esas No: 3/38, Karar No: 18, Tarih 21 Mart 1934) Burada altı çizili ifade dikkat çekicidir.

<sup>32</sup>"İdari davaların tetkik mercii doğrudan doğruya Devlet Şurası deavi dairesi olduğundan Divan-ı Muhasebat kararlarına karşı yapılacak itirazların da bu dairede temyizen tetkiki daha isabetli görülmüş..." ve Tasarının 61. maddesi: "Alakalılar tarafından yapılacak müracaatlar üzerine, Divan-ı Muhasebat ilamları Devlet Şurası Deavi Daireleri Umumi Heyetinde temyizen tetkik edilir." Sıra No: 125, T.B.M.M.Bütçe Encümeni, Esas, 3/38, Karar, 75. Tarih. 17 Nisan 1934).

<sup>33</sup>Fuat Ağralı 1923-1933 yılları arasında Divanı Muhasebat Reisi Evveli; Daha sonra yıllarca Maliye Bakanı, Etkili; Bildiğimiz, Hakkı Tarık Us'da o dönemde etkili bir milletvekili, öyle anlaşılıyor ki, ilk "canavar" Fuat Ağralı ilk askerler de Hakkı Tarık Us ve Süleyman Sırrı Bey, Burada bir noktaya daha değinmek istiyorum. Türkiye Büyük Millet Meclisinde bu konu müzakere edilirken Bütçe Encümeni Başkanı Mustafa Şeref Bey ile Mânisa milletvekili Refik Şevket İnce'nin konuşmaları, gerçekten bilimsel değeri olan çok seviyeli konuşmalar:



"Devlet Şurası Kanununun 24. maddesinde, idari meseleler hakkında hususi kanunlarla muayyen temyiz mercilerinden nihai suretle çıkan kararlar aleyhine Devlet Şurasında dava açılabilir yazılı bulunmakta olmasına göre Divan Umumi Heyetince müttehaz kararlardan dolayı Devlet Şurasına müracaat mümkün görülebilirse de Devlet Şurasının murakabesinden hariç olacak hususların vazı kanundan tayin edilmiş olması lazım gelip 2514 Sayılı Kanunun 61. maddesinde de Divanı Muhasebat Dairelerinden verilen kararların temyiz merciinin Divan Umumi Heyeti olduğu tasrih edilmesinden ve bu kanundan anlaşılan mana da Divan Umumi Heyetinin zatü zamana ait kararlarının Devlet Şurasınca tekik mevzuu olamayacağı merkezinde bulunmasından dolayı bu yoldaki ilamlar hakkında tetkikat yapılamayacağına ve içtihadın bu yolda tevhidine 28/4/1939 tarihinde ittifakla karar verildi<sup>34</sup>."

Şeklinde birleştirerek ve bu suretle Sayıştay kararlarına karşı temyiz yolunu kapatarak, hukukumuzda yeni egemen bir yargı düzeni arınanmış etmiş oldu<sup>35</sup>.

<sup>34</sup>D.D.U.H. E.39/82, K.39/98, T.28 Nisan 1939, A.Ş.Hocaoğlu, Danıştay İctihadı Birleştirme Kararları 1933-1948, Ankara 1949, s.32-33. Bu içtihadı birleştirme kararının ilginç iki yönü var: (1) biri birine zıt olan iki karardan Birinci dava Dairesinden verilen 23 Aralık 1938 Tarihli ve görevsizlik kararı, Dava Daireleri Umumi Heyetinden verilen 9 Nisan 1938 Tarihli ve üstelik görevlilik kararı. Başka bir ifade ile, içtihadı birleştirmekte görevli Dava Daireleri Umumi Heyeti çok yakın zamanda görevlilik kararı vermiş bulunuyordu; (2) İctihatların birleştirilmesi Devlet Şurasından Maliye Bakanlığı tarafından 11 Nisan 1939 Tarihli bir yazı ile talep olunmuş, içtihatların birleştirilmesi konusunda oldukça tembel olan, bazı kereler yıllar sonra karar veren Devlet Şurası 17 gün sonra 28 Nisan 1939 günü hem de oybirliği ile karar vermiştir, öyle görünüyor ki Devlet Şurası o tarihte bu dertten kurtulmak istiyordu. Bu karar verildiği tarihte eski Divanı Muhasebat Reisi Evveli Sayın Fuat Ağıralı'nın Maliye Bakanı olduğu da hatırlanmalıdır.

<sup>35</sup>Oysa, Kanunda Divan-ı Muhasebat kararlarının Devlet Şurasında Temyiz ya da başka yollarla incelenemeyeceği hakkında açık hüküm bulunmadığı için 1924 Anayasasının yargı ile ilgili hükümlerini eni konu inceleyerek farklı bir sonuca, Divan-ı Muasebatın zaf-ü zaman hesaplarının yargılanmasına ilişkin kararlarının Devlet Şurasında temyiz yoluyla incelenebileceğine karar verebilirdi.

Bu suretle Anayasaya aykırı olarak, üçüncü, daha doğrusu dördüncü bir yargı manzumesi, dördüncü bir yüksek mahkeme, egemen bir yargı düzeni ortaya çıkmış oldu.

## ...VE BÖYLECE 23 YIL SÜREN MÜTAREKE DEVRİ BAŞLADI

III- 1961 Anayasası, Sayıştay'ı Yürütme Bölümünde, 1924 Anayasasına göre daha ayrıntılı şekilde 127. maddesinde şöyle düzenledi;

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

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensublarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir<sup>36</sup>."

Komisyon tasarısında yukarıdaki birinci fıkra;

"Sayıştay , genel ve katma bütçelerin uygulanmasını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevlidir."

şeklinde idi. Aşağıda görüleceği gibi, 1961-1973 döneminde Sayıştay cephesinde savaşı yöneten ve o tarihte Temsilciler Meclisi üyesi olan Muhittin Gürün'un<sup>37</sup> (a) Sayıştay bir yargı müessesesidir<sup>38</sup>. Bu vasfı ile yargı müesseseleri arasında yer verilmesi icab eder; (b) Görev alanı, bu gün yürürlükte olan kanunlar çerçevesinde olmalıdır; (c)

<sup>36</sup>Fılvaki 127, Madde 1488 Sayılı Kanunla değiştirildi: "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmü üçüncü fıkra olarak eklendi. "Canavarlar" Danıştayın denetiminden kurtulma savaşı verirken, idarenin bir kesimi de Sayıştayın denetiminden kurtulmaya çalışıyordu.

<sup>37</sup>Aşağıda ayrıca değinileceği gibi, Muhittin Gürün Temsilciler Meclisinde Sayıştay temsilcisi olarak bulunuyordu. Dahası Sayıştay başkanıydı. 1951 Yılında Sayıştay Daire Başkanı, 1954 Yılında Sayıştay Başkanı seçilmiş ve 1962 Yılında Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilinceye kadar bu görevde kalmıştır. CEYS s.313.

<sup>38</sup>Muhittin Gürün Sayıştay üyeleri için hakimî teminatı da istediğine göre "yargı müessesesi" terimi ile "mahkeme" kavramını ifade etmek istiyor olmalı.



Mensublarının atama usulleri ve teminatı diğer yargı müesseselerinde olduğu gibi Anayasada yer almalı ve hakim teminatı. Sayıştay üyelerine de tanınmalıdır; (d) İlamlarının kesin olduğu açıkça belirtilmelidir; şeklindeki bir konuşması ve önergesi üzerine Komisyon maddeyi daha önerge okunmadan geri çekmiş Anayasadaki şekli ile geri getirmiş. Komisyon tasarısındaki ikinci fıkrada bir değişiklik yapılmamış. Yaptığı konuşmanın bütününden anlaşıldığına göre, Muhittin Gürün'ün düşüncesi ve teklifi, Sayıştayın Anayasada yüksek mahkemeler arasında yer alması idi.

### ... VE SAVAŞ TEKRAR BAŞLADI

1. 1961 Anayasası sisteminde 114 ve 140. maddelerin kabulü ile bir hayli güçlenen Danıştay, ilk defa 1962 Yılında;

"334 Sayılı Anayasanın Cumhuriyetin Temel Kuruluşu başlığını taşıyan III üncü kısmının, Yürütme başlığını taşıyan 2. bölümünün D- İktisadi ve Mali Hükümler başlığı altındaki 127 nci maddesi Sayıştayı, kuruluşunu ve görevlerini saymak suretiyle bu teşekkülü yürütme organları arasına sokmuş bulunmaktadır. **Anayasanın Kurucu Mecliste görüşülmesi sırasında, Sayıştayın Yargı Organları arasına alınması hususunda verilen önerge dolayısıyla yapılan konuşmalar, Sayıştayın bir mahkeme olmadığını, tesbit ettiği gibi bu önergenin ret edilmesi de<sup>39</sup> kendisine bağımsız mahkeme olmak hakkının tanınmadığını göstermiştir. Bu husus Meclis tutanaklarında açıkça görülmektedir.**

Hal böyle olunca, Sayıştayın eylem ve işlemlerinin bir yürütme organının eylem ve işlemi olduğu ortaya çıkar. İdarenin kişilerle olan uyumsuzlukları ve davaları ise Anayasanın 140 nci maddesinde yer alan Danıştayda görülür. Esasen, yürütmenin ister idari, ister mali ve iktisadi alanlardaki bütün eylem ve işlemleri de Anayasanın 114 üncü maddesi gereğince yargının, yani Danıştayın denetimi dışında kalamayacağından 334 Sayılı Anayasanın açık hükümleri karşısında, eski bir içtihadı birleştirme kararına dayanılarak *Sayıştayın bu denetleme dışında kalmaya direnmesi mümkün görünmemektedir*<sup>40</sup>."

şeklinde bir karar verdi. Bu suretle, Danıştay Sekizinci Dairesine göre, Sayıştay organik

<sup>39</sup>Yukarıda söylediğim gibi önerge okunmamış, müzakere edilmemiş ve ret olunmamıştı.

<sup>40</sup>D.8.D. E.1962/718, K.1962/1810, T.27 Mart 1962, Akural - Ziylan, No: 24.

bakımdan Yürütme ve İdare organı içinde ve sorumluların hesap ve işlemleri hakkındaki kararları idari işlem olan ve iptal davası yoluyla denetlenecek kurula dönüştü.

2. 24 Aralık 1964 Tarih ve 521 Sayılı Danıştay Kanunu hazırlanırken bu görüş kanunlaştırılmak istenildi ve Tasarının Dava Daireleri Genel Kurulunun görevlerini düzenleyen 44. maddesinin (E) bendine

"Sayıştay Genel Kurulu kararlarının iptali için açılan davalar"

hükmü konularak Sayıştay Genel Kurulu kararlarının iptal davası yoluyla denetlenmesi sağlanmak istendi ve Anayasa Komisyonu da;

"Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen yüksek bir müessesedir. Sayıştayın bu denetleme neticesinde düzenlediği raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçerek kesinleşir. Objektif bir tasarruf olan bu gibi muameleler Yasama Meclisi murakabesine tabi olup hiç bir yargı murakabesine tabi değildir.

Ancak Sayıştay'ın fertlerin sübjektif hak ve menfaatlerini ilgilendiren ve Anayasanın 127. maddesinde "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak" hükmü ile belirtilen bir kısım tasarrufları vardır ki, Sayıştay bu nevi muameleleri yaparken bir görüşe göre, Anayasadaki yüksek mahkemelerden olmamakla beraber, **nev'i şahsına münhasır bir yargı merciidir**; ki, Anayasa Komisyonumuz da bu görüşü benimsemiştir. Diğer bir görüşe göre de **bu tasarruflar idari tasarruflardır.**

İster birinci görüş, ister ikinci görüş kabul edilsin hadisemizde bu tasarrufların Danıştay murakabesine tabi olmaları bakımından netice değişmemektedir. Filhakika birinci görüş kabul edildiği takdirde, Danıştay idari kazanın başında bulunan bir merci olması sıfatıyla bu tasarrufları temyizen inceler, idari tasarruf oldukları kabul edildiği takdirde de ilk mahkeme olarak murakabesini yapar.

Yeni Anayasamız eski anayasamızdan daha ileri bir hukuk devleti sistemi kabul etmiştir. Yasama tasarruflarını murakabe etmek üzere Anayasa Mahkemesi tesis etmiş, 114. maddesi ile de idarenin bütün eylem ve işlemlerini yargı mercilerinin denetimine bağlamıştır. Bu geniş kaza murakabesi sistemi içinde **Anayasanın 31.**

**maddesi** karşısında subjektif hak ve menfaatleri ihlal edilenlerin kaza mercilerinin murakabelerinden faydalanamayacaklarını ileri sürmek Anayasamızın kabul ettiği sistemle bağdaşmaz. Bu itibarla "sorumluların hesap ve işlemlerini hükme bağlamak" hükmünün Sayıştayın bu gibi kararlarını Danıştay murakabesi dışında bırakmadığı..." gerekçesi ile <sup>41</sup>

Bu hükmü destekledi ise de (E) bendi Millet Meclisinde;

"Sayıştay Genel Kurulunun, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlerken sorumluların hesap ve işlemleri hakkında aldığı kesin hükümleri dışında kalan kararlar"

şeklini aldı ve fakat Cumhuriyet Senatosunda tüm bent tasarıdan çıkarıldı.

Nihayet Anayasanın 92. maddesi gereğince teşkil olunan Karma Komisyon;

"...Millet Meclisi metni; sorumlulara çıkarılacak zimmeler ile zat ve zaman hesaplarının tastik edilmemesi hallerini idari yargı merciinin denetimi dışında bırakmakta olduğundan ve bu hal anayasa Komisyonunun bu hususa mütedair raporunda da belirtildiği vechile Anayasamızın (idarenin hiç bir eylem ve işlemleri hiç bir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.) diyen 114 üncü maddesi hükmüne aykırı düşmesi dolayısıyla ve bu metnin C. Senatosunca metinden çıkarılması ise, Sayıştay Genel Kurulu kararlarına karşı açılacak davaların Danıştayın diğer dava dairelerinde rüyet edilmesini önlemeyeceğinden..."<sup>42</sup>

<sup>41</sup>Anayasa Komisyonu'nun 13 Ocak 1964 Tarih ve S.Sayı 369 Sayılı Raporu.

Bilindiği ve genel olarak olduğu gibi, Danıştay Kanunu gibi bir kanun tasarısı elbette danıştayda hazırlanmış, olmalı. Şu halde, Anayasa Komisyonunun Danıştayın bu görüşüne katıldığı söylenebilir.

<sup>42</sup>Görüldüğü gibi Tasarıda Danıştay Sekizinci Dairesi kararındaki görüş ta başından beri benimsemiyor Sayıştay Yürütme Organı içinde idari bir kurul, kararları da hiç bir ayrıma tabi tutulmadan idari sayılıp iptal davası yoluyla denetlenmesi öngörülmüyordu.

Danıştay 5. dairesinin ise E. 1963/1956, K. 1963/2903, T. 17 Eylül 1963 ve E. 1963/5131, K. 1963/3050, T. 26 Eylül 1963 Kararları ile görevsizlik kararı verdiğini Hasan Baş yazıyor, fakat Kararlar ile ilgili referans vermiyor. Bkz. "Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı ve sayıştay".

Hükümet Tasarısındaki metni aynen kabul ettiği halde Millet Meclisindeki müzakereler sonunda Sinop Milletvekili Mustafa Kaptan, Yozgat Milletvekili Veli Uyar<sup>43</sup>, Sakarya Milletvekili Muslihittin Gürer<sup>44</sup> ve Ankara Milletvekili İlyas Seçkin'in<sup>45</sup> büyük gayretleri ile Millet Meclisinde Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metin kabul edildi, Tasarı 44. maddenin (E) bendi çıkarılmak suretiyle kanunlaştı. Ve böylece Danıştay cephesinin önemli bir saldırısı püskürtülmüş oldu.

3. Ama sıra tekrar kendisine gelen, Danıştay Dava Daireleri Kurulu öyle anlaşılıyor ki, Danıştay Kanununun 44. maddesinin (E) bendine ilişkin Karma Komisyon raporunun gösterdiği usulden yararlanarak ve 1939 yılındaki meslekdaşlarının düştüğü hataya düşmeksizin ve Kanunlarda Danıştayın yargısal denetimini önleyen bir yasak hükmü<sup>46</sup> de bulunmadığı için;

"... Anayasanın, Cumhuriyetin Temel Kuruluşu başlığını taşıyan İkinci Bölümünün (D-İktisadi ve Mali Hükümler) başlığı altındaki mezkur 127 nci maddeyi Sayıştayı, kuruluşunu ve görevleri saymak suretiyle bu teşekkülü yürütme organları arasına sokmuş bulunmaktadır."

Ahmet Recai Seçkin'e Armağan (A.Ü.H.F. Yayınları, Ankara, 1974, S. 117, Not 2.

<sup>43</sup>43. "Ben o kanatteyim ki, Sayıştayın Meclis nam ve hesabına görmüş olduğumuamele, Danıştayın görmüş olduğu muamelenin çok üstündedir." Veli Uyar eski bir Sayıştay üyesiydi.

<sup>44</sup>"Büyük Meclise niyabeten vazife gören bir dairenin kesin hükme bağladığı bir hüküm için tekrar Danıştayda bir idari dava olarak gidip adeta, Büyük Meclisin üzerinde de bir vasıf vermenin şu hüküm karşısında doğru olmadığı kanısındayım."

<sup>45</sup>"Kemafissabık 100 seneden (yukarıda açıklandığı gibi 1939 Yılına kadar Sayıştay kararları Danıştayda temyiz ediliyordu.) beri devam ettiği gibi Sayıştay kararları hakkında ne işlem yapılıyorsa bundan sonra da o işlem yapılacak, yani Sayıştay Genel Kurulu kararları idari dava konusu olmayacak." "Bu kararı veren Daire azalarının veyahut bu kararı veren Sayıştay Genel kurulu aleyhine kazai organlarda mahkemeye açmak yetkisi mi vereceğiz? Olur mu bu, nereye gider bunun sonu?"

<sup>46</sup>İleride görüleceği gibi Prof.Dr.Şeref Gözübüyük'ün ikazı ve yol göstermesi üzerine Danıştay Kanunundan benzeri bir hüküm çıkarılırken, İdari Yargılama Usulu Kanununa da geçici de olsa bir yasak hükmü konuldu.

Anayasanın Kurucu Mecliste görüşülmesi sırasında Sayıştayın yargı organları arasına alınması hususunda verilen önerenin ret edilmiş bulunması<sup>47</sup> da Sayıştayın nihai hüküm veren bir yargı organı olmak hakkının tanınmadığını göstermiştir. Kaldı ki, Anayasanın 7 nci maddesine, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı, 8 inci maddenin ikinci fıkrası, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu ve 31. maddenin son fıkrasında hiç bir mahkemenin görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmayacağını kesin hüküm altına almıştır. Anayasamızın bu esas kuralları muvacehesinde Anayasanın idare bölümünde yer alan, Türk Milleti adına hüküm veremeyen Sayıştayı nihai hüküm vermeye yetkili bir yargı organı olarak kabule imkan yoktur.

Bununla beraber 127 nci madde ile (...sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak...) la görevlendirilmiş bulunan ve 2514 Sayılı Kuruluş Kanunu ile tesbit edilen usullere göre, muhâsip ve diğer ilgililer hakkında zimmet hüküm veren **Sayıştayın sui jeneris bir alt idare mahkemesi olarak kabulü** ile ilamlarının, 521 Sayılı Danıştay Kanununun 31. maddesine müsteniden temyiz yolu ile Danıştayda incelenmesi gerekeceği...<sup>48</sup>

şeklinde bir karar vererek bu defa Sayıştayı yürütme ve idare organı içinde "**sui jeneris bir alt daire mahkemesi**" olarak kabul ile sorumluların hesap ve işlemleri hakkındaki kararlarının da yargısal karar olduğunu kabul etti. Böylece bu safhada savaş Danıştay tarafından kazanıldı.

4. Savaş, 832 Sayılı Sayıştay Kanununun hazırlanması safhasında da sürdü<sup>49</sup>.

<sup>47</sup>Önerge Mecliste okunmamış, oylanmamış ve ret olunmamıştı.

<sup>48</sup>D.D.D.K. E. 1964/1007, K.1965/89, T. 7 Mayıs 1975, Ankara Barosu Dergisi, Ankara 1966, S.1, s.1134-137; Av.Mehmet Nomer'in notu aynı yerde s.14-17.

Dava Daireleri Kurulunun altı üyesi Sayıştayın yargı mercii olmadığı, kararlarının da yargısal olmadığı ve bu sebeble davanın iptal davası olarak görülmesi gerektiği gerekçesi ile üç üyesi de çoğunluk görüşünün esasına katılmadıkları için muhalif kalmışlardı.

<sup>49</sup>Burada Sayıştay Kanununun T.B.M.M. de yaşanan ve yaklaşık dört yıl süren serüvenini anlatacak değilim.

Millet Meclisi Anayasa Komisyonunun Tasarının birinci maddesi hakkında önce;

"Sayıştay müessesesi tarihi gelişmesi itibariyle de Türk ve yabancı maliye hukuku edebiyatında daima bir hesap mahkemesi olarak anılmaktadır. Bunun sebebi Sayıştayın klasik anlamda bir yargı organı olması değildir. Gerçekten Anayasamızın anlamında yargı yetkisi genel ve ilkel bir yetki olup... Sayıştayın bu anlamda yargı yetkisini kullanan bir kurum olmadığı ve bu sebeble Anayasanın üçüncü Kısmının (Yargı) başlığını taşıyan Üçüncü Bölümünde yer almadığı şüphesizdir. Bununla beraber, Sayıştay herhangi bir kazai yetkisi olmamak, çalışmalarında münhasıran objektif kıstaslar kullanmak suretiyle hesaplarını incelediği saymanın subjektif durumunu dikkat nazarına almamakla beraber yine de hesabın yürürlükteki hukuk kaidelerine uygun olup olmaması bakımından hukuku izhar edici bir faaliyette bulunmaktadır. Bu faaliyetin metot itibariyle yargılama denilen faaliyeti teşkil ettiği şüphesizdir. İşte bu sebebledir ki Sayıştay müessesesinin yer aldığı bütün memleketlerde bu kurum için (yargılama yoluyla hükme bağlar), (yargı ve karar organı) ve (hesap mahkemesi) tarzında terimler kullanılmıştır. (Yargılama yoluyla hükme bağlar) ibaresinin teklifinin Anayasanın 127 nci maddesinin ilk fıkrasını tekrarlar nitelikteki 1 inci maddesinde yer almasında da Sayıştayın çalışma metodunu açıklaması bakımından sadece fayda vardır ve esasen Anayasa metnindeki (hükme bağlar) ibaresinde bu anlam mündemiçtir<sup>50</sup>

kanaatini izhar ettiği halde, daha sonra yukarıdaki rapora referans vererek;

<sup>50</sup>Millet Meclisi Anayasa Komisyonu 17 Eylül 1963 Tarih ve 2/532 Sayılı Kararı. Bkz.S.S.Opar, age, s.793-794. Bu ifadelerle Sayıştay Kanununun 45. maddesi arasındaki çelişki ve işaret eden S.S.Opar, "Gerekçelere hakim olan fikirlerle metin arasındaki bu ayrılık Komisyonların Sayıştayın Anayasa sistemi içindeki yerini gereği gibi tayin edemediklerini göstermektedir. Fransız sistemini göz önünde tutan Millet Meclisi Anayasa Komisyonu, ile diğer komisyonlar Fransada Sayıştayın Danıştayın kazai murakabesine tabi olduğunu ve Anayasamız sisteminde de bunu teyid ettiğini ve eski kanunlardaki hükmün hükümet ve Komisyon tarafından istenmediği istenmediği halde bir milletvekili tarafından ısrarla konulduğunu bilseler ve düşünselerde böyle bir çelişmeye düşmezlerdi." demektedir. Bkz.s.795; Nöt 115.

"... ve esasen Anayasa metnindeki (hükme bağlar) ifadesinde bu anlam mündemiç olduğu belirtilerek, "kesin olarak hükme bağlamak" yetkisinden doğan bir diğer sonuç ta Sayıştay kararlarına karşı yasama organı dahil, hiç bir mercie itiraz etmenin mümkün olamayacağı" keyfiyeti olduğu sonucuna .... 51"

varmış ve nihayet;

"Sayıştayın genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını denetlerken aldığı sorumluların hesap ve işlemlerine dair kesin hükümlerin Danıştayın yargı denetimine tabi tutulamayacağı... 52"

gerekçesiyle Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası

"Sayıştayca verilen ilamlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz."

şeklinde kanunlaşmış ve bu suretle savaşın bu safhasını da Sayıştay kazanmıştı.

### ... VE SAVAŞ ALANI DEĞİŞTİ

5. Ne var ki, 1961 Anayasası bir de Anayasa Mahkemesi kurmuştu. Anayasa Mahkemesi 1969, 1971, 1972 ve 1973 yıllarında biri Danıştay Başkanlığının açtığı iptal davası dördü Danıştay Dava Daireleri Kurulunun Anayasa aykırılık itirazları<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Millet Meclisi Anayasa Komisyonu 2 Aralık 1964 Tarih ve 2/532 Sayılı karar.

<sup>52</sup> Millet Meclisi Anayasa Komisyonunun tarih ve 1/486 Sayılı Kararı, sayıştay kararlarının Danıştayın yargısal denetimine tabi olup olmaması hakkında Anayasa Komisyonu Sözcüsü Coşkun Kırca'nın düşünceleri için 26 numaralı nota bakınız. Ayrıca, bkz. M.M.Tutanak Dergisi, B; 27, 22 Aralık 1964, D; 1.

<sup>53</sup> Bu itirazlardan sonuncusunun ilginç bir yanı var; Gerçekten Dava Daireleri Kurulu kararında, davacının Anayasa aykırılık iddiasında bulunduğu söyledikten sonra, bu iddianın gerekçeleri özetlenmekte, tartışılmakta ve sonunda davacının iddiaları ciddi görüldüğü için konunun Anayasa Mahkemesi önüne götürülmesine karar verilmektedir. Ne var ki dosyayı inceleyen Anayasa Mahkemesi davacının bir Anayasa aykırılık iddiası bulunmadığını tesbit edince 23 Mayıs 1972 Günü yaptığı toplantıda davacının Anayasaya aykırılık iddiasını kapsayan belge ile davalının bu konuda bir savunması varsa onun da Danıştay Başkanlığından istenilmesine karar vermiştir. Danıştay Başkanlığı bu karara davacının Anayasaya aykırılık iddiası bulunmadığını Dava

sebebiyle Sayıştayla ilgili beş karar vermek zorunda kaldı. İlk dört kararın muhalefet şerhlerinde ve özellikle Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasını iptal eden Anayasa Mahkemesinin 6 Mart 1973 Tarihli kararında şu ilginç ifadelere rastladım:

"Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisindeki görüşülmesi sırasında Sayıştaydan bu Meclise katılan üyenin yaptığı konuşmada ve verdiği önergede Sayıştay'ın Anayasanın yargı bölümünde yer almasının gerektiğini ileri sürmesine rağmen Anayasa Komisyonunun bu istemi kabul etmediğini; isteme uymayan yeni madde metni üzerine önergeyi verenin herhangi bir itirazda bulunmadığı ve Temsilciler Meclisinin de Komisyonun görüşünü benimseyerek istemi reddetmiş duruma geldiği göz önünde tutulursa Sayıştay'a Anayasa metninde verilen yerin yorumdaki etkinliğinin daha da güçlendiği görülür<sup>54</sup>."

Yukarıda 1961 Anayasasının 127. maddesinin Temsilciler Meclisindeki müzakerelerini anlattım. Yalnız Muhittin Gürün konuşmuş, bir önerge vermiş 1961 Anayasasının 127. maddesi bunun üzerine Anayasadaki şeklini almıştı.

Bu suretle, evvela, o tarihte Anayasa Mahkemesi üyesi olan Muhittin Gürün'ün Temsilciler Meclisinde Sayıştay'dan katılan üye olduğunu öğrendim. Sonra da "ileri sürmek" ve "isteme uymayan yeni madde üzerinde önergeyi verenin herhangi bir

Daireleri Kurulunun resen Anayasaya aykırı gördüğü cevabını vermiştir. Bu cevap üzerine anayasa Mahkemesi 21 Kasım 1972 Günü bir toplantı daha yapmış ve Danıştay Başkanının bu yazısının yeterli olmadığına, Dava Daireleri Kurulunun Sayıştay Kanunu itiraz konusu hükümlerini resen Anayasaya aykırı bulunduğu dair yeni bir karar vermesini kararlaştırmıştır. Bunun üzerine Danıştay Dava Daireleri Kurulu 1 Aralık 1972 Günü yeni bir karar vermiş, davacının Anayasaya aykırılık iddiasının bulunmadığı, 832 Sayılı Kanunun itiraz konusu kuralının Dava daireleri Kurulunca resen Anayasaya aykırı görüldüğü, gerekçeli karardaki davacının Anayasaya aykırılık iddiasının ciddi görüldüğünden bir yanlışlık sonucu ve yazılış hatasından ileri geldiği kararı verilmiştir.

Keşke, yukarıda koyu yazılanlar bir yazılış hatası olsaydı. A.Y.M. E. 1972/56, K.1973/11, T. 6 Mart 1973, AYMKD S.11, s.134-136.

<sup>54</sup> Karardan alınan bu paragraf Avni Givda'nın muhalefet şerhlerinden aynen alınmış. Başka bir ifade ile diğer kararlarda da var.

itirazda bulunmadığı<sup>55</sup>", "hukukça savunulabilir yönü olmaz", "savunulabilir yönü bulunmamakla birlikte<sup>56</sup>" ifadelerinin kavgacı üslubu dikkatimi çekti. Kararları bu bakış açısından okuyunca gördüm ki bu savaş, üstelik Anayasa Mahkemesi arenasında, bir yanda Sayıştay ve Muhittin Gürün<sup>57</sup> ve askerleri, öbür tarafta Danıştay ve Avni Givda ve askerleri arasında altı yıl sürmüş ve bitmiş<sup>58</sup>. Savaşı bu safhada Avni Givda ve askerleri kazanmış.

<sup>55</sup>Bir Temsilciler Meclisi üyesi "ileri sürmez", "düşüncesini söyler ve/veya önerge verir ve/veya teklifte bulunur. Gene bunun gibi "itiraz da etmez" gene "düşüncesini söyler...". Kaldı ki, itiraz etseydi bu itiraz acaba ne gibi bir hukuki sonuç doğuracaktı? Veya Anayasa Mahkemesi bundan nasıl bir sonuç elde edecekti?

<sup>56</sup>Savunulabilir yönü olmayan görüş, Sayıştay kararlarının yargısal işlemin sayılması hakkındaki görüş. Bu görüşü, 1961 Anayasasını ve Sayıştay konumunu bilen bir çok hukukçu savunduğu gibi, Yukarıya aynen aldığımız Danıştay Dava Dairelerinin 1964 Tarihli kararında da savunulmuş ve kabul edilmiştir. Bu vesile ile söyleyeyim ki; üç yıl sonra, Danıştay Dava Daireleri Kurulu da anayasaya aykırılık itirazını Anayasa Mahkemesi önüne götüren 1967 Tarihi kararında bu içtihadından dönmüş ve Sayıştayın bir idari kurum olduğuna ve işlemlerinin idari işlem olduğuna karar vermiştir.

<sup>57</sup>Anayasa Mahkemesinin ilk kararından sonra bütün kararlarda Muhittin Gürün Anayasa Mahkemesi kararlarının, iptal veya ret kararları olsun, kesin olduğunu savunuyor. Davanın bu sebeple reddi yönünde muhalefet şerhleri yazıyordu.

Bu davalarda ilginç bir yön daha var: Benim düşünceme göre, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 44 Sayılı Kanunun... maddesine göre Muhittin Gürün'ün bu davalara bakmaktan çekinmesi veya pek usulden olmamasına rağmen Anayasa Mahkemesince çekilmeye davet edilmesi veya Danıştay Başkanlığı veya Dava Daireleri Kurulu tarafından ret edilmesi gerekiyordu.

58	1-2	3	4	5
L.Ömerbaş	L.Ömerbaş	L.Ömerbaş	L.Ömerbaş	L.Ömerbaş
I.Keçecioglu	N.Ülgenalp	N.Ülgenalp	A.Öner	
S.Başol	Ş.Ariç	Ş.Ariç	Ş.Ariç	
F.Uslu	H.Zarburn	H.Zarburn	H.Zarburn	
F.Özlan	K.Vrana	K.Vrana	K.Vrana	
C.Kurelman	Ş.Müftügil	Ş.Müftügil	Ş.Müftügil	
H.Kotenoglu	A.H.Boyacıoglu	A.H.Boyacıoglu	A.H.Boyacıoglu	
F.Uluocak	F.Uluocak	F.Uluocak	F.Uluocak	
S.Koçak	S.Koçak	S.Koçak	S.Koçak	
A.Givda	A.Givda	A.Givda	A.Givda	
M.Taylan	M.Taylan	M.Taylan	M.Taylan	
I.Ecemiş	I.Ecemiş	I.Ecemiş	I.Ecemiş	
R.Seçkin	R.Seçkin	Z.Önel	Z.Önel	
A.Akar	A.Akar	A.Akar	A.Akar	
M.Gürün	M.Gürün	M.Gürün	M.Gürün	

(Koyu yazılanlar Anayasaya uygunluk yönünde oy verenlerdir.)

Görüldüğü gibi, Sayıştay ve Muhittin Gürün ekibi altı yıl içinde vaki üç değişiklikleri ve bir üyenin (=H.Zarburn) cephe değiştirmesi sebebiyle dört askerini kaybedince savaş ön + beş yerine dokuz + altı oyla kaybediyor.

6. Kanunu Anayasaya uygun bulan ilk dört karar da, Anayasaya aykırı bulan ve iptal eden son kararda da tüm gerekçeler, (a) Sayıştayın Anayasa sistematiğindeki yeri, (b) kesin hükme bağlamak terimi ve nihayet (c) Sayıştayın T.B.M.M. adına yetkili kılınmış olması ve bunun kullanıldığı cümledeki yeri üzerinde düğümleniyor. Savaşın her iki cephesindekiler de bu aynı olgu ve ifadelerle kendi görüşünü destekleyecek anlamlar<sup>59</sup> vererek Kanunun Anayasaya uygun veya aykırı olduğuna karar veriyor<sup>60</sup>, daha sonra da vardıkları sonucu haklı gösterecek başka deliller arıyorlar.

7. Kararların hiç birinde, Sayıştayın yaptığı "işler" ve bu işlerin mahiyeti; Devlet hayatında bu işe gerek olup olmadığı, eğer gerek varsa hangi metotla yapılacağı; seçilecek metoda göre bu işi yapacak kurumun nasıl örgütlenmesi, hangi yetkilerle donatılması, personelinin hangi niteliklere sahip olması gerektiği, bu işin mahiyetinin bu personele bir teminat sağlanmasını gerektirip gerektirmediği; Sayıştayın Türkiye'deki tarihi gelişimi, ona kaynaklık eden "Cour Des Comites"un hukuki statüsü ve Anayasanın kurduğu idari yargı sistemi; **durum böyle olunca beklemiyorum ama**, yasama işleminin, yargısal işlemin, idari işlemin, icrai kararın hukuki mahiyetleri etkileri ve yerine getirilmeleri, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdikleri kararlar ile diğer kararlarının hukuki nitelik ve mahiyetleri incelenmiyor; ilk bakışta sorumlusu Anayasa Mahkemesi değilmiş gibi görünmesine rağmen<sup>61</sup>, kararlarından sonra hukuki durumun ve uygulamanın ne olacağı, ortaya çıkacak sorunlar nazara itibara alınmıyor.

<sup>59</sup>"Anadili Türkçe olan kimseler Anayasanın ... 127. maddesinden birbirine karşıt anlamlar çıkarırlarsa artık o madde hükümlerinin açık ve aydınlık olduğundan söz edilemez."

<sup>60</sup>Yukarıya aldığımız Danıştay Sekizinci Dairesi kararında aynen "Anayasanın Kurucu Mecliste görüşülmesi sırasında Sayıştay'ın yargı organları arasına alınması hususunda verilen önerge dolayısıyla yapılan konuşmalar, Sayıştay'ın yargı organları arasına alınması hususunda verilen önerge dolayısıyla yapılan konuşmalar, Sayıştay'ın bir mahkeme olmadığını tesbit ettiği gibi ..." ve "Bu husus Meclis tutanaklarında açıkça görülmektedir." ifadeleri şaşırtıcıdır. Mecliste yalnız Muhittin Gürün konuşmuş, konuşması sonunda alkışlanmış, önergesi Mecliste okunmamış ve üzerinde hiç bir görüşme yapılmamıştır. Bkz.Not: 38 ve 45.

<sup>61</sup>İlgili hükümleri resen nazara alıp iptal etme yetkisi.

8. Biz gene de savaş hikayesine devam edelim. Yıl 1982 aylardan Ocak ayı. Danıştay Kanunu ile İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarıları Milli Güvenlik Konseyinde müzakere ediliyor. Ve son dakikada;

"Sayıştayın gerçek veya tüzel kişilerin haklarını ihlal eden yargı kararlarına<sup>62</sup> karşı açılan davalar Danıştayda temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır."

Hükmü Danıştay Kanunu Tasarısından çıkarılıyor ve İdari Yargılama Usulu Kanununa da;

"Yeni Anayasa yürürlüğe girinceye ve Sayıştayla ilgili yasal bir düzenleme yapıncaya kadar, Sayıştayın yargı kararlarına karşı açılan davalar, idari yargı mercilerinin denetimi dışındadır."

şeklinde bir yasak hükmü konuluyordu<sup>63</sup>.

62"Gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal eden yargı kararı" öğrenciliğim dahil 36 senelik hukukçuluk hayatımda bana ne böyle bir şey öğretildi, ne okudum, ne de duydum! Bir yargı kararı, hak hukuk ihlal etmez, hukuku beyan eder. Olsa olsa ilk derece mahkemesi kararının hukuka aykırılığı iddia olunur, ülkede kabul edilmiş sisteme göre varsa istinaf derecesi veya temyiz derecesi başvuruları yapılır. Muhteşem...

63"BAŞKAN - Şimdi Danıştay Kanunu Tasarısına geçiyoruz efendim.

Diğer kanunlarla ilgisi olduğu için, 25 inci madde üzerinde tekriri müzakere talebi var; bunu oylarınıza sunuyorum: kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir.

Okuyunuz efendim.  
Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığına,  
Görüşülmekte olan Danıştay Kanununun 25 inci maddesinin ikinci fıkrasının metinden çıkarılmasını arz ve teklif ederim.

Necdet Urug Orgeneral Milli Güvenlik  
Konseyi Genel Sekreteri

BAŞKAN- İkinci fıkrayı okur musunuz efendim.

MADDE 25- Fıkra 2: Sayıştayın gerçek veya tüzel kişilerin haklarını ihlal eden yargı kararlarına karşı açılan davalar Danıştayda temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır.

BAŞKAN- Geçen sefer bu konuyu Sayıştay Başkanından gündem dışı dinlemiştik. Böyle bir şey koyarsak, yapılacak Anayasaya baskı yapmış oluruz. Bu kanunu hazırlamakla. "Demek ki Konsey böyle istiyor; binaenaleyh. Anayasayı da böyle yaptım" diye bir baskı (Bu baskı az daha (!) gerçekleşiyordu: 1982 Anayasasının Sayıştayla ilgili hükmü görüşülürken Danışma Meclisi üyesi

Necmettin Narlıoğlu, bu Kanunlara yollama yaparak Konseyin de böyle istediğini ifade etti.) altında tutmuş olabiliriz. Bu bakımdan ileri sürülen hususlar, bu yönden doğrudur. Koymalıyım; ileride Anayasa hazırlanırken tekrar tezekkür edilir bu; o zaman gerekiyorsa orada konur ve o çıktıktan sonra da ona paralel olarak zaten bu husus düzenlenir; yani bunu koymayalım. Hakikaten orası da büyük bir makamdır, bir müessesedir uzun süre yargı denetimi dışında kalmış; en son alınan bir kararlar yargı denetimi içine alınmıştır. Bu suretle verilmiş olan önerge üzerine söz almak isteyen var mı ?

Buyurun Sayın Gözübüyük."

ŞEREF GÖZÜBÜYÜK (Devlet Başkanı Hukuk Danışmanı) - "Efendim, Sayıştay Başkanının söylediği hususlar varit; 1932 Yılına kadar Osmanlı İmparatorluğu dönemi dahil, Danıştayın yargı denetimine tabi olmuştur. Sayıştay; fakat 1932 den sonra 1961 Anayasası dönemine kadar -o arada Sayıştayın değil- Danıştayın hatalı bir kararı ile devre dışında kalmış, ondan sonra tekrar başlamıştır." Biz bu hükmü buradan çıkarttığımız zaman, eski durum avdet etmeyecektir; bir ek madde ile, geçici bir madde ile, durumu sıklığa kavuşturmamız gerekir. Yalnız, bunu çıkartıp, o haliyle bırakır isek, bu sefer Sayıştay kararlarına karşı Danıştaya değil, ilk derece idare mahkemesine gidilir. ...Komisyon bu açıklığı da kapamak için ikinci bir ek taslak hazırlamıştır."

HAKİM TUĞGENERAL MUZAFFER BAŞKAYNAK (Adalet Komisyonu Başkanı) -Sayıştay kendilerinin yaptıkları işlemin idari işlem niteliğinde olmadığını, yargı işlemi niteliğinde bulunduğunu ve yüksek yargı organı olduklarını; dolayısıyla Danıştaya gidilmemesi gerektiğini ileri sürmekteydiler... Geçen defa Sayıştay Başkanının dinlenmesinde edindiğim izlenime göre, Sayıştayın, şimdilik; Anayasada gerekli düzenleme yapıp, Sayıştay Kanununda da o istikamette yeni düzenlemeler yapıncaya kadar, yargı denetiminin dışında tutulması isteği belirtilmişti."

BAŞKAN- ... önergeyi oylarınıza sunuyorum efendim: Kabul edenler... Etmeyen... Kabul edilmiştir.

BAŞKAN- İdari Yargılama Usulu Kanunu Tasarısının yürütme maddesine kadar gelmiştik. Şimdi aynı kanunun görüşmesine devam ediyoruz.

Yürütme maddesine geçmeden evvel Genel Sekreterimizin bir önergesi var. Okutuyorum:

Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığına

Görüşülmekte olan İdari Yargılama Usulu Kanununa aşağıdaki Geçici İkinci Maddenin ilavesini arz ve teklif ederim.

Necdet URUĞ Orgeneral Milli Güvenlik  
Konseyi Genel Sekreteri

## ... SON GÜLEN İYİ GÜLER

9. Savaş 1982 Anayasasının hazırlanması ve müzakeresi sırasında da devam etti. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Sayıştay Yüksek Mahkemeler arasına alıyor ve şu şekilde düzenliyordu:

"Madde 192 - Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerle, sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin gelir gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunla verilen inceleme denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli ilk ve son derece hesap mahkemesidir.

**Sayıştay, denetimini hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapar.**

Mahalli idarelerle, kamu iktisadi teşebbüslerinin Sayıştayca denetim usul ve esasları, bunların yapıları ve faaliyet tarzları gözetilmek suretiyle kanunla düzenlenir.

Sayıştay dairelerince, hesap ve işlemleri sonucu ilgilileri hakkında verilen hukuki sorumluluk kararları, Sayıştay Temyiz Kurulunca incelenerek kesin ve nihai hükme bağlanır.

GEÇİCİ MADDE 2- Yeni Anayasa yürürlüğe girinceye ve Sayıştayla ilgili yasal bir düzenleme yapıluncaya kadar, Sayıştayın yargı kararlarına karşı açılan davalar, idari yargı mercilerinin denetimi dışındadır.

BAŞKAN- ...

Bu önergeyi oylarınıza sunuyorum. Kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir."

Bu sonuca ulaşmak için, Sayıştay Birinci Başkanı Milli Güvenlik Kanseyinde gündem dışı, tutanaklara geçmeyen bir konuşma yapıyor, Kansey'i ikna ediyor, Kansey Genel Sekreterinin verdiği önergelere Kansey Başkanı da katılıyor. Devlet Başkanı Hukuk Müşaviri Prof. Dr. Şeref Gözübüyük yol gösteriyor, İdari Yargılama Usulu Kanununun Geçici İkinci Maddenin kabulünden sonra da Kansey Başkanı Prof.Dr.Şeref Gözübüyük'e dönüp;

"Bu suretle Sayın Gözübüyük, sizin demin ileri sürdüğünüz hususu bununla düzeltmiş oldular." diyor ve canavarlar geçici gibi görünse de savaşın bu safhasını da kazanıyorlardı.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim ve yargılama usulleri, mensublarının nitelikleri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir."

Danışma Meclisinde bu madde ile ilgili görüşmeler (a) Sayıştayın 1961 Anayasasında olduğu gibi yürütme bölümünde düzenlenip düzenlenmemesi; (b) Tabii bu takdirde Yüksek Mahkeme olup olmaması; (c) Hukuki sorumluluk kararlarının Danıştayda incelenip incelenmemesi; ve nihayet (d) Maddedeki bu şekli ile Sayıştay denetimin kapsamının çok geniş<sup>64</sup> olduğu çerçevesinde oldu. Madde Komisyona iade edildi.

Yukarıda koyu dizilen ifadeler Tasarıdan çıkarılarak ve Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetimi hakkında özel hüküm konularak, başka bir ifade ile denetimin kapsamı daraltılarak Komisyondan 168. madde olarak geri döndü.

Konumuzla ilgili gerekçesi şöyle:

"Sayıştay ... bir hesap mahkemesidir. Bunun yüksek mahkemeler arasına alınması konusu uzun tartışmalara ve Danıştayla Anayasa Mahkemesinin çelişkili bir çok kararlarının çıkmasına neden olmuştur. Ancak kuruluşu yüksek mahkemelerin kuruluşuna benzememekle beraber bazı hesap konularında kesin hüküm verdiği için, yüksek mahkeme olarak kabul edilmiştir..."

Danışma Meclisinin bu metni Milli Güvenlik Kanseyi Anayasa Komisyonunca denetimin kapsamı daha da daraltılarak;

"Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve malları içerisinde, bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin mevcut

64 "Fahri Öztürk- Sayın Başkan Değerli Arkadaşlarım;

Önergemizle, Sayıştayın 1961 Anayasasının 127 nci maddesinde ifadesini bulan yerini ve statüsünü muhafaza etmesini amaçlamış bulunuyoruz. Zira Yasama organı üzerinde Anayasa Mahkemesinin, yürütme organı üzerinde Danıştayın vesayetine son veren Anayasa Tasarısı bu kez de Yasama ve yürütme organı üzerinde Sayıştayın vesayetine yol açmaktadır."

Ayrıca Bkz.B.Çağlar, "agm", s.42.



olması ve geçmiş uygulamanın da bu yönde bulunması sebebiyle bunlara ait yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılabilceği göz önünde tutularak, Sayıştayın "ilk ve son derece hesap mahkemesi" olduğunu belirleyen ibare metinden çıkarılmıştır. Sayıştay yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiş, ancak gördüğü hizmetin mahiyeti ve çalışma usulunun yakınlığı nedeniyle, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümü içerisinde muhafaza edilmiştir.... Sayıştay kararlarının idari dava konusu olup olamayacağı hususu geçmiş uygulamalarda anlaşmazlıklara neden olduğundan, idari yargı yoluna başvurulamayacağı belirtir...."Irek;

Anayasanın Yargı Bölümünde muhafaza edildi ama Yüksek Mahkemeler arasından çıkarıldı; mahkeme olmadığı açıklandı ama mahkemelerin denetimi dışına çıkarıldı; yeni bir karar düzeltilmesi yolu, bir garip içtihat uyuşmazlığı icad edildi, aşağıdaki şekli aldı ve Milli Güvenlik Konseyince de aynen kabul olundu.

"Madde 160 - Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla, idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensublarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik

esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir."

## SON GÜLEN İYİ GÜLDÜ VE ...

IV- 57 yıl süren savaşı canavarlar kazanmış ama... 56 yıl, bu yazının yazıldığı tarih itibariyle 65 yıl önce kuyuya atılan taş çıkarmaya çalışanlar başaramamış... Veya kırk akıllı çıkaramamış ... Canavarlar ise taş üstüne taş atmış... Kuyu taş dolmuş...

## ... VE FAKAT SAYIŞTAYA NE OLMUŞ ?

V- SONUÇ NO: 1- Sayıştay, kararlarını hiç bir yargı merciinin (=mahkemenin) inceleyemeyeceği **nev'i kendine özgü bir müessese** durumuna (hukuken tanımlanması zor) hukuk devleti ilkesine aykırı ama canavarlar sayesinde Anayasa ile korunmuş bir kurum haline gelmiş. Yaşasın canavarlar<sup>65</sup>.

## VI.GÖZLEMLER

1. a) Yalnız kat düşünelim. Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını ve saymanların hesap ve işlemlerini denetleme işine gerek var mı? Sayıştay Başkanının Anayasa

65"Canavarlar" terimini 1925 Yılından 1982 Yılına kadar 57 Yıl süreyle bir sistemi allak bullak etme bahasına Sayıştayı, yargı denetiminden kurtarmak için değil, "Kendilerinin üstünde" bir Danıştay olmaması için inanılmaz çabalar gösteren "kişi"ler ve bunlara bilerek veya bilmeyerek yardım edenler için kullanıyorum. Sayıştay için değil. Divan-ı Muhasebat Kanunu Tasarısına temyiz yolunu koyan Maliye Encümeninin şu ifadesi "Hesap işlerinden doğan hükümlerin temyizen tetkikinde Devlet Şurasını selahiyetli heyet telâkki etmemek için sebep yoktur. ...Encümenimizce temyiz merciinin Şura olarak tayini; muadelet kaidelerine göre Şuramın herhangi bir dairesini Divan-ı Muhasebat dairelerine mafevk yapmak değildir. ile Veli Uyar'ın "Ben o kanatteyim ki, Sayıştayın Meclis nam ve hesabına görmüş olduğu muamele, Danıştayın görmüş olduğu muamelenin çok üstündedir." ifadeleri savaşın temelinde kurundan çok kişisel amaçların yattığının gizli delilleridir. 31 ve 42 No. notlara bkz. Bu çalışmayı yapma amacım düşünülürse yazının burada bitmesi gerekir. Bununla beraber 1982 Anayasasındaki haliyle Sayıştay hakkındaki gözlemlerimi de çok kısa bir şekilde yazmak istiyorum. Dikkat edildi ise çok alıntı var. Bunun sebebi, yazının başlığının "Bir Savaş Hikayesi" olmasıdır. Bir diğer sebebi de bazılarına bir mesaj vermek istiyorum: Yapılan ve söylenen şeyler, eğer birisi bir gün merak ederse, araştırılır, bulunur, yazılır. Okuyanlar da öğrenirler.

Mahkemesindeki sözlü açıklamalarında söylediği gibi, Devlet (=başkasının) parasına ve mallarına tasarruf eden memurlar (=kişiler) kendilerine tevdi edilen para ve mal kadar daha baştan borçlu kabul edilirler, hesap vermek zorundadırlar. Şu halde denetime, bir denetim teşkilatına, giderek organına gerek var.

**Devlet teşkilatında bu denetimi hangi organ yapmalıdır?**

Demokratik toplumlarda bu denetim hakkı ve yetkisinin "bütçe hakkı" sahibi olan organın, yani yasama organının asli hak ve yetkilerinden olduğu kabul edilmektedir<sup>66</sup>. Gerekirse Sayıştay gibi bazı kurumlar yasama organına yardım ederler. Bunun için de yasama organına bağlı olmaları veya onun adına hareket etmeleri zorunlu değildir. Yeter ki fonksiyonlarına uygun olarak örgütlensinler.

**Bu denetim sonunda kamu paralarının hukuka aykırı olarak harcandığı, çalındığı, eksik tahsil edildiği tesbit edilirse sorumluların bunu tazmin etmesi gerekir mi ? Evet.**

**Tazmin kararını hangi organ veya kurum vermelidir?** (a) Borçlar Kanununun haksız fiile ilişkin hükümleri gereğince en üstünde egemen bir temyiz mahkemesi bulunan adliye mahkemeleri. (b) Kamu hukuku kurallarına göre idari yargı düzeni içinde özel yetkili idare mahkemeleri (=hesap mahkemeleri). (c) özel yetkili egemen hesap mahkemeleri. (d) Bizzat idare... belki başka çözümler de bulunabilir. Yeter ki hukuk devleti ilkesine uygun ve tutarlı olsun.

Bu kararları, adliye mahkemeleri veya özel yetkili egemen hesap mahkemeleri veya egemen idare mahkemeleri verecekse hiç bir Anayasal veya hukuki sorun çıkmayacaktır. Eğer idari yargı düzeni içinde özel yetkili idare mahkemeleri çözümü kabul edilecekse kabul edilen sisteme göre istinaf ve/veya temyiz yolu kapatılmamalıdır. Bizzat idarenin bir icrai kararın tazmin kararı verilmesi yolu seçilecekse bu işlem yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılmamalıdır. Aksi çözümler hak arama özgürlüğüne giderek hukuk devleti ilkesine aykırı olacaktır.

b) **Akıllı Osmanlı**, bu seçeneklerden idari yargı düzeni içinde özel yetkili idare mahkemesi (=hesap mahkemesi) usulünü seçmiş ve bu suretle kararlarının Şurayı

<sup>66</sup>Anayasanın 87. maddesine göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri ... bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek..."; Ayrıca Anayasanın 161-165. maddelerine bakınız.

Devlet'te temyiz edilebilmesi imkanını sağlayarak 1876 Kanun Esasi giderek hukuk devleti ilkesine uygun bir sistem kurmuş.

c) **Cumhuriyet döneminde biz ne yapmışız?** Görünür veya görünmez gerekçesi ne olursa olsun Osmanlıdan devraldığımız özel yetkili idare mahkemesi (=hesap mahkemesi) usulünü devam ettirirken, bir yandan temyiz yolunu kapatmışız öte yandan özel yetkili idare mahkemesini Anayasanın kabul ettiği yargı organının yapısına uygun egemen bir yargı mercii olarak düzenleyememişiz. Bu suretle Osmanlı'nın hukuk devleti ilkesine uygun bir kurumu hukuk devleti ilkesine aykırı bir kuruma dönüşmüş<sup>67</sup>.

2. 1982 Anayasasının 160. maddesine ilişkin gözlemlere gelince;

a) Evvela, Sayıştay Anayasanın Yargı Bölümünde düzenlenmiş. Sayıştayla Yasama Organı arasındaki organik ilişkiye son verilmiş. Sayıştay ile idare arasında da organik bir ilişki olmadığına göre 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde Sayıştayın Anayasada düzenlendiği yerden çıkarılan deliller ve tartışmalar artık eskisi kadar önemli değil.

b) Sayıştay sorumluların hesap ve işlemlerini "kesin hükme" bağlar. Buradaki kesin hüküm terimi bilindiği gibi enine boyuna tartışıldı. Kimileri bu terimi "kaziye-i muhkeme" olarak yorumladığı halde, kimileri de "kesin idari karar" olarak kimileri de "temyiz edilebilir idare mahkemesi kararı" yorumladılar. Ben bu konuda şimdiye kadar söylenmemiş bir gözlemimi aktarmak istiyorum. **Akıllı Osmanlı** "hük-ü kat'i" terimini kullanmış, "kaziye-i muhkeme" terimini değil. Sonra da Şura-i Devlette temyiz edileceğini söylemiş<sup>68</sup>.

<sup>67</sup>Konuya bu açıdan bakılınca, bulunduğu çözüme katılım veya katılmayalım, Danışma Meclisinde kabul edilen çözüm, bu günkü 167. maddenin bulunduğu çözümden çok daha tutarlı.

<sup>68</sup>1878 kararnamesinin 46. maddesi: "**Divan-ı Muhasebat kendisine takdim olunan hesabatı tesviye ve kat ve mal memurlarının beriyüzzimme veya alacağı veya vereceği olduğunu hük-ü kat'i ile tayin eyler.**" Demek ki Osmanlıcada hem "kazaiye-i muhkeme" hem de "hük-ü kat'i" terimleri varmış. Bu terimler farklı kavramları ifade ediyorlarmış, biz ikisini de "kesin hüküm" olarak türkçeleştirince, ne anlama geldiğini unuttuğumuz. Anayasa Mahkemesinin 6 Mart 1973 Tarihli kararında "kesin hüküm" teriminin ne anlama geldiği tam iki sayfa tartışılıyor ve "**Anadili türkçe olan kimseler Anayasanın 127. maddesinden birbirine karşı anlamlar çıkarılırsa artık o madde hükümlerinin açık ve aydınlık**

Böylece, 1876 Kanunu Esasi, giderek, hukuk devleti ilkesine uygun bir sistem kurmuş.

c) Sayıştayın kesin hükümleri hakkında karar düzeltilmesi yolunu açmış.

d) Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay Kararları ile Sayıştay kararları arasındaki içtihat uyumsuzluklarında Danıştay kararlarının esas alınacağını hükme bağlamış. Yalnız bu hüküm eksik ve garip olmakla birlikte<sup>69</sup> Danıştayın da Sayıştayın da aynı nitelikteki konularda karar verdiklerinin ve aynı hukuk kurallarını uyguladığının ve bu sebeble Sayıştayın idari yargı manzumesine dahil özel yetkili bir idare mahkemesi (=hesap mahkemesi) olduğunun Anayasal ve kesin delili. Ancak ne var ki...

e) Anayasanın 160. maddesi Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdiği kararlar dolayısıyla idari yargı mercilerine başvurma yasağı koymuş.

**VII. SONUÇ NO. 2-** Bu durumda, Anayasada bulunan lehte ve aleyhteki deliller ne olursa olsun bunlar üzerinde faydasız<sup>70</sup> tartışmalara girmeden hukuk devleti ilkesini ve Sayıştayı kurtarmak amacıyla egemen bir mahkeme olarak kabul edilmelidir. Anayasada bu yolda deliller aranmalı ve bulunmalıdır. Ancak bu takdirde, Sayıştay, Anayasanın 138, 139 ve 140. maddelerinin himayesinden yararlanan, başka bir ifade ile ancak bu suretle "bağımsız" ve seçim veya atama usullerinden itibaren "hakimlik formasyonuna ve teminatına" sahip üyelerden oluşan bir yüksek denetim ve yargı organına (=mahkemeye) dönüşür. Hukuk devleti ilkesi de Sayıştay da kurtulur.

**VIII. SON SÖZ:** Yazının alt başlığından da anlaşılacağı gibi, niyetim Sayıştay'ın yargı düzenindeki yeri hakkında bir makale yazmak değildi. Niyetim, bir sistemi, bir kurumu tahrip etmekte ne kadar usta ve sabırlı olduğumuzu gösteren bir masal anlatmaktı...

Onlar ermiş muradına, biz çıkalım kerevetine...

olduğundan söz edilemez..." sonucuna varılıyor. AYKMD. S.11, s.140-141.

<sup>69</sup>Bu içtihat uyumsuzluğu yalnız vergi ve benzeri yükümlülükler alanında değil, her alanda olabilir. Memuriyet statüsünden doğan maaş ve teferruatında, harcırah miktarında, intibaklarda, idari sözleşmelerde. R.Başpınar, "Sayıştay Kararlarının Yargısal Denetimi", DD S. 12-13, s.26.

<sup>70</sup>Tartışma değil ama savaş elbette Anayasanın değiştirilmesi amacıyla devam edebilir. Ama "canavarlar" bırakır mı?

**IX. EN SON SÖZ:** Bu yazı 1990 yılında yazıldı. Aradan geçen zamanda neler oldu? Sayıştay Kanunu 3677 Sayılı Kanunla değiştirildi. Kanun Anayasa Mahkemesi önüne gitti. "Sayıştay'ın yargı organı olarak nitelendirilmesi"nin olanaksız olduğuna 1982 Anayasasının 160. maddesine rağmen bir kere daha karar verildi. Sayıştay cephesi savaşı kaybetti<sup>71</sup>.

Anayasa Danıştay ile Sayıştay arasında içtihat uyumsuzluğu öngörmüş ve kendine göre bir garip çözüm bulmuştu. Bu da yetmedi. Sayıştay ile adliye mahkemeleri arasında isterseniz içtihat isterseniz hüküm uyumsuzlukları çıkmaya başladı. Uyuşmazlık Mahkemesi de Sayıştay mahkeme olmadığı için sayıştay kararları ile adliye mahkemeleri arasında hüküm uyumsuzluğu olamayacağına karar verdi. Zavallı malmüdürü sayıştay'da kazandı, adliye mahkemesinde kaybetti. Parayı ödedi, şaşırdu kaldı<sup>72</sup>.

<sup>71</sup>(AYM., E., 1990/39, K., 1991/21, T., 11 Temmuz 1991, RG., 23 Mayıs 1992-21236)

<sup>72</sup>(UMHB., E., 1993/46, K., 1993/43, T., 15 Kasım 1993, RG., 15 Aralık 1993-21789)