T.C.

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

KAMU ZARARI KAVRAMI VE HUKUKİ SONUÇLARI

HAZIRLAYAN

Hasan AKGEDİK

2502100134

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Kahraman BERK

İSTANBUL – 2022

T.C.

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

KAMU ZARARI KAVRAMI VE HUKUKİ SONUÇLARI

HAZIRLAYAN

Hasan AKGEDİK

2502100134

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Kahraman BERK

İSTANBUL – 2022

Bu tez, İ.Ü. Araştırma Fonu tarafından desteklenmiş olup, ID numarası 3347, proje numarası 55555'tir

ÖZ

KAMU ZARARI KAVRAMI VE HUKUKI SONUÇLARI

Hasan AKGEDİK

Bu tezde, kamu zararı kavramı ve hukuki sonuçları inceleme konusu yapılmaktadır. Kamu görevlileri ile idare arasındaki sorumluluk ilişkisi, bu kapsamda idarenin kamu harcamalarının denetimi ve idarenin uğradığı zararların tazmini konusu Türk idare tarihinde özel bir öneme sahip olmuştur. Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenen bu alan, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden yapılandırılmış ve Fransa mali mevzuatının etkisiyle kullanılan “devlet zararı”, “hazine zararı” gibi kavramlar yerini 71. maddede tanımlanan "kamu zararı" kavramına bırakmıştır.

"Kamu zararı" kavramının Türk hukuk sistemine yakın dönemde girmesi, kavramın anayasal ve yasal dayanaklarının geçirdiği tarihsel evrim ile birlikte ele alınmamış olması, 5018 sayılı Kanunun gerek özel hukuk gerekse kamu hukuku literatüründe idareyi denetleyen kurumlar (anayasal kurumlar dahil; örneğin Sayıştay, Danıştay ve kapatılan AYİM), kurum içi ve dışı birimler tarafından "kamu görevlilerinin kişisel kusurları bulunmasa dahi ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulmaları gerektiği" şeklinde yorumlanması gibi gerekçeler bu konuda bir tez çalışması yapılmasını gerekli kılmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı; kamu zararı kavramının nasıl ortaya çıktığını (özellikle sorumluluk hukuku bakımından), kavramın uygulanması ile sorumlu tutulan kurum ve birimler tarafından nasıl anlaşılıp yorumlandığını ortaya koymaktır. Son olarak yapılan değerlendirmeler üzerinden kavramın hangi yönleriyle geliştirilip sınırlandırılabileceği konularında tespitler yapmak ve çözüm önerileri sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Zararı, Mali Sorumluluk, Haksız Fiil, Kamu Görevlisi, Kişisel Kusur, Sayıştay.

ABSTRACT

THE CONCEPT OF PUBLIC LOSS AND LEGAL CONSEQUENCES

Hasan AKGEDİK

In this thesis, the Concept of Public Loss and its Legal Consequences are studied on. The relationship between administrative liability and the liability of public officials, and the inspection of public expenditures and indemnification of public losses within the same context have occupied a unique place in the history of Turkish public administration. This area of law that had been regulated by the abolished General Accounting Law No. 1050, finally replaced in 2003 by the Public Financial Management and Control Law No. 5018, and the concepts such as "state loss" and "treasury loss" derived from the French fiscal legislation have also given way to the concept of "public loss", as defined in Article 71.

That the concept of "Public Loss" has only recently entered into the Turkish legal lexicon, it has never been subjected to a study outlining the historical evolution of its constitutional and statuary foundations, in private as well as public law it has been construed by such institutions commissioned with administrative inspections (constitutional institutions i.e. Turkish Court of Accounts, Turkish Council of State, High Military Administrative Court), in-house as well as external units to mean that "the public servants should be held liable even in cases when they cannot be charged with fault" all came together to mean that a thesis at PhD level was a must.

The reasons explained the primary objective of this study is to draw out, delineate propose solutions; how the concept of public loss has come about (within particularly the context of liability law), the interpretation and application of the concept by such institutions and authorities which had been assigned with the very same responsibility, finally, the evaluation identified issues are to do with the direction in which the concept could be further developed through restricted and to produce solutions.

Keywords: Public Loss, Financial Liability, Torts, Public Official, Personal Flaws, Court of Accounts.

ÖNSÖZ

Bu çalışma ile daha önce idare hukuku tarafından ayrıntılı olarak ele alınmayan kamu zararı kavramına verilen değerin ortaya konulabilmesi için çaba gösterilmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanması ve tezin yazım sürecinde desteğini esirgemeyen sayın hocam Prof. Dr. Zehreddin Arslan'a, tezin jüri önünde sunulması için emek ve çaba harcayan tez danışmanı hocam Doç. Dr. Kahraman Berk'e, jüri üyelerinden Prof. Dr. Tahir İrfan Barlass, Doç. Dr. Nilay Arat ve Dr. Öğr. Üyesi Zafer Ertunç Şirin'e ve son olarak kızıma ve eşime teşekkür ederim.

HASAN AKGEDİK,
İSTANBUL, 2022

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZ ..... **İ**

ABSTRACT ..... **İİ**

ÖNSÖZ ..... **İİİ**

KISALTMALAR LİSTESİ ..... **Xİİİ**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ZARARININ TANIMI, BENZER VEYA YAKIN KAVRAMLAR, TARİHİ GELİŞİMİ, ORTAYA ÇIKIŞI VE HİZMET KUSURU İLİŞKİSİ

1. ***Kamu Zararının Tanımı, Benzer Veya Yakın Kavramlar*** 5

1.1. Kamu Zararının Tanımı ve Kavram Sorunu *5*

1.1.1. Kamu Zararının Ortaya Çıkışı 5

1.1.2. Kamu Zararının Tanımı 12

1.2. Kamu Zararının Sujesi (Zarardan Kimin Sorumlu Olacağı Konusu) *15*

1.3. Kamu Zararına Yönelik Eleştiriler *19*

2. ***Kamu Zararına Benzer Kavramlar Ve Tanımda Kullanılan Kavramlar*** ***23***

2.1. Görev Zararı *23*

2.2. Hazine Zararı *25*

2.3. İdare Zararı *26*

2.4. Kamu Zararına Yönelik Emare Kavramı *27*

2.5. Kamu Zararı Alacağı Kavramı *27*

2.6. Kamu Zararının Tanımında Yer Alan Kamu Kaynağı Kavramı *31*

3. Kamu Zararının Tespitinin Gerekliliği ***34***

4. Kamu Zararının Tarihi Gelişimi Ve Yasal Dayanakları ***37***

5. Kamu Zararının Diğer Hukuk Dallari İle İlişkisi 51

5.1. İdare Hukuku - Kamu Zararı İlişkisi 51

5.2. Borçlar Hukuku - Kamu Zararı İlişkisi 54

5.3. Ceza Hukuku - Kamu Zararı İlişkisi 56

6. Kamu Zararının Şartları 59

6.1. Fiil 60

6.1.1. Olumlu Davranış (Hareket) 61

6.1.2. Olumsuz Davranış (Hareketsiz Kalma) 61

6.1.3. Fiil ve Kamu Zararı İlişkisi 62

6.1.4. Kamu Görevlilerinin Etik Dışı Davranışları ve Kamu Zararı 66

6.2. Zarar 71

6.2. 1. Maddi Zarar – Manevi Zarar ve Kamu Zararı 72

6.2.2. Fiili Zarar ve Kamu Zararı 73

6.2.3. Mahrum Kalınan Kar ve Kamu Zararı 73

6.2.4. Doğrudan Zarar ve Kamu Zararı 74

6.2.5. Muhtemel Zarar ve Kamu Zararı 75

6.2.6. Kamu Zararının Ortaya Çıkışı 75

6.2.6.1. Kamu Kaynağında Artışa Engel Olunması Nedeniyle Kamu Zararının Ortaya Çıkışı 79

6.2.6.2. Kamu Kaynağında Eksilmeye Sebep Olunmasından Dolayı Kamu Zararının Ortaya Çıkışı 84

6.3. Kusur 90

6.3.1. Kast (Dolus) 92

6.3.2. İhmal (Culpa) 97

6.4. İlliyet Bağı *101*
6.4.1. İlliyet Bağının Tanımı 101
6.4.2. İlliyet Bağı Teorileri 102
6.4.2.1. Şart Teorisi 102
6.4.2.2. Uygun İlliyet Bağı Teorisi 103
6.4.2.3. Birden Çok Sebep ve İlliyet Bağı 104
6.4.3. İlliyet Bağı - Kamu Zararı İlişkisi 105
6.4.4. İlliyet Bağını Kesen Haller 108
6.4.4.1. Mücbir Sebep – Zorunlu Haller – Beklenmeyen Durumlar 109
6.4.4.2. Zarar Görenin Kusuru 112
6.4.4.3. Üçüncü Şahsın Kusuru 113
7. Kamu Zararı - Hizmet Kusuru İlişkisi 114
7.1. İdari Kusur – Kamu Zararı İlişkisi *114*
7.2. Kişisel Kusur - Kamu Zararı İlişkisi *116*
7.3. Salt Kişisel Kusur – Kamu Zararı İlişkisi *125*
7.4. Görev Kusuru - Kamu Zararı İlişkisi *126*

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU ZARARININ TESPİTİ, TAHSİLİ VE HUKUKİ SONUÇLARI

1. Kamu Zararının Tespiti 134
1.1. Kamu Zararının Tespit Şekilleri *134*
1.1.1. Kamu Zararının Denetim Yoluyla Tespiti ve Denetime İlişkin Kavramlar 134
1.1.1.1. Denetim 134
1.1.1.2. Mali Denetim 137

1.1.1.3. İç Denetim 139
1.1.1.4. Dış Denetim 140
1.1.1.5. Yüksek Denetim 141
1.1.1.6. Denetim ve Kamu Zararı İlişkisi 142
1.2. Kamu Zararının Kontrol Yoluyla Tespiti 144
1.2.1. Kamu Zararının İnceleme Yoluyla Tespiti 145
1.2.2. Kamu Zararının İdari Denetim Yoluyla Tespiti 147
1.2.3. Kamu Zararının Kesin Hükme Bağlama Yoluyla Tespiti 149
1.2.4. Kamu Zararının Yargı Kararıyla Tespiti 150
2. Kamu Zararının Takibine İlişkin Hukuki Süreç 151
2.1. Kamu Zararı Alacağının Tebliği ve Kesinleşmesi 151
2.1.1. Kamu Zararı Alacağının Tebliği 151
2.1.2. Kamu Zararı Alacağına İtiraz 152
2.1.3. Kamu Zararı Alacağının Kesinleşmesi 153
2.2. Kamu Zararı Alacağında Faiz 155
3. Kamu Zararı Alacağının Tahsili 157
3.1. Kamu Zararı Alacağının Tahsilinde Uygulanacak İlkeler 157
3.1.1. Borçluya Kolaylık Sağlanması İlkesi 157
3.1.2. Kamu Zararı Alacağının Güvence Altına Alınması İlkesi 158
3.1.3. Kamu Zararı Alacağı İçin Hapis Cezası Uygulanmaması İlkesi 159
3.1.4. Kamu Zararı Alacağının Para İle Tahsil Edilmesi İlkesi 160
3.1.5. Kamu Zararı Alacağının Borçlunun Rızası Olmadan Re'sen Tahsilat Yapılmaması İlkesi 160
3.2. Kamu Zararı Alacağının Tahsilin Gerekliliği 162

3.3. Kamu Zararı Alacağı Tahsil Usulleri *162*

3.3.1. Rızaen Tahsil 163

3.3.2. Sulh Yoluyla Tahsil 163

3.3.3. Takas Yoluyla Tahsil 167

3.3.4. İcra Yoluyla Tahsil 168

3.4. Kamu Zararında Taksitlendirme *169*

3.4.1. Yazılı Başvuru Şartı 170

3.4.2. Taksitlendirmede Yetki 170

3.4.3. Taksitlendirme Süresi ve Esasları 170

3.4.4. Taksitlerin Ödenmemesi Durumunda Yapılması Gerekenler 171

4. Kamu Zararında Zamanaşımı* *171

5. Kamu Zararı Alacağının Silinmesi* *173

6. Kamu Zararının Hukuki Sonuçları* *175

6.1. Kamu Zararının İdare Ve Kamu Görevlisi Bakımından Hukuki Sonuçları *175*

6.1.1. Suç İhbarında Bulunulması, Disiplin Soruşturması Veya Kovuşturma Açılması 175

6.1.2. İdari Tasarruflar 178

6.1.2.1. Para Cezası Verilmesi 179

6.1.2.2. Kıst Maaş Uygulanması 180

6.1.2.3. Görevden Uzaklaştırma İşlemi 180

6.1.2.4. Disiplin Cezası Verilmesi 181

6.1.2.5. Görev Yeri Değişikliği 184

6.1.3. Tazmin Yolunun İşletilmesi 186

6.2. Kamu Zararının Sebep Olan Kişiler Bakımından Sonuçları 190

6.2.1. Hareketsiz Kalma 190

6.2.2. Ödeme Yapılması 191

6.2.3. İtiraz Yoluna Başvuru 191

6.2.4. Yargı Yoluna Başvuru 191

7. Kamu Zararı Ve Rücu 194

7.1. Rücunun Tanımı 194

7.2. Rücunun Kanuni Dayanakları 196

7.3. Rücunun Şartları 198

7.4. Rücunun Zorunlu Olup Olmadığı Meselesi 200

7.5. Rücuda Zamanaşımı 202

7.6. Rücuda Görevli Yargı Yeri 202

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE KAMU ZARARI UYGULAMALARI

1.Bazı Ülkelerde Kamu Zararı 207

1.1. Kavramın Uluslararası Hukukta Genel Görünümü 207

2.Ülkeler Bazında Kamu Zararı 208

2.1. Almanya 208

2.1.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 208

2.1.2.Kamu Zararının Tespiti 210

2.1.3. Kamu Zararının Tahsili 215

2.2. Amerika Birleşik Devletleri 217

2.2.1. ABD Mali Yönetim Ödeme Sistemi ve Sorumluluk İlişkisi - Tarihi Gelişimi 217

2.2.2.Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 221
2.2.3.Kamu Zararından Sorumlular 224
2.2.3.1. Sayman (Accountable Officer) 224
2.2.3.2. Tasdik (Onay) Memurları(Certifying Officers) 225
2.2.3.3. Tediye Memurları(Disbursing Officers) 225
2.2.3.4. Kasiyerler(Cashiers)..... 226
2.2.3.5. Tahsilat Memurları (Collecting Officers) 226
2.2.3.6. Diğer Memurlar ve Sorumlular (Other Agents and Custodians) 227
2.2.4.Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili 228
2.2.5. Sorumlululuğu Ortadan Kaldıran Haller 233
2.2.5.1. Yangın ve Doğal Afetler 233
2.2.5.2. Hırsızlıktan Dolayı Kayıplar 234
2.2.5.3. Yolsuzluk (Zimmetine Geçirme- Embezzlement) 235
2.2.5.4. Açıklanmamış Kayıp (Zarar) veya Eksiklikler 235
2.2.5.5. Güvenlik Önlemlerinin Alınmış Olması 236
2.2.5.6. Sevkiyat Kayıpları..... 237
2.2.5.7. Hafifletici Sebepler 238
2.2.6. Zamanaşımı 238
2.3. Avrupa Birliği'nde Kamu Zararı 238
2.3.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 238
2.3.2. Kamu Zararının Tespiti 239
2.4. Avustralya 241
2.4.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 241
2.4.2. Kamu Zararının Tespiti 243

2.5. Avusturya *244*
2.5.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 244
2.5.2. Kamu Zararının Tespiti 246
2.6. Fransa *247*
2.6.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 247
2.6.2. Kamu Zararının Tespiti 248
2.7.İngiltere *256*
2.7.1.Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 256
2.7.2.Kamu Zararının Tespiti ve Denetim 257
2.8. İspanya *260*
2.8.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 260
2.8.2. Kamu Zararının Tespiti 265
2.8.3. Kamu Zararının Tahsili 269
2.9. İtalya *270*
2.9.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 270
2.9.2. Kamu Zararının Tespiti 272
2.10. Kanada *273*
2.10.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları 273
2.10.2. Kamu Zararının Tahsili 276
2.11. Portekiz *277*
2.11.1. Kamu Zararı Kavamı ve Hukuki Dayanakları 277
2.11.2. Zararın Kapsamı 279
2.11.3. İdari Yaptırımlar 280
2.11.4. Sorumluluğu Ortadan Kaldıran Haller ve Zamanaşımı 283

SONUÇ..... 284

BİBLİYOGRAFYA 290

ÖZGEÇMİŞ..... 325

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AİD	: Amme İdare Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBE	: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AyM,	: Anayasa Mahkemesi
b.	: bendi
BGB	: Alman Medeni Kanunu
Bkz.	: Bakınız
BOA, MMD	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi, Maliyeden Müddever Defter
bs.	: baskı
C.	: Cilt
CD	: Ceza Dairesi
Ch	: Chapter
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
Çev.	: Çeviren
DD,	: Danıştay Dergisi
DİDDKK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas
Edt.	: Editör

ERÜHFD	: Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
ESA	: System of Integrated Europen Accounts
GAO	: Government Accountability Office(Amerikan Sayıştayı)
GFS	: Government Finance Statistics Manuel
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜSBE	: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
HD	: Hukuk Dairesi
hk,	: Hakkında
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBE	: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
K.	: Karar
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KT.	: Karar Tarihi
md.	: madde
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
Mük.	: Mükerrrer
NAO	: National Audit Office
NSA	: System of National Acconts
OLAF	: European Anti-Fraud Office (Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi)

ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
pp.	: page
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayıştay
SAYDER	: Sayıştay Denetçileri Derneği
SD.	: Sayıştay Dairesi
SGKK	: Sayıştay Genel Kurulu Kararı
ss.	: Sayfa Sayısı
STKK	: Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı
sy.	: Sayı
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDVİA	: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi
TODAİ	: Türk ve Orta Doğu Amme İdaresi
TT.	: Tebliğ Tarihi
U.S.C.	: United States Code
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi
UyM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
v.d.,	: ve diğerleri
Y	: Yargıtay
Yar. CGKK,	: Yargıtay Ceza Genel Kurulu Kararı
Yay	: Yayınları

YİBBGKK,	: Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu Kararı
YKD.	: Yargıtay Kararları Dergisi
yl.	: yıl
ZBR	: Memur Hukuk Dergisi (Almanya)
ZR	: Alman Medeni Hukuku

GİRİŞ

Kamu zararı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda tanımlanmış olmakla birlikte, aslında bu kavramın temelleri daha eskilere dayanmaktadır. Kavramın ortaya çıkışını irdelemek için öncelikle idarenin uğradığı zararların tazmini konusunda işleyen sistemin açıklanmasında yarar vardır. Bilindiği üzere özel hukukta, taraflar eşit hak ve yetkilere sahiptir. Kamu görevlileri dışında bireyler tarafından idareye veya idarenin mallarına verilen zararlar özel hukuk hükümleri çerçevesinde tazmin edilmektedir. Öte yandan, bireyin idareye verdiği zararların özel hukuk çerçevesinde tazmin edilmesine karşın kamu görevlileri tarafından verilen zararların tazmin edilmemesi düşünülemez. Eşitlik ilkesi, sosyal adaletin sağlanması ve toplumsal dengenin korunması gibi sebeplerden dolayı idare ile kamu görevlilerinin ilişkilerini düzenleyen özel düzenlemeler ortaya çıkmıştır. Bu düzenlemelerin başında ise kamu görevlilerinin yargılanmasında takip edilecek usul ve esasların düzenlenmesi ve kamu görevlilerinin idareye vermiş oldukları zararların tazminini öngören usul ve esasların düzenlenmesi gibi konular gelmektedir.

Kamu görevlilerinin mali sorumluluğunu iki şekilde ele almak gerekmektedir. Çünkü bizdeki sorumluluk hukuku ile eşdeğer bir şekilde kamu görevlilerinin görevleri sırasında görevin etki ve tesirinden dolayı üçüncü kişilere vermiş oldukları zararın tazmini devlet tarafından üçüncü kişilere ödenmekte olup, daha sonra ilgili kamu görevlisine rücu hakkı saklı tutulmaktadır. Bu gerekçeden hareketle; kamu zararı kavramının gelişiminde birincisi kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken bizzat kişisel kusurlarından doğan zararlardan sorumluluğu, ikincisi ise; kamu görevlisinin hizmet içerisinde, görevin etkisi ve tesiri nedeniyle yapmış olduğu işlem ve eylemleri sebebiyle idarenin ajanı olmasından kaynaklanan ve idarece üçüncü kişilere ödenen zararların tazmini sırasındaki mali sorumluluğunun gelişimi önemli bir yer tutmaktadır.

Ülkemiz kamu mali yönetimi uzun yıllar mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yönetilmiştir. Bu kanun Fransa'daki mali mevzuattan

etkilendiğinden olsa gerek Sayıştay kararlarında, kamu zararı fazla ve yersiz ödeme, devlet zararı[1], devlet alacağı, hazine zararı[2], kamu alacağı ve zarar gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir.

Ancak son yıllarda ülke içerisinde meydana gelen ekonomik, sosyal değişim ve gelişmeler, özellikle de Türkiye'nin Avrupa Birliği ile entegrasyon süreci içerisinde ülkenin kendi ekonomi ve hukuk alanındaki kavramlarını AB ile uyumlaştırma gerekliliği, uluslararası düzeyde yeni makro iktisat politikalarının ortaya çıkması ve muhasebe sisteminde meydana gelen değişim kavramın kullanımını hazırlayan etkenlerdir. Bu bağlamda kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin uluslararası sınıflandırma tasnifi içerisinde kamu kesiminin yer alması 5018 sayılı Kanunda "kamu zararı" kavramının kullanılmasını gerektirmiştir.

Öte yandan, mülga 1050 sayılı Kanun Fransa'daki mevzuattan etkilenmekle birlikte 5018 sayılı Kanundaki kamu zararı kavramının tanımı bize özgüdür. Bu yönüyle yabancı hukuktaki görünümünün tam karşılığı da bulunmamaktadır. Ancak Anglo - Sakson hukuk sistemi içerisinde kamu zararı kavramı ödeneklerin harcanması ve gelirlerin toplanması ile sınırlandırılmışken bize özgü olarak kamu zararı kavramı içerisinde, idarece ödenen tazminatlar da yer almıştır. Bu düzenleme

---

[1] Bkz. mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, md. 22.(Yukarıdaki fıkralarda belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan devlet zararı, sorumlularına ödettirilir), Devlet zararı kavramının kullanıldığı karar için bkz; SGKK, KT. 14.10.2002, K. 5044/1; (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/karar/SGKK/Sgkk2.asp; SGKK, KT. 21.5.1981, K. 4122, (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/gkk/?krr=39820; Erişim Tarihi, 15.04.2020.; STK Esas: 0 / Karar: 2015 / 41038 Karar Tarihi: 10.11.2015; STK. Esas: 0 / Karar: 2015 / 41037 Karar Tarihi: 10.11.2015 (Çevrimiçi) https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=2835#, Erişim Tarihi: 21.07.2020.

[2] Hazine zararı kavramının kullanıldığı kararlar için bkz; S4D, KT. 07.10.2003, K. 29606, S5D, KT. 28.06.2001, K. 10062; S7D, KT. 05.11.2002, K. 9138; S7D, KT. 28.05.2002,K. 8995; S7D, KT. 19.03.2002, K. 8986; S7D, KT. 28.03.2002, K. 8898, S7D, KT. 06.04.2000, K. 588; (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/dk/; SGKK, KT. 20.06.2002, K. 5030; (Çevrimiçi), https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/gkk/?krr=41037,Erişim Tarihi, 15.04.2020.

ile kamu zararı ile hizmet kusuru kavramları bir arada değerlendirilmeye çalışılmıştır.

"Kamu Zararı" kavramının Türk hukuk sistemine yakın dönemde girmesi, kavramın anayasal ve yasal dayanaklarının geçirdiği tarihsel evrim ile birlikte ele alınmamış olması, 5018 sayılı Kanunun gerek özel hukuk gerekse kamu hukuku literatüründe idareyi denetleyen kurumlar (anayasal kurumlar dahil; örneğin Sayıştay, Danıştay ve kapatılan AYİM), kurum içi ve dışı birimler tarafından "kamu görevlilerinin kişisel kusurları bulunmasa dahi ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulmaları gerektiği" şeklinde yorumlanması, böyle bir çalışmanın yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu noktadan hareketle bu çalışmanın temel amacı; kamu zararı kavramının nasıl ortaya çıktığını (özellikle sorumluluk hukuku bakımından), kavramın uygulanması ile sorumlu tutulan kurum ve birimler tarafından nasıl anlaşılıp yorumlandığını ortaya koymaktır.

Çalışma, kamu zararı kavramı ile sınırlı tutulmuş olup, kavrama atfedilen hukuki değerden yola çıkılarak yargı kararlarından yararlanılmaktadır. Tezin hazırlanma sürecinde başta Sayıştay, Danıştay, Yargıtay ve kapatılan AYİM, Askeri Yargıtay ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumların tüm kararlarının paylaşıma açık olmaması, yetkili bazı kamu görevlilerinin konu hakkında görüş belirtmekten kaçınması ve kavramın literatürdeki karşılığının araştırılması kapsamında bilgi alışverişinin hem uzun zaman alması, hem de doğru kişi ve kaynağa ulaşmadaki zorluklarla karşılaşılmıştır. Kararların bir kısmı UYAP sisteminden elde edilmiştir. Çalışma yapılırken bir taraftan da Sayıştay Başkanlığı'nca düzenlenen "Kamu Zararı" konulu panellere katılmak suretiyle kavramın uygulayıcılar açısından yorumlanması ile ilgili birebir görüşmeler yapılmıştır. Tez belirlenen hedefler kapsamında konu üç bölümde incelenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde, kamu zararı kavramının tarihi gelişimi ile birlikte kavramın tanımına, benzer veya yakın kavramlara yer verilmiştir. Bu bölümde kamu zararının şartları ile hangi hallerde ortaya çıktığı hususları ele alınmıştır. Ayrıca bu bölümde kamu zararı kavramının bazı hukuk dalları ve ilkelerle ilişkisi ele alınarak,

kamu zararı hizmet kusuru ile ilişkisi kişisel kusur ve görev kusuru bağlamında değerlendirilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, kamu zararının tespiti ve tahsiline ilişkin süreçlere yer verilmektedir. Yine bu bölümde kamu zararının hukuki sonuçlarının neler olabileceği ortaya konularak, kamu zararının rücu ile ilişkisi değerlendirilmektedir. Üçüncü bölümde ise bazı ülkelerde kamu zararının nasıl ele alındığı kısaca ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Sonuç bölümünde ise, yapılan tespitler kapsamında, genel bir bir değerlendirme yapılarak gerek kamu zararının ne olması gerektiği konusunda gerekse kavramın uygulanması sırasında tespit edilen sorunlara yönelik somut çözüm önerileri sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ZARARININ TANIMI, BENZER VEYA YAKIN KAVRAMLAR, TARİHİ GELİŞİMİ, ORTAYA ÇIKIŞI VE HİZMET KUSURU İLİŞKİSİ

1. Kamu Zararının Tanımı, Benzer Veya Yakın Kavramlar

1.1. Kamu Zararının Tanımı ve Kavram Sorunu

1.1.1. Kamu Zararının Ortaya Çıkışı

Kamu zararı kavramı mevzuatta ilk kez 2003 yılında 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi ile tanımlanmıştır. Ancak bu tanım yeni olmakla birlikte, aslında bu kavramın temellerinin daha eskilere dayandığı söylenebilir. Kavramın nasıl ortaya çıktığını tespit edebilmek için öncelikle 5018 sayılı Kanunun sistematiği ve bunun dayanağı olan 1980 ve sonrasında hem ulusal hem de uluslararası alanda kamu mali yönetiminde meydana gelen değişimin açıklanmasında yarar vardır.

Kamu mali yönetimi uzun yıllar mülga 1050 sayılı Kanun ile yönetilmiştir. Mali anayasa[3] olarak nitelendirilen mülga 1050 sayılı Kanunda kamu zararı

---

[3] 1050 sayılı Kanun'u mali anayasa olarak kabul edenler için bkz; Cuma Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını No: 31, Ankara 2012, s. 1; Eyüp Kızılkaya, "5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu Zararı", ***Mali Kılavuz***, Ekim- Aralık 2004, s. 23; Osman Kaya, "Kamu Mali Yönetiminde Sorumluluk ve Sorumluluk Halleri", ***Mali Hukuk Dergisi***, Sy. 121, yl. 21, Ocak- Şubat 2006, s. 7; Ersan Öz, Ersin Kaplan, "Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", ***Türk İdare Dergisi***, Sy. 446, yl. 2005, s. 261; Mustafa Taytak; **Kamu Denetiminde Yargı Denetiminin Etkinliği (Sayıştay Yargılaması)**, Savaş Yayınevi, Ankara 2013, s. 3; Hamdi Gülşen, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı", in **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Edt. Erkan Karaaslan, Muhasebat Kontrolörler Derneği Yayını No:11, Ankara 2006, s. 1; Ahmet Bağbaşlıoğlu, "1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun Değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Karşılaştırılması", in **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Edt. Erkan Karaaslan, Muhasebat Kontrolörler Derneği Yayını No:11, Ankara 2006, s. 17; Türker Susmuş, "Kamu Zararı - Kurum Zararı İlişkisi, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri Çerçevesinde Kamu Zararının Denetimi ve Saptanma Önerisi", **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay'ın 150. Yılı, 24 Mayıs 2012 Ankara, s. 19; Öte yandan, bu kavram daha sonra yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun için de kullanılmıştır. Bkz; Burak Pınar,

anlamında açık ve net bir düzenleme mevcut olmayıp, bunun yerine Kanunun muhtelif maddelerinde zarar ifadesine yer verilmiştir. 1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönem itibariyle uygulamada pek çok bütçe bulunmaktaydı. Her bir bütçenin farklı denetiminin olması da birlik ve genellik ilkesinin bozulmasına sebep olmuştur.

2000'li yıllara doğru GSMH içindeki toplam kamu kesiminin payının giderek artması[4], idarenin "hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilginin"[5] üretilmemesi[6], kamu mali yönetiminde kamuya ait gelir ve giderlere ilişkin bilgi paylaşımının gerekli ve yeterli düzeyde olmaması[7], 1050 sayılı Kanunda yer alan kavramlar ile uluslararası ekonomide yer alan kavramların örtüşmemesi nedeniyle Türk kamu mali yönetiminde ciddi bir değişimin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Öte yandan, kamu mali yönetiminde ortaya çıkan reform çabaları geçmişte pek çok kez araştırma[8] ve incelemelere konu olmuş ve ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesi ve çağdaş denetim sistemlerine uygun mali yönetim sistemi oluşturma çabaları içine girilmiştir. Bu dönemde pek çok

---

Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukuki Analizi, Dokuzeylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir 2009, s. 6, 23, 61; Doğan Bayar, **"**Mali Yargı Nedir?", ***Maliye Dergisi***, Sy. 157, Temmuz – Aralık 2009, s. 40.

4 DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 2000, s. 4; (Çevrimiçi), http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/08_KamuMaliYonetimininYenidenYapilandirilmasiveMaliSaydamlik.pdf, Erişim Tarihi, 14.07.2020.

5 (Çevrimiçi) http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi; 16.05.2021.

6 **DPT Raporu**, s. 25.

7 M. Sait Arcagök, Ertan Eröz, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara 2006, s. 2.

8 Bu konuda 1949 yılında hazırlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma" konusundaki NEUMARK Raporu, 1950 yılında Dünya Bankası ile müştereken hazırlanan BARKER Raporu, 1951 yılında Maliye Bakanlığına sunulan MARTİN ve CUSH Raporu, 1963 yılında hazırlanan MEHTAP Raporu, diğeri ise 1992 yılında hazırlanan KAYA Raporu'dur.

kanunda "kamu" kavramı kullanılmaktadır[9]. Kamu mali yönetimi ve kontrol alanında yaşanan bu gelişmelere bağlı olarak ülkemizdeki mali sorunlara yönelik olarak alınması gereken tedbirlere ise hem içerde hem de uluslararası mali piyasalarda vaad olarak yer verilmiştir[10].

Bu gelişmelerin doğal sonucu olarak kamu mali sistemimiz, 1050 sayılı Kanunun çizdiği sınırların dışına çıkarak, uzun süreli programların uygulanması yerine günübirlik ve kısa vadeli projelerin hayata geçirilmesi ve sürekli ek bütçe uygulanması ile karşı karşıya kalmıştır.

Uluslararası alanda ise, bir tarafta Doğu Asya'da 1997 yılında finansal kriz yaşanmış ve krizin sebepleri arasında piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması gösterilmiştir[11]. Öte yandan, 2000'li yılların başındaki ekonomik krizden sonra Dünya Bankasının Türkiye ekonomisi üzerindeki baskısının artması ve daha sonra ekonomide etkin kontrol mekanizmalarının kurulmak istenmesi[12] süreci hızlandırmıştır.

Diğer taraftan özellikle birçok OECD ülkesinde "yeni kamu yönetimi" anlayışına doğru bir dönüşüm başlaması[13], ülkeleri yeni arayışlara yöneltmiştir[14]. Bu

---

9 Seyit Koçberber, "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 97, Nisan – Haziran 2015, s. 57.

10 Arcagök, Eröz, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, s. 1.; VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, - VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001, 2002, 2003 yılları programları, - Ulusal Program (2001), (2003); Katılım Ortaklığı Belgesi, IMF'ye verilen niyet mektupları, Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi eylem planı, (Bakanlar Kurulu Prensip Kararı), - 58. ve 59. Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı.

11 **DPT Raporu**, s. 25.

12 Bahtiyar Akyılmaz, "Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015, s. 56.

13 M. Sait Arcagök v.d, **Açıklamalı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,** Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 34, Ankara 2015, s. 1.

dönüşümün temelinde; sosyal devlet ilkesinin doğal sonucu olarak devletin ekonomiye müdahalesinin artması, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki işbirliğinin giderek artması, ekonomik faaliyetlerin daha karmaşık hale gelmesi, mali piyasaları yakından takip eden yatırımcıların kamuya ait kurum ve kuruluşların finansal bilgi ve raporlarını şeffaflık ve daha yakından izleme isteği yer almaktadır.

OECD'ye göre ülkelerin ekonomik performansları ile mali disiplini arasında doğru orantılı bir ilişki vardır[15]. Kamu harcamalarını kontrol etmek için diğer yapısal reformlarla birlikte mali saydamlığın sağlanarak hesap verilebilirliğin öne çıkarılması gerekir[16]. Bu gelişmeler sonucunda yeni kamu mali yönetiminin üç temel amacı ortaya çıkmıştır. Bu amaçlar; kamu kaynaklarını kullanan kişilerin hesap verilebilir olması ve son olarak mali saydamlığın sağlanmasıdır. Nitekim bu hususlar 5108 sayılı Kanunun 1. maddesinde açıkça düzenlenmiştir.

Öte yandan, bir ülkede kamu sektörü ve özel sektörün ulusal ekonomideki ağırlığını ve mali ve ekonomik durumunu istatistik olarak ortaya koymak için Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan Ulusal Hesap Sistemleri'nde (System of National Acconts- NSA)[17] yer alan sınıflandırma da kamu zararı kavramın ortaya çıkışında etkili olmuştur. Kaldı ki, aynı yaklaşım hem Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından hazırlanan Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı'nda (Government Finance

---

14 Christopher Hood, "London School of Economics and Political Science Changes, "The New Public Management in The 1980s: Variations On A Theme", ***Accounting Organization and Society,*** Vol. 20, No. U3, Elsevier Science Ltd. Printed in Great Britain, ss. 93-109.(Çevrimiçi),https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0361368293E0001W?via%3 Dihub; Erişim Tarihi. 01.03.2021.

15 Jon R. Blöndal, "Budget Reform in OECD Member Countires: Common Trends", ***OECD Journal on Budgeting,*** 2003, Vol. 2, No: 4, s. 8. (Çevrimiçi), https://www.oecd.org/gov/budgeting/43505551.pdf; Erişim Tarihi. 1.03.2021.

16 Ahmet Kesik, "Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği", ***Sosyo Ekonomi***, Ocak - Haziran 2005-1, Sy. 130, ss. 127 – 142.

17 **The System of National Accounts**, 2008, New York 2009; (Çevrimiçi), http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf.; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

Statistics Manuel –GFS)[18] hem de Avrupa'da uygulanan Avrupa Hesap Sistemi'nde (System of Integrated Europen Accounts- ESA)[19] benimsenmiştir.

Sonuç olarak, son yıllarda gerek ülke içerisinde meydana gelen ekonomik, sosyal değişim ve gelişmeler, gerekse uluslararası düzeyde yeni makro iktisat politikalarının ortaya çıkması, özellikle Türkiye'nin Avrupa Birliği ile entegrasyon süreci içerisinde ülkenin kendi ekonomi ve hukuk alanındaki kavramlarını AB ile uyumlaştırma gerekliliği, bu bağlamda kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin uluslararası sınıflandırma tasnifi içerisinde kamu kesiminin yer alması 5018 sayılı Kanunun sistematiğini oluşturan temel etkenler arasında yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle; 5018 sayılı Kanun hazırlanırken "yukarıda yer verilen uluslararası alanda genel kabul gören" [20] ve uygulanan temel yaklaşım esas alınmıştır.

Ekonomik gelişmesini sürdürülebilir halde tutmak zorunda olan Türkiye'nin bu sermayeyi getirecek olan yabancı kişi veya ekonomik aktörlerin kendi ülkelerindeki mali hukuk kurallarına yakın düzenlemeleri talep etmeleri kamu zararı kavramının iç hukukta yer almasını hızlandırmıştır.

5018 sayılı Kanunda "devlet", "hazine" gibi kavramlar yerine yukarıda yer verilen uluslararası sınıflandırma tanımları da dikkate alınarak "kamu" kavramı kullanılmasına karar verilmiştir[21]. Kaldı ki, 5018 sayılı Kanunun sistematiğinde de uyumlaştırma çabalarının etkisi olduğu görülmektedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki; yukarıda yer verilen uluslararası belgelerde doğrudan doğruya kamu zararı kavramını karşılayacak bir kavramın tanımına yer verilmemiştir.

---

18 **Government Finance Statistics Manual 2014**, – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014.; (Çevrimiçi), https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

19 **European System Of Integrated Economic Accounts ESA**, Second Edition, Printed in Luxembourg 1980.

20 Arcagök vd., **Açıklamalı…,** s. 5.

21 Bu yoruma Kanun'un yazımında görev yapan Komisyon üyeleri ile yüz yüze yapılan görüşme sonucunda varılmıştır.

Kamu zararı kavramı, 5018 Kanunun 71. maddesinde; "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır." şeklinde tanımlanmıştır.

Öte yandan, 5018 sayılı Kanun sadece kamu zararı kavramını tanımlamamış, aynı zamanda uzun süredir uygulanan sorumluluk sistemini de değiştirmiştir. Çünkü harcama kalemlerinin değişmesi ile birlikte, kamu harcamalarının sağlıklı ve hukuki sürece uygun yapılıp yapılmadığını kontrol etme görevini ifa eden Sayıştay ve diğer denetim birimleri, kamu görevlilerinin harcama sürecindeki sübjektif sorumluluklarının açık ve net olarak ortaya konulması için yoğun çaba sarf etmekten ziyade "kusursuz sorumluluk ilkesi" çerçevesinde denetim faaliyetlerini sürdürmekte ve harcamaların yürürlükteki mevzuata uygun tesis edilip edilmediğini bu ilke çerçevesinde ele almaktadır. 5018 sayılı Kanun ile hem özel hukukta hem kamu hukuku içerisinde literatürde yer alan kamu zararı kavramının özünde idareyi denetleyen gerek kurum içindeki birimlerce gerekse dışardan denetim yapan anayasal kurumlar tarafından kamu görevlilerinin kişisel kusuru bulunmasa dahi yine de meydana gelen zarardan sorumlu tutulması şeklinde yorumlanması yatmaktadır. "Kusursuz sorumluluk ilkesi"nin kendi içinde yetki – sorumluluk dengesini gözetmediği görülmektedir. Herhangi bir şekilde kamu harcamalarının yapılması sırasında kamu görevlilerinin mali işlem ve eylemleri ile kamu kaynağında artışa engel olunması veya kamu kaynağında azalışa neden olunması halinde zararın tespit edilmesi yeterli görülmüş ve ortaya çıkan bu zararın "kusursuz sorumluluk ilkesi"ne uygun olarak tahsil yoluna gidilmiştir. Uzun yıllar uygulanan bu sistem sorumluluk hukuku çerçevesinde değerlendirildiğinde, idare hukukundaki sorumluluk ile ilgili gelişmelerin gerisinde kaldığı, kamu görevlilerinin kişisel kusurundan kaynaklanan ve devlete vermiş oldukları zarardan sorumlu tutulmamaları yoluna gidildiği görülmektedir. Oysa, kusur prensibinin asıl olduğu, kusurlu davranıştan doğan bir kamu zararı varsa bu zararın meydana gelmesinde kusuru olan personelin tespiti yapılarak sorumluluğun uygun illiyet bağı

çerçevesinde ele alınması gerekir. İşte bu nedenle kamu zararı kavramı bir dönüşümün de ifadesidir.

Türk idare sistemi içerisinde Cumhuriyet öncesi dönemde de idarenin kamu harcamalarının denetimine önem verilmiş ve özellikle dış denetim konusunda özel kurumlar inşa edilmiş ve bu kurumlar ayrıksı yetkilerle donatılmıştır. Bu yönüyle kamu zararı kavramı, iç denetim ve dış denetim faaliyetlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve her dönem farklı adlar altında ifade edilen bir kavramdır. Kamu zararı kavramı, kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve harcanmasında sorumluluğu bulunan kişilerin bu sorumluluklarının somut göstergesidir. Hatta kavram kamu görevlilerinin devlete vermiş oldukları zararın parayla ölçülebilir halidir.

Özel sektörde bireyler piyasaya sürülen malı ya da hizmeti satın almak zorunda olmadığı gibi kamu tarafından yine kamu yararı doğrultusunda kullanılmak üzere salınan vergiler de özel sektör tarafından empoze edilemez ve bu yönde insanlar zorlanamaz[22]. Yine özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunan şirketlerde kasa açık verdiğinde bu açığın kapatılması için öncelikle kasadan kim sorumlu ise ona başvurulur. Ancak olağanüstü hallerde (soygun, deprem vs) sorumluluktan söz edilmeyebilir. Bazı kamu görevlilerinin görevini kötüye kullanması, ihmali ya da dikkatsizliği yüzünden kamu kaynakları zarar görürse, bu zarardan kamu görevlisinin vergi mükelleflerine göre (kendileri de dahil) etkili ve güvenilir kişiler olmaları nedeniyle, sorumlu tutulmaktadır. Bunun temel dayanağı; kamu görevlilerinin kamuya ait kaynakların korunması ve kullanılması konusunda özel bir sorumluluğunun bulunması ve bu özel güvenin kamu görevlisinin şahsi mali sorumluluğuna kadar uzanmasıdır[23]. Ancak kamu görevlisinin oluşan zararda kişisel sorumluluğu tespit edilmediğinden dolayı kamu görevlisi tarafından zarar telafi edilemiyorsa, bu durum, vergi mükellefinin aynı şey için iki kez ödeme yapmasıyla

---

22 Kangoh Lee, "Moral Hazard, Insurance and Public Loss Prevention", ***The Journal of Risk and Insurance***, Vol. 59, No. 2 (Jun., 1992), p. 282.

23 (Çevrimiçi), https://www.gao.gov/products/469196#mt=e-report, Erişim Tarihi: 15.06.2020.

veya hiçbir ödeme yapmaması ile sonuçlanır. Ortaya çıkan bu zarar toplumun tamamının katlanması gereken bir maliyet[24] olarak ya da külfet olarak karşımıza çıkar[25]. İşte bu noktada bu maliyetin ya da külfetin hukuki bir karşılığı "kaynağı belirlenemeyen kamu zararı"dır. Eğer kamu görevlisinin kişisel sorumluluğu tespit edilirse; bu sefer karşımıza dar anlamda "kamu zararı" kavramı çıkar.

1.1.2. Kamu Zararının Tanımı

"Kamu zararı"nın tanımı mevzuatta 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde yapılmıştır. Bu tanım üzerine gerek doktrinde gerekse yargı kararlarında farklı hususlar ön plana çıkarılarak tanım yeniden ele alınmıştır.

5018 sayılı Kanunun 71. maddesindeki ilk düzenlemeye göre kamu zararı; "*mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması*" olarak tanımlanmış iken; 04.05.2007 tarih ve 26512 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 25.04.2007 tarih ve 5628 sayılı Kanunun 4. maddesi ile "*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan*

---

[24] İngiltere'de bir dönemde özelleştirme işlemleri nedeniyle ortaya çıkan kamu zararının tespitini ortaya koymak için yapılan bir araştırmada; özelleştirme kavramının büyük çapta kamu zararı anlamına geldiği sonucuna ulaşılmıştır. Makale için bkz; Richard Saundry, Peter Turnbull, "Private Profit, Public Loss: The Financial and Economic Performance of U.K. Ports", **Maritime Policy & Management**, 24:4, 1997; pp. 319-334, (Çevrimiçi), http://dx.doi.org/10.1080/03088839700000041; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

[25] Nitekim; yayınlanan bir makalede; ortaya çıkması beklenen kamu zararlarını (örneğin doğal afetler nedeniyle ortaya çıkan zararları) azaltmak için gönüllü olarak yapılan yardımlara ilişkin tutum ve davranışların incelenmesi sonucunda; doğal afetler nedeniyle artan zarar olasılığı ve tanıtımın yetersizliğinin gönüllü yardım seviyesini aşağılara çektiği, artan zarar olasılığının katılımcıların Nash Dengesi'ndeki riske karşı duyarsızlık eğilimini de arttırmakta olduğu, dolayısıyla doğal afetler nedeniyle toplumun tamamının katlanmak zorunda olduğu kamu zararının azaltılması için yapılması gerekenin (kamu zararının giderilmesi için) tanıtımın etkin ve verimli yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıntılar için bkz; Claudia Keser, Claude Montmarquette, "Voluntary Contributions To Reduce Expected Public Losses", ***Journal of Economic Behavior & Organization***, Vol. 66, (2008), pp. 477–491.(Çevrimiçi) https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/f9d7fbe84700472498c2c4e2e51aa5fb-en.pdf/Voluntary%20contributions%20to%20reduce%20expected%20public%20losses%20-%20Keser.pdf; Erişim Tarihi, 01.03.2021.

mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır." şeklinde yeniden tanımlanmıştır[26].

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ayrı bir kamu zararı tanımı yapılmamış bunun yerine Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasının (k) bendinde; kamu zararı ile ilgili olarak 5018 sayılı Kanundaki tanıma atıf yapılmıştır.

Doktrinde kamu zararı kavramı tartışılmıştır. Akyılmaz'a göre kamu zararı[27]; "kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu kendilerine teslim edilen devlet malını koruyamayarak ve/veya hizmet dışı kalmasına neden olarak doğrudan doğruya devlete verdikleri zararlarla, yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemek durumunda bırakılması sonucu dolaylı olarak neden oldukları zararlar" olarak ifade edilmiştir. Bu tanımın; 5018 sayılı Kanunun 71. maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında yer alan hususlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca yürürlüğe konulan

---

[26] 5628 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde yapılan değişikliğe ilişkin Plan ve Bütçe Komisyonu Raporunda; Kanunun ilgili maddesinde, kamu zararının oluşmasında kasıt ve kusura ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle genel hükümlere paralel olarak kusur esaslı bir sorumluluk tanımının getirilmesi ve kamu görevlisi olmayan üçüncü kişiler tarafından neden olunan kamu zararının da tespit ve tahsili için idari birimler tarafından yapılacak işlemlerin açıklığa kavuşturulmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Benzer bir tanıma Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"in 4.maddesinin (c) bendinde yer verilmiştir.: "Kamu zararı: Mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıyla doğan zararı… ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır., 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2 nci maddesinde de kamu zararı tanımına 5018 sayılı Kanuna atıf yapılmak suretiyle yer verilmiştir.

[27] Bahtiyar Akyılmaz, "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", ***İÜHFM,*** C. LXIX, Sy. 1-2, İstanbul 2011, s. 63; Benzer yönde tanımlara bkz; Ramazan Yıldırım, **Açıklamalı ve Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü**, Mimoza Yayınevi, Konya 2006, s. 330; Gülden Şişman, Aynur Cidecigiller, "Kamu Kurumları ve Belediyelerin Vergisel Yükümlülüklerinin Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Doğan Zararın Kamu Zararı ve Haksız Fiil Bağlamında Değerlendirilmesi**",** ***ERÜHFD,*** C. VIII, Sy.1, Haziran 2013 Kayseri, s. 491.

Yönetmeliğin[28] hükümleri birlikte değerlendirilmek suretiyle yapıldığı görülmektedir.

"Kamu menfaatinin ihlali ya da kamu menfaatinin"[29] korunmaması anlamında kamu zararı, "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucu ortaya çıkan zararlardır"[30].

En geniş manada kamu zararı; "kamu görevlilerinin ve kamu ile ilişkili kişilerin her türlü eylem ve işlemlerinin mali anlamda hatalarının toplamının göstergesi"[31] anlamına gelmektedir. Nitekim yakın bir zamanda yapılan bir çalışmada da kavramın içerisinde kamu görevlisine yer verilmesinden hareketle; kamu zararı, "kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen, kamu görevlilerinin davranışından kaynaklanan ve yine onun sorumluluğuna yol açabilen bir zarar türüdür"[32] şeklinde tanımlanmıştır.

Akalan'a göre kamu zararı; "idarenin mevzuata aykırı biçimde ödeme yapması ya da gelirin tahsilinde mevzuata aykırı davranması olarak gerçekleşebileceği gibi, devlet memurlarının gerek kamu malına gerekse başkalarına verdikleri zararın idare tarafından ödenmesi biçiminde de gerçekleşebilir. Devlet

---

28 Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik.

29 Hayrettin Güngör, "İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Kamu Zararı", ***Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi,*** C. 11, Sy. 11, Kasım 2006, s. 11.; https://www.icisleri.gov.tr/yayinlar, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

30 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara 2020, s. 669.

31 Eyüp Kızılkaya, "Kamu Zararı Uygulamalarının Eleştirisi", ***Dış Denetim Dergisi***, yl. 1, Sy. 1, Temmuz- Ağustos- Eylül 2010, s. 171 - 177.

32 Sena Gülhan Sevimli, **İdare Hukukunda Kamu Zararı**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2019, s. 10.

memuru olmayan bireylerin kamu malına verecekleri zararlar da kamu zararı kapsamında değerlendirilecektir"[33].

1.2. Kamu Zararının Sujesi (Zarardan Kimin Sorumlu Olacağı Konusu)

Geniş anlamda kamu zararının süjesi kamu görevlisi olabileceği gibi herhangi bir gerçek veya tüzel kişi de olabilir. 5018 sayılı Kanuna göre kamu mali yönetimindeki kamu zararından ilk başta kamu görevlileri sorumludur. Diğer gerçek veya tüzel kişiler ancak tahsil aşamasında devreye girebilir. Dar anlamda kamu zararının süjesi kamu görevlileridir[34]. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin kimler olduğunun ortaya konulmasında yarar vardır.

Kamu görevlisi, "hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkes"[35] olarak tanımlanmaktadır. Dar anlamda kamu görevlisi ise; "devletin siyasi yapısını oluşturan organdaki görevliler[36] ile kamu kesiminde özel hukuk hükümlerine tabi olan görevliler dışında kalan kamu

---

33 Abdullah Recai Akalan, "Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", ***Türk İdare Dergisi***, Sy. 473, Aralık 2011, s. 12.

34 Salim Demirel, Cengiz Keleş, "5018 sayılı KMYK Kanunu'na Göre Kamu Zararı", ***Dış Denetim Dergisi,*** Sy. 1, yl. 1, Temmuz –Ağustos – Eylül 2010, s. 179.

35 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 623; Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2017, s. 580; Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa 2013, s. 614; Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, C. 2, Bursa 2009, s. 624.

36 Onar kamu görevlilerini hükümet edenler ve ajanlar olarak ikiye ayırmakta olup, siyasi açıdan seçilen organdaki görevli kimseleri hükümet edenler olarak değerlendirmektedir. S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 2**, 3.b, İsmail Akın Matbaası, İstanbul 1967, s. 1069, 1070.

görevlilerini"[37] ifade eder. İdare hukukunda kamu görevlisi kavramı dar anlamda kullanılmaktadır[38].

657 sayılı Kanunun 4. maddesinde; "*kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle*" yapılacağı, takip eden bentlerde de tanımlara yer verilmiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6. maddesinde, "*kamu görevlisi*; *kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*" olarak tanımlanmıştır[39]. Ceza hukukundaki tanım aslında geniş anlamda kamu görevlisi tanımına daha uygundur[40].

Anayasanın 128. maddesinde, "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" hükmü yer almaktadır. Buna göre, düzenlemede tanıma yer verilmeyerek icra edilecek faaliyetlerden söz edilmiştir. Böylece "anayasa'ya

---

37 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 624; Günday, **İdare Hukuku**, s. 580.

38 Turan Yıldırım, - Melikşah Yasin,- Nur Kaman, - Eyüp Özdemir, - Gül Üstün, - Özge Tekinsoy Okay, **İdare Hukuku**, XII. Levha Yayınları, İstanbul 2018, s. 210.

39 5237 sayılı Kanun'un 6.maddesinde yer alan bu tanıma göre kişinin kamu görevlisi sayılması için aranan yegane ölçüt, gördüğü işin kamusal faaliyet olmasıdır. Bu bağlamda, avukat, noter, bilirkişi, tercüman, tanık, askerlik görevini yapanlar v.s. kamu görevlisi olarak kabul edilir. **Türk Ceza Hukuku Mevzuatı, C. 1 (Kanunlar),** Gazi Üniversitesi Ceza Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Güncelleştirilmiş 9. bs, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 136; İzzet Özgenç, **Zimmet Suçu**, Genişletilmiş 2. bs, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 48.

40 Öte yandan, kamu görevlisi 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 3. maddesinde, "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri" şeklinde tanımlanmıştır; 657 sayılı Kanun uyarınca aylıksız izin kullanan Devlet memurunun; kendisinin, eşinin, bakmakla yükümlü olduğu ana, baba ve çocuklarının tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanması gerektiği, (SGKK, KT. 01.02.1988, K.4620/1) ancak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa göre sendikaların ve konfederasyonların yönetim kurullarında görev almaları nedeniyle aylıksız izinli sayılan kamu görevlilerinin ve bunların eşleri ile bakmakla yükümlü oldukları ana, baba ve çocuklarının tedavi giderlerinin kurumlarınca karşılanmasının mümkün bulunmadığına dair bkz, SGKK, KT. 25.11.2002, K. 5048/2.

göre kamu görevlilerinin memurları da"[41] kapsadığı, "asli ve sürekli görev yapıp yapmama şartının kamu görevlisi olmanın belirleyici faktörü olduğu"[42] söylenebilir.

5018 sayılı Kanunda kamu görevlisi tanımına yer verilmemiştir. Ancak, Kanunun 71. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve 19/10/2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak 01/01/2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde; ilgilinin; "*kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişileri*", sorumlunun ise; "*kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlisini*" ifade ettiği belirtilmiştir.

Kamu zararı açısından, kamu görevlilerinin tanımı ile ilgili Danıştay[43]; "5018 sayılı Kanunun 71. maddesindeki kamu zararı tanımından hareketle, **kamu görevlisi ifadesinden**; kasıt, kusur ve ihmal sonucunda mevzuata aykırı kararı alan, işlemi tesis eden veya eylemi ile kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye sebebiyet veren sorumluların; **ilgililer ifadesinden ise**; kendisine ödeme yapılan ve kamu zararının oluşmasına neden olan kamu görevlisi olmayan gerçek ve tüzel kişi ve/veya kişilerin anlaşılması gerektiğini" belirtmiştir. 5018 sayılı Kanun bakımından; kamu görevlisi, kanuna ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvelde yer alan idarelerde istihdam edilen kamu görevlileridir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin *2*. maddesine göre "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" bu yönetmelik kapsamı dışındadır. Yine Kamu İktisadi Teşebbüsleri de 5018 sayılı

---

41 Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s. 485.

42 Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 274.

43 D8D, E. 2012/3839, K. 2012/2126, KT. 08.05.2012; D11D, E. 2011/1563, K. 2012/1868, KT. 18.4.2012; D11D, E. 2011/5035, K. 2012/3291, KT. 29.05.2012.; D2D, E.: 2018 / 4440 K.: 2020 / 1370 Karar Tarihi: 05.03.2020; (Çevrimiçi) https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=2835#, Erişim Tarihi:21.7.2020.

Kanun kapsamında olmadığından, burada istihdam edilen kamu görevlileri de hariç olmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlarla, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde istihdam edilen kamu görevlilerinin mali sorumluluğu, Anayasanın 40., 128. ve 129. maddeleri ile 657 sayılı Kanunun 12. maddesi ve 13. maddesindeki hükümlere göre belirlenecektir.

Öte yandan düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında, bu kurumlardaki memurların sorumluluğu konusunda 657 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 34. maddesinde "*Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir*" hükmü yer almaktadır.

Sayıştay açısından bakıldığında, kamu görevlisi kavramını Türk Ceza Kanunu'ndaki tanımdan hareketle ele almak gerekir. Çünkü tanımda 657 sayılı Kanunda yer alan memur kavramı içerisinde olmamasına rağmen 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu zararına sebep oldukları gerekçesiyle mali sorumluluk yüklenen belediye meclis üyeleri v.s bulunmaktadır[44]. Nitekim Sayıştay bir kararında[45],

---

[44] Belediye Meclisi üyelerinin altına imza attığı kararlardan sorumlu tutulması gerektiği, bu kararın hukuki altyapısını yeteri kadar araştırmak ve buna göre karar almak ya da (hukuka aykırı olduğu düşünülüyorsa) almamak da yine belediye meclisi üyelerinin yetki ve sorumluluğunda olduğu, hukuki altyapının yeterince araştırılmamış olması meclis üyelerinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bkz, STKK, KT. 31.12.2013, K. 38119; Belediyelerin kooperatiflere yardım yapma yetkisinin bulunmadığı, bu kapsamda kilim ipi satın alınması yoluyla ortaya çıkan kamu zararının, encümen başkanı ve üyelerinden tahsil edilmesi gerektiği hk; S2D, 22.03.2011, K. 34749.(yayınlanmamıştır);S5D, Esas: 0 / Karar: 2019 / 390 Karar Tarihi: 19.09.2019; (Çevrimiçi) https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=2835#, Erişim Tarihi:21.7.2020.

[45] Ödeme emri belgelerinin harcama yetkilisi veya gerçekleştirme görevlisi olarak geçici işçilere veya hizmet alımı ihalesi ile belediyede çalışan şirket elemanlarına imzalatılarak kamu zararına sebep olunması halinde ortaya çıkan bu zarardan 5018 sayılı Kanunun 61. maddesi uyarınca bu belgeleri kontrol etmekle yükümlü muhasebe yetkilisine aittir. Kaldı ki, ödeme emrinde ancak memurların harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi olarak yer alabileceği, bu yönüyle de ödeme emrinin şekil yönünden eksik olduğu hk; S1D, KT. 11.01.2010, K. 90.(yayınlanmamıştır)

idarenin hizmet alımı yoluyla istihdam ettiği özel şirket personelinin memur statüsünde olmadığı gerekçesiyle ödeme emri belgelerini imzalayamayacağını belirtmiştir. Yine aynı kararda geçici işçilerin de memur statüsünde olmaması nedeniyle sorumluluğundan söz edilemeyeceğini vurgulamıştır. Bu nedenle, Türk Ceza Kanunu'ndaki tanımdan hareketle "kamu kaynağını elde etme ve kullanma ile görevli ve yetkili olan kamu hizmeti ile ilişkilendirilmiş kişiler" kamu görevlisi olarak kabul edildiği takdirde[46] daha doğru ve kapsayıcı olacağı düşünülmektedir.

1.3. Kamu Zararına Yönelik Eleştiriler

Kamu zararı kavramı, "5018 sayılı Kanunla maddi verilerle donatılıp somut hale getirilmiş bir kavramdır"[47]. Kavram, kamu "mali yönetiminde 5018 sayılı Kanun ile düzenlenmiş hukuki bir müesseseyi"[48] nitelemektedir. 5018 sayılı Kanun ile kamu hukuku[49] literatürüne kazandırılmış olan kamu zararının tanımı, meydana gelme biçimleri, tespit ve tahsiline ilişkin süreçler incelendiğinde, 657 sayılı Kanunun 12. maddesinde yer alan genel düzenlemelerin aksine, özel düzenlemeler içerdiği görülmektedir[50].

Doktrinde, kamu zararı kavramının tanımı sorumluluk açısından ele alınmış ve 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde yer alan tanımın hukuk tekniği bakımından

---

46 Arcagök vd., **Açıklamalı…**, s. 323.

47 Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", ***Maliye Dergisi***, Sy. 148, Ankara 2005, s. 156.

48 Erdal Kuluçlu, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Işığında Sayıştay Yargısı", ***Dış Denetim Dergisi***, Sy. 1, yl. 1, Temmuz - Ağustos – Eylül 2010, s. 78.

49 Kamu zararı kavramının haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerinin Borçlar Kanunu içerisinde düzenlendiğinden hareketle zararın özel hukuk kavramı olarak değerlendirilmesi gerektiğine dair bkz; Akalan, **a.g.m.,** s. 39.

50 Mustafa Etiz, "Kamu Zararı Kavramı", ***Mali Hukuk,*** Sy. 152, yl. 26, Mart Nisan 2011, s. 41.

pek de isabetli olmadığı ileri sürülmüştür[51]. Özçelik'e göre; kamu zararının meydana gelmesi için mutlaka kusurun bulunması gerektiği, kusur yoksa zararın da olamayacağı anlayışı doğru bir algı olmadığı gibi, ortada bir kamu zararın olduğu halde bu zarardan kamu görevlisinin sorumlu olmamasının da mümkün olduğu, kamu zararına üçüncü kişilerin davranışlarının sebep olabileceği ifade edilmiş ve bu tespitler ışığında Özçelik tarafından kamu zararı yeniden tanımlanmıştır: "Kamu zararı; kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması"[52]dır.

5018 sayılı Kanunun 71. maddesinin 3. Fıkrası ile "kesin hükme bağlama sonucunda tespit edilen kamu"[53] zararından söz edilmektedir. Bu nedenle yargılamanın konusu "kamu zararı"dır[54]. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay yargılamasına "esas yargı raporlarının kamu zararına ilişkin denetim tespitlerini ihtiva"[55] edeceği belirtilmektedir[56]. Kamu zararı kavramını esas olarak "kamu kaynağında meydana gelecek artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması" oluşturmaktadır[57].

Öte yandan, kamu zararının kanunda öngörülen şekliyle yapılan tanımının Sayıştay yargısı açısından istenmeyen sonuçlara yol açabileceği ifade edilmektedir[58]. Bu görüşe göre; "kasıt, kusur veya ihmal gibi kavramlar bazı kötü niyetli kişiler

---

51 Barış Özçelik, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Göre Kamu Zararından Sorumluluk", **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay'ın 150. Yılı, 24 Mayıs 2012 Ankara, s. 10.

52 Özçelik, **Kamu Zararından Sorumluluk**, s. 11.

53 (Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.05.2021.

54 Mehmet Ali Özyer, "Kamu İdarelerinin Vergi Sorumluluğuna Aykırılıktan Doğan Kamu Zararına İlişkin Sayıştay ve Vergi Yargılaması", ***Vergi Dünyası***, Nisan 2013, s. 3.

55 (Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.05.2021.

56 Kuluçlu, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi**, s. 59.

57 Özyer, **a.g.m.,** s. 3.

58 Kuluçlu, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi**, s. 60.

tarafından"[59] sorumluluktan kaçınmak üzere kullanılabileceği, bunun önlenmesi için kavramın, "yorumlayıcılar (denetim elemanları, yargıçlar, akademisyenler v.s.) ve uygulayıcılar (kamu görevlileri) açısından aynı şeyleri ifade etmesi"[60] gerektiği belirtilmiştir[61].

Tanımlara bakıldığında; kanunda yapılan değişiklik ile ilk tanımda yer almayan kasıt ve kusur kavramlarının kamu zararı tanımına eklendiği, aynı zamanda tanım içerisine kamu zararına kimlerin sebep olabileceği(kamu görevlisi)nin açıkça ifade edildiği görülmektedir. Öte yandan, burada tanıma eklenen kasıt ve kusur kavramlarının da aslında yanlış kullanıldığı görülmektedir[62]. Çünkü kusur kavramının alt bileşenleri kasıt ve ihmaldir. Oysa tanımda hem kasıt ve kusur ayrı birer kavram gibi kullanılmış hem de sistematik olarak sıralamada hata yapılmıştır. "Kamu görevlisinin kusurundan söz edilmiş iken tekrar kusurun alt bileşenleri olan kast ve ihmalden söz edilmesi anlamlı değildir"[63]. Çünkü sorumluluk hukuku açısından bir kamu görevlisinin sorumluluğundan söz edebilmek için kişinin kusurlu olması gerektiği açık olup, buradaki kusurun Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrasında yer alan "kusur" kelimesi "kast ve ihmal kavramlarını"[64] da kapsadığı görülmektedir. Yine Yargıtay kararlarında da belirtildiği üzere kast ve ihmal kusurun iki ayrı çeşidini oluşturmaktadır[65]. Nitekim, kamu zararı kavramının tanımı doktrinde eleştirilmiş ve kamu zararının; ancak kamu görevlisinin kusurlu davranışı

---

59 (Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.05.2021.

60 (Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.05.2021.

61 Fikret Çöker, "Sayıştay Denetimi ve Kamu Zararı", ***Yerel Yönetim ve Denetim***, C. 14, Sy. 8, Ağustos 2009, s. 18.

62 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları,** s. 49; Cumhur Şahin, **"**İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı Kitabı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015, s. 123.

63 Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 68.

64 Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 68.

65 Y4HD, E. 1989/2654, K. 1989/3367, KT. 11.04.1989, ***YKD.***, C. 15, Sy. 7, s. 946; Y4HD, E.1989/4164, K.1989/5352, KT. 13.06.1989, ***YKD.***, C. 15, Sy.11, s. 1556.

sonucu meydana gelebileceği, ortada kamu görevlisine atfedilecek herhangi bir kusur yoksa zararın da olmayacağı şeklinde anlaşılacak bir tanıma yer verildiği[66] belirtilmiştir.

Bayar'a göre, "kasıt, kusur, ihmal gibi kavramlar mali hukuka ait"[67] olmayıp, özel hukuka veya ceza hukukuna ait kavramlardır ve buradaki anlamı göz önünde bulundurularak kullanılmalıdır.

Kamu zararı kavramı 5018 sayılı Kanun ile daha dar bir alana indirgenmiş olmakla birlikte uygulamanın önceki alışkanlıklar ve uygulamalar çerçevesinde devam ettiği gözlemlenmektedir. Bu durumun sebebi olarak başta anayasa olmak üzere mevzuattaki uyumsuzluğun ve yetersizliğin yanında, idari yapılanmadaki hatalar ve uygulayıcıların bilgi eksikliği gösterilebilir. Öte yandan, Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan denetim raporlarında da kamu zararına sebep olan kamu görevlilerinin kişisel kusurları tespit edildikten sonra hizmet kusuru - kişisel kusur ayrımının ortaya konulmadığı görülmektedir. Oysa kamu zararı açısından, mutlaka hizmet kusuruyla kişisel kusuru ayrımının iyi yapılması gerekmektedir[68].

Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde tanımı yapılan kamu zararı kavramı yeniden ele alınabilir. Bu bağlamda; kamu zararının belirlenmesine esas alınan unsurların yanında, kusur temelinde kamu görevlileri ile kamu zararına konu tutarları iktisap edenlerin müşterek ve müteselsilen sorumlu olduğu bir sistem düzenlenebilir[69].

---

66 Özçelik, **Kamu Zararından Sorumluluk**, s. 11.

67 Bayar, "**Mali Yargı**", s. 43.

68 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları**, s. 40.

69 Kızılkaya, **Kamu Zararı Uygulamalarının Eleştirisi**, s. 176.

2. Kamu Zararına Benzer Kavramlar Ve Tanımda Kullanılan Kavramlar

2.1. Görev Zararı

Görev zararı ile ilgili Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin[70] 35. maddesinde düzenlenmiştir.

Görev zararı kavramı, devletin vatandaşlara sunmak istediği kamu hizmetini yerine getirebilmesi ve "sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlayabilmek için ekonomiye aktif müdahale edebilme"[71] amaçlarına yönelik olarak kendi bünyesinde oluşturduğu kamu iktisadi teşebbüslerinde, bir iktisat politikası tercihi olarak karşımıza çıkmaktadır[72]. Ekonomi ve toplumsal alanı zaman zaman düzenlemeye çalışan sosyal devlet, bazen doğrudan bazen de dolaylı müdahalelerle bu yaşamı planlamaktadır[73].

Dar anlamda görev zararı, literatürde, "kamu iktisadi teşebbüslerince üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları, yürütme organı tarafından maliyetlerinin altında belirlenirse maliyet ile fiyat arasındaki fark ve kuruluşun söz konusu mal ve hizmetleri piyasada satsaydı elde edeceği varsayılan kar oranı ile hükümet tarafından kamu iktisadi teşebbüsüne özel görevler verilmesi durumunda bir zarar doğarsa bu

---

70 **RG**. 18/06/1984, **Sy**. 18435 (Mük.); Öte yandan Görev zararı kavramı mülga Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği'nin 125. maddesinde; "eğer bir kuruluş esas olarak pazar için mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş ise, bu kuruluşa zarar veya görev zararı, bir alacaktan kısmen veya tamamen vazgeçilmesi gibi adlar altında yapılan karşılıksız yardımlar sermaye transferi" olarak tanımlanmıştır.

71 Ayferi Göze, **Siyasi Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınevi, İstanbul 1995, s. 393.

72 Eren Çaşkurlu, **Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları Yayın No:138, Ağustos 2002, s. 1.

73 Birkan Uysal Sezer, "Büyük Devlet- Küçük Devlet Tartışması", ***AİD,*** C. XXV, 4 Aralık 1992, s. 14.

zarar toplamı"[74]dır. Görev zararı uygulaması, siyasi tercihleri yansıtan ve devlet tarafından finanse edilen bir kamu harcamasıdır. Bu şekilde tanımlanan görev zararı ile makroekonomi bağlamında mali etkiler üzerinde yoğunlaşılmaktadır.

Dar anlamda nitelendirilen görev zararının ortaya çıkışı, iki biçimde gerçekleşebilmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, normal koşullar altında piyasada özel firma gibi hareket etmek ve mal ve hizmet üretimini gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşlar, ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını belirlemekte serbesttirler. Ancak mal ve hizmet fiyatlarının maliyetin altında belirlenmesi[75] nedeniyle aradaki fark kadar görev zararı ortaya çıkmaktadır.

Görev zararının ortaya çıktığı ikinci durum da, kamu iktisadi teşebbüslerine kendi faaliyet alanlarında özel görevler verilmesidir. Örneğin, tarım sektöründe faaliyet gösteren bir kamu iktisadi teşebbüsüne tarımsal destekleme yapmak ya da enerji sektöründeki bir kamu iktisadi teşebbüsüne ucuz girdi desteği sağlamak şeklinde özel görevler verilebilmektedir.

Reel sektörde faaliyette bulunan kuruluşlar için geçerli olan bu durum, aynı şekilde finans sektöründe faaliyette bulunan kamu kuruluşları için de mümkündür. Kamu bankaları olarak adlandırılan bu kuruluşlarda üretilen hizmet, düşük faizle kredi kullandırılmak ve yine devlet tarafından özel görev niteliğindeki destekleme alımları ve girdi destekleri biçiminde gerçekleşmektedir. Her iki biçimde de, reel ve finans sektöründeki bu kuruluşlar açısından söz konusu faaliyetler görev zararı doğuracaktır.

Geniş anlamda görev zararı, "kamu sektörü tarafından kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına, siyasi otorite tarafından müdahale edilmesi ve bu kuruluşlara özel görevler verilmesi sonucu ortaya çıkan

---

74 Yakup Kepenek, **100 Soruda Türkiye'de Kam İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990, s. 126; Dündar Sağlam, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri,** Kalite Matbaası, Ankara 1980, s. 31.

75 Çaşkurlu, **a.g.e.,** s. 4.

zararlar ile bu zararların finansmanı için katlanılan maliyetler, gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyeti ile uygulamadan elde edilen toplumsal fayda arasındaki negatif fark"[76] şeklinde tanımlanmaktadır.

Geniş anlamda görev zararı kavramı, görev zararı uygulamasının iktisadi etkilerini de dikkate alan bir kavramdır. Görev zararı, kamu sektörünün ürettiği mal ve hizmetlere, ekonomik ve sosyal amaçlarla devlet tarafından fiyat müdahalelerinde bulunulması ve belli sektörlerin korunması amaçlı kamu üretim birimlerine verilen görevler dolayısıyla ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda tanımına yer verilen görev zararı kavramı zaman zaman kamu zararı kavramı ile karıştırılmaktadır.

Görev zararı faaliyetleri, birer yarı mali işlem olduklarından bu faaliyetlerin bütçe içerisinde yer almamaları, kamu kesimi borçlanma gereği açısından gerçeği yansıtmayan bir durumun ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu durumu, kamu bankaları açısından açıklamak mümkündür. Tarımsal destekleme ya da çeşitli sektörlere tercihli kredi verilmesinden dolayı, kamu bankaları görev zararları ile karşılaşmaktadır. Kamu bankalarının kar ve zararları, geleneksel kamu kesimi borçlanma gereği içerisinde hesaba katılmasına rağmen, bankalar bünyesine oluşan görev zararları borçlanma gereği içerisinde gösterilmemektedir[77].

2.2. Hazine Zararı

Hazine zararı kavramı, kamu zararı kavramından önce kullanılmaktaydı. Hazine zararı kavramı, "*Sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği,*

---

[76] Çaşkurlu, **a.g.e.,** s. 5.

[77] İzak Atiyas vd., **Fiscal Adjustment İn Turkev; The Rote Of Quasi-Fiscal Activities And Institutional Reform**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları, Ankara 1999, s. 12.

saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştayca kesin hükme bağlanan tutarları"[78] ifade etmektedir. Her ne kadar bu kavramın aslında bugün itibariyle kamu zararının karşılığı olabileceği düşünülse de hazine zararında asıl olan sorumluların mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri neticesinde zararın ortaya çıkmasıdır. Bir başka ifadeyle, hazine zararında kusursuz sorumluluk ilkesi çerçevesinde zararın oluşması için kamu görevlisinin kusuru aranmaz. Bu yönüyle kamu zararı kavramından ayrılır. Hazine zararı kavramının objektif kusur sorumluluğunun mali sorumluluktaki yansıması olduğu söylenebilir. Oysa kamu zararı kavramı ile birlikte kişisel sorumluluğa geçiş söz konusudur.

Öte yandan; Sayıştay[79] ve Danıştay kararlarında[80] "hazine zararı" kavramının kamu zararı kavramının eşdeğeri anlamında kullanıldığı da görülmektedir.

2.3. İdare Zararı

İdare zararı kavramı, 2886 ve 4734 sayılı Kanunda yer almaktadır. Kavrama doğrudan yer verilmemiş, idare ile kişi/tüzel kişiler arasında imzalanan sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan veya ihalenin iptal edilmesi üzerine ilk ihalede verilen teklif ile ikinci ihalede verilen teklif arasındaki fark idare zararı olarak kabul edilmiştir[81].

---

78 Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45. Maddesi.

79 Hazine zararı kavramının kullanıldığı kararlar için bkz; S4D, KT. 07.10.2003, K. 29606, S5D, KT. 28.06.2001, K. 10062; S7D, KT. 05.11.2002, K. 9138; S7D, KT. 28.05.2002,K. 8995; S7D, KT. 19.03.2002, K. 8986; S7D, KT. 28.03.2002, K. 8898, S7D, KT. 06.04.2000, K. 8588; SGKK, KT. 20.06.2002, K. 5030/2, (Çevrimiçi), www.sayistay.gov.tr, Erişim Tarihi, 02.06.2020.

80 Danıştay tarafında da zaman zaman kamu zararı yerine Hazine zararı kavramının kullanıldığı görülmektedir. Kararlar için bkz. D5D, E. 2014/2021, K. 2014/6872, KT. 17.10.2014, D5D, E. 2011/721, K. 2014/3299, KT. 16.04.2014, D5D, E. 2013/6132, K. 2014/5072, KT. 11.06.2014; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

81 D13D, E. 2007/12827, K. 2009/1766, KT. 13.02.2009; Ankara 15.İdare Mahk, E. 2009/1595, K. 2010/1244, KT. 21.10.2010; Ankara 6. İdare Mahk, E. 2009/1787, K. 2011/98; KT. 26.01.2011; idare zararı olasılığı, sözleşmenin yapılmasından değil, sözleşmenin yönetim

2.4. Kamu Zararına Yönelik Emare Kavramı

5018 sayılı Kanunun 75. maddesinde[82] *"kamu zararına yönelik emare"* kavramı yer almaktadır. Biraz daha açmak gerekirse, kamu zararından söz edebilmek için kamu görevlilerinin kasıt veya ihmalleri nedeniyle mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinin bir arada olması gerekir. Ayrıca zararın gerçekleşmesi aranır. Bunun doğal sonucu olarak da bu zararın sorumlulardan tazmin yoluna gidilir. Bazen de kasıt veya ihmal olmadığı halde yine kamu zararı ortaya çıkabilir. İşte bu durumların ilgili idarelere kamu zararına yönelik emare adı altında raporlanması gerekir.

Kamu zararına yönelik emareden ne anlaşılması gerektiği ise, belirsiz olmakla birlikte 5018 sayılı Kanunun bütün olarak ele alınması halinde bu kavramın tıpkı kamu zararının oluşumu gibi kamu görevlilerinin idari karar, işlem veya eylemleri nedeniyle kamu zararı iddiasının araştırılmasının istenilmesi olarak kabul etmek gerekir.

2.5. Kamu Zararı Alacağı Kavramı

Kamu alacağı kavramı, hukukumuza 6183 sayılı Kanun ile girmiştir[83]. Kamu alacağı, "devletin kamu tüzel kişiliğinden ve egemenlik hakkından doğan, ayrıcalık

---

kurulu tarafından kabul edilmemesinden ve sözleşme yapılmasının ihalenin sonuçlanmasından sonra gecikmesinden kaynaklandığı hk; E. 2005/982, K. 2006/5574, KT. 21.11.2006. Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

82 5018 sayılı Kanunun 77. maddesinde ise; mahalli idarelerle ilgili yetki İçişleri Bakanına verilmiştir. Bu düzenleme ile kamu idareleri için Maliye Bakanlığı, mahalli idareler için ise İçişleri Bakanlığının talebi veya doğrudan Başbakan tarafından onayı ile kamu zararına yönelik birtakım hususların varlığı halinde denetim ve teftiş yaptırma yetkisi verildiği görülmektedir.

83 Adnan Gerçek, **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku,** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2013, s. 2.

ve özellik taşıyan alacakları"dır[84]. Konuyu biraz daha açmak gerekirse; kamu alacağı, "devletin ve yetkili idarelerin kamu gücünden doğan alacaklarıyla vergi, resim, harç gibi kamu hizmetlerine karşılık olarak alınan paralar ve kamu hizmetleri uygulaması" [85] ile idari sözleşmelerden doğan alacaklardır. Kamu alacaklarının en önemli özellikleri, "kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kanunla ve cebren alınması ve birtakım kanunlar uyarınca kamu gücü ve kamu görevlileri eliyle tahsil"[86] edilmesidir.

Kamu zararı alacağı ise kamu zararından doğan alacaklar olup, takip ve tahsili kanun koyucu tarafından özel olarak düzenlenmiştir. Öte yandan kamu zararı, özü itibariyle haksız fiil nedeniyle ortaya çıktığından ve kamu alacağı olarak kabul edilmemektedir.[87] Kamu zararı alacağı ile kamu alacağı arasındaki ayrımın ortaya konulabilmesi için, kamu alacağının kapsamına bakılmasında yarar vardır. Kamu alacağının özel olarak düzenlendiği 6183 sayılı Kanuna göre; "*Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur."*

Bu maddeden anlaşıldığı üzere, kamu alacağının konusunun[88] haksız fiil, haksız iktisaptan kaynaklanmaması gerekir[89]. İşte bu noktada kamu zararı alacağının

---

84 Binnur Çelik, **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku**, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 2002, s. 24.

85 S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 3**, 3.b, İsmail Akın Matbaası, İstanbul 1967, s. 1647-1648, İlhan Özer, **Kamu Alacaklarının Tahsili Teorisi ve Türkiye'de Uygulaması**, TODAİ Yayını No:187, Ankara 1987, s. 17; Gerçek, **a.g.e.,** s. 3.

86 Çelik, **a.g.e.,** s. 24.

87 Akalan, **a.g.m.,** s. 38; Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 179.

88 Kamu alacağının hangi kalemlerden oluşacağına dair ayrıntılı bilgi için bkz; Gül Üstün, **İdare Hukuku Boyutuyla 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Uygulamalarında Görev Sorunu**, İstanbul 2013, ss. 10-32; Turgut Candan, **Amme**

dayanağı devreye girer. Bir başka ifadeyle; kamu zararı alacağı, kamu görevlisinin hukuka aykırı ve kusurlu bir davranışı nedeniyle ortaya çıktığından kamu alacağı kapsamına girmemektedir. Kamu zararı alacağı, kamu görevlilerinin kasıt veya ihmal yoluyla idareye vermiş oldukları zararı kapsadığından bu zararın takip ve tahsili özel hukuk ilişkisi sonucu 2004 sayılı Kanun uyarınca yapılır[90].

Kamu alacağının özünde kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla yine idarece re'sen öngörülen birtakım vergi ve benzeri mali yükümlülükler bulunduğu halde kamu zararı alacağı, kamu kaynaklarına zarar verilmesi nedeniyle ortaya çıkan bir alacaktır. Ayrıca kamu zararı alacağı, özü itibariyle kamuya ait olan iktisadi değerlerin hata, hile, ihmal ya da kasıt yoluyla kamu görevlilerine veya üçüncü kişilere ödenmesi olup, bu tutarların geri alınmasıdır.

Kamu zararı alacağının takip ve tahsil usulünün 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca yapılıp yapılmaması hususu mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesi sırasında tartışılmıştır[91]. Anılan Kanunun 64. maddesine göre Sayıştay ilamlarında gösterilen zimmet ve tazminler, 2004 sayılı Kanun uyarınca takip edilecektir. Kamu zararı alacağının 6183 sayılı Kanun uyarınca takip ve tahsil edilmemesi şöyle açıklanmıştır: İlamların tahsili için 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulandığı takdirde; kamu zararının tahsilinin idarenin takdir yetkisi dahilinde devam edeceği ve böylece Sayıştay denetiminin fiilî neticesini tamamen ortadan

---

Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun- Açıklamalı-, Ankara 2007, s. 8 – 18; Mustafa Lütfi Tombaloğlu, **Amme Alacaklarının Takip ve Tahsil Usulü**, Seçkin Yayınları, Ankara 2011, ss. 21 – 43; Yılmaz Özbalcı, **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları**, Oluş Yayıncılık, Ankara 2012, ss. 45 – 73; Selahattin Özmen, **Amme Alacaklarının Tahsil – Ödeme Klavuzu**, Beta Basım Yayım, İstanbul 1996, ss. 9 – 25; Çelik, **a.g.e.,** ss. 25 – 31; Gerçek, **a.g.e.,** ss. 4-7.

89 Yıldırım vd; **İdare Hukuku**, s. 627; Çelik, **a.g.e.,** s. 27; Gerçek, **a.g.e.,** s. 7.

90 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu, md. 47. "Devletin bir akitten veya haksız bir fiilden doğan alacakları hakkında bu kanunun hükümleri cereyan eder."

91 Sayıştay Kanunu Teklifi ve Maliye, Sayıştay, Anayasa ve Plân komisyonlarından 5 er Üye Seçilerek Kurulan Geçici Komisyon Raporu, TBMM, 2. Dönem, 1.Toplantı, Sıra Sayısı 147, s. 10.

kaldıracaktır. Sorumlu tarafından idarenin tebliği üzerine idare mahkemelerinde ve son olarak Danıştay'da dava açılmasının 1961 Anayasası'nın 127. maddesine de aykırılık oluşturur. Danıştay'ın iş yükü yıllık yaklaşık 75.000 dosya daha artacaktır. Danıştay'ın alanı olmayan hesap ve işlemler hakkında sorumluluk yönüyle bir karar vermek zorunda kalacağı, bu durum hem Danıştay'ın hem de Sayıştay'ın anayasal yetkilerinin tekrar sorgulanması anlamına gelecektir. Kamu zararından doğan alacağın tahsilinin yaklaşık üç yılı bulduğu, bu süreye Danıştay'a başvuru nedeniyle geçen süre eklendiğinde sürenin yedi sekiz yılı bulacaktır. Ayrıca kesinleşen malî tazminat hükmünün sorumludan tahsil edilmesi üzerine sorumlu tarafından üçüncü şahsın bulunması ve rücu işlemlerinin zaman alacağı ileri sürülmüştür. Hatta bazen tahsil edecek herhangi bir malvarlığına dahi ulaşamayacağı, bu yüzden de zararı olacaktır. İşte tüm bu nedenlerden dolayı değişikliğe gidilmiştir.

Kanun koyucunun gerekçelerine bakıldığında önemli tespitler barındırdığı ve konuya pratik çözümler üretmek için yaklaştığı söylenebilir. Öncelikle Sayıştay ilamları üzerine dava açılması hususu bugün uygulamada Yargıtay'a başvuru şeklinde tezahür etmektedir. Nitekim Yargıtay'da son bir kararında[92] Sayıştay ilamlarını mahkeme ilamı niteliğinde gördüğünden önüne gelen uyuşmazlıkları usul yönünden çözmektedir.

İlamlara karşı açılan davalarda Danıştay tarafından sorumluluk yönüyle bir değerlendirme yapılması hususuna gelince, bizim savunduğumuz görüş; idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken, kamu zararının ortaya çıkmasına herhangi bir katkısı olup olmadığının, diğer bir ifadeyle, hizmet kusurunun var olup olmadığının tespiti bakımından bir değerlendirmenin ancak Sayıştay ilamları dışında kamu zararının tahsil edilmesi sonrası açılacak davalarda gündeme gelebilir.

---

92 Y8HD., E. 2014/13958, K. 2015/19340, KT.27.10.2015 . Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

2.6. Kamu Zararının Tanımında Yer Alan Kamu Kaynağı Kavramı

Kamu zararından söz edilebilmesi için kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda **kamu kaynağında** artışa engel veya eksilmeye neden olunması gerekir. Kamu kaynağı[93] ve kamu geliri[94] tanımlarına hem 5018 sayılı Kanunda hem de 6085 sayılı Kanunda yer verilmiştir. Hemen hemen aynı olmakla birlikte, her iki tanıma bakıldığında; 6085 sayılı Kanunda devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler ile bağış ve yardımların da kamu kaynakları arasına dahil edildiği görülmektedir. Yine 5018 sayılı Kanun kapsamında tanımlanan kamu kaynağının Kanun kapsamındaki genel yönetim dahil kamu idarelerine ait olan kamu kaynakları olduğu, 6085 sayılı Kanundaki kamu kaynağının ise aynı Kanunun 4. maddesinde yer alan denetim alanına giren kamu idarelerine ait malları kapsadığının kabulü gerekir[95]. 657 sayılı DMK.'nın 12. maddesi uyarınca hazırlanan yönetmelikte devlet malı, "Devletin malik olduğu her çeşit taşınır ve taşınmaz varlıklar" olarak tanımlanmıştır. Kısaca, kamu kaynakları, kamuya ait gelirlerden, taşınır ve taşınmaz mallardan, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü kıymetli değerlerden oluşmaktadır. Kamu

---

93 Kamu kaynağı; 5018 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (g) bendinde; "*borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler*" olarak tanımlanmıştır. Kamu kaynağı tanımına 6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (l) bendinde de yer verilmiş olup, "*kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dahil her türlü değerler ile bağış ve yardımların*" kamu kaynaklarını oluşturduğu ifade edilmiştir.

94 5018 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (i) bendinde kamu geliri; "*kamu geliri, kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler*" olarak; tanımlanmıştır.

95 Necip Turguter, **Kamu Zararı Açıklaması**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 2015**,** s. 21.

kaynakları içinde kamu malları önemli bir yer tutmaktadır. Dolayısıyla kamu zararında da kamu malları kavramının daha detaylı incelenmesi gerekmektedir.

Anayasanın 23. maddesinde[96] yer alan "kamu malları"[97] kavramının doktrinde de tartışıldığı, ancak kavram birliğinin bulunmadığı[98] görülmektedir. Onar, kamu malları için "amme emlaki"[99], Duran, kamu hukukuna tabi mallar için "kamusal mal" [100] kavramını tercih ederken, Gözübüyük[101] kamu malları ve özel mallar ayrımı yoluyla konuyu açıklamaya çalışmıştır. Düren "idare malları" [102] kavramını tercih etmiş olup, Gülan ise amme emlaki kavramının daha yaygın olarak kullanılan karşılığı olan "kamu malları" [103] kavramını kullanmıştır. Kamu malları, "kamu idarelerinin tasarrufunda olan maddî ve gayri maddî şeyler ve değerler"[104] olarak tanımlanmıştır.

Kamu malları her biri farklı özelliklere sahip olduğundan tabi olduğu hukuki rejim de farklılık göstermektedir. Bunun doğal sonucu olarak da kamu malları dar ve geniş olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır[105]. "Kamu tüzel kişilerinin ellerinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallardan toplum tarafından istifade edilenlerle

---

96 Ayrıca Anayasa'nın 43, 44, 45, 46, 47, 63, 160 ve 168. maddeleri ile Türk Medeni Kanunu, Kadastro Kanunu, Köy Kanunu ve Türk Ceza Kanunu'nda hükümler bulunmaktadır.

97 Bu konuda ayrıntılı çalışma için bkz. Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa, İstanbul 1999; Sait Güran, "Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Malına Bakışı", ***İHİD,*** C. V, ss. 63-85.

98 Tan, **İdare Hukuku**, s. 546.

99 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. 2**, s. 1311.

100 Lütfi Duran, "Kamusal Malların Ölçütü", ***AİD,*** C. XIX, Sy. 3, s. 43.

101 A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s. 48.

102 Akın Düren, **İdare Malları**, AÜHF Yayınları, Ankara 1975, s. 66.

103 Gülan, **Kamu Malları…,** s. 13; İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017**,** s. 662; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 609.

104 Ramazan Çağlayan, "Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015, s. 83.

105 Tanımlar için bkz; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 610; Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, s. 316.

bir kamu hizmetine bağlanmış olanlar kamu malı sayılır.[106]" Kamu malları, "kamunun kullanılmasına ve yararlanmasına özgülenmiş veya bir kamu hizmetinin unsuru sayılabilecek yahut da milli servet ve kültür bakımından yerine bir başkasının ikamesinin imkansız olan malların tümüdür."[107]

Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu malı kavramını "özel mülkiyete konu olmama"[108], bir başka kararında ise "ulusun ortak malı"[109] anlamında kullanmıştır. Yargıtay ise kamu malı kavramını "kamu mülkiyetine ait mallar"[110] şeklinde yorumlamıştır. Kısacası, "bir kamu tüzel kişisinin mülkiyetinde bulunan ve kamunun kullanımına / yararlanmasına veya kamu hizmetine tahsis edilen mallara kamu malı denir"[111].

Sayıştay, kamu malı kavramını kamu kurumuna ait ve bilançosunda yer alan her türlü taşınır ve taşınmaz mallar olarak kabul etmektedir. Diğer bir ifadeyle, Sayıştay tarafından, kamunun hüküm ve tasarrufunda olan herhangi bir yasal bağ ile özgülenmiş/kuruma tahsis edilmiş her türlü mallar kamu malı olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, Sayıştay denetimde, "kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin"[112] hususları incelemektedir.

---

106 Süheyl Derbil, **İdare Hukuku**, AÜHF Yayınları, Ankara 1959, s. 401.

107 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, s. 1312; Yayla, **İdare Hukuku**, s. 316.

108 AyM, KT. 24.09.2008, E. 2008/26, K. 2008/147, **RG**, 18.11.2008, Sy. 27058.

109 AyM, KT. 22.02.2012, E. 2011/53, K. 2012/27, **RG**, 06.07.2012, Sy. 28345.

110 YİBBGK, KT. 30.04.2010, E. 2004/1, 2010/1; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

111 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku,** s. 610.

112 (Çevrimiçi), https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis/kanunlar, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

3. Kamu Zararının Tespitinin Gerekliliği

Kamu yararı kavramı idare hukukunun her alanında işleve sahip bir kavram[113] olup, idarece tesis edilen işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu ölçmede kullanılmaktadır[114]. Diğer bir ifadeyle kamu yararı, "yasa koyucunun ve idarenin denetimi için önemli bir kriter teşkil etmektedir"[115]. Öte yandan; "kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen"[116] bir faaliyettir. Kamu hizmetinin yerine getirilmesi için idarece tesis edilen her idari işlemin amacı kamu yararını gerçekleştirmek olduğundan[117]; idari işlem ve eylemleri fiilen yerine getiren kamu görevlilerinin bu fiillerini yaparken kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun hareket edip etmediklerinin tespiti de kamu yararınadır. Nihai olarak kamu zararı eğer zarar veren kişi tespit edilememiş ise (hizmet kusurundan kaynaklanan kamu zararında olduğu gibi) toplumun katlanmak zorunda olduğu ortak bir zarar olduğundan öncelikle kamu zararına sebep olan kişinin tespiti ayrı bir önem arz eder.

Öte yandan, günümüzde kamu yararı kavramına atfedilen karşılığının hukuki değer yerine veriye dönüşmesi[118], kamu zararı bağlamında hem idarenin hem de kamu görevlisinin önceliklerinin değişmesine de yol açmıştır. Bunun doğal sonucu

---

113 Tekin Akıllığolu, "Kamu Yararı Üzerine Düşünceler", ***AİD.***, C. XXIV, Sy. 2, yl. 1991, s. 13.

114 Akıllığolu, "**Kamu Yararı Üzerine Düşünceler**", s. 3.

115 Suat Şimşek, "Orman Sayılan Alanlarda Orman Dışı Amaçlarla İrtifak Hakkı Tesisi", ***Sayıştay Dergisi,*** Sy. 81, Nisan Haziran 2011, s. 73.

116 Gülan, **Kamu Malları**…, s. 4.

117 A.Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı,** Turhan Kitabevi, Ankara 2017, s. 183.

118 Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", ***AİD,*** C. 23, Sy.1, s. 15.

olarak, toplumun yararına yönelik plan ve projeler yerine kısa vadeli, sonuç odaklı projelerin ön plana çıkmasına ve kamu yararının dönüşümüne sebep olmuştur.

Kamu yararı, "toplumun ortak çıkarı için yapılan ve idarenin kamu hizmetlerini yerine getirmek için bir takım faaliyetlerde araması gereken olgu"[119] kabul edildiğinde kamu yararı, kamu zararının önlenmesi için yapılan denetim faaliyetlerini ve kamu zararından sorumlu kişilerin somut olarak tespit edilerek zararın bu kişilerden tazmin edilmesini kapsamaktadır. Diğer türlü, kamu zararı toplumun vergi ödeyen kesimine getirilmiş ek mali külfet niteliğindedir.

İdarenin işlem ve eylemlerinin denetimi, başta hukuk devleti ilkesinin gereğidir[120]. Hukuk devleti olmanın gereği ise; idarenin işlem ve eylemlerinin sınırları yasama organı tarafından belirlenen mevzuat hükümlerine uygun olmasıdır. "Kanuni idare ilkesi" çerçevesinde faaliyette bulunan idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle zarar gören kişi veya kurumların zararlarının tespiti idarenin hem iç hem de dış denetim yoluyla ortaya konulabilir. Nitekim, idarenin sadece yargısal denetim yoluyla değil aynı zamanda yargısal olmayan denetim yollarının açık tutulması suretiyle denetlenmesi de yine hukuk devleti ilkesi ile ilintilidir[121]. "Kamu kesiminde gerçekleştirilen işlemlerin hukuki yapıya uygunluğunu(n) denetlemesi zorunludur, böylece yolsuzluk vb., olumsuzluklar önlenmeye; varsa sorumluları cezalandırılmaya çalışılır"[122].

İdarenin işlem ve eylemlerinin, yürütme, yargı ve yasama organı tarafından denetlenmesinde fayda vardır. Öncelikle, kamu hizmetlerinin hukuka uygun ve

---

119 Gökçe Gençay, "Ormancılıkta Kamu Yararı" ***İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi,*** C. LX, Sy. 1, yl. 2010, s. 38; Şimşek, **a.g.m**., s. 72.

120 Melikşah Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2011, s. 1.

121 Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, s. 7.

122 Figen Altuğ, **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, önsözden.

meşru bir zeminde yerine getirilmesini sağlar[123]. Ayrıca, idarece yerine getirilen kamu hizmetlerinin düzenli ve kolay bir şekilde icrasına yardımcı olur.

Kamu zararının tespiti için yapılan denetimin beş temel amacından söz edilebilir[124]: Bunlar, uyum, süreklilik, önleme, düzeltme ve reformdur. Bu çerçevede denetim, denetim konusunun bulunduğu yapı ve çevre ile uyumlu olmalı; istikrar içerisinde sürekli şekilde yapılmalı; mali kaynakların kullanımında kayıp ve kaçakları önlemelidir. Denetim ileriye dönük olarak idarenin işleyişinde ortaya çıkan sorunların düzeltilmesinde yol gösterici olmalıdır. Ayrıca, denetim sonunda sistemin işleyişini etkin ve verimli kılmak için yeni birtakım öneriler sunmalıdır.

Kamu zararının tespit edilmesi sırasında aynı zamanda idarenin denetimi de gerçekleşmektedir. Böylece kötü yönetim uygulamaları ve yöneticilerin uyguladıkları politikaların gözden geçirilmesinde faydalı olur.

Denetimin bir başka amacı ise; denetim sırasında kamu görevlilerinin idari işlem ve eylemleri ile gerek Devletin gerekse gerçek veya tüzel kişilerin haklarının ihlal edilip edilmediğini ortaya koymaktır. Kamu görevlilerinin denetimi, hukukun ihlalinin ortaya konulması yanında idarinin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinin tespiti yapılarak ileriye dönük birtakım çözüm önerilerini sunmaktır. Bu yönüyle kamu zararının tespiti, eğitici, öğretici ve yapıcı bir görünüm arz eder. Böylece "mevcut duruma oranla daha iyi ve yararlıyı aramak, dolayısıyla olumlu gelişmeler sağlamak için denetim"[125] ve tespit gereklidir.

---

123 Andrew Le Sueur, Murice Sunkin, **Public Law,** Second Edition, Oxford Press 2012, s. 134.

124 Mehmet Alper Tunga Avci, **Çağdaş Yüksek Denetim ve Etkin Türk Sayıştayı**, Yetkin Yayınları, Ankara 2014, s. 31.

125 Altuğ**, a.g.e.,** s. 5.

Klasik denetimin asıl işlevi, "yolsuzluk, usulsüzlük gibi yasadışı eylem ve işlemleri caydırmak"[126] olduğundan, iç denetimde veya Sayıştay gibi kurumlar tarafından yapılan dış denetimde, belge odaklı inceleme ve araştırma yapılması asıldır. Nitekim, gerek parlamentonun gerekse Sayıştayların ortak amacı yürütme organının gözetim ve denetimini sağlamaktır[127].

Öte yandan, 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar, denetimler sonucunda tespit edilen eksiklik ve hata sonucunda ortaya çıkan kamu zararından kimin hangi sebeplerle sorumlu olduğundan ziyade bu zararın giderilmesi asıl gayedir. Bu bakımdan klasik denetim, kusursuz sorumluluk ilkesi esasına göre yürütülmekteydi. Bu dönemde kamu zararının tespitine yönelik denetim sistemlerinde de bir dönüşüm yaşanmıştır. Hatta "mali işlemlerin bunların gerçekleştiği idare içerisinde(n)/tarafından denetlenmesi anlayışından mali işlemlerin bağımsız bir yapı tarafından denetlenmesi anlayışına geçilmesi Osmanlıda denetim kurumundaki değişimi ifade etmektedir"[128]. 5018 sayılı Kanunda düzenlenen kamu zararı kavramı ile kusur sorumluluğu esas alınmıştır.

4. Kamu Zararının Tarihi Gelişimi Ve Yasal Dayanakları

Kamu zararı kavramı mevzuata ilk defa 5018 sayılı Kanunla girmiş olsa bile, kamu zararı kavramının tanımlandığı 5018 sayılı Kanuna gelinceye kadar memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idareye ve idarenin mallarına vermiş oldukları zararın tazmini konusunda birtakım yasal düzenlemelerin de olduğu görülmektedir. Bu

---

126 Özgür Önder, İrfan Türkoğlu, "Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler," ***Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi***, C. 8, Sy. 17, yl. 2012, s. 203.

127 Anders B. Johnsson, **Cooperation Between Parliament and SAIs,** Contributions and Result of the INTOSAI Conference 26-27 May 2010, Vienna, s. 51.

128 Müslüm Parlak, Zeliha Parlak, "Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebata Giden Yol", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 87, Ekim - Aralık 2012, ss. 19-38.

nedenle daha önce kamu görevlilerinin mali sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler hem anayasada hem de yasalarda mevcuttu ve belki de bundan hareketle kavram olarak yeni ancak mahiyeti itibari ile yeni olmayan bir müessesenin gelişiminden ve nihayetinde bugün daha somut olarak pozitif hukukta düzenlenmiş biçimi olan 5018 sayılı Kanundaki tanımından söz etmek mümükündür.

Kavramın temelinde idarenin denetlenmesi, vatandaşın ödemiş olduğu vergilerin kontrolü, bütçe hakkı ve malî hukuk bakımından önemli hükümler ihtiva eden[129] Magna Carta'yı takiben parlamento adına yüksek denetim fonksiyonu ifa eden Sayıştayların gelişimi önemli yer tutmaktadır. Mali hesapların denetimi ile ilgili eski kaynaklarda geçen yaygın bir anlayış; eski Mısır, Yunan ve Roma imparatorluklarında bu denetimin kendiliğinden ortaya çıktığıdır[130]. Öyle ki hesapların denetimi, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanıp kendilerini zenginleştirmenin aksine, imparatorluk için kendi sorumluluklarını yerine getirmiş olduğunu gösteren bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim, tarihsel sürece bakıldığında; denetimin M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar uzandığı[131], hatta yapılan araştırmalar eski Mezopotomya'da hüküm süren kralların, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için katiplerine yetki verdiklerini ortaya koymaktadır[132]. Eski Mısırda ise; idareciler bağımsız katip

---

129 Önder, Türkoğlu, **Denetim Anlayışının Değişimi**, s. 199.

130 Dale L. Flesher, Gary John Previts, William D. Samson, "Auditing in the United States: A Historical Perspective," Abacus, Vol: 41, No 1, 2005, p. 22.; (Çevrimiçi)https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6281.2005.00167.x; Erişim Tarihi; 14.05.2021.; Dale L. Flesher, Gary John Previts, William D. Samson, "Working on the Railroad: Public Accounting Talent in the United States-The Case of Haskins & Sells (Now Deloitte)", Abacus, 2017, p. 134.; https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/abac.12099; Erişim Tarihi: 22.05.2021.

131 Ira Sharkansky, "**The Development of State Audit**", State Audit and Accountability, Edt: Benjamin Geist, State Comproller's Office, Israel 1991, s. 5.; akt; H. Ömer Köse, "Demokrasi ve Denetim", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 33, Nisan - Haziran 1999, s. 64.

132 M. Arkam Khan, "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş", Çev: Faruk Eroğlu, ***Sayıştay Dergisi,*** Sy. 19, Ekim-Aralık 1995, s. 15; Orville R. Keister, "Commercıal Record-Keeping In Ancient Mesopotamıa", ***RCE Accounting Review***; Vol. 38, No: 2, April 1963, pp. 371 -376.

kullanmayı tercih etmişlerdir[133]. Çin'de M. Ö. 1122-256 yılları arasında uygulanan muhasebe sistemi hem ayrıntılı bir bütçe denetimini hem de devletin tüm birimlerinin denetimini barındırmaktadır[134]. Bu dönemde yapılan denetimlerin amacı; "kamu görevlilerinin yöneticilerine karşı sorumluluğunu sağlamak ve kötü uygulamaları önlemektir"[135].

Yine Magna Carta'nın imzalanmasından sonra ortaya çıkan parlamento adına denetim görevini ifa etmesi için ilk yüksek denetim İngiltere'de 1314 yılında kurulmuştur[136]. İngiliz National Audit Office'den sonra Fransa'da *Cour des Comptes* 1318 yılında, Almanya'da *Dutch Algemene Rekenkamer* 1386 yılında, Osmanlı Devletinde ise 29/05/1862 tarihinde "İrade-i Seniyye"siyle Divan-ı Muhasebat kurulmuştur. Bu kurumların başlıca amacı parlamentolarına denetim bilgisi sunmaktır[137].

Kamu görevlilerinin mali sorumluluğunu ifade ederken aynı zamanda kamu görevlilerinin kusuru ya da kusursuz sorumluluğunu da ele almak gerekmektedir. Çünkü kamu görevlilerine atfedilen mali sorumluluğun niteliği, kusur prensibinin nasıl ve ne şekilde ele alındığı ile yakından ilgilidir. Nitekim Cumhuriyet öncesi dönemde; "Osmanlı hukukunda kamu görevlisinin göreve ilişki bir davranışından dolayı devletin sorumlu olacağı anlayışı kabul edilmemiştir. Sorun salt özel hukuk

---

133 Flesher, Previts, Samson, **a.g.m.,** s. 22.

134 Philip Fu, "Governmental Accounting in China During the Chou Dynasty (1122 B.C.-256 B.C.)", ***Journal of Accounting Research,*** Vol. 9, No. 1 (Spring, 1971), pp. 40-51; (Çevrimiçi), http://www.jstor.org/stable/pdf/2490201.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents, Erişim Tarihi, 16.05.2020.; Z. Jun Lin, "Chinese Double Entry Bookkeeping Before the Nineteenth Century", ***Accounting Historians Journal,*** Vol: 19, No: 2, s. 2.; (Çevrimiçi), http://www.accountingin.com/accounting-historians-journal/volume-19-number-2/chinese-double-entry-bookkeeping-before-the-nineteenth-century/ Erişim Tarihi, 16.05.2020.

135 Avci, **a.g.e.,** s. 26.

136 Cengiz Gürsu, "Dünya Sayıştaylarının Konum ve İşlevleri", ***Sayıştay Denetçileri Meslek Dergisi Mali Hukuk***, Sy. 73, yl. 13, s. 3.

137 Chirstopher Pollit vd, **Performance Audit and Public Management Reform**, **Performance or Compliance,** Oxford University Press, 2002, s. 1.

içerisinde değerlendirilmiş, memur ile devlet arasındaki ilişki vekalet benzeri görülerek onun ilkeleri geçerli olmuştur"[138]. İdare ile kamu görevlisi arasındaki bu vekalet ilişkisinin doğal sonucu olarak, kamu görevlisi vekalet dahilinde hareket ettiği sürece verdiği zararlardan ve memurun hizmet haricindeki şahsi fiillerinden meydana gelen zararlardan devletin bir sorumluluğunun doğmayacağı esası kabul edilmiştir[139].

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini ifa sırasında rüşvet, yolsuzluk, haksız çıkar sağlama gibi yollarla devleti zarara uğratmaları halinde uygulanması gereken müeyyidelerin de düzenlendiği görülmekte olup, bu düzenlemelerde "devleti zarara uğratmak"[140], "devlet zararı"[141], "hazine zararı"[142] gibi kavramların kullanıldığı anlaşılmaktadır.

1838 tarihinde çıkarılan Tarik-i İlmıyye'ye Dair Ceza Kanunnamesi ile zarar ile ilgili düzenlemeler mevcut olup, Rebiülevvel 1256 (3 Mayıs 1840) tarihli "Ceza Kanunname-i Hümayun, Men-i İrtikaba Dair Cezanname Layihası (md. 16, 19-23

---

138 Cüneyt Ozansoy, "Tarihsel ve Kuramsal Açıdan İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, AÜSBE, Ankara 1989, s. 117.

139 Ali Fuat Başgil, "Devletin ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi", ***Adliye Ceridesi,*** Sy. 34, Ankara 1940, s. 598.

140 1838 tarihli Tarik-i İlmıyye'ye Dair Ceza Kanunnamesi; Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK, Ankara, 1985, ss. 295 – 301.

141 Rebiülevvel 1256 (3 Mayıs 1840) tarihli " Ceza Kanunname-i Hümayun, md. 1 ve 2. Bkz; Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli "Tarik-i İlmiyye'ye Dair Ceza Nizamname'si", ***DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi,*** C. XIV, Sy. 25, Ankara 1982, s. 295-301.

142 Men-i İrtikaba Dair Cezaname Layihası, md. 16, 19-23 arası, İş bu lahiya 04.03.1855 tarih ve 519 sayılı Takvim-i Vekayi'de yayınlanmış olup, ayrıntılı bilgi için bkz; Erdoğan Keleş, Tanzimat Dönemi'nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858), ***DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi***, C. XXIV, Sy. 38, Ankara 2005, ss. 259 – 280.; Enver Ziya Karal, "Tanzimat Devri Vesikaları: Rüşvetin Kaldırılması İçin Yapılan Teşebbüsler", *Tarih Vesikaları*, C. 1, Sy. 1, yl. 1941, ss. 46-59; Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet)**, İnkilap Kitabevi, Ankara 1969, ss. 280 – 282. ; 1 Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe konulan *"Bu def'a saye-i şevket-vaye-i cenab-ı mülkdaride tertib ve teşkil olunmuş olan Eyalet meclislerine virilecek ta 'limat-ı seniyyedi?"* başlığını taşıyan Yönetmeliği, md. 27. Akt: Keleş; **a.g.m.,** s. 269.

arası)"nın 7. fasıl 2. maddesinde; "Tahsilat, imalat Masarif Memurlarının hesaplarının her yıl teker teker inceleneceği, bunların Devletin paralarını hukuka aykırı biçimde harcamaları, numunelerine uygun olmayan eşya satın almaları halinde oluşacak zararları ödeyecekleri"ne[143] ilişkin düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemede devleti zarara uğratmaktan[144] söz edilerek müeyyideleri düzenlenmiştir. Yine, 01/01/1849 tarihli "Bu def'a saye-i şevket-vaye-i cenab-ı mülkdaride tertib ve teşkil olunmuş olan Eyalet meclislerine virilecek ta 'limat-ı seniyyedi" adlı Yönetmeliğin, 27. maddesi ile düzenlemeler yapılmış; iş bu düzenlemelerde yer alan hususların bir kısmı doğrudan doğruya kamu görevlilerinin bizzat görevleri nedeniyle devlete verdikleri zararın tazminini düzenlemektedir.

Mecelle'de ise konu, "mübaşir" ile "mütesebbip" sorumluluk bakımından ayrılmış olup, 90 ila 93. maddeleri arasında yer alan hükümlerde, memurun görevi nedeniyle bir kişiye verdiği zararın "mübaşir"inin kendisi olduğu kabul edilmiştir. Devlet ise, bir "mütesebbib" sayılsa bile, yine de sorumlu olmamaktadır. Oysa memur, zarar verici davranışından, bir kastı olmasa da sorumlu olacaktır[145].

Mecelle hükümlerinde memurun zarar doğuran fiilleri asla devlete isnat olunamamaktadır ve tek sorumluluk sujesi, görev sırasında zarar vermeye asla mezun sayılmayan memurun kendisidir[146]. Osmanlı devlet ve egemenlik anlayışında "devletin sorumlu olabileceği" savı kabul görmediği için, padişahın "icra ve infaza

---

143 H. Hüseyin Gürhan, "Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s. 38.

144 1840 yılında Yozgat'a muhassıl olarak tayin edilen İzzet Efendi'nin hizmetine verilen zaptiye asker sayılarını fazla göstermek suretiyle devlet hazinesini zarara uğrattığı yönünde tespitler yapılmış olup, adı geçen kişinin ölümü üzerine hesapların incelenmesinden vazgeçilmiştir. Bu olayda da yine devlet hazinesini zarara uğratmaktan bahsedilmiştir. Konunun ayrıntısı için bkz; Ahmet Uzun, **Tanzimat ve Sosyal Direnişler (Niş İsyanı Üzerine Ayrıntılı Bir İnceleme 1841),** Eren Yayınları, İstanbul 2002, s. 15-18. (akt; Keleş, **a.g.m.**; s. 264 – 265)

145 Ragıp Sarıca, "İdare Ajan ve Memurlarının Şahsi Kusurlarından Dolayı Şahsan Mesul Tutulmalarının Hukuki Mesnetleri", ***İÜHFM***, C. 15, Sy. 1, yl. 1949, s. 49.

146 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 122.

vekili ve 'naibi"[147] olan memurların fiillerinden doğan zararlar söz konusu olduğunda, görevle herhangi bir ilgi ve bağ kurulabildiği anda, devlet için bir sorumluluk doğmayacaktır[148]. Sonuç olarak, "Mecelle sisteminde klasik kusur esası geçerli değildir. Sorumluluk, zarar doğurucu fiili bizzat ika eden kimsenin -kusuru olup olmadığına bakılmaksızın- üstünde kalmaktadır. Bunun bir objektif sorumluluk niteliği gösterdiği ileri sürülebilir. Çünkü salt failin davranışı ile sonuç arasındaki nedensellik bağı mübaşirin sorumlu kılınmasına yetmektedir"[149].

Türk idare sistemi içerisinde Cumhuriyet öncesi dönemde de idarenin harcamalarının denetimine önem verilmiş ve özellikle dış denetim konusunda özel kurumlar inşa edilmiş ve bu kurumlar ayrıksı yetkilerle donatılmıştır. Kamu zararı kavramının anayasal ve yasal dayanaklarının ortaya konulabilmesi için kamu görevlilerinin mali işlem ve eylemlerinin denetiminin yapıldığı bugünkü adıyla Sayıştay'ın tarihi gelişimine bakmak gerekir. Tarihimizde Sayıştay benzeri kurumların varlığına rastlanmaktadır. Abbasi Devleti'nde Divan-ı İşraf[150] adıyla kurulan kurum, daha sonraki Selçuklular dönemlerinde Divan-ı Müşrif veya Divan-ı İşraf[151] adıyla ifa ettiği vazifeler bugünkü Sayıştay'ınkinden farklı değildir[152]. Divan-ı İşraf kurumunun başındaki kişiye ise Müşrif[153] adı verilir. Sayıştay; "Osmanlı Devletinde Divan-ı Müşrif veya Divan-ı İşraf iken ilk dönemlerdeki Türk

---

147 Başgil, **a.g.m.,** s. 598.

148 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 125.

149 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 121.

150 İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Teşkilatında Medhal**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1984, s. 11-12; Ahmet Akgündüz, **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi Divan-ı Muhasebat),** Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul 2012, s. 14; Taytak, **Kamu Denetiminde Yargı Denetiminin Etkinliği,** s. 82.

151 Akgündüz, **a.g.e.,** s. 14.

152 Uzunçarşılı, **a.g.e.,** s. 37; Akgündüz**, a.g.e.,** s. 15.

153 "Müşrif, maliye vekili ve benzeri devlet yetkililerinin görevlerinden olan vergilerin toplanmasının kanunlara uygun olup olmadığını ve toplanan vergilerin belirlenen yerlere harcanıp harcanmadığını kontrol eden devlet görevlisidir"; Ramazan Şeşen, **Selahaddin-i Eyyubi ve Devlet**, Çağ Yayınları, İstanbul 1987, s. 261.

Devletlerinde[154], Başbaki Kulluğu olarak faaliyette bulunmuştur[155]". Başbaki Kulluğunun görevleri arasında maliye memurlarının işlerini ve hesaplarını denetlemek[156] bulunmaktadır.

Hukuk devletinin temel taşlarından ve devletin temel kurumlarından biri olan Osmanlı'dan Cumhuriyet'e karar uzanan Divan-ı Muhasebat (bugünkü adıyla Sayıştay), 30 Zilkade 1278/ 29/05/1862 tarihinde Divan-ı Ali-i Muhasebe olarak kurulmuştur[157]. Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi'nde memurların hesap ve

---

154 Osmanlı öncesi Türk Devletlerinde Sayıştay'ın yerini tutan İşraf-ı Memalik Müessesesi ile alakalı vesika için bkz; Mehmed bin Hinduşahi Münşi, **Düstur'ül Katib Fi Ta'yin'il Meratip**, Köprülü Kütüphanesi, No: 1241, 2. Kısım, 1.Bab, 2.Darb, 6.Fasıl, Vrk.189/a-b. (nakleden Akgündüz, **a.g.e.,** s. 17.)

155 Akgündüz, **a.g.e.,** s. 21; Başbaki Kulluğu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Feridun Emecen, **Başbaki Kulu**, TDVİA, C. 5, s. 126-127, BOA, MMD, No: 28, s. 209.

156 Akgündüz, **a.g.e.,** s. 21-24; Parlak, Parlak; "Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebata Giden Yol", s. 25.; İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Teşkilatında Medhal**, Ankara 1984, s. 333-334; Akgündüz tarafından; Başbaki Kulluğunun zimmetinde 2000 kuruş kalan Midilli Nazırı Osman Ağa'yı yargılamasına dair Eylül 1792 tarihli belge ile yine 1785 yılında (19 Ramazan 1199) çivit tüccarlarından birisinin Tersaneye teslim ettiği malların ücretlerinin tamamını tahsil etmeden vefatı üzerine kalan tutarın tahsili ile ilgili tüccarın mirasçıları huzurunda Başbaki Kulluğu tarafından duruşma yapılmasına dair belgelerin aslında Sayıştay'ın 1862 yılı değil çok daha önceden var olduğunun delili olduğu yorumu yapılmıştır. Burada sözü edilen belgeler için bkz; Midilli Nazırı ile ilgili; BOA, Cevdet - Bahriye, No:10.059; Emecen, **a.g.e.,** s. 126-127.; Ahmet Tabakoğlu, Okan Çağlar Taşdirek,"Osmanlıda Mâlî Denetimin Kurumsal Gelişimi - Maliye Teftiş Heyetinin Kuruluşu" Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 13 (2), s. 95. https://dergipark.org.tr/tr/pub/yead/issue/21805/234347, Erişim Tarihi:22.05.2021.

157 Akgündüz, **a.g.e.,** s. 3; burada Divan-ı Muhasebatın kuruluş tarihi açısından farklı değerlendirmenin yapıldığı görülmektedir. Şöyle ki; teşkilatın bazı yazarlara göre Mayıs 1862 tarihinde, bazıları tarafından ise 1865 tarihinde, bazılarına göre ise 1866 tarihinde kurulduğu kabul edilmektedir. Hatta 29 Mayıs 1862 yerine 30 Mayıs 1862 tarihinde kurulduğu yönünde tartışmalar da bulunmaktadır. Bkz; SAYDER Sayıştay'ın Tarihçesi, (Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.07.2020, s. 16; **Sayıştay Başkanları Tarihi, (Divan-ı Muhasebat)**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 1925, s. 5; **Cumhuriyetin 50'nci yılında Sayıştay**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 1973, s. 18; **Kuruluşunun 117. Yılında Sayıştay**, Sayıştay Başkanlığı Yayın No:12, Ankara 1979, s. 10; Atilla İnan, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştay'ı**, Ankara 1992, s. 21.; Mehmet Aksoy, Bülent Geçgel ve Yusuf Öz, **Sayıştay Hesap Yargısı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No:115, Ankara 2018, s. 5 – 10.

işlemlerinin teftişinden ve incelenmesinden Divan-ı Muhasebat'ın sorumlu olduğu düzenlenmiştir[158].

Öte yandan, dünyada Divan-ı Muhasebat benzeri kurumlar dayanağını anayasadan almakta iken Osmanlı Devleti'nde kurulan Divan-ı Muhasebat bunun istisnasını oluşturmaktadır[159]. Her ne kadar temelinde Padişah Abdülaziz'in Hattı Hümayün'ü yer alsa da Divan-ı Muhasebat bize özgün bir kurumdur ve bu özelliği ile emsallerinden ayrılmaktadır.

Kanun-i Esasi ile Divan-ı Muhasebat anayasal bir kurum niteliği kazanmıştır. Kanun-i Esasi'nin 105 ila 107. maddeleri arasında düzenlenen Divan-ı Muhasebatın görevlerinin ne olduğu hususunun netleştirilmesi ve yeniden teşekkülünün sağlanması adına hazırlanan İdare-i Seniyye'de "Devlet dairelerinde ve kurumlarında bulunan defterdar, muhasebeci, mal memuru, sandık emimleri ve askeri idare memurları gibi devletin mallarını teslim almaya ve sarfetmeye memur ve idare-i maliyeden me'sul olan bütün memurları ve umumen belediye, hastahane, ıslahhane, sanayi mektepleri ve menafi sandıkları gibi genel idarelerin mal ve memurlarının **mali açıdan denetlenmesi** ve ihtiyaç duyulursa yargılanmasına memur olmak"[160] üzere Divan-ı Muhasebatın kurulmasının elzem olduğu vurgulanmıştır. Yine Kanun-i Esasi'de, her memurun kendi görevi dairesinde sorumlu olduğu düzenlenmiştir[161].

---

158 Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi dört kısımdan oluşmaktadır ve birinci kısımda Divan-ı Muhasebatın görev ve yetkilerinden söz edilmekte olup, üçüncü kısımda yer alan Muhakeme kısmında dördüncü maddede ise " icab-ı halinde bi'l cümle maliye memurlarının umur-u hesabiyesini teftiş ve tahkik etmeye Divan-ı Muhasebat memur olduğu" ifadelerine yer verilmiştir; Düstur, 1.Tertip, C. II, s. 135-144.

159 **Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi**, s. 35; Dünyadaki Sayıştayların kuruluş ve özelliklerine ilişkin bkz; H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, 2.bs., Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, İkinci Basım, Ankara 2007, s. 105-207.

160 Akgündüz, **a.g.e.,** s. 110.

161 Yayla, **İdare Hukuku**, s. 359.

Takip eden süreçte; Anayasanın 107. Maddesi uyarınca Divan Kanun Lahiyası, Sultan II. Abdülhamid'in 18 Kasım 1897 tarihli onayı ile "Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname" adıyla yürürlüğe konulmuştur[162]. 1876 yılında kabul edilen "Kanun-i Esas-i", Şuray-ı Devleti muhafaza etmiş, ancak "Her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki davalar dahi mehakimi umumiye aittir." (m. 87)[163] hükmü ile yargısal görevini sona erdirmiştir. Böylece, "Türk idari yargısının gelişimi bir süre durmuş ve Danıştay'ın yargı işlevi sadece memurların yargılanmasıyla sınırlı kalmıştır"[164]. Özdemir'e göre Cumhuriyet dönemine kadar bizde, Fransa'da uygulanan anlamda bir idari rejimden bahsetmeye imkân yoktur[165]. Dolayısıyla bu döneme kadar kamu görevlilerinin hukuki sorumluluğu konusu da vekalet ilkesi çerçevesinde ele alınmıştır.

Cumhuriyet dönemi sonrasına bakıldığında ise; "devletin sorumsuzluğu ilkesi", "Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren, Danıştay'ın 1927 yılında tekrar çalışmaya başlamasına kadarki zamanda geniş bir uygulama alanı bulmuştur"[166].

1924 Anayasası'na kamu görevlilerinin kişisel sorumlulukları açısından incelendiğinde doğrudan bir çözümden bahsetmek mümükün değildir. Hizmet

---

162 **Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname**, BOA, Dosya Usuli İradeler, No:59/3; Akgündüz, **a.g.e.,** s. 114; **Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi**, s. 37.; Öte yandan; Bu kararnamenin Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi'nin Sayıştay'a ilişkin hükümlerinin tercümesi olduğu yönünde görüşler mevcuttur bkz; Akgündüz, **a.g.e.,** s.116; **Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi**, s. 37; Öte yandan, Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname'nin aslı olduğu ileri sürülen 31 Mayıs 1862 tarihli Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi için bkz; Andre Bisson, **Finances Publiques Françaises,** I, Budget-Tresor, Paris 1934, s. 260.

163 1986 Anayasası, m. 87; Abdullah Gözübüyük, - Suna Kili, **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara 1957, s. 41.

164 Ragıp Sarıca, **İdari Kaza**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Kenan Matbaası, İstanbul 1949, s. 283; Tayfun Akgüner, - Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2017, s. 120.

165 Necdet Özdemir, **Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu**, Ankara 1963, s. 18.

166 A. Şeref Gözübüyük, "Terör Olayları ve Yönetimin Sorumluluğu", **Prof. Dr. Turan Güneş'e Armağan**, C. 50, Sy. 3-4, yl. 1995, s. 193.

kusuru teorisine göre devletin sorumluluğunu tesis eden kural 1924 Anayasası'nın 51. maddesi[167] ile getirilmiştir[168]. Sarıca'ya göre, kişisel kusurun alelade şahıslar tarafından işlenilen kusurlar kategorisine girmemesi ve özel hukuk (mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu, m. 41) rejimine tabi olmaması için bir sebep yoktu[169]. Öte yandan, 1924 Anayasası'nın 94. maddesinde, "*Kanuna muhalif olan umurda amire itaat memuru mesuliyetten kurtaramaz*" hükmü bulunmaktadır. Doktrinde ilk kez Sarıca tarafından, memurların kişisel kusurdan doğan sorumlulukları esası işte bu madde hükmüne dayandırılmıştır. Yazara göre, bu maddedeki sorumluluk doğrudan doğruya memurun şahsına yöneliktir ve "cezai"den ziyade "hukuki" bir sorumluluktur. Anayasa anılan düzenlemeyle memurların kişisel kusurlarından dolayı kişisel sorumlulukları esasını, zımnen ve dolayısıyla da olsa, genel bir prensip olarak kabul etmiştir[170]. Çünkü bu düzenlemenin amacı, memurların "yasaya uygun faaliyette bulunma yükümünü gerçekleştirmek, idari faaliyetin ancak yasalara uygun bir işlevi içerdiğini göstermektir"[171].

1924 Anayasasını müteakip 09/06/1927 tarih ve 606 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu düzenlenmiştir. Burada kamu zararının karşılığı olarak "zarar"[172] kavramı kullanılmaktadır[173]. Kanunda "Devlet zararı" kavramına yer verilmiştir ancak devlet zararı kavramının tanımı

---

167 1924 Anayasası 51. maddesi; "*İdari dava ve ihtilâfları rüyet ve hal, hükümetçe ihzar ve tevdi olunacak kanun lâyihaları ve imtiyaz mukavele ve şartnameleri üzerine beyanı mütala, gerek kendi kanunu mahsusa ve gerek kavanini saire ile muayyen vezaifi ifa etmek üzere bir Şurayı Devlet teşkil edilecektir*".

168 Özdemir, **Hizmet Kusuru,**, s. 18.

169 Sarıca, **İdare Ajan ve Memurları**, s. 35.

170 Sarıca, **İdare Ajan ve Memurları**, s. 36-37.

171 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 144.

172 Bkz, mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, md. 13, 22.

173 Erdal Kuluçlu, "Yargılama ve Raporlama Görevi Açısından Kamu Zararı Kavramı", ***Sayıştay Dergisi,*** Sy. 82, Ocak-Mart 2004, s. 54.

yapılmamıştır[174]. Bunun yerine "zarar" ve "tazmin" kavramlarından söz edilmiş, kamu görevlilerinin hukuki işlemleri neticesinde ortaya çıkan gerçek zararın hesabı yoluna gidilmeksizin hatalı işlemle yapılan ödemenin tamamı zarar kabul edilerek tazmin kararı verileceği düzenlenmiştir[175].

21/02/1967 tarih ve 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nda da "zarar", gerekçesinde[176] ise "hazine zararı" ifadesi kullanılmış ancak bu zararın anlamı, kamu görevlilerinin uygulama veya sonuçları bakımından hazine menfaatlerini zarara uğratıcı nitelikte faaliyette bulunması nedeniyle ortaya çıkan zarar olarak belirlenmiştir.

1961 Anayasası'na kadar Türkiye'de, idarenin ve kamu görevlilerinin sorumluluğu anayasal bir kural olarak düzenlenmemiştir. 1961 Anayasası bu bakımdan önemli bir işleve sahiptir[177]. Anayasa'nın 140. maddesinin 2. fıkrasında, Danıştay'ın görevlerinin en başında "idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözmek" olduğu düzenlenmiştir. İdarenin sorumluluğu prensibi 1961 Anayasası'nda anayasal bir kural düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 125. maddesinin son fıkrasında, 1961 Anayasası'nın 114. maddesinin son fıkrasındaki "idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." hükmü aynen yer almıştır[178]. Asıl önemli olan nokta ise, 1982 Anayasası ile kamu görevlilerinin hukuki sorumlulukları konusunun ilk kez

---

174 Koçberber, **Kamu Zararı Kavramı Üzerine,** s. 57.

175 Atilla İnan, "Kamu Görevlilerinin Devlete Karşı Akçalı Sorumluluk Düzeninin Anayasa Açısından Değerlendirilmesi", ***Sayıştay Dergisi,*** Sy. 34, Temmuz-Eylül 1999, s. 15.

176 TBMM Tutanak Dergisi, S. Sayısı, s. 147; (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM__/d02/c010/mm__02010024ss0147.pdf; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

177 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 145.

178 Ayrıntılı bilgi için Çağdaş Artantaş, "Türk Hukukunda Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu" .***Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*** 7 (2017): ss. 365-396; (Çevrimiçi) https://dergipark.org.tr/tr/pub/hacettepehdf/issue/46371/582812, Erişim Tarihi:22.05.2021.

anayasal düzeyde düzenlenmiş olmasıdır[179]. Nitekim Anayasa'nın 40.maddesinde 1961 Anayasası'nda olmayan, "Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır." hükmü yer almaktadır.

Bu konuda daha dikkat çekici düzenleme ise, 40. Maddesindeki hükümle bir anlamda "koşutluk gösteren"[180], ve DMK.'nın 13. maddesi ile aynı paralelde olan[181] Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrası hükmüdür. Bu maddeye göre, "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir".

Yukarıda yer verilen anayasal metinlere göre kamu görevlilerinin görevleri başında kamu görevinin ifası sırasında meydana gelen zararın devlet tarafından zarar gören kişiye ödenmesi nedeniyle ödenen bu tutarın kamu zararı kapsamında kabul edilmesi halinde bu zararın sorumlu olan kamu görevlisine rücu edileceği saklı tutulmuştur. Akyılmaz'a göre, "Anayasa'nın 40/2. ve 129/5. madde hükümleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca hukukumuza giren devletin sorumluluğu esasının sınırlarını daha da genişletmiş ve bu esası daha vurgulu bir şekilde, anayasa hükmü olarak getirmiştir"[182].

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi, idarenin sorumluluğunun genelliği ilkesini benimsemekle yetinmiş, idareye verilen zararların sorumlulardan tazmini konusunda sorumluluğun dayanağına ve koşullarına yer vermemiştir. Bunun yerine

---

179 Lütfi Duran, "Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Sorunu", ***AİD.***, c. 17, Sy. 2, Haziran 1984, s. 13.

180 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 149.

181 Y4HD, E. 1996/12817, K. 1997/2073, KT. 06.03.1997, *YKD.*, C. 23, Sy. 6, Haziran 1997, s. 911; YGKKK, E. 1986/4-309, K. 1986/466, *YKD.*, C. XIII, Sy. 11, Kasım 1987, s. 1628; AyM, E. 2012/22; K. 2012/133, KT. 27.09.2012; **RG**. 11.10.2012, **Sy.** 28494.

182 Bahtiyar Akyılmaz, "Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk", ***GÜHFD***, C. XI, Sy. 1-2, yl. 2007, s. 462.

kimlerin sorumlu olacağı hususunda sorumluluğun hem dayanağını belirtmeyi, hem de öze ilişkin koşulları saptamayı yasama organına havale etmiştir. Yasama organı tarafından sınırları çizilen hususlarda içtihat geliştirmeyi de yargı fonksiyonu ifa eden Danıştay ile hesap mahkemesi olan Sayıştay'a bırakmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesinde ise; kamu görevlilerinin görevleri sırasında idareye vermiş oldukları zarardan sorumlu tutulmaları düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanunun 12. maddesinde düzenlenen hususların uygulanması amacıyla çıkarılan Yönetmelikte[183] kasdi zarar, ihmal ve tedbirsizlik sonucu zarar kavramlarına yer verilmiştir.

657 sayılı Kanunun 12. maddesi, aslında uygulamayı yasalaştırarak[184], "devlet memurlarının" görevleriyle ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü sorumlu olduklarını hükme bağlamıştır.

657 sayılı Kanunun 13. maddesinde de; zarardan söz edilmiştir. Ancak bu maddede sözü edilen zarardan "kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak" kişilere verdikleri zararın anlaşılması gerekmektedir.

Zarar konusunda bir başka düzenleme ise; mülga 1602 sayılı AYİM Kanunu'nun 24. maddesidir. Bu maddede; kişilerin askeri görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan ötürü, bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, sadece bu mahkemede ilgili kurum aleyhine tazminat davası açabilecekleri düzenlenmiştir.

Mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 41. maddesinde; 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda ise 49. maddede[185] yine zarardan söz edilmiştir. Bu maddeler

---

183 Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik, RG. 13/08/1983 Sy. 18134.

184 Duran, **Türk Kamu Personelinin**, s. 8.

185 Halil Akkanat, Bilgehan Çetiner, - Zekeriya Kürşat, **Türk Medeni Kanunu Türk Borçlar Kanunu Uygulama Kanunu**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2014, s. 301.

uyarınca düzenlenen zarar konusu şekil itibariyle 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde yer alan kamu zararı kavramı ile birbirine benzer olduğu, kamu zararının tanımında mülga 818 sayılı Kanunun 41. maddesinde yer alan esasların yer aldığı söylenebilir.

Mevzuatımızda bazı kanunlarda[186] kamu zararından kimlerin sorumlu olacağına dair açık düzenlemeler mevcut iken bazen de Kanunun[187] gerekçe kısmında kamu zararı kavramına yer verilmiştir. Yine bazı ikincil mevzuat düzenlemelerinde "hazine zararı"ndan söz edilmiş, kamu görevlilerinin ortaya çıkan hazine zararından sorumlu olacakları belirtilmiştir.[188]

Bugün kamu zararı kavramının tanımı; kamu görevlilerinin, idare adına kamu hizmetlerini yerine getirmekte iken, kasıt, kusur veya ihmalleri nedeniyle mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem tesis etmeleri üzerine kamu kaynaklarında artışa veya eksilmeye neden olması olarak yapılmakta ise de aslında Anayasa'da doğrudan kamu görevlilerinin sebep olduğu zararların yine sorumlu olan kamu görevlilerinden tazmin edileceğine dair açık bir hüküm bulunmamaktadır.

---

186 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 49. maddesinde, "Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir." hükmü yer almaktadır. Bu hükmün anayasaya aykırılık iddiası Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Bkz; AyM, KT. 22.02.2012, E. 2011/53, K. 2012/27, **RG**. 06.07.2012, **Sy**. 28345.

187 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 12. maddesinin gerekçesinde de kamu zararı kavramından söz edilmiştir. Bkz; AyM, KT. 08.10.1991, E. 1991/9, K. 1991/36, **RG**. 09.05.1992, **Sy**. 21223.

188 07.09.2005 günlü, 25929 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Vergi Dairesi Başkanlıklarının Kuruluş ve Görev Yönetmeliği'nin 32.maddesinin son fıkrasında; "Vergi istihbarat uzmanları, gelir uzmanları, şefler, vergi istihbarat uzman yardımcıları, gelir uzman yardımcıları, çözümleyiciler, programcılar, bilgisayar işletmenleri, diğer memurlar tahakkuk ve tahsilata ilişkin işlemlerin zamanında ve doğru olarak yerine getirilmemesinden doğan Hazine zararlarından sorumlu tutulurlar." hükmü yer almıştır.; 27/09/2008 tarih ve 27010 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Fazla Veya Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinde; "fazla veya yersiz ödeme" kavramından söz edilmiştir.

5. Kamu Zararının Diğer Hukuk Dalları İle İlişkisi

5.1. İdare Hukuku - Kamu Zararı İlişkisi

Özel hukuk açısından eşit şartlarda olan idare ile birey arasında meydana gelen uyuşmazlıklarda sorunun çözümü için uygulanacak olan hukuk kuralları hiç şüphesiz özel hukuk kurallarıdır. Oysa bir tarafta güçlü idarenin diğer tarafta ise zayıf bireyin bulunduğu kamu hukukunda idareye verilen zararların kamu hukuku çerçevesinde çözülmeye çalışılması, bir yandan da kamu görevlilerine sağlanan korumanın sürekliliği idareyi yeni çözüm arayışlarına yöneltmiştir. Kamu görevlileri tarafından idareye verilen maddi zararların tazmini için yeni yol ve metodlar bulunması için çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Bu çözümlerden birisi de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile tanımı yapılan kamu zararı kavramıdır. Usul ve yöntem itibariyle özel hukuk hükümlerine yakın olmakla birlikte, zararın ortaya çıkışı, zarara sebep olan kişilerin yine idareye bağlı kamu görevlileri olması, denetimin usul ve yöntemlerinin belirlenmesi ve denetimin yapıldığı birimin yine idare içerisinde yer alan bir kurum olması gibi hususlar bu kavramın üç saç ayaklarından birisinin idare hukuku olduğunun göstergesidir.

İdare hukukunda, idarenin sorumluluğunun temelinde Anayasanın 125. maddesinde yer alan idarenin kendi eylem ve işlemlerinden "doğan zararı ödemekle yükümlü"[189] olduğuna dair ilke yer almaktadır. Bu ilkenin sonucunda hizmet kusuru kavramı geliştirilmiştir. Bu kusurun idare hukukuna göre anlamlandırılması, kapsamının ve sınırlarının da yine idare hukuku esaslarına göre belirlenmesi gerekir[190]. Bu bağlamda; idarenin kusur sorumluluğundan söz edebilmek için ortada

---

189 Yasin Söyler; "Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur" ***Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*** C. XIV, Y. 2010, Sa. 2, s. 561.(Çevrimiçi) http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/14_2_18.pdf; Erişim Tarihi:16.05.2021.

190 Ragıp Sarıca, "Hizmet Kusuru ve Karakterleri", ***İHFM.***, C. 15, Sy. 4, yl. 1946, s. 859-860.

idarenin bir faaliyeti, bu faaliyet nedeniyle gerçekleşen somut bir zarar, bu zarar ile idari faaliyet arasında illiyet bağının kurulması gerekir. Kamu zararının ortaya çıkması için idari bir faaliyetin olması, bu faaliyet sırasında zararın meydana gelmesi, bu zararın da kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmali davranışları ile ortaya çıkması gerekir. Zararın faili aslında her ikisinde de kamu görevlileridir. Ancak sorumluluk durumlara göre farklılık gösterebilir.

"Kişisel kusur kavramı idare hukukuna özgü bir kavramdır"[191]. "Kişisel kusur" kavramı, özel hukuktaki "haksız fiil" kavramının idare hukukundaki karşılığıdır. Bu kusurun özelliği ve idare hukukunu ilgilendiren yönü ise, kusur sahibi kişinin "kamu görevlisi" sıfatını taşımasıdır. Kamu zararından öncelikle kamu görevlisinin sorumlu tutulması nedeniyle bu zararın tespiti ve somutlaştırılması aşamasında kamu görevlileri tarafından zararın hizmet kusurundan veya görev kusurundan ileri geldiği savı üzerine zararın temel dayanağının ortaya konulması gerekir. Bu bağamda, görev kusuru – salt kişisel kusur kavramlarının idare hukuku ilkeleri çerçevesinde yeniden ele alınarak kamu zararı ile olan ilişkisinin ortaya konulmasında yarar vardır. Bundan dolayı, hizmet kusuru nedeniyle ortaya çıktığı iddia edilen kamu zararının tespiti için idare hukukuna özgü olan hizmet kusurunun karakterlerinin bilinmesi ve bu yolla da zararın tespiti gerekir.

Kavramın tanımında yer alan idari işlem, mali işlem ve idari eylem gibi kavramlar idare hukukuna ait kavramlar olup, bu kavramlardan ne anlaşılması gerektiğinin bilinmesi ve kamu zararı ile ilişkisinin ortaya konulabilmesi için idare hukukuna müracaat edilmesi zorunludur. Kamu zararının ortaya çıkarılmasında yapılan işlemler bir anlamda idarenin iç işleyişi ile ilgili olup, hazırlayıcı işlem niteliğindedir. Bu yönüyle de kamu zararının somut olarak tespitine kadar olan süreçteki işlemler kesin ve yürütülebilir nitelikte idari işlem olarak kabul edilemez.

---

[191] Bahtiyar Akyılmaz, "Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu", **Yayınlanmamış Profesörlük Çalışması**, Konya 2004, s. 84.; Söyler; **a.g.m.,** s. 564.

Kamu zararının idarenin bütçesinde yer alan harcama kalemlerinde ve gelirlerinin toplanması sırasında mevzuata uygun işlem tesis edilmemesi nedeniyle ortaya çıkmasından dolayı idarenin teşkilatlanması ve bütçesi arasında yakın bir ilişki vardır. Özellikle idari teşkilatlanma içerisinde harcama yetkilisinin birimin en üst amirinin belirlenmesi bu ilişkiyi daha net ortaya koyar.

Kamu zararının idarece kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edileceği hükme bağlandığından kontrol, denetim ve inceleme gibi hususlar idare içerisinde idareye bağlı birimler tarafından yerine getirileceği gibi, tamamen idareden bağımsız kurumlar tarafından da yerine getirilebilir. İşte bu noktada; bu birimlerin çalışma usul ve esasları da idare hukuku ile yakından ilgilidir.

Öte yandan, idarece ödenen tazminatın sorumlu kamu görevlisine rücu konusunda da idare hukuku ilkelerine müracaat edilebilir[192]. Kamu zararına sebep olan kamu görevlileri hakkında ayrıca disiplin cezası, görev yeri değişikliği ve para cezası verilmesi gibi idari tasarruflarda bulunulması hallerinde idare hukukunun konuya ilişkin genel hükümleri uygulanabilir.

İdari yargı bağlamında; Danıştay kararlarına bakıldığında, doğrudan kamu zararı kavramına yer verilmiş[193], ancak bu kavramın 5018 sayılı Kanunun aradığı dar

---

192 Kamu Zararı ve Rücu başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

193 Yapımı devam eden Balıkesir-Susurluk-Karacabey yolunda meydana gelen bozulmalar ile ilgili olarak, yolun bozulmasından müteahhit firmanın sorumlu tutulması, idarece hiçbir bedelin ödenmemesi dol ayısıyla kamu zararının söz konusu olmaması ve anlaşmaya varılarak sorunun çözümlenmesi hususları dikkate alındığında davalı idarenin bu yöndeki iddiaları da yerinde görülmeyerek davacının Bursa 14. Bölge Müdürlüğü görevinde başarısızlığı ya da yetersizliği kanıtlanmadan veya kamu yararı ile hizmet gerekleri yönünden bu görevinden alınmasını gerekli kılacak hukuken geçerli bir neden gösterilmeden tesis edilen dava konusu işlemlerde sebep ve maksat yönlerinden hukuka uyarlık bulunmadığı hakkında bkz. D5D, E. 1997/3574, K. 1998/3163, KT. 21.12.1998; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

anlamda kullanılmamış, kavrama daha geniş bir anlam yüklenmiştir[194]. Öte yandan, Sayıştay kararlarında olduğu gibi Danıştay kararlarında[195] da "hazine zararı" kavramının kamu zararı kavramının eşdeğeri anlamında kullanıldığı görülmektedir.

5.2. Borçlar Hukuku - Kamu Zararı İlişkisi

Dar anlamdaki kamu zararının hukuki mahiyetine bakıldığında, mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 41. maddesinde[196] yer alan unsurların 5018 sayılı Kanunun 71. maddesindeki kamu zararı ile uyumlu hale getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Kamu zararı kavramının haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerinin Borçlar Kanunu içerisinde düzenlendiğinden hareketle zararın özel hukuk kavramı olarak değerlendirilmesi gerektiği yönünde görüş vardır[197].

Borçlar hukukunda yer alan haksız fiil hükümlerine ilişkin kavramlara kamu zararının tanımında da yer verildiği görülmektedir. Özellikle kusur kavramının kamu zararının tanımlanmasında esas alınmış ve kusurun alt bileşenleri olan kasıt ve ihmal gibi kavramlar tanım içerisinde kusur ile birlikte yer almıştır.

Haksız fiil sorumluluğunda kusura bağlı olan sorumluluk kuraldır ancak kusurdan bağımsız sorumluluk istisna tutulmuştur[198]. Kamu zararı kavramının tanımından yola çıkıldığında, kamu zararının tespiti için kusursuz sorumluluk

---

194 Hasan Akgedik; "İdari Yargı Kararlarında Kamu Zararı", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2015, s. 214.

195 Danıştay tarafında da zaman zaman kamu zararı yerine hazine zararı kavramının kullanıldığı görülmektedir. Kararlar için bkz. D5D, E. 2014/2021, K. 2014/6872, KT. 17.10.2014; D5D, E. 2011/721, K. 2014/3299, KT. 16.04.2014; D5D, E. 2013/6132, K. 2014/5072, KT. 11.06.2014; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

196 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, md. 49.

197 Akalan, **a.g.m.,** s. 39.

198 M Kemal Oğuzman, Turgut Öz, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2015, s. 447.

ilkesinden kusurlu sorumluluk ilkesine geçiş olduğu söylenebilir. Çünkü; kavram aslında kişisel kusurun ön plana çıkmasını sağlamıştır. Kamu zararı kavramı sorumluluk hukukundaki kusurun zararın bir unsuru olmadığı gerçeğinin tam tersini söylemektedir. Diğer bir ifadeyle; kamu zararının kamu görevlisinin kusurlu davranışları ile meydana gelebileceği, eğer zararın oluşumunda kamu görevlisinin kusuru yoksa o zaman sorumluluğunun da olmadığı yönünde bir mantık ile hareket edilmiştir[199]. Oysa sorumluluk açısından kusurun olması zararın bir unsuru değildir. Kusur, zararın varlığı halinde bu zarardan kimin hangi şartlarda sorumlu olacağı ile ilgili bir durumdur. Ortada bir kamu zararı olduğu halde bu zarardan kamu görevlisinin sorumlu tutulmaması hallerinde bu zararın tanımlanması ve yorumlanması için Borçlar Hukukundaki haksız fiil hükümleri yerine İdare Hukukundaki kusursuz sorumluluk ilkelerine müracaat edilmesi gerekir. Bu yönüyle kamu zararı kavramı haksız fiil hükümlerinden ayrılır.

Kamu zararı kavramının dayandığı hukuki temellerden birisi de illiyet bağı kavramıdır. İlliyet bağı kavramı, genel olarak birbirini izleyen olaylar arasındaki sebep – sonuç ilişkini ifade etmek için kullanılmakta[200] olup, kamu görevlisinin kamu zararından sorumlu tutulabilmesi için zarar ile fiil arasında uygun illiyet bağının ortaya konulması gerekmektedir. Uygun illiyet bağı teorileri için yine Borçlar Hukukuna müracaat edilmesi gerekir.

---

199 Özçelik, **Kamu Zararından Sorumluluk,** s. 11.

200 Fikret Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi**, Sevinç Matbaası, Ankara 1975, s. 10; Tan, **İdare Hukuku**, s. 473; Günday, **İdare Hukuku,** s. 384; İhsan Erdoğan, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Gazi Kitabevi, Ankara 2013, s. 112; Kuluçlu, **İlliyet**, s. 89.

5.3. Ceza Hukuku - Kamu Zararı İlişkisi

Kamu zararı kavramının temelinde kusur sorumluluğu yer almaktadır. Ceza hukukunda aslolan kusur oranında cezanın tayin edilmesidir[201]. Kamu zararı kavramı ile birlikte kusursuz sorumluluk ilkesinden kusur sorumluluğu ilkesine geçiş yapılmıştır. Benzer bir dönüşüm Ceza Hukukunda da görülmektedir. Türk Ceza Hukukunda 2005 yılında yapılan değişiklik ile objektif sorumluluk ilkesinden kusur sorumluluğuna geçiş yapılmıştır[202].

Kamu zararı kavramının tanımında, kamu görevlisi, kasıt, kusur ve ihmal kavramları ön plandadır. Kamu görevlisi kavramı ceza hukuku açısından ayrıca tanımlanmıştır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6. maddesinde kamu görevlisi; "*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*" olarak tanımlanmıştır[203]. Bu tanım idare hukuku açısından memur ve ceza hukuku açısından memur gibi ayrımları ortadan kaldırmıştır[204]. Ceza hukukundaki tanım geniş anlamda kamu görevlisi tanımına daha uygun olup, bu yönüyle kamu zararının ortaya konulmasında esas alınması gerekir.

---

201 Mahmut Koca, İlhan Üzülmez, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 44.

202 Uğur Eriş, **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay'ın 150. Yılı, 24 Mayıs 2012 Ankara, s. 7; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 23. maddesinde; "*Bir fiilin, kastedilenden daha ağır veya başka bir neticenin oluşumuna sebebiyet vermesi hâlinde, kişinin bundan dolayı sorumlu tutulabilmesi için bu netice bakımından en azından taksirle hareket etmesi gerekir*." hükmü yer almaktadır.

203 5237 sayılı Kanun'un 6. maddesinde yer alan bu tanıma göre kişinin kamu görevlisi sayılması için aranan yegane ölçüt, gördüğü işin kamusal faaliyet olmasıdır. Bu bağlamda, avukat, noter, bilirkişi, tercüman, tanık, askerlik görevini yapanlar v.s. kamu görevlisi olarak kabul edilir. **Türk Ceza Hukuku Mevzuatı**, s. 136; Özgenç, **Zimmet Suçu**, s. 48.

204 Özgenç, **Zimmet Suçu,** s. 12 – 13. (6 nolu dipnattan)

Yine ceza hukukunda kast kavramı tanımlanmıştır. Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir[205]. Ceza hukuku açısından kast, kişi ile suçun maddi unsurları arasındaki psikolojik bağı ifade eder[206]. Dolayısıyla kusur kavramı, failin fiili işlerken içinde bulunduğu ruhsal ve psikolojik hallerin tümünü bünyesinde bulundurur. Kast, ceza hukukunda tipik sorumluluk tipidir[207]. Kastın varlığı için, failin hem suçun kanuni tanımında yer alan unsurlar bakımından bilgiye sahip olması, hem de bu unsurların gerçekleşmesini istemesi gerekir[208].

Öte yandan, kamu zararı kavramının tanımında yer alan ihmal kavramının ceza hukukundaki karşılığının Türk Ceza Kanunu'nun 23/2. maddesinde yer alan taksir kavramı olduğu ileri sürülmektedir[209]. Nitekim taksir; "**dikkat ve özen yükümlülüğü**ne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın veya suçun kanunî tanımında belirtilen neticesi öngörülmeyerek gerçekleştirilmesi" olarak tanımlanmıştır. İhmal ise; "hukuka aykırı sonucu istememekle birlikte, böyle bir sonucun meydana gelmemesi için şartların gerekli kıldığı **özenin** gösterilmemesi"[210], iradenin kullanılmaması,[211] çaba sağlanmaması[212]dır. Her iki tanımda da ortak nokta kamu

---

205 TCK, md. 21/1.

206 TBMM, Dönem 22, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 664, s. 424.

207 Eriş, **Kamu Zararı Paneli,** s. 7.

208 Koca, Üzülmez, **Türk Ceza Hukuku**, s. 140.

209 Eriş, **Kamu Zararı Paneli,** s. 8.

210 Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 6. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul 1998, s. 558 -559; Haluk Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku (Akit Dışı ve Akdi Mesuliyet)**, Ankara Hukuk Fakültesi Yayınları No. 159, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1961, s. 48; Safa Reisoğlu, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Beta Yayınevi, İstanbul 2014, s. 138; Turgut Uygur, **Açıklamalı İçtihatlı Borçlar Kanunu Genel Hükümler**, C. I, Seçkin Dağıtım, Ankara 1990, s. 301; Erdoğan, **Borçlar Hukuku**, s. 109; Turgut Önen, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Yargı Yayınevi, Ankara 1999, 138; Kemal Gözler, **Hukukun Temel Kavramları**, 11. bs, Ekin Yayınları, Bursa 2013, s. 246.

211 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 529.

212 İsmail Kayar, **Borçlar Hukuku**, Detay Yayıncılık, Ankara 2013, s. 85.

görevlisinin kendisinden beklenen özen ve dikkati göstermemesi nedeniyle neticenin ortaya çıkmasıdır. Bu yönüyle ihmal taksir kavramı ile yakın anlamlıdır.

Kamu zararının düzenlendiği 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde kamu zararına sebep olanlar hakkında ceza hukuku yönüyle de işlem yapılacağı düzenlenmiştir. Nitekim düzenlemeye göre "alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu"nun uygulanması gerekir.

Yargıtay kararlarına bakıldığında; ceza hukuku ve özel hukuk açısından ayrı ayrı değerlendirme yapıldığı, ceza hukuku açısından, kamu görevlileri hakkında görevi kötüye kullanma suçu, kaçakçılık suçu[213], zimmet[214], ihaleye fesat karıştırma

---

213 "Kaçakçılık suçlarında kamu zararının belirlenmesi teknik bir konu olup, yıllara ve eşyanın cinsine göre değişebilen tür ve oranlardaki vergiler ile mali yükleri sanığın belirlemesi ve kendiliğinden kamu zararını gidermesi olanaklı değildir. Diğer yandan, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 231/9. madde fıkrasının değerlendirilebilmesi için, sanığın kamu zararını derhal giderip gideremeyeceğini hakimin bilmesi ve sonucuna göre kamuya verdiği zararı denetim süresince aylık taksitler halinde ödemek suretiyle tamamen gidermesi koşuluyla da hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilip verilmeyeceğini tartışabilmesi gerekmektedir. Bu durumda da kamu zararının belirlenerek sanığa bildirilmesi gerektiğinin zorunlu olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu açıklamalar ışığında somut olaya gelindiğinde; eşyanın ithalinde öngörülen gümrük vergileri ve diğer eş etkili vergiler ile mali yükler toplamı belirlenip, bu tutarın kamu zararı olduğunun sanığa bildirilmesi ve sonucuna göre, gerektiğinde Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 231/9. madde fıkrası da gözetilerek bir karar verilmesi gerekir. Dolayısıyla kamu zararının sanık tarafından giderilmediğinden bahisle ve başka bir gerekçede gösterilmeden hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına yer olmadığına karar verilmesi nedeniyle hükmün bozulması gerektiği" hakkında bkz, Y7CD, E. 2010/14957, K. 2012/2200, KT. 14.10.2012; kararda karşı oy görüşü, aynı yönde Y7CD, E. 2008/18387, K. 2011/3337, KT. 29.03.2011; Y7CD, E. 2010/2366, K. 2011/4645, KT. 25.09.2011; Y7CD, E. 2008/13593, K. 2011/1486, KT. 14.02.2011; "gümrük idaresinin suçtan dolayı uğradığı zararın sanık tarafından giderilmediğinden ve gümrüklenmiş değer kadar ödeme yapılarak etkin pişmanlık gösterilmemesi ve bu nedenle kanaat oluşmadığından bahisle hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına yer olmadığına karar verilmesi nedeniyle hükmün bozulması gerektiği" hakkında bkz, Y7CD, E. 2008/17862, K. 2011/3281, KT. 04.04.2011; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

suçu[215] gibi suç tiplerinden dolayı açılan davalarda verilen kararların bulunduğu, özel hukuk açısından ise sebepsiz zenginleşme ve alacak davalarına ilişkin kararların bulunduğu görülmektedir. Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararına göre[216], CMK'nın 231/6-c maddesinde düzenlenen "giderilmesi gereken zarar" kavramının, somut, belirlenebilir maddi zarar olduğu nazara alınmalıdır. Yargıtay'a göre, 5237 sayılı TCK'nın 257/1. maddesinde yer alan "mağduriyet", ekonomik zarar ile birlikte diğer bireysel hak ve çıkarların ihlali hallerini de kapsar niteliktedir. Burada kullanılan "kamu zararı" kavramı ekonomik zarar anlamındadır. Zararın somut (maddi) olduğunun ortaya konulması yeterlidir.

6. Kamu Zararının Şartları

Kamu zararının tespiti için öncelikle dört hususun bir arada bulunması şarttır: Fiil, zarar, kusur ve illiyet bağı. Bu dört hususdan üçü 5018 sayılı Kanunda yer almış illiyet bağı ise 6085 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Bu bölümde ilk olarak, fiilden ne anlaşılması gerektiği, hangi fiillerin kamu zararına yol açtığı açıklanmaya çalışılmış, zarar konusunda kavramın anlamı ve kamu zararı ile ilintili bazı kavramların

---

214 Y5CD, E. 2014/2945, K. 2014/7596, KT. 10.07.2014; Y5CD, E. 2011/12833, K. 2012/162, KT. 25.01.2012, Y5CD, E. 2010/6697, K. 2011/3722, KT. 05.05.2011; Y5CD, E. 2013/7726, K. 2013/11720, KT. 03.12.2013;Y5CD, E. 2012/12570, K. 2013/12231, KT. 16.12.2013; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi. İdarenin resmi banka hesaplarındaki paraların kişisel hesaplara aktarılması suretiyle zimmetine geçirilmesinin kamu zararı niteliğinde olduğu ve saymanın tek başına sorumlu olduğu hk; S3D, KT. 22.11.2012, K. 98, 99. (yayınlanmamıştır)

215 İhaleye fesat karıştırma suçunda kamu zararı ilişkisi için bkz; Ersan Şen, Ertekin Aksüt, **Uygulamada İhaleye Fesat Karıştırma Suçları (6459 sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Işığında)**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2013, s. 41, 45. Adli Emanetin 2008/117 sırasında kayıtlı ihale dosyaları ile tüm evrakların dava dosyası ile birlikte kül halinde Sayıştay emekli uzman denetçilerinden oluşacak bilirkişi kuruluna tevdi edilerek yapılan ihalelere ilişkin süreçte Kamu İhale Kanunu ve ilgili mevzuata göre ihaleye fesat karıştırma olarak nitelenebilecek eylemler bulunup bulunmadığı, kamu zararı oluşup oluşmadığı, varsa kimlerin sorumlu olduğu hususlarında ve dosyada mevcut raporda eşik değerin altında kalmak amacıyla işin parçalara bölündüğü şeklindeki isnadı da karşılar şekilde görüş alındıktan sonra sanıkların hukuki durumlarının tayin ve takdiri gerektiği hk; Y5CD, E. 2012/10385, K. 2013/9134, KT. 24.09.2013; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

216 Yar. CGKK, E. 2008/11-250, K. 2009/13, KT. 03.02.2009; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

tanımına yer verilmiş, kamu zararı ile ilgili kusur başta olmak üzere, hizmet kusuru, salt kişisel kusur ve görev kusuru kavramları arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak, illiyet bağından söz edilerek ve kamu zararı ile ilişkisi açıklanmaya çalışılmıştır.

6.1. Fiil

Kamu zararında sorumluluğun söz konusu olabilmesi için ortada hukuka aykırı bir fiilin bulunması gerekir. Diğer bir ifadeyle bir kimsenin haksız fiil sorumluluğu[217] için ortada kişi tarafından işlenmiş fiilin varlığı şarttır. Kendisine kamu zararı atfedilen kamu görevlisinin fiili yoksa kamu zararından sorumlu olduğu da söylenemez.

"Fiil, bir insanın yapma veya yapmama tarzında iradi davranışıdır"[218]. Fiil, duruma göre bazen aktif hareket şeklinde olabileceği gibi bazen de hareketsiz kalma şeklinde olabilir[219]. Fiil kavramını sadece aktif eylemler niteliğindeki hareketler olarak nitelendiren de vardır[220]. Nitekim, Eren'e göre; davranış kavramı, hem fiili hem de hareketsiz kalmayı da içine aldığından, fiil yerine davranış kavramının kullanılmasında yarar vardır. Bu bağlamda davranış kavramını da olumlu ve olumsuz olarak ikiye ayırmak mümkündür.

---

217 Haksız fiil sorumluluğunun temelleri için bkz;, Thomas Atkins S., **The Foundations of Legal Liability: A Presentation Of The Theory and Development of the Common Law**, vol. 2 (Northport: Edward Thompson, 1906, s. 454; Lewis N. Klar, **Tort Law**, 3rd ed., Toronto: Thomson Carswell, 2003, s. 582; Jason W. Neyers, "A Theory O F Vicarious Liability", ***Alberta Law Review,*** 43/2, 2005, ss. 287- 328.

218 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 492.

219 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 492; Nihat Gürsel, "Haksız Eylemin Unsuru Olarak Eylem Kavramı, Özellikle Kaçınma Biçiminde Eylem", ***Yargıtay Dergisi***, Sy. 3, yl. 1977, s. 540; Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 481; Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 12; Gözler, **Hukukun Temel Kavramları**, s. 245; Önen, **Borçlar Hukuku**, s. 125; Erdoğan, **Borçlar Hukuku,** s. 106; Uygur, **Borçlar Kanunu,** s. 296; Kayar, **Borçlar Hukuku**, s. 80; Reisoğlu, **Borçlar Hukuku**, s. 130.

220 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından,** s. 129.

6.1.1. Olumlu Davranış (Hareket)

Davranış, "bir insanın bir şey yapmaya veya yapmamaya ilişkin bilinç denetimine tabi, irade ile yönlendirilen ve irade ürünü olan bir hareket tarzıdır"[221]. Bu davranış olumlu bir hareket olabileceği gibi olumsuz herhangi bir tepki verilmeksizin duyarsız kalma şeklinde de olabilir[222]. Kusur sorumluluğunda zararlı sonucu doğuran sebep, çoğu zaman aktif bir eylemdir. İşte, kamu zararı öncelikle olumlu bir davranış ile ortaya çıkabilir. Gerçekten de kusur sorumluluğunda zararı doğuran sebep, çoğunlukla kamu görevlisinin olumlu bir davranışı şeklinde ortaya çıkar. Bu durum, bazen imza atmak suretiyle olabileceği gibi bazen de ödeme yapılması ile ortaya çıkabilir. Harcama fiili nedeniyle kamu zararının ortaya çıkması başlı başına olumlu harekettir. Gelirin eksik tahakkuk ettirilmesi de kamu gelirinin artışına engel olmak suretiyle kamu zararına sebep olma halidir.

6.1.2. Olumsuz Davranış (Hareketsiz Kalma)

Kamu zararı bazen hareketsiz kalınmak suretiyle de ortaya çıkabilir. Diğer bir ifadeyle; "olumsuz bir insan davranışı ile de işlenebilir"[223]. Olumsuz davranış doktrinde ihmal olarak da adlandırılmaktadır[224]. Bir kamu görevlisi, davranış sergileseydi zarar engellenebilecekse, bu şartlar altında o eylemi yapmama zararı doğuran bir davranış olarak kabul edilmelidir ve kamu görevlisinin ortaya çıkan kamu zararından sorumlu tutulması gerekir. Olumsuz hareket bazen ihale işlemleri

---

221 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 482.

222 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 134.

223 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 485; Eren'e göre, doktrinde menfi davranışa ihmal adı verilmekte ise de bunun yerine konuyu daha iyi ifade eden menfi davranış veya yapmama kavramının kullanılması gerekir. Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 135.

224 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 485.

sırasında ihale komisyonunun yeterince araştırma yapmaması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi, gelirin hiç tahakkuk ettirilmemesi şeklinde de ortaya çıkabilir. Bu anlamda, kamu malının korunması için gerekli tedbirlerin alınmaması, kamu alacağının tahsiline yönelik gerekli işlemlerin yapılmaması, hareketsiz kalma şeklindeki davranışlardır.

6.1.3. Fiil ve Kamu Zararı İlişkisi

Kamu zararına neden olan davranış, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini gerçekleştirirken yaptıkları idarî işlemler ve eylemleri ifade etmektedir. Söz konusu davranış idarî işlem ve eylem yapmak şeklinde olabileceği gibi; idarî işlemi ya da eylemi yapmama şeklinde de olabilir. Burada kamu görevlilerinin kamu zararına sebep olabilecek davranışlarını karar alma, işlem tesis etme veya eylem yoluyla gerçekleştirmesi gerekir.

5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde, "karar" ve "işlem"in bir arada kullanıldığı görülmektedir. Karar, idari işlem[225] ve eylemin tanımı yapıldıktan sonra kamu zararına sebep olabilecek davranışlar[226]; kamu görevlilerinin kamu mallarına verdiği zararlar açısından zimmetle teslim edilen malların gözetimi ve denetimi için "*gerekli tedbirleri kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu almamaları"*[227] şeklindeki davranışlar olabileceği gibi, "*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden*

---

225 "İdari işlem: Kamu gücü kullanılarak, tek yanlı ve icrai niteliğe sahip hukuki tasarruflardır."; Kahraman Berk; "İdari Yargılama Usulü İle Bütünleştirilmiş Olarak Yönetsel Yöntem Yasası", İÜSBE, Doktora Tezi, İstanbul 2004. s. 5. ; (Çevrimiçi) https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp, Erişim Tarihi: 19/07/2020.

226 Çağlayan, **Kamu Zararında Rücu**, s. 89.

227 657 sayılı Kanun'un 12. maddesi Uygulama Yönetmeliği, md. 5/b.

kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri şeklindeki davranışlardır"[228].

Akyılmaz, kamu zararının tanımı içerisinde idari işlem ve karar kavramının ayrı ayrı kullanılmasının bir anlamı olduğunu, buradaki "işlem"in, hukuk alanında değişiklik meydana getiren icraî nitelikteki idarî işlemleri anlatmak üzere; "karar"ın ise, hukuk alanında bir değişiklik meydana getirmeyen, icraî olmayan (hazırlık işlemleri, iç düzen işlemleri, bildirici işlemler gibi) işlemleri ifade etmek üzere kullanıldığını, böylece, kamu zararının sadece idari işlemler yoluyla değil aynı zamanda icrai olsun veya olmasın iptal davasının konusu olmasa bile idari kararlar yoluyla da ortaya çıkabileceğini ifade etmiştir[229].

Öte yandan, Orulluoğlu ise; yürütülmesi zorunlu olmayan, görüş bildiren kararların idareler ve buna dayanılarak gerçekleştirilecek idari işlemler için yol gösterici nitelikte olduğundan bu kararlarda kasıt unsuru olmadığı sürece sorumluluğa gidilmemesi gerektiğini belirtmiştir[230].

Kamu zararına sebep olma bağlamında, idari işlemin idare hukukundaki gibi kesin ve yürütülebilir – icrai- vasfiliğinin bir önemi yoktur. Kamu zararı idari işlemin tesis edilmesi ile ortaya çıkmakla birlikte, sorumluluk açısından hazırlık niteliğindeki işlemleri tesis edenlerin de sorumluluğu olabilir. Bu anlamda icrailik aranmaz. İdarece hazırlık işlemi niteliği taşıyan işlemler üzerine ilgililere/ "ahizlere"[231] yapılan ödeme ile kamu zararı idari işlem hüviyetine bürünür. Uygulamada, kamu zararı

---

228 5018 sayılı Kanun md. 71; Benzer şekilde Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 4. maddesinde "mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal" şeklinde ifade edilmiştir.

229 Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 65; Çağlayan, **Kamu Zararında Rücu**, s. 89.

230 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 69.

231 "Kendisine haksız ödemede bulunulanlar, hesap yargısında "ahiz" olarak adlandırılmaktadır." Süreyya Sakınç, Mustafa Taytak (2016), "Kamu Giderlerinde Etkinliğin Sağlanmasında Hesap Yargılamasının Rolü ve Etkinliği", **Maliye Dergisi,** Sayı: 170, Ocak- Haziran, s. 16.

tespit edildiğinde, sadece "ahizlere" (ilgililere) ödeme yapan değil aynı zamanda ödeme işlemine gelene kadar, işlemin tesisine dayanak alınan hakediş raporlarında, ödeme emrinde imzası bulunan kişiler de sorumlu tutulmaktadır. Burada yapılması gereken şey, ödeme öncesindeki süreçte hazırlık işlemlerinde kasıtlı bir işlem veya karar olup olmadığının ve ilgiliye/ "ahize" yapılan ödemenin evvelinde idari işlemi tesis edecek olan kamu görevlisinin ödemeyi yapıp yapmama konusunda takdir yetkisinin olup olmadığının ortaya konulması gerekir. Eğer idari işlemi tesis edecek olan kamu görevlisinin takdir yetkisi var ve buna rağmen hatalı ya da fazla ödemeyi yapmış ise bu zarardan bizzat kendisi sorumludur. Eğer kamu görevlisinin takdir yetkisi yok ve kendisine sunulan bilgi ve belgeler ışığında ödeme yapmış ise bu durumda bilgi ve belgeyi sunan kişilerin kusurlarına bakılarak müteselsil sorumluluğa gidilmesi gerekir.

Takdir yetkisi, idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu yararını temin etmek maksadıyla idari işlem ya da eylemden beklenen özel amacı gerçekleştirme konusunda denetimin en az olduğu alandır[232].

Kamu zararı ile takdir yetkisi arasındaki ilişki, kamu görevlilerince kamu hizmetinin yerine getirilmesi için hangi idari işlemin ya da eylemin tesis edileceği ile başlar. Şöyle ki, kamu görevlisinin tercih ettiği yol, yöntem ya da sistemin kurumun genel politikaları ile uyumsuz olması halinde tercihleri nedeniyle idarenin zarara uğramasına sebep olduğu ileri sürülebilir.

Nasıl ki "kanun koyucunun iradesinin bir faaliyetin kamu hizmeti olarak görülmesinde kurucu rolü olduğu"[233] kabul edilmiş ise aynı şekilde kamu zararının tespiti konusunda da takdir yetkisi bulunmaktadır. Nitekim, 6172 sayılı Sulama

---

232 Akıllığolu, "**Kamu Yararı Üzerine Düşünceler**", s. 13 -14.

233 Aydın Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,* **Prof.Dr. Lûtfi Duran'a Armağan,** yl. 9, Sy. 1-3, 1988, s. 154.

Birlikleri Kanunu'nda[234], birliklerin idari ve mali denetiminin, her yıl valiler tarafından yapılması yanında, ihtiyaç halinde sermaye piyasasında bağımsız denetimle yetkili kuruluşlar listesinde yer alan bağımsız denetim kuruluşlarınca veya Sayıştay tarafından doğrudan denetlenebileceğine dair hükmün aslında birliklerin denetiminin, hem idarece Valilik yoluyla hem dışardan bağımsız denetim şirketleri yoluyla hem de yasama organı adına Sayıştay tarafından yapılacağını ortaya koymaktadır. Burada bir başka husus da Sayıştay tarafından yapılacak denetimin tarihinin ve zaman aralığının yine Sayıştay'ın takdirine bırakıldığı, bu denetimlere ek olarak Anayasa'nın 160. maddesi gereğince Sayıştay'a görev verilmesi ve bu denetimin kapsamının belirlenmesinin ise yasa koyucunun takdir yetkisi içinde olduğunu ortaya koymaktadır[235].

İdari kararlar bazen tek başına kesin ve yürütülebilir icrai nitelikte kararlar olabileceği gibi, bazen de iç düzen işlemleri ve hazırlık işlemleri niteliğinde olabilir. Örneğin; kamu zararının tahsili amacıyla düzenlenen yönetmelikte, üst yönetici tarafından yapılan değerlendirme sonucu alınan kararın da icrai nitelikte olduğu, bu nedenle alınan karardan üst yöneticinin sorumlu olduğu vurgulanmıştır. Kaldı ki, Akyılmaz'ın da belirttiği üzere, idari kararlar içerisinde kesin ve yürütülebilir icrai nitelikte olmayan idari işlemlerden dolayı da kamu zararı ortaya çıkabilir[236]. Her ne kadar, görüş bildirme, danışma şeklinde verilen idari kararların idareyi bağlayıcı bir yönü bulunmadığından, bu kararlar esas alınarak tesis edilen işlemler nedeniyle kamu zararının tespit edilmesi halinde sorumluluk, görüşü veren kurul veya komisyonun değil bizzat bu görüşten sonra nihai kararı alan kişi, kurul ya da komisyona ait[237] olduğu belirtilmekte ise de kanaatimizce hazırlık işlemi

---

234 6172 sayılı Kanun md. 18.

235 AyM, KT. 22.2.2012, E. 2011/53, K. 2012/27, **RG.** 06.07.2012, **Sy**. 28345.

236 Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 65.

237 5018 sayılı Kanun'un 31. maddesinin 3. fıkrası.

niteliğindeki idari kararlar ile nihai karar arasında illiyet bağı kurulabildiği takdirde (yukarıda idari işlemler için önerilen takdir yetkisi- bağlı yetki ilişkisi dikkate alınarak) hazırlık işlemlerini tesis eden kamu görevlilerinin de sorumluluğuna gidilmelidir.

6.1.4. Kamu Görevlilerinin Etik Dışı Davranışları ve Kamu Zararı

Bir toplumda birey yazılı hukuk kuralları veya icra ettiği fiilin iyi olması nedeniyle bir takım davranışlarda bulunursa[238], benzer şekilde kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında bizzat aktif görev alan kamu görevlileri de aynı saiklerle görevleri başında birtakım davranışlar sergilemesi doğaldır. Ancak burada temel ayrım, bireyin sergilediği tutum ve davranışların sadece kendine yönelik sonuçları ortaya çıkabilmesine karşın, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin ifası sırasında icra ettikleri tutum ve davranışların bütün toplumu etkileyebilmesidir. Kaldı ki bireylerin her zaman yasalara uygun davranması beklendiği halde kamu görevlilerinin yasalara uygun davrandığı kabulü ile hareket edilir.

Kamu zararı açısından etik[239], "kendi kendine hesap verebilirlik biçimi ya da kamu yöneticilerinin davranışlarının iç kontrolü"[240]dür. Etik kavramının temelinde ahlaki düşünceler ve sorumluluk[241] ön plana çıkar. Öte yandan, idare açısından etik, "idarecilerin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını

---

238 Raci Yılmaz, "Etik Sistemleri Ve Kamu Yönetimi Etiği Açısından Görünümleri", ***İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,*** Sy. 30, Mart 2004, s. 29.

239 Etik kavramının birden fazla anlamı bulunmakta olup, çalışma açısından kamu hukuku yönüyle değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

240 Bilal Eryılmaz, Hale Biricikoğlu, "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", ***İş Ahlakı Dergisi,*** C. ,,IV, Sy. 7, Mayıs 2011, s. 34.

241 Seyit Koçberber, "Dünyada Ve Türkiye'de Denetim Etiği", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 68, Ocak – Mart 2008, s. 67.

gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütünüdür"[242]. Tanımdan da anlaşıldığı üzere, "idare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında tarafsızlık, dürüstlük, açıklık, hesap verebilirlik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir."[243]

Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu görevlileri tarafından kamu yararının dikkate alınması, görevin icrasında halis niyet taşınması, mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri ve tutumlara sahip olunması[244] etik ilkelerine uygun hareket etmenin gereğidir. Ancak uygulamada etik kavramının kamu görevlileri tarafından yeterince benimsenmemesi veya farklı saiklerle hareket edilmesi nedeniyle etik dışı davranışların ortaya çıktığı görülür. Özellikle, "kamu görevlilerinin geniş yetkiye sahip olduğu, hesap verebilirlik ilkelerinin zayıf ve etik dışı dürtülerin baskın bulunduğu ortamlarda"[245] yolsuzluğun dolayısıyla kamu zararının daha kolay ortaya çıktığı söylenebilir. "Haksız mal edinme, dedikodu ve aracılar yoluyla iş yürütme"[246] benzeri davranışlar idarede görülen etik dışı davranış şekilleridir. Bu tür etik dışı davranışlar, hem devlet otoritesinin zayıflamasına, hem bireyin idareye, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye bakış açısının değişmesine, hem de toplumda yoksulluğun ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin artmasına, kamu hizmetlerinin finansmanın artmasına, aynı zamanda yüksek enflasyon ve

---

242 Yaşar Uzun, "Kamu İdarelerinde Etik Yönetim", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 80, Ocak - Mart 2011, s. 35.

243 Fuat Canan, "Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi", ***Türk İdare Dergisi***, Sy. 444, yl. 2004, s. 67.

244 Aydın Usta, "Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme", ***Türk İdare Dergisi***, Sy. 468, Eylül 2010, s. 178.

245 Erdoğan Kesim, "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, 18-19 Kasım 2005, s. 274.

246 Ahmet Sayer, Abdulkadir Barutçu, "Kamu İhaleleri Ve Etik Dışı Uygulamalar", ***Dış Denetim Dergisi***, Sy. 2, Ekim – Kasım - Aralık 2010, s. 77.

istikrarsızlık gibi bir takım ekonomik sonuçların ortaya çıkmasına sebep olduğu söylenebilir.[247]

Kamu zararı bağlamında kamu kaynaklarının[248] kullanımı veya yönetimi ile ilgili olarak, verimli, etkili, ekonomik ve etik ilkeler esas alınarak denetim ve incelemeler yapılır ve kamu görevlilerinin işlemleri bu ilkeler yönünden uygun olup olmadığı denetlenir[249].

Bir kamu görevlisinin evinin boyanması işini kurumun temizlik hizmetlerini yürüten özel şirkette görevli üç işçiye yaptırdığı, bu üç işçiden birini mesai saatleri içinde bir tam gün, iki işçiyi ise yarım gün çalıştırdığı, bu işçilere hizmet karşılığı olarak bir miktar para ödediği tespit edilmiştir. Kurum hizmetlerinde çalıştırılması gereken bu işçilerin mesai saatleri içerisinde özel bir işte kullanılması kamu malları ve kaynaklarının kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılmasıdır.[250]"

Kurula yapılan başvurularda kamu kaynaklarıyla hediye verilmesi konusunun özellikle belediyelerde sıkça görüldüğü tespit edilmiştir.[251] Bir belediye başkanının ilçede yapılan düğün ve sünnet törenlerine hediye olarak çeyrek altın götürdüğü, söz konusu altınların parasını belediye bütçesinin temsil ve ağırlama ödeneğinden karşıladığı, bu altınların kimlere, ne zaman ve ne kadar verildiği hususlarına ilişkin

---

247 Uzun, **Kamu İdarelerinde Etik Yönetim,** s. 34; benzer yönde tespitler için bkz; Murat Özdemir, "Kamu Yönetiminde Etik", ***ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi***, C. 4, Sy. 7, yl. 2008, ss. 179-195; H. Serkan Akıllı vd., "Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 89, Nisan Haziran 2013, ss. 5 – 33.

248 Kamu kaynakları, kamuya ait para, mal veya ödenekten oluşur; **Public Governance, Performance and Accountability Act 2013**, md. 8.; (Çevrimiçi) https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00187/Html/Text#_Toc417044786, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

249 Andrew Stuart Podger, **The Role Of Departmental Secretaries: Personal Reflections On The Breadth Of Responsibilities Today**, Published by ANU E Press The Australian National University Canberra ACT 0200, Australia 2009, s. 44.

250 Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 06.05.2009 tarih ve 2009/19 sayılı kararı, **RG**, 16.06.2009, **Sy**. 27260.

251 Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 11.06.2009 tarih ve 2009/23 sayılı kararı; **RG**. 26.06.2009, **Sy**. 27270.

herhangi bir kaydın da mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Kararda, temsil ve ağırlama giderleri kapsamında yapıldığı savunulan bu eylemin kamu hizmetlerinin bir parçası olarak değerlendirilemeyeceği de belirtilmiştir.

Yine Kurulun 23.01.2009 tarihli ve K.2009/1 sayılı kararında[252], "bir otelde yapılan bayi temsilcileri toplantısında toplantı masraflarının, görev yapılan kurumla iş, hizmet ve çıkar ilişkisi içinde bulunanlarca karşılandığı iddiasıyla Kurula yapılan ihbar sonucunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu; bu durumun Yönetmeliğin 15. maddesine göre "*hediye alma yasağı*" kapsamında bulunduğu, ayrıca Yönetmeliğin 20. maddesindeki "*yöneticinin hesap verme sorumluluğu*"na da girdiği yönünde karar vermiştir."

"Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kullandıkları kamu kaynaklarını, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu mallarını, görevleriyle ilgisi olmayacak şekilde kişisel veya özel amaçlar için kullanamaz ve kullandıramazlar." Bu durum hem etik dışı davranış hem de görevi kötüye kullanma kapsamındadır[253].

Konu kamu zararı açısından değerlendirildiğinde ise, nihayetinde kamu zararı somut bir zarar üzerine kurulmuştur. Kamu zararının temelinde hukuk kurallarına uygun hareket edilmemesi nedeniyle idarenin ekonomik kayıplar yaşaması yatmaktadır. Her ne kadar bu zarar daha sonra bizzat sorumlu olan kişinin tespit edilmesi ile telafi edilmeye çalışılsa da, etik dışı davranışların tamamen telafisi neredeyse imkansızdır. "Yönetim sürecinde kararlarda, uygulamalarda, eylem ve işlemlerde kaçınılması gereken davranışlar etik dışı davranışlar olarak

---

252 **RG**. 07.03. 2009, Sy. 27162.

253 Cüneyt Yüksel, "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", Sakarya Üniversitesi, İİBF, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Kasım 2005, ss. 347 - 360.

değerlendirilmektedir."[254] Etik dışı davranışları icra eden kamu görevlileri yine bu davranışları nedeniyle yazılı hukuk kurallarına aykırı faaliyette bulunmuş olur.

Kamu zararının tespit edilmesi halinde bu durum aynı zamanda etik dışı davranıştır. Diğer bir ifadeyle her kamu zararı aynı zamanda etik ihlali de barındırır.

Özellikle "Sayıştay denetimleri sırasında karşılaşılan ve kamu zararına yol açabilecek etik yönetim anlayışına aykırı tespitlerin denetim bulgu ve önerileri olarak denetim sürecinde üst yönetime sunulması, oluşacak zararın büyümeden telafi edilmesine ve gerekli iyileştirici çalışmanın yapılmasına katkıda bulunacaktır."[255]

İdarece iç denetim yoluyla veya Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde kamu zararı olduğu kesinleşen maddi zararların yanında maddi zarara konu fiilin aynı zamanda etik ihlali yönünden kısa bir değerlendirmesi yapıldıktan sonra gerek görülmesi halinde durumun Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bildirilmesi yönünde düzenleme getirilebilir. Aynı zamanda kişi hakkındaki kamu zararı kesinleşmiş ise, "somut olayın durumuna ve fiilin ağırlığına göre kınama kararı[256] ve bu kararın ulusal gazetelerde ilan edilmesi, böylece kamu kaynaklarının sahiplerinden özür dilenmesi, kamu zararına yol açan benzer eylemlerin tekrarlanmaması veya olaydaki kusurun derecesine göre mali karar, işlem veya eylemlerden el çektirilmesi yönünde idari yaptırımlar[257]" uygulanabilir.

---

254 Halil Saylı, Duygu Kızıldağ, "Yönetsel Etik Ve Yönetsel Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz", ***Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,*** C. IX, Sy. 1, s. 235.

255 Uzun, **Kamu İdarelerinde Etik Yönetim,** s. 49.

256 Uygulamada hakimin hukuka aykırı eylemi kınaması ve bu kararın gazetede ilan edilmesi veya hukuka aykırı eyleme neden olan kişinin özür dilemesi şeklinde uygulanmaktadır. Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 791.

257 Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 77.

6.2. Zarar

Sorumluluktan söz edebilmek için, öncelikle bu sorumluluğa neden olan bir zararın varlığı şarttır[258]. Zarar sözlükte "Bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunca, ziyan, mazarrat"[259] olarak tanımlanmaktadır. Hukuki bir ifadeyle; "bir kişinin maddi veya manevi varlığında kendi iradesi dışında meydana gelen azalmalara zarar denecektir"[260]. Geniş anlamda zarar; bir kişinin mal varlığında veya şahıs varlığında meydana gelen eksilme[261]; hukuken korunan maddi ve manevi varlıkların uğradığı tecavüz neticesinde, tecavüz öncesi ve sonrası arasındaki fark[262] olarak tanımlanmaktadır[263]. Zarar, kişinin mal varlığında veya manevi varlığında ortaya çıkan eksilmedir[264]. Zarar, "ziyan, kötü bir hale maruz kalma, nefse, mala, fazl-u şerefe arız olan noksanlık"[265] olarak tanımlanmaktadır.

Zarar "kişinin/kurumun malvarlığında haksız bir surette azalışa yol açması veya bir artışa engel olunmasıdır. Kavram, kişi açısından kişisel zarar, kamu

---

258 Ender Ethem Atay, Hasan Odabaşı, **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Seçkin Yayınları, Ankara 2010, s. 149; A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, C. I, Yetkin Yayınevi, Ankara 2019, s. 335; Savaş Özdağ, "Türk Hukukunda İdarenin Kusursuz Sorumluluğu", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara 1990, s. 45.

259 (Çevrimiçi)http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ad3609f951433.76381448, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

260 Selahattin Bağdatlı, **Hukuk Sözlüğü**, Der Yayınları, İstanbul 2012, s. 480; Akalan, **a.g.m.,** s. 11.

261 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 472; Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 66.

262 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 63.

263 Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi Ankara 2019 s. 522.

264 Bağdatlı, **Hukuk Sözlüğü**, s. 897.

265 Adil Malkoç, **Türk Hukuk Lügatı**, Maarif Matbaası, Ankara 1944, s. 368.

açısından ise kamu zararı/hazine zararı olarak ayrılabilir"[266]. Yukarıda yer verilen tanımlara bakıldığında; zarar kavramının içerisine, maddi zarar; malvarlığındaki azalma, yoksun kalınan kar ve manevi zararlar girmektedir[267].

6.2. 1. Maddi Zarar – Manevi Zarar ve Kamu Zararı

Maddi zarar; "bir kimsenin iradesi dışında mal varlığında uğradığı kayıptır"[268]. Maddi zararların parayla ölçülebilen zararlar olduğu konusunda şüphe yoktur[269]. Maddi zarar; fiilî zarar, yoksun kalınan kar, şahsa verilen zarar, mala verilen zarar, diğer zararlar, doğrudan doğruya zarar, müspet zarar, menfi zarar, somut zarar, soyut zarar olarak çeşitli türlere ayrılırlar[270].

Manevi zarar ise, bir kişinin kişilik haklarına yönelik bir ihlali, yani kişinin duyduğu cismani ve manevi acı, ıstırap, hayat zevklerindeki azalmayı ifade eder[271]. Manevi zarar; "kişinin haysiyetine, vücut tamlığına veya yakınlarına yapılan saldırılar nedeniyle duyduğu bedensel ve ruhsal acı ve üzüntülerdir"[272].

---

266 Doğan Bayar, "Kamu Zararı ve Hesap Yargısı", ***Dış Denetim Dergisi***, Sy. 3, yl. 2, Ocak - Şubat – Mart 2011, s. 39 - 48.

267 Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 522.; Kamu zararı sadece maddi zararı içerdiği için, bu konuda manevi zararı dışarıda tutmak gerekir; Çiğdem Kırca, "Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararından Sorumluluk", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015, s. 158.

268 Günday, **İdare Hukuku**, s. 347.

269 Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 525.

270 M. Reşit Karahasan, **Tazminat Hukuku, Manevi Tazminat**, Beta Basım Yayım, İstanbul 2001, s. 147; S. Sulhi Tekinay, Sermet Akman, Haluk Burcuoğlu, **Türk Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Vedat Yayıncılık, İstanbul 1993, s. 559; Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 477.

271 Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 192.

272 Günday, **İdare Hukuku,** s. 347.

Kamu zararı açısından konu ele alındığında zararın maddi, ölçülebilir olması gerekir. Kamu zararı sadece maddi zararı içerdiği için, bu konuda manevi zararı dışarıda tutmak gerekir[273].

6.2.2. Fiili Zarar ve Kamu Zararı

Maddi zarar bakımından fiili zarar[274], malvarlığının aktifinde bir malın tahrip edilmesi veya kullanılamaz hale getirilmesi, ya da malvarlığının pasiflerinde haksız veya hukuka aykırı bir şekilde idarenin borçlanmasına sebep olunmak suretiyle fiili bir çoğalma nedeniyle oluşan zarardır. Bu bazen idarenin hiç ihtiyacı olmadığı halde ve stoklarda yeteri kadar mal bulunduğu halde yeniden mal alımının yapılması şeklinde olabilir. Fiili zarar durumunda zarar miktarı, malvarlığının fiil öncesi durumuyla fiil sonrası durumu arasındaki değer farkıdır.

Kamu zararı açısından ele alındığında, kamu mallarının kullanılamaz hale getirilmesi nedeniyle o malın güncel değerinin tespit edilmesi sonucu maddi zarar belirlenebilir.

6.2.3. Mahrum Kalınan Kar ve Kamu Zararı

Elde edilebilecek bir kazançtan mahrum kalmayı[275] ifade eden mahrum kalınan kar, daha çok mal varlığının artmasına engel olmaktan kaynaklanır. Her ne kadar idarenin gelirlerinin artmasına engel olma olarak düşünülse de, kar mahrumiyeti bu yönüyle olası bir zarar hesabına dayanır. Kamu zararının tespit edilmesinde olası bir zarar dikkate alınmaz. Ancak idarenin nakit hesabında bulunan

---

273 Kırca, "**Borçlar Hukukunda Soru mluluk**", s. 158.

274 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 515.

275 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 515.

paranın yıllık sabit faizde v.s değerlendirilmemesi halinde elde edilecek faiz gelirinden mahrum kalınması halinde kamu zararından söz edilebilir.

Mahrum kalınan kar, idarenin taşınmazlarının kiralanması v.s konusunda gündeme gelebilir. Şöyle ki; 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediyeye ait taşınmazların kiralanmasına ilişkin hususlarda[276] öncelikle ihale usulünün işletilmesi gerekir. Örneğin; belediyenin iki gayrimenkul var ve daha önceden ihale yapılmaksızın kiracı ile sözleşme imzalanmış olsun. Sözleşme süresi bittikten sonra taşınmazlardan biri için ihaleye çıkılırken diğeri için enflasyon oranında artış yapılarak kiracı ile sözleşme yenilenmesi halinde ihale yapılmaması nedeniyle enflasyon oranı kadar artış yapılan tutar ile ihaleye çıkılması halinde ortaya çıkabilecek rayiç bedel arasındaki fark kadar mahrum kalınan bir gelirden söz edilebilir.

İdarenin birden fazla taşınmazı aynı kapsamda değerlendirerek bir bütün halinde ihale yoluyla kiralaması yerine her bir taşınmaz için ayrı ayrı rayiç bedel tespit ederek ihaleye çıkması halinde aradaki fark da yine idarenin yoksun kalınan gelirine örnek gösterilebilir.

6.2.4. Doğrudan Zarar ve Kamu Zararı

Doğrudan zarar, hukuka aykırı bir fiil nedeniyle idarenin bu fiil yüzünden araya bir başka sebep girmeden görmüş olduğu zarardır. Diğer bir ifadeyle; doğrudan zarar, haksız fiilin ilk neticesi olan zarardır[277]. Kamu zararı bağlamında, zarar ile eylem arasında doğrudan bir ilişkinin varlığı şarttır. Sorumluluk açısından kamu görevlilerinin idari eylemlerinin doğrudan doğruya yol açtığı zararlarla dolaylı olarak yol açtığı zararlar birbirinden ayrılmıştır. Doğrudan zararda fiil ile zarar

---

276 5393 sayılı Kanun md. 18/e ve 34.

277 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 70.

arasındaki illiyet bağı rahatlıkla tespit edilirken dolaylı zararlardan hangilerinin tazmin edileceği, uygun illiyet bağı bulunup bulunmadığı araştırma sonucunda ortaya konulacaktır[278]. Kamu görevlileri dolaylı olarak vermiş oldukları zararlardan kural olarak sorumlu tutulamazlar. Fakat şunu ifade etmek gerekir ki, artık doğrudan ve dolaylı zarar ayırımı önemini yitirdiği kabul edilmekte ve zarar veren fiil ile uygun illiyet bağı kurulabildiği takdirde tüm zararların tazmin edileceği fikri kabul edilmektedir[279]. Dolayısıyla eylem ile zarar arasında bağ kurulabilirse bu durumda kusuru oranında sorumluluğa gidilebilir.

6.2.5. Muhtemel Zarar ve Kamu Zararı

Muhtemel zarar, henüz mevcut olmayan, ilave bir riskin gerçekleşmesi halinde ortaya çıkabilecek zarardır[280]. Risk gerçekleşmediği sürece muhtemel zararın tazminine gerek yoktur. Bu bağlamda, kamu görevlileri, kasıt veya ihmalleri nedeniyle gerçekleşmiş bir zarardan dolayı sorumlu olacağından muhtemel bir zarardan sorumlu tutulamazlar.

6.2.6. Kamu Zararının Ortaya Çıkışı

Kanun koyucu hukuki metinleri genel ve soyut olarak düzenlemektedir. Bu metinleri uygulamakla yükümlü olan kamu görevlilerinin yorumu ve mevcut olayın durumuna göre hareket etmeleri neticesinde ortaya mali karar, işlem ve eylemler çıkar. Bu noktada uygulayıcıların yorumu nedeniyle kamu zararı ortaya çıkabilir. Öte yandan, yorum farkı nedeniyle kamu zararı olup olmadığı denetlenen açısından söz

---

278 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 517.

279 Haluk Tandoğan, **Mukayeseli Hukuk, Hususiyle Türk - İsviçre ve Alman Hukuku Bakımından Üçüncü Şahsın Zararının Tazmini**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1963, s. 9, 10.

280 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 518.

konusu olduğu gibi, denetleyen için de olabilir. Bu durumda, yorum farkının kaynağına ve kişilerin iyiniyetlerine bakılmalıdır. Kamu zararının tespit edilmesi halinde bu işlem ve eylemin iyiniyet kuralları[281] çerçevesinde yapılıp yapılmadığının ortaya konulması gerekir. Eğer kamu görevlisi daha önce gerek Sayıştay denetimleri sonucu ortaya çıkan durumları, gerekse yargı kararlarındaki içtihatları takip etmek suretiyle yorumla bir sonuca ulaşmış ise artık kamu görevlisinin hatalı yorumundan kaynaklanan bir kamu zararının varlığından söz edilemez. Diğer taraftan, bu sonuca ulaşırken kamu görevlisinin yapmış olduğu kamu hizmetinin önem ve özelliği de göz önünde bulundurularak asgari özen ve dikkati gösterip göstermediğinin ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu görevlisinin görevinin gereklerini yerine getirme konusunda kasıt, hata veya ihmalinin varlığının ispat edilmesi gerekir.

Anayasanın 129. maddesinde; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları düzenlenmiştir. Kamu zararından söz edebilmek için öncelikle kamu görevlisi tarafından tesis edilen mali karar, işlem veya eylemin hukuki düzenlemelere aykırı olduğunun ortaya konulması gerekir. "Mevzuata aykırılık teşkil etmeyen mali karar, işlem ve eylemler nedeniyle bir zarar meydana gelse"[282] de sorumlulara atfedilecek bir kamu zararından söz edilemez. Mevzuata aykırılık hususu sadece kanunlarla sınırlı tutulmadığından, kamu görevlisinin fiilinin idarelerin genel düzenleme yapma yetkisi nedeniyle ortaya çıkan hukuki metinlere de uygun olması gerekir. Diğer bir ifadeyle fiilin hukukun kaynaklarından herhangi birine aykırı olması yeterlidir[283].

Kanunda açıkça kamu görevlilerinin takip etmek zorunda olduğu belirtilen Sayıştay ve Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararlarına aykırı mali karar, işlem

---

281 İyiniyet kuralları hakkında bkz; Halil Akkanat, **Türk Medeni Hukukunda İyiniyetin Korunması**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2010.

282 Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 60.

283 Ahmet Kılıçoğlu, **Borçlar Hukuku, Genel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 196.

ve eylem yapılması halinde ortaya bir kamu zararı çıkmış ise bu zarardan içtihatları takip etmeyerek yanlış yorumlayan kamu görevlisi sorumludur. Çünkü özellikle Sayıştay İçtihadı Birleştirme Kararları, kamu mali yönetiminde önem arz etmekte olup[284], uygulamaya yön verdiğinden dolayı kamu görevlileri tarafından bizzat takip edilmelidir. Yine kamu görevlisinin ifa ettiği görevden dolayı takip etmek zorunda olduğu mevzuatın bilinmemesi de 5018 sayılı Kanunun 71. maddesindeki "ihmal" yoluyla kamu zararına sebep olma olarak değerlendirilebilir ve kamu görevlisinin mali sorumluluğuna gidilebilir[285].

Kamu mali yönetiminde bir ödemenin yapılabilmesi için mutlaka yasal dayanağının bulunması gerekir[286]. Ayrıca ödeme yapmaya yetkili kişiler tarafından ödeme yapılması gerekir. İmza yetkisi olmadığı halde harcamalara imza atılması[287] nedeniyle kamu zararı ortaya çıkabilir. Uygulamada idarelerce mevzuatta yeri olmadığı halde ödemelerin yapıldığı görülmektedir. Mevzuatta öngörülmediği halde ödeme yapılması halinde kamu zararı gündeme gelir. Bu daha çok kamu personeline yapılan ödemelerde ortaya çıkabilir. Ancak mevzuatta öngörülmediği halde ödeme yapılması ifadesi, kamu zararının tespiti için denetim yapanlara takdir yetkisi tanıyan bir durumdur[288]. Dolayısıyla mali kontrol alanındaki kurallara uymadan harcamalar yapılması[289] kamu zararı niteliğindedir.

Bilindiği üzere, "bütçeden yapılacak harcamalarda süreç; harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi ile hak sahibine ödeme yapılması ile son

---

284 Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 61.

285 Çöker, **Sayıştay Denetimi ve Kamu Zararı**, s. 13.

286 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 91.

287 Code Des Juridictions Financières, Article L313-3.; (Çevrimiçi), https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249&idArticle=LEGIARTI000006358000&categorieLien=id, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

288 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları**, s. 47.

289 Code Des Juridictions Financières, Article L313-1.

bulmaktadır"[290]. Dolayısıyla gerçekleştirilen giderlerle ilgili olarak yapılan ödemenin "mevzuata uygun olmamasından dolayı ortaya çıkan kamu zararlarından harcama yetkilileri mali olarak"[291] sorumludur.

Danıştay'a göre[292]; "mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması" kuralı kamu zararını da kapsamaktadır. Mevzuatta öngörülmeyen bir ödeme yapılması nedeniyle oluşan kamu zararının 5018 sayılı Kanun kapsamında olduğu oysa mevzuatın öngördüğü bir ödemenin yapılması sırasında hataya düşülmesine ilişkin hususlarda 5018 sayılı Kanun hükümleri yerine idare hukuk ilkeleri doğrultusunda tıpkı 5018 sayılı Kanun öncesinde olduğu gibi Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 günlü, E. 1968/8, K. 1973/14 sayılı kararının uygulanması gerektiğinde duraksama bulunmamaktadır.

Sayıştay kararlarına bakıldığında; İl Özel İdaresi İl Genel Meclisi üyelerine fiilen toplanmadıkları günler için ödenen huzur hakkının kamu zararı niteliğinde olduğu[293], belediye sınırları içerisinde dizi çeken ekibin yemek ve konaklama giderinin belediye bütçesinden karşılanamayacağı[294], ilgili belediyece belediyeyi ziyaret eden diğer belediye başkanlarına Belediyeler Birliği adına hediye edilmek üzere kitap satın alınmasının kamu zararı niteliğinde olduğu[295], belediye zabıta ekiplerine görevlerini yerine getirirken güvenlik sağlayan emniyet hizmetlerine

---

290 (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/sayistay2007kararlar.pdf.; Erişim Tarihi, 15.05.2016.(Bu kararlar internet sitesinden kaldırılmıştır.)

291 S2D, KT. 07.07.2011, K. 34854.(yayınlanmamıştır)

292 D2D, E. 2010/1471, K. 2010/2465, KT. 22.01.2011; D2D, E. 2008/1621, K. 2011/735, KT. 22.02.2011; D2D, E. 2011/8402, K. 2011/4181, KT. 07.10.2011; D2D, E. 2011/3675, K. 2011/5032, KT. 28.10.2011; D2D, E. 2011/245, K. 2011/1164, KT. 16.03.2011; D2D, E. 2011/1891, K. 2011/2478, KT. 13.06.2011; D2D, E. 2011/169, K. 2011/1937, KT. 13.05.2011; D2D, E. 2011/146, K. 2011/1165, KT. 16.03.2011; D2D, E. 2011/10531, K. 2011/5633, KT. 21.11.2011, Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

293 S1D, KT. 09.02.2010, K. 750.(yayınlanmamıştır)

294 S2D, 12.05.2011, K. 34803.(yayınlanmamıştır)

295 S3D, KT. 08.10.2009, K. 28.(yayınlanmamıştır)

kumanya verilmesi, emniyetin asli vazifesini ifa ettiğinden kamu zararı olduğu[296], aynı gün yapılan farklı ihtisas komisyonları için ayrı ayrı huzur hakkı ödenmesinin kamu zararı olduğu[297], Vali Konağı ve Makamı için alınan şahsi nitelik arz eden (parfüm güve savar vs) malzeme bedelinin İl Özel idare bütçesinden ödenmesinin kamu zararı niteliğinde olduğu[298] yönünde kararlar verildiği görülmektedir.

Şimdi 5018 sayılı Kanun'da öngörülen kamu zararının ortaya çıkış hallerini inceleyelim.

6.2.6.1. Kamu Kaynağında Artışa Engel Olunması Nedeniyle Kamu Zararının Ortaya Çıkışı

Kamu zararı, kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmali sonucunda kamu kaynağında **artışa engel** olmasıdır. "Kamu kaynağında artışa engel olma suretiyle kamu zararına sebep olma"[299] hallerine "üniversitenin mülkiyetinde bulunan işyerlerini kiralayanlarca (kiracılarca) ödenmesi gereken kira, elektrik ve ceza bedellerinin kendilerinden tahsil"[300] edilmemesi; "kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması; idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması"[301],

---

296 S3D, KT. 20.09.2011, K. 95.(yayınlanmamıştır)

297 S1D, KT. 15.03.2012, K. 10117.(yayınlanmamıştır)

298 S2D, KT. 23.02.2012, K. 34980; -Vali yardımcısının kaldığı lojmana alınan muhtelif beyaz eşyanın bedelinin idarenin bütçesinden ödenemeyeceği hk; S1D, KT. 25.04.2013, K. 10240.(yayınlanmamıştır)

299 Mustafa Tosun, "Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme", Sosyoekonomi, c. 24, sayı. 30, s. 157.; (Çevrimiçi); https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/23072 Erişim Tarihi: 16.05.2021.

300 STKK, KT. 20.05.2014, K. 39062. (yayınlanmamıştır)

301 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 6.

belediyenin bütçesinden yine belediyeye ait şirkete borç verilmesi ancak bu borç karşılığında faiz alınmaması örnek olarak verilebilir[302].

Kamu zararı kamu "alacağının alınmaması, tahsilatın yapılmaması gibi idarenin malvarlığında olması gereken artışa engel olunması şeklinde" [303] ortaya çıkabilir. Kamu kaynağını oluşturan kalemler kamu idaresinin yönetimi altındaki taşınır ve taşınmaz mallardır. Kamu kaynaklarının, kamu fonlarının yönetiminde meydana gelen ihlaller[304] ve zimmetler, devlet hazinesinin kaynaklarını ve diğer haklarını hazinede tasfiye, tahsilat veya para yatırma kurallarına aykırı biçimde yönetilmesi [305], gelir – gider kuralları ile malvarlığı yönetimi kurallarına aykırı davranılması[306] kamu zararına sebep olabilir.

Öte yandan, varlıkların yönetimi konusunda sorumluluk 5018 sayılı Kanunda 44. – 48. maddeler arasında düzenlenmiş olup, taşınır mallar ile ilgili Taşınır Mal Yönetmeliği hazırlanmıştır. Kamu idaresine ait taşınmazların usulüne uygun olarak kiralanması, satışı veya trampa yoluyla devredilmesi gibi hususlarda kamu zararı olması halinde, "malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler de"[307] sorumludur.

"Kamu mallarının temel özelliklerinden birisinin mala ve tahsisine zarar vermeden kullanma ve kamu malını yararlanmaya hazır durumda tutma

---

302 S3D, KT. 15.04.2010, K. 127. (yayımlanmamıştır.)

303 SGKK, KT. 01.10.2013, K. 37678 (hakkında tazmin verilen kişilerin savunmasından alınmıştır)

304 (Çevrimiçi), http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

305 Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria, Artículo 177; (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

306 Code Des Juridictions Financières, Article L. 313-4.

307 5018 sayılı Kanun md. 48/3.

gerekliliğidir."[308] Bu özelliğin bir sonucu olarak taşınır malların idaresi ve korunması hususunda kamu idarelerine özel görev verilmiştir[309]. Devlete ait taşınır malların muhafazasından sorumlu kamu görevlileri tarafından taşınır mala zarar verilmesi ve ortaya bir kamu zararının çıkması halinde, 657 sayılı Kanunun 12. maddesi hükümleri ve bu madde uyarınca hazırlanan yönetmelik[310] hükümleri yerine 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi uyarınca düzenlenen yönetmelik[311] hükümlerinin uygulanması gerekir.

Sayıştay kararlarına bakıldığında, belediye bütçesinden satın alınan cep telefonlarının taşınır kontrol yetkilisi tarafından kayıt altına alınmadığı gibi personele dağıtıldığına da dair tutanakların düzenlenmediği, depoda da bulunmadığı tespit edildiğinden bütçeden ödenen tutarın kamu zararı adı altında tahsili gerektiği[312], sabit telefon ve telsiz imkanı olan belediye çalışanlarına ayrıca cep telefonu tahsis edilmesinin hem savurganlık olduğu hem de kamu zararı niteliğinde olduğu[313] yönünde kararlar mevcuttur.

---

308 Aydın Gülan, **Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri,** Lamure Yayınları, İstanbul 2008, s. 221.

309 5018 sayılı Kanun'un 48. maddesinde göre; "*Kamu idareleri, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumludurlar. Taşınırların özelliğinden veya olağan kullanımından kaynaklanan yıpranma ile usulüne uygun olarak belirlenen firelerden dolayı sorumluluk aranmaz. Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur. Kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlüdür.*" Yine, Taşınır Mal Yönetmeliğinin 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, "*kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar*"

310 Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik.

311 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

312 S2D, KT. 17.02.2011, K. 34717.(yayınlanmamıştır)

313 S3D, KT. 14.04.2011, K. 180.(yayınlanmamıştır)

İdarenin gelirlerini toplamakla yetkili görevliler sorumluluklarını yerine getirirken mevzuata uygun işlem tesis etmekle yükümlüdürler. İdarenin gelirlerinin[314] tarh, tahakkuk veya tahsil işlemleri sürecinde mevzuata aykırı işlem yapılması halinde kamu zararı oluşabilir[315]. Nitekim Genel Vergi Kanunu ve eklerinin hükümlerine göre vergi idarelerine sağlamakla yükümlü olunan beyannamelerin bilerek onaylanmaması veya bilerek yanlış veya eksik bilgi verilmesi[316] kamu zararına sebep olmaktadır.

Burada şunu belirtmekte yarar vardır. Kamu gelirlerinin usulüne uygun tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması halinde sorumluluk bu konuda görevli olan kamu görevlilerine aittir. Diğer bir ifadeyle; 5018 sayılı Kanunda sözü edilen ilgililer sorumlu değildir. Zaten sorumluluk için öncelikle zamanaşımı süresinin geçmiş olması gerekir[317]. Diğer türlü zamanaşımı süresi dolmadan kamu gelirlerinin usulüne uygun tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmadığının tespiti halinde ilgililere başvurulabileceği açıktır.

Öte yandan; 5018 sayılı Kanunda tarh, tahakkuk ve tahsile ilişkin hususlar belirtilmiş ancak tebliğe ilişkin husus düzenlenmemiştir. Oysa kamu gelirlerine ilişkin usulüne uygun tebliğ yapılmaması halinde de kamu zararı oluşabilir. Kanunda

---

314 5018 sayılı Kanun'da 3. maddesinde "*kamu geliri; kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler*" olarak tanımlanmıştır.

315 Kamu gelirlerinin toplanması konusunda sorumluluk açısından 5018 sayılı Kanun'un 38. maddesinde "Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu" başlığı altında özel düzenleme yapılmıştır. Buna göre; "*kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur*."

316 Code Des Juridictions Financières, Article L. 313-5.

317 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 17/1-d.

bu hususun eklenmesinde yarar olduğu belirtilmiş ise de[318], bize göre gerek yoktur. Çünkü tarh için idarece tarhiyat belgesi düzenlenir. Tarhiyat belgesinde tarhiyatın gerekçesi, konusu, tutarı, dönemi v.s bilgiler yer alır. Bu belgeye dayanarak ilgili kişiye tebligat yapılır. Tebligat yapıldıktan sonra tahakkuk aşamasına geçilir. Dolayısıyla idarece tahakkuk aşamasına geçildiği takdirde artık usulüne uygun bir tebligattan söz edilebilir ve eğer kamu zararı oluşmuş ise tahakkuk aşamasında oluşan bir kamu zararı olarak kabul etmek daha doğru olur. Diğer bir ifadeyle, tebligatı tahakkukun ön şartı olarak kabul etmek gerekir. Kaldı ki; tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinde muhasebeleştirme işlemleri bulunduğu halde tebliğde muhasebeleştirme işlemleri yoktur.

Konuya ilişkin Sayıştay kararlarına bakıldığında; kamu gelirlerinin hiç tahsil edilmemesi[319], ihale sonucunda ihaleye konu malın geç teslim edilmesi nedeniyle gecikme cezasının tahsil edilmemesi[320,321,322], işletme hakkı kapsamında idare

---

318 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 90.

319 Yol bozma ücretinin doğalgaz firmasından tahsil edilmemesi hk; S2D, KT. 12.04.2012, K. 34988; cezalı çalışılan sürenin hatalı hesaplanması nedeniyle eksik ceza tahsil edilmesi hk; S4D, 10.01.2013, K. 2.(yayınlanmamıştır)

320 S3D, KT. 25.10.2011, K. 103; benzer yönde İhale işlemleri sonucunda ihale konusu işin süresi içerisinde bitirilmemesi üzerine usulsüz süre uzatımı verilmesi nedeniyle gecikme cezası uygulanmamasının kamu zararı niteliğinde olduğu hk; S3D, 10.02.2011, K. 131; S3D, 31.05.2011, K. 187.(yayınlanmamıştır)

321 İstanbul Üniversitesi Avcılar Sosyal Tesis Yapım İşi'nin zamanında bitirilmemesi nedeniyle gecikme cezası uygulanmamasının kamu zararı niteliğinde olduğu hk; S3D, 10.02.2011, K. 131; (yayınlanmamıştır) Bu karar bize yanlıştır. Çünkü, aynı konuda savunma veren teknik personel sorumluluğun teknik açıdan projeye ve teknik şartnameye uygunluğunun denetiminden ibaret olduğu ileri sürülmüş ise de teknik personelin hakediş ve eklerinde yer alan belgeleri düzenleyen kişiler olduğu gerekçesiyle sorumluluklarına hükmetmiştir. Bize göre bu karar son derece yanlış olup, teknik personele işin tamamlanan kısmı nedeniyle yapılan ödemeler kısmında bir sorumluluk getirilmediği, ayrıca tamamlanan kısım ile ilgili fazla ya da hatalı ödeme yapıldığına dair iddia da ileri sürülmediğinden sübjektif sorumluluk ilkesi gereği teknik personele sorumluluk atfedilemez. Sorumluluk atfedilecekse bu ancak ilgili teknik personelin işin zamanında bitirilmediğini tutanak altına alıp idareye bildirmemesi halinde söz konusu olabilir.

322 Şehir şebeke suyu hattına dahil olmayıp kuyu suyu kullanan ancak kullanılmış suları şehir kanalizasyonu hattı ile uzaklaştırılan atık su abonesi resmi kurumlardan atık su bedellerinin

tarafından kiraya verilen yerlerin kira geliri ile birlikte katma değer vergisinin tahsil edilmemesi[323], madenlerden tahsil edilmeyen idare payı[324], özel idare mülkiyetindeki taşınmazların kirasının tahsil edilmemesi[325], 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca kesilen imar para cezasının tahsil edilmemesi[326][327] kamu zararı niteliğinde olduğu gibi, belediye gelirleri kanun uyarınca alınması gereken eğlence vergilerinin tahakkukunun ve tahsilinin yapılmaması nedeniyle oluşan kamu zararının üst yönetici ve muhasebe yetkilisinden tahsili gerektiği[328], belediye gelirlerinden olan yol harcamalarına katılım paylarının tahakkuk ettirilerek tahsil edilmemesinin kamu gelirinin eksiltilmesi anlamına geldiği, bu yönüyle kamu zararı niteliğinde olduğu[329] yönünde kararlar bulunmaktadır.

6.2.6.2. Kamu Kaynağında Eksilmeye Sebep Olunmasından Dolayı Kamu Zararının Ortaya Çıkışı

Kamu zararı, idarenin malvarlığındaki eksilmeyi ifade eder. Kamu kaynağında eksilmeye neden olma halleri 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde bentler halinde düzenlenmiştir. Kamu zararı bakımından zarar gören, "her zaman idarenin temsil ettiği kamudur"[330]. Eksilme, kiralama usulüne dikkat edilmemesi,

---

tahsil edilmemesinin kamu zararı niteliğinde olduğu hk; S3D, KT. 22.09.2010, K. 47.(yayınlanmamıştır)

323 S2D, 12.05.2011, K. 34803; S3D, KT. 09.02.2012, K. 12; benzer yönde belediyeye ait gayrimenkullerin kiralanması nedeniyle kira sözleşmesinden doğan damga vergisi ile işletme kiralamalarından doğan KDV'nin tahsil edilmemesi hk; S3D, KT. 14.04.2011, K. 180.(yayınlanmamıştır)

324 S3D, KT. 09.02.2012, K. 12.(yayınlanmamıştır)

325 S1D, KT. 15.03.2012, K. 10117.(yayınlanmamıştır)

326 S1D, KT. 15.03.2012, K. 10117.(yayınlanmamıştır)

327 S3D, KT. 14.04.2011, K. 180.(yayınlanmamıştır)

328 S2D, 12.05.2011, K. 34803; S1D, KT. 29.03.2012, K. 10118.(yayınlanmamıştır)

329 S2D, KT. 17.02.2011, K. 34717; S2D, KT. 17.11.2011, K. 34909.(yayınlanmamıştır)

330 Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 66.

imha, kayıp, çalınma gibi konularda kamu yararına aykırı hususların tespit edilmesi halinde de kamu zararı ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmetleri nedeniyle personele maaş, ikramiye, harcırah v.s. gibi ödemelerde bulunduğu gibi, kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla bazen özel sektörden mal ve hizmet satın alma yoluyla özel sektöre de ödemede bulunur. Kamu hizmetleri, idarenin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında, yine 4734 sayılı Kanunun 3. maddesinde yer alan istisna hususları da dikkate alınarak idarece yerine getirilecektir. Yapılan denetimlerde idarece fazla ödenen miktarın sebepsiz zenginleşme hükümleri ile kamu kurumuna iade edilemeyeceği sonucu ortaya çıktığı takdirde, kamu zararından söz edilebilir. Böylece zarardan kamu görevlisinin sorumlu olması gündeme gelir[331].

Sayıştay kararlarında; idarece verilen resmi ilanlarda ilan formatına aykırı hatalı ölçüm nedeniyle fazla ödeme yapılması[332], ihalelerde maliyetlerin hatalı hesaplanması nedeniyle fazla ödeme yapılması[333], kilogram cinsinden alınan motorinin litre cinsine çevrilirken kullanılan yoğunluk miktarının hatalı belirlenmesi nedeniyle daha fazla motorin alınmış gibi ödeme yapılması[334], sözleşmeye konu işin eksik yapıldığı halde tam ödeme yapılması[335], proje kapsamında bedelsiz olarak yapılması gereken kısım için de ayrıca ödenen bedel[336] kamu zararı olarak kabul edilmiştir.

---

331 Kırca, **Kamu Zararından Sorumluluk**, s. 168.

332 S1D, KT. 24.03.2010, K. 9693.(yayınlanmamıştır)

333 S1D, KT. 31.05.2012, K. 10142.(yayınlanmamıştır)

334 S2D, 22.03.2011, K. 34749.(yayınlanmamıştır)

335 S2D, KT. 17.11.2011, K. 34909.(yayınlanmamıştır)

336 S3D, 10.02.2011, K. 131.(yayınlanmamıştır)

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde esas ilke işin yaptırıldıktan sonra ödemenin yapılmasıdır[337]. Ancak 5018 sayılı Kanunun 35. maddesinde belirtildiği üzere, belirli şartlar altında "gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için" [338] "ön ödeme" sistemi düzenlenmiştir. Buna göre, kredi, akreditif ve bütçe dışı avanslarda herhangi bir iş yaptırılmadan da ödeme yapılabilir. Bu durumda diğer şartların varlığı halinde kamu zararı meydana gelecektir.

Bir başka husus ise idarece mal veya hizmet alımı nedeniyle harcamaları tevsik edecek belgelerin temin edilmesi gerekir. Diğer bir ifadeye; idarece yapılan harcamaların fatura karşılığında yapılması, ayrıca bu faturaların da ödeme emri belgesine ekli olarak saklanması gerekir. Ancak ortada faturalandırılmış ödeme bulunmadığı takdirde mal veya hizmet alınmadan ödeme yapıldığında ortaya çıkan bu tutarlar kamu zararı niteliğindedir [339]. Yine sözleşmede belirtilen işçilerin dışında çalışması olmayan işçilere ödeme yapılması[340] kamu zararı olduğu gibi, kamu görevlilerine iş veya görev verilmediği hallerde görev yapmış gibi ödeme yapılması[341], ya da hizmet alınmadığı halde ödeme yapılması[342], kaynak (kredi) aşımının gizlenmesi[343] de kamu zararı niteliğindedir.

---

337 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 79.

338 Ön ödemeye ilişkin ayrıntılı düzenleme için bkz; Ön Ödeme Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, **RG**. 21.01.2006, **Sy**. 26056.

339 S1D, KT. 24.03.2010, K. 9693.(yayınlanmamıştır)

340 S1D, KT. 29.03.2012, K. 10118.(yayınlanmamıştır)

341 Fiilen yapılmayan görevler için döner sermaye katkı payının ödenmeyeceği hk; S2D. KT. 15.01.2013, K. 35069; İl Genel Meclis üyesine toplantılara katılmadığı halde huzur hakkı ödenmesinin kamu zararı niteliğinde olduğu hk; S3D, KT. 09.02.2012, K. 12; idarede görev yapan personele fazla çalışma yapıp yapmadığı tespit edilmeksizin fazla çalışma ücreti ödenmesinin kamu zararı niteliğinde olduğu hk; S2D, KT. 15.12.2011, K. 34937; sürekli işçilere, çalışılmayan hafta ve genel tatil günlerinde yıpranma primi ödenmesinin kamu zararı olduğu hk; S1D, KT. 03.01.2013, K. 10202.(yayınlanmamıştır)

342 Camilerin temizliğinin ihale ile özel şirkete verilmesi sonucunda her bir temizlik işleminde tutanak tutularak ortaya konulması gerektiği halde camilerin bir kısmının temizliği yapılmadığı

Yine, kamu tarafından yapılan transfer niteliğinde harcamalarda da kamu zararı ortaya çıkabilir. Kamu tarafından yapılan sübvansiyonlar ve transfer niteliğindeki harcamalar[344] belirli bir hesapta takip edilir ve daha sonra ilgililere bir rapor halinde sunulur. Bu ödemelerin de bütçe içerisinde cari ve sermaye transferleri başlığı altında muhasebeleştirilmesi gerekir. İşte transfer harcamalarında gerçekleştirilen fazla veya yersiz ödemeler kamu zararı olarak kabul edilir.

Kamu harcamaları öncesinde rayiç bedelin hatalı tespit edilmesi kamu zararına yol açabilir. 5018 sayılı Kanunda amaç; "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını"[345] sağlamaktır. Bunun yolu da kamu harcamaları yapılmadan önce asgari araştırma ve incelemenin yapılması ve piyasada en uygun ve ekonomik fiyatın tespit edilmesidir. Bunun için de rayiç bedelin tespiti gerekir.

Yönetmelikte, rayiç bedel, "*bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedeli*"[346] olarak tanımlanmıştır. Oysa mali mevzuatta rayiç bedel, değerleme gününde bir malın normal alım satım değeridir[347].

---

halde temizlik bedelinin ödenmesi sonucu oluşan kamu zararının tahsili gerektiği hk; S2D, KT. 09.11.2010, K. 34627.(yayınlanmamıştır)

343 Code Des Juridictions Financières, Article L313-2.

344 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 37. maddesinde; sübvansiyon ve transfer harcamaları tanımlanmıştır. Sübvansiyon, "*kamu idareleri tarafından mal ve hizmet üreten işletmelere üretim miktarı, birimi veya mal ve hizmetin değeri esas alınarak yapılan karşılıksız cari ödemelerdir*". Transfer ise, "*kamu idarelerince diğer kamu idarelerine veya diğer kişilere nakit, mal, hizmet veya diğer bir varlık şeklinde karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir*".

345 5018 sayılı Kanun md.1.

346 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 4-g; aynı yönde Taşınır Mal Yönetmeliğinde ise; rayiç bedel; taşınırların değerleme günü ve yerindeki normal alım ve satım değeri olarak tanımlanmıştır.

347 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 84.

Taşınır malların rayiç bedelinin hesaplanmasına ilişkin usul ve esaslar Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, rayiç bedel ile alım sonucu ortaya çıkan fiyat arasındaki oranın en az ne kadar olması halinde kamu zararının ortaya çıkacağı konusunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu noktada fahiş fiyat[348] (aşırı yüksek fiyat) gündeme gelir.

Öte yandan, doğrudan rayiç bedele ilişkin olmamakla birlikte mevzuatta rayiç bedele benzer yaklaşık maliyet[349], tahmin edilen bedel[350] ve uygun bedel[351] gibi kavramların tanımı yapıldığından bu tanımlardan hareketle rayiç bedelin nasıl tespit edileceği de ortaya konulabilir.

Konuya ilişkin Sayıştay; doğrudan temin yoluyla alınan malların rayiç bedellerinin üzerinde satın alındığı, böylece kamu zararına sebep olunduğu, söz konusu alımlarla ilgili piyasa fiyat araştırması yaparak, yaklaşık maliyet cetvelini düzenleyenler ile bu cetveli onaylayanların da sorumluluğa dahil edilmesi gerektiği[352], pazarlık usulü ile yapılan ihalede bazı kalemlerde daha uygun teklifler verilmiş olmasına rağmen yüksek fiyat veren isteklilerden alım yapılması yoluyla kamu zararına sebep olunduğu[353], 4734 sayılı Kanunun 22/b maddesi uyarınca temin edilen hizmetin "piyasa fiyatlarının üzerinde yaptırılması suretiyle kamu zararına sebep olunduğu"[354] yönünde kararlar vermiştir.

Sonuç olarak rayiç bedel konusunda açık ve net bir görüş birliği yoktur. Rayiç bedel, bedeli tespit edilecek olan mal veya hizmetin bulunduğu ortama, mevsime,

---

348 D10D; E. 2001/355, K. 2003/4245, KT. 04.11.2003; Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 85.

349 Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği, md. 3.

350 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, md. 4.

351 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, md. 4.

352 S2D, KT. 23.02.2012, K. 34980.(yayınlanmamıştır)

353 S3D, 31.05.2011, K. 187.(yayınlanmamıştır)

354 S1D, KT. 31.05.2012, K. 10142.(yayınlanmamıştır)

ürünün özel üretim olup olmamasına ve ekonomik şartlara göre değişebilir[355]. Böyle bir durumda da kamu harcaması yapacak olan birimin harcama yapmadan önce asgari araştırmayı yapmak suretiyle ortalama bir fiyat belirlemesi gerekir. Sayıştay denetimlerinde asgari araştırmanın yapıldığı ortaya konulmalıdır.

Rayiç bedel üzerinde ödeme yapıldığı halde herhangi bir şekilde böyle bir ödemenin yapıldığı hukuki işlem sonradan iptal edilir veya sözleşmeden dönülürse verilen bedel kamuya geri verileceğinden artık burada kamu zararı da söz konusu olmayacaktır[356].

Kamu "*idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi*" halinde diğer şartların varlığı ile birlikte kamu zararı ortaya çıkacaktır. Kamu kurumlarında sorumluluk sahibi olan kişilerin görevlerini yerine getirirken, açıkça bu kuruluşun çıkarları ile bağdaşmayan davranışlarda bulunması, kendisinden beklenen denetimlerdeki ciddi eksiklikler nedeniyle, kendi liderlik rolündeki tekrarlanan eksiklikler veya ihmaller nedeniyle kuruluşa ciddi zarar verilmesi[357], görevlerini yerine getirirken, görevlerinin ya da yetkilerinin kullanılmasında, yükümlülüklerine aykırı olarak, başkalarına maddi veya ayni, hazinenin veya ilgili kurumun zararı ile sonuçlanan, adil olmayan bir avantaj sağlanması[358] hallerinde kamu zararı ortaya çıkabilir.

Bazı durumlarda sadece kamu görevlilerine sorumluluk atfedilecek olup, ilgililer sorumlu tutulmayacaktır[359].

---

355 Turguter, **Kamu Zararı Açıklaması**, s. 74; Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 85.

356 Kırca, **Kamu Zararından Sorumluluk**, s. 168.

357 Code Des Juridictions Financières, Article L. 313-7-1.

358 Code Des Juridictions Financières, Article L. 313-6.

359 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 91. Örnek kararlar; Örneğin, idareye ait araç şoförü tarafından trafik hız limitlerine uyulmaması sonucu kesilen idari para cezalarının idarenin bütçesinden

6.3. Kusur

Kusur kavramının tanımına mevzuatta yer verilmemiştir. Konuya ilişkin 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda 49. maddesinde; sorumluluk anlamında "kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar verenin, bu zararı gidermekle yükümlü" olduğu düzenlenmiştir[360].

Kusurun tanımı doktrine ve uygulamaya bırakılmıştır[361]. Yine kusur kavramı üzerinde görüş birliği bulunmadığı gibi, kavramın açık ve net bir tanımının da yapılmadığı görülmektedir. Kusur, "muayyen şartlar altında fertlerden beklenen ortalama hareket tarzına uygun davranmamadır"[362]. Kusur, "hukuka aykırı sonucu istemek (kast) veya bu sonucu istemiş olmamakla beraber hukuka aykırı davranıştan kaçınmak için iradesini yeterince kullanmamaktır"[363]. Kusur, "hukuk düzenin kınadığı, hoş görmediği davranış biçimidir"[364]. Kusur, "hukuk nizamının emrettiği bir ödevi yerine getirmemedeki irade eksikliği"[365] olarak da tanımlanabilir.

ödenemeyeceği, ödenmesi halinde kamu zararı oluşacağı hk; S2D, 22.03.2011, K. 34749; kaza yapan belediye aracına ilişkin masrafların belediye bütçesinden karşılanması sonucu bu masrafın kusuru oranında aracı kullanana rücu edilmesi gerektiği hk; S2D, 22.03.2011, K. 34749; kurum elektrik faturasının zamanında ödenmemesi nedeniyle ödenen gecikme cezasının kamu zararı niteliğinde olduğu hk; S2D, KT. 23.02.2012, K. 34980; idareye ait araçların periyodik muayenelerinin zamanında yaptırılmaması nedeniyle ödenen gecikme zammının idarenin bütçesinden ödenmeyeceği hk S2D, KT. 23.02.2012, K. 34980; S2D, KT. 12.04.2012, K. 34988(yayınlamamıştır.).

360 Akkanat, Çetiner, Kürşat, **a.g.e.,** s. 301.

361 657 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca yapılan düzenleme ile kusurun tespiti idarecilere ve denetim fonksiyonu icra edenlere de verilmiştir.

362 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 45.

363 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 526; Reisoğlu, **Borçlar Hukuku**, s. 136; Kayar, **Borçlar Hukuku,** s. 85; Uygur, **Genel Hükümler**, s. 301; Erdoğan, **Borçlar Hukuku**, s. 109; Önen, **Borçlar Hukuku**, s. 137; Gözler, **Temel Kavramlar**, s. 246.

364 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 551.

365 Henri Deschenaux, Pierre Tercier, **Sorumluluk Hukuku**, (Çev. Salim Özdemir), Kadıoğlu Matbaası, Ankara 1983, s. 49.

Kusur, sorumluluk hukukunun temel kavramlarından biri olarak kabul edilmektedir[366]. Çünkü kusur, zarar ve sorumluluğun bir başkasına yükletilmesini haklı gösteren bir sorumluluk ilkesi ve sebebidir. Hukukta kural olarak zarara zarar gören kişi katlanır. Nitekim bu durum Roma Hukukundan beri "Casum sentit dominus" ilkesi ile açıklanmaktadır[367]. Kusur, zarar gören kişinin zararının bir başkasına yükletilmesine olanak sağlayan haklı bir sebep olarak ortaya çıkmıştır. Burada sözü edilen bir başkası kusurlu davranışı ile zarar görene zarar veren kişidir.

"Özel hukukta asıl sorumluluk sebebi olarak sayılan, hukuka aykırılık şeklindeki objektif unsur yanında, dikkatsizlik, ihmal, kast gibi sübjektif unsurları ihtiva eden kusur, idare hukuku alanında bağımsız, anonim ve asli nitelikte bir sorumluluk sebebi olarak sayılan hizmet kusuru olarak tanımlanmıştır"[368]. Ancak burada şunu da belirtmekte yarar vardır. Gerçek kişilere atfedilen davranışların tezahürü olarak karşımıza çıkan kusur kavramı tek başına idare hukuku açısından tüzel kişilerden oluşan idarenin sorumluluğuna dayanak ve kaynak sayılamaz[369]. İdarenin sorumluluğu anlamında kusur; "idarenin uymak zorunda olduğu belirli kurallara ya da mantıki veya iyi işleyen bir idareden beklenilen ya da idarenin istikrar kazanmış uygulamalarına aykırı davranması yani sergilemek, dış dünyaya yansıtmak zorunluluğu bulunan tutum ve davranışta bulunması,"[370], "idarenin kuruluşunda, düzenlenmesinde ve işleyişinde ortaya çıkan bir bozukluk, aksaklık veya boşluktur"[371]. Yakın zamana kadar idare hukuku, ahlaki yanı da bulunan ve özel hukuka ait bir kavram olan "kusur" kavramına yer vermek suretiyle idari sorumluluk

---

366 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 553.

367 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 553.

368 Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2019, s. 701.

369 Lütfi Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, TODAİ Enstitüsü Yayınları No:138, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s. 11 – 12.

370 Atay, **İdare Hukuku**, s. 701 – 702.

371 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 26.

sebeplerini oluşturmak zorunda kalmıştır[372]. Ancak idare hukukunda kusur kavramı, "bir objektif sorumluluk sebebi olmamış, bilakis idarenin genel ve salt sorumluluğunu sınırlayan teknik bir araç"[373] olarak sayılmıştır. Yine de bu hiçbir şekilde özel hukuktaki sorumluluk anlayışından tamamen bağımsız olduğu anlamına gelmemektedir.

Son dönemde yaşanan gelişmelere bakıldığında, kamu faaliyetlerinin alanın artması, devletin iktisadi alanlara müdahalesi, eşitlik ve dayanışma fikrinin gelişmesi ve yargı kararlarının etkisiyle özel hukuk sorumluluk anlayışı daha da gelişmesi neticesinde "kusur kavramı önemini yitirerek idarenin kusursuz sorumluluğuna"[374] doğru gidişatın olduğu ileri sürülmüştür. Oysa kamu zararı, kusur sorumluluğunu ifade etmek için düzenlenmiştir.

6.3.1. Kast (Dolus)

Kusur kavramının alt bileşenlerinden olan kast (intention, dolus, faute intentionelle), kişi tarafından hukuka aykırı zararlı sonucun öngörülmesi ve istenilmesidir[375].

TCK'nın 21. maddesine göre "*kast; suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir*". Kavramın tanımına göre kastın iki unsurdan oluştuğu söylenebilir. Birincisi, hukuka aykırı neticeyi önceden görme,

---

372 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 24.

373 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 24.

374 Akyılmaz, **Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 17.

375 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 557; Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 528; Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku,** s. 46; Reisoğlu, **Borçlar Hukuku**, s. 137; Kayar, **Borçlar Hukuku**, s. 85; Uygur, **Genel Hükümler**, s. 301; Erdoğan, **Borçlar Hukuku**, s. 109; Önen, **Borçlar Hukuku**, s. 137; Gözler, **Temel Kavramlar**, s. 246.

tasavvur etme[376]; ikincisi ise, hukuka aykırı neticeyi gerçekten isteme, diğer bir ifadeyle hukuka aykırı neticenin meydana gelmesi için iradenin ortaya konulmasıdır. Kasıtta bir irade ve bilinç vardır[377]. Öncelikle, kişinin davranışının genel olarak sonuçlarını önceden öngörmesi ve bilmesi, güçlü tahminlerde bulunması söz konusudur. Ancak ortaya çıkabilecek olan zararın mali boyutunun tam olarak bilinmesine de gerek yoktur. Kasıtta aranan irade kişinin eyleminin sonucunu baştan kabul etmesidir. Bu husus, vasıtasız kast[378] anlamında, hukuka aykırı neticenin açıkça istenilmesi şeklinde olabileceği gibi, hukuka aykırı neticenin doğrudan istenilmemekle birlikte, buna rağmen hukuka aykırı işlem veya eylemin icrasına devam edilmesi (ihtimali kast) şeklinde olabilir. Ancak konu kamu zararı açısından ele alındığında aslında kastın vasıtasız veya ihtimali olup olmamasının bir önemi de yoktur.

Öte yandan bilinç ise, haksız sonucun tezahürü olarak düşünülebilir. Hukuka aykırı mali ve idari işlem veya eylemin kamu görevlisi tarafından tesis edilirken bu işlemin hukuk aleminde hukuk normlarına aykırı olduğunun bilinmesi, hukuka aykırılık bilincinin varlığı aranır. Bu konuda doktrinde tartışmalar bulunsa da ağırlıklı görüş bilincin aranması yönündedir[379].

Kanunlarımızda doğrudan kusurun tanımına yer verilmemekle birlikte[380], 657 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca hazırlanan Yönetmeliğin 3. maddesinin 1.

---

376 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 557.

377 Deschenaux, Tercier, **Sorumluluk Hukuku**, s. 52.

378 Tandoğan, irade unsurunu vasıtasız kast ve ihtimali kast olarak ikiye ayırmaktadır.; Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 47.

379 Hukuk kuralının bilinmemesi durumunda kastın olamayacağını kabul eden görüşler için bkz; Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 48; Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 536; Karahasan, **Tazminat Hukuku**, s. 165; aksi yönde görüş için bkz; Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 530 - 531.

380 Mülga Sosyal Sigortalar Yönetmeliği'nin 49. maddesinde kasıt; "iş kazası veya meslek hastalığına, işverenin bilerek ve isteyerek, hukuka aykırı eylemiyle neden olması hâli" olarak

fıkrasında ise kasdi zararın tanımı yapılmıştır. Buna göre; "kasdi zarar; memurların idare veya kişilere bile bile, isteyerek zarar vermesi halidir".

Yargıtay[381], idarenin hizmet kusuru nedeniyle ödemiş olduğu tazminatın bu zarara sebep olan askerden rücu yoluyla kusuru oranında tahsili amacıyla açılan davada; askerin kasten adam öldürme suçundan cezalandırıldığı, bu nedenle kasten gerçekleştirmiş olduğu eylemden ötürü idareye hizmet kusurunun atfedilmeyeceği ve askerin tazminatın tamamından sorumlu tutulması gerektiğine karar vermiştir. Yargıtay, kamu görevlisinin asgari özen ve dikkati dahi göstermemesini kasıt olarak değerlendirmiştir[382]. Öte yandan, kamu görevlilerinin gerekli araştırma yapmak suretiyle asgari özen ve dikkati sergiledikleri hususlarda dahi kamu zararının ortaya çıkması halinde ise kasıt unsuruna rastlanmadığından kamu zararından söz edilemeyeceğine karar vermiştir[383].

---

tanımlanmıştı. Düzenlemeye göre, zarara neden olan eylemin bilinçli olarak yapılması, kasıt için yeterli olup, sonuçlarının istenip istenmemesi kastı ortadan kaldırmaz.

381 Y4HD, E. 2014/9648, K. 2014/15425, KT. 17.11.2014; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

382 "parayı çelik kasaya koymak yerine hiçbir önlem almadan banko üzerine bırakarak paranın çalınmasına ve kamunun zarara uğramasına sebebiyet verdiğinin anlaşılması karşısında, unsurları itibariyle oluştuğu anlaşılan atılı suçtan hükümlülüğü yerine, "kasıt unsurunun bulunmadığı" biçimindeki dosya içeriği ile uyumlu olmayan yetersiz gerekçe ile yazılı şekilde beraatine karar verilmesinin hukuka aykırı olduğu" hk; Y4CD, E. 2010/13102, K. 2012/10435, KT. 03.05.2012; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

383 Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü tarafından Antalya Aspendos Antik Tiyatrosunda 2006 yılında yapılan 13. Uluslararası Opera ve Bale Festivalinin konaklama, araç kiralanması, nakliye ile ulaşım hizmetlerine ilişkin ihalenin … isimli firmaya verildiği, şikayet üzerine ihalenin Kamu İhale Kurumu tarafından iptal edildiği, festivalin başlamasına kısa bir süre kaldığı için, 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesine göre, doğrudan temin usulüne başvurulduğu, bilirkişi raporuna göre; … firmasından temin edilen otobüslerin maliyetinin muhtelif kaynaklardan temin edilen fiyat ortalamasına yakın olduğu, ödeme emri evrakında imzası ve onayı bulunanlar ile piyasa fiyat araştırma tutanağı belgesini düzenleyen kamu görevlilerinin kusurlarının ve kasıtlarının bulunmadığı ve festival sırasında ihtiyaç kadar otobüs kullanıldığı göz önüne alındığında kamu zararından söz edilemeyeceği hk; Y4HD, E. 2012/14175, K. 2013/12341, KT. 26.06.2013; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

Danıştay ise kasıt unsurunu daha çok disiplin cezasına konu fiillerde değerlendirmiştir[384]. Danıştay'a göre bir davranışın etiğe aykırı olarak nitelendirilebilmesi için davranışın kasıt ve ağır ihmal sonucu gerçekleşmesi gerekir[385]. Oysa kamu zararından söz edilebilmesi için etik kurallarına uyulup uyulmamasının bir önemi yoktur. Danıştay'a göre; kastın varlığı için bilmenin yanı sıra bilinen bu hareketin (ve neticenin) istenilmesi [386] de gerekmektedir[387]. Kamu zararının ortaya çıkabilmesi için diğer şartların yanında kasıt unsuru olabilir. Kasıt, kamu görevlisi tarafından kamu zararına sebep olan fiilin bilerek[388] ve istenerek gerçekleştirilmesidir[389]. Diğer bir ifadeyle kast kavramı, bilerek ve isteyerek gerçekleştirilen davranışları[390] içerir.

Yine Danıştay'a göre idarenin yargı kararlarının hiç uygulamaması veya eksik ve gecikmeli uygulamasının idare yönünden ağır hizmet kusuru oluşturduğu; kararın uygulanmamasında kamu görevlisinin de kişisel kusuru olduğu ve bu

---

384 D12D, E. 2008/539, K. 2010/1039, KT. 23.02.2010, D12D, E. 2007/6622, K. 2010/1405, KT. 12.3.2010.; D12D, E. 2007/5274, K. 2010/2089, KT. 16.4.2010; D12D, E. 2005/6338, K. 7/6082 KT. 12.12.2007; D12D, E. 2007/4460, K. 2007/4863, KT. 06.11.2007; D12D, E. 2007/2587, K. 2010/277, KT. 26.01.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

385 D8D, E. 2007/3840, K. 2008/4360, KT. 11.06.2008; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

386 D12D, E. 2008/539, K. 2010/1039, KT. 23.02.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

387 D12D, E. 2008/2180, K. 2011/502, KT. 07.02.2011; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

388 Orulluoğlu, **Kamu Zararı, s. 72.**

389 Dahiliye uzmanı olarak görev yapan davacının, soruşturma sırasında alınan ifadesinde belirttiği üzere, sakatlık oranının belirlenmesi için konulan D.Millitus Tip II tanısına ulaşmak için, açlık kan şekerinin tetkiklerinin en az iki defa tekrarlanması ve ayrıca tokluk kan şekeri değerine de bakılarak bu teşhisin konulması gerektiğini bildiği halde, hasta yoğunluğundan dolayı ek bir tetkik istemediği dikkate alındığında, davacının görevi dahilinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmediği ve sübut bulan eyleminin sonuçlarını bilme ve isteme ögelerinin eylemde varolduğu, dolayısıyla davacının eyleminin kasıt unsurunu taşıdığı hk, D12D, E. 2008/6008, K. 2011/790, KT. 21.02.2011; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

390 D12D, E. 2010/5352, K. 2012/2, KT. 16.01.2012; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

kusurun kasıt niteliğinde olacağının açık olduğuna karar vermiştir[391]. Öte yandan; kanuna aykırı bir görevin yerine getirilmemesinde kasıt unsuru yoktur[392].

Bize göre; haksız fiil sorumluluğunda kasttan bahsedebilmek için hukuka aykırılık bilincinin olması gerekir. İlk yapılması gereken tespit, hukuka aykırılığın bu gibi hallerde çok farklı şekillerde karşımıza çıkabileceği öngörüsüdür. Bu nedenle, her bir olayın somut durum ve buna uygulanan hukuk kuralı açısından ayrı değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır. Haksız fiil sorumluluğu yönüyle bir bütün olarak ele alındığında, kamu zararından etkilenen kamu olacağından, çoğu zaman kamu zararına sebep olan kişinin bu zararı önleyecek hukuk normunu bilmediği söylenemez. Çünkü kamu zararının öznesi çoğu zaman kamu görevlileridir ve kamu zararından sorumluluk da bizzat kendi sorumluluk alanında tesis edilen mali işlem ve eylemlerle ilgilidir. Dolayısıyla, kamu görevlisi bu mali işlem ve eylemlerin tesisi sırasında görevinin önem ve özelliğinin gerektirdiği şekilde hukuk normlarını bilmediğini söylemesi halinde "ağır" bir ispat yükü[393] altında olmalıdır.

Nitekim Sayıştay'a göre; "yetkisini devretmek suretiyle gerek harcama sürecinin, gerekse gelirlerin tahsili dışında kalan kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalinden de söz edilmesi mümkün bulunmadığı gibi, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi bulunmayan, kasıt söz konusu olmayan ve salt bu haliyle herhangi bir

---

391 D5D, E. 2008/979, K. 2010/3561, KT. 25.05.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

392 D12D, E. 2008/4951, K. 2010/6454, KT. 21.12.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

393 İdari yargıda ispat yükü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Melikşah Yasin, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2015.; Sorumluluğun temelinde kamu fonlarının kaybı ya da eksikliği söz konusudur ve bu durum ihmal karinesine sebep olur. İç hukukta denetimlerde ortaya çıkacak bu husus ile ilgili olarak, ispat külfeti daha doğrusu eylem ile zarar arasındaki illiyet bağı denetçiler tarafından kurulmakta iken, ABD'de karinenin çürütülme görevi kamu görevlisine verilmiştir. Yine Fransa'da Sayıştay tarafından yapılan yargılama sonucunda ortaya çıkan zararın tazmini dışında kusurun tespiti Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

zarar ika etmesi de mümkün olmayan kamu görevlisine mali sorumluluk yüklenmesi mümkün bulunmamaktadır"[394].

6.3.2. İhmal (Culpa)

İhmal, "hukuka aykırı sonucu istememekle birlikte, böyle bir sonucun meydana gelmemesi için şartların gerekli kıldığı özenin gösterilmemesi"[395], iradenin kullanılmaması,[396] çaba sağlanmaması[397]dır.

İhmalin kıstası objektiftir[398]. Diğer bir ifadeyle; bir olayda, ihmalin olup olmadığının tespiti, o olayda normal ve tedbirli bir insandan beklenen hareketin yapılıp yapılmadığına bakılarak yapılır. Kanunda yazılı usullerin izlenmemesi ve hukuk kurallarının emrettiği tedbir veya önlemlerin alınmamış olması ihmalin varlığı için yeterlidir. Burada akla sübjektif kıstasın neden kullanılmadığı sorusu gelebilir. İhmalin tespitinde sübjektif bir kıstas kabul edilmesi halinde her bir maddi olay için ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerektiğinden söz edilebilir. Burada ihmalin varlığı için aranması gereken kriterler; her bir olayda, failin irade ve zeka kudreti, kabiliyeti, fiziki şartlar, o konu hakkındaki bilgisinin dikkate alınması ve failin ihmali olup olmadığının tespitinin yapılmasıdır. Dolayısıyla aslında burada kasıtta olduğu gibi hukuka aykırı neticeyi isteyen ve önleyebilir olduğu halde hareketsiz

---

394 **Sayıştay Kararları**, Sayıştay Kararlar Dizisi: 13, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2008,(Çevrimiçi),https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/sayistay2007kararlar.pdf, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

395 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 558-559, Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 48; Reisoğlu, **Borçlar Hukuku,** s. 138; Uygur, **Genel Hükümler,** s. 301; Erdoğan, **Borçlar Hukuku**, s. 109; Önen, s. **Borçlar Hukuku**, 138; Gözler, **Temel Kavramlar**, s. 246.

396 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 529.

397 Kayar, **Borçlar Hukuku,** s. 85.

398 Reisoğlu, **Borçlar Hukuku,** s. 138; Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 50.

kalarak iradesini o yönde kullanan bir failden söz edilebilir[399]. Ancak günümüzde ihmalin tespiti için objektif kıstas esas alınmaktadır. Bunun sebebi ise, insanların zeka ve irade seviyesinin farklı olması, maharetlerinin farklılık göstermesi, toplumda yaşayan her bir ferdin beşeri ilişkilerinde belli olaylar karşısında bir takım davranış kurallarını sergilemesidir. Bu davranış kuralları da hemen hemen her insanda aynı netice ile sonuçlanan davranış biçimidir. Bu nedenle objektif kıstas ihmalin tespiti için önemli ve gereklidir. İhmalin tespitinde objektif kıstasın kabul edilmesinin bazı neticeleri vardır:

1- Objektif kıstasda aynı şartlar altında herkesten aynı davranışı sergilemesi beklenir.

2- İhmalin tespitinde objektif kıstasın kabul edilmesi bu ölçünün mutlak, sabit ve bütün durumlarda aynı neticeler vereceği anlamına gelmez. Elbette olayın meydana geliş şekli, failin kişisel özellikleri v.s. de dikkate alınacaktır.

3- Objektif kıstas belirlenirken yazılı hukuk kurallarının önemi büyüktür. Ancak duruma göre daha fazla özen gösterilmesi gerekiyorsa, asgari şartları yerine getirmek de kusuru ortadan kaldırmaz.

Öte yandan, Türk hukukunda somut olayın gerektirdiği özenli davranışın nasıl belirleneceği hususunda yol gösterici ölçütler yoktur. Mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 41. maddesinde ihmal kavramının yanında teseyyüp ve tedbirsizlik kavramına da yer vermiş olmasına rağmen, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda ihmal kavramlarına yer verilmemiştir. 657 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca hazırlanan Yönetmeliğin 3. maddesinin 2. fıkrasına göre ihmal sonucu zarar; "*memurların sorumlu oldukları işlere gerekli özeni göstermemeleri veya işleri savsaklamaları sebebiyle idare veya kişilerin zarara uğraması halidir*".

---

399 "Uyanık davranmamak" ya da "önlem almamak" şeklinde ifade edilen ihmali hareket için bkz, D12D, KT. 19.04.2010, E. 2007/6296,K. 2010/2153; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

İhmal, Roma Hukukundan gelen bir ayrımla[400] ağır ihmal ve hafif ihmal olarak iki şekilde incelenebilir[401]. Ağır ihmal; "hukuka aykırı sonucu meydana getiren fiil işlenirken, böyle bir fiil işleyen herkesin göstereceği dikkat ve özeni gösterilmemesidir"[402]. Hafif ihmal ise; "hukuka aykırı fiil işlenirken böyle bir fiili işleyen herkesin değil, dikkatli ve tedbirli bir kimsenin göstereceği dikkat ve özeni göstermemedir"[403].

Yukarıda anlatılan kasıt ve ihmalin birbirleriyle karşılaştırılmasından şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Kasten zarar veren kişi "*bizatihi zararlı sonucun gerçekleşmesinden fayda sağlar*"[404]. Oysa ihmalde, kişi zararlı sonucu istemediğine göre, bu sonucun gerçekleşmesinden de prensip olarak herhangi bir fayda sağlamaz.

Kasıtta, iradenin zararlı sonuca yönelmesine bağlı olarak, zarar veren bu sonucun gerçekleşmesini sağlayacak kolaylaştırıcı davranışlarda bulunur. Kişi zararlı sonucu istediğine göre, bu sonucun gerçekleşmesi için hazırlık yapacak, davranışlarını buna göre ayarlayacak ve zararın gerçekleşmesi üzerinde etken olabilecek koşulları elverişli hale getirecektir. Yani zararın gerçekleşme olasılığını arttırmak isteyecektir[405]. İhmalde ise bir davranışın bilmeden veya unuttuğu için yapılmaması hali mevcuttur.

---

400 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 529.

401 Reisoğlu, **Borçlar Hukuku,** s. 138; Öte yandan, Yine Reisoğlu, yukarıda yer verilen ihmalin türleri arasında derecelendirme yapmak suretiyle ayrıca orta ihmali de eklemekte, Tandoğan ise ihmali şuurlu ihmal ve gayri me'ur ihmal olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 49.

402 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler,** s. 529; Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 562.

403 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 529.

404 Richard A. Posner, "A Theory of Negligence", ***The Journal of Legal Studies,*** Vol.1, 1972, s. 75.

405 Thomas J. Mıcelı, **The Economic Approach to Law**, Stanford University Press, California 2004, s. 75; Mattıaccı G. Darı, **Tort Law and Economics, forthcoming in Economic Analysis of Law: A European Perspective (Hatzis Aritides Edition)**, Cheltenham, Edwar Elgar Publishing, 2006, s. 28, 29.

Yine, kast halinde özensiz davranıştan bahsetmek anlamsızdır. Oysa ihmalde; özenli davranış genellikle zarar verenin önleyici tedbir alması iken, kast halinde davranışın hiç yapılmaması söz konusudur[406].

Son olarak, olayların neredeyse tamamında kasten zarar veren failin zararı önleme hususunda en uygun kişi olma durumu vardır. Oysa ihmalde böyle bir olasılık düşüktür.

Doktrinde Susmuş tarafından, "5018 sayılı Kanunda kamu zararı tanımında yer alan "ihmal" konusu netleştirilerek kanun metninde sadece **"ağır ihmal veya kasıt"** kelimesinin eklenmesi, ayrıca kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunup olunmadığı araştırıldıktan sonra böyle bir durum gerçekten varsa bu sefer de ilgili kamu görevlisinin bu işten kendisinin ya da yakın çevresinin herhangi bir menfaat sağlayıp sağlamadığı da saptanması"[407] gerektiği yönünde öneride bulunulduğu görülmektedir.

Sayıştay açısından kamu zararı anlamında kusurun bileşenleri olan ihmal ve kasıt daha çok kamu görevlisi hakkında adli yargıya suç duyurusunda bulunulması aşamasında önem arz etmektedir. Kamu zararına 5018 sayılı Kanunun 71. maddesindeki ihmal sonucunda sebebiyet verilmişse burada sadece mali sorumluluktan söz edilebilir. Diğer bir ifadeyle; buradan hareketle bir ceza hukuku sorumluluğu söz konusu olmaz[408].

---

406 Kerem Cem Sanlı, **Haksız Fiil Hukukunun Ekonomik Analizi – Hukuk ve Ekonomi Öğretisi**, Arıkan Yayıncılık, Ankara 2007, s. 259.

407 Türker Susmuş, "Kamu Zararı Ve Muhasebe İlişkisi", in **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı**, 25 - 27 Mart 2011, Ege Üniversitesi, İzmir, s. 213.

408 Şahin, **İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi**, s. 124.

6.4. İlliyet Bağı

6.4.1. İlliyet Bağının Tanımı

İlliyet kavramı, genel olarak birbirini izleyen olaylar arasındaki sebep – sonuç ilişkini ifade etmek için kullanılmaktadır[409]. İlliyet bağı ise, "herşeyin bir sebebi olduğu ve aynı koşullar altında aynı nedenlerin aynı sonuçları doğuracağı yönündeki nedensellik ilkesine göre, sebep ve sonuç arasındaki bağlantıdır"[410].

İlliyet bağı hukuki sorumluluk için önemlidir[411]. Çünkü illiyet bağı sorumululuk için asıl şartlardan birisi olup, bu şartın yokluğu halinde şahsın sorumluluğundan da söz edilemez[412].

Doktrinde zarar ile eylem arasında doğrudan bir ilişkinin varlığı aranmıştır. Sorumluluk açısından idari eylemlerin doğrudan doğruya yol açtığı zararlarla dolaylı olarak yol açtığı zararlar birbirinden ayrılmış ve dolaylı zararlardan kural olarak sorumluluktan söz edilemeyeceği ifade edilmiştir[413].

---

409 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 10; Tan, **İdare Hukuku**, s. 473; Günday, **İdare Hukuku,** s. 384; Erdoğan, **Borçlar Hukuku**, s. 112; Erdal Kuluçlu, "Sayıştay Hesap Yargısında İlliyet Bağı Kavramı", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 93, Nisan-Haziran 2014, s. 89.

410 Fatma Didem Sevgili Gençay, "Fransız İdare Hukukunda Sorumlu Kamu Tüzel Kişisinin Belirlenmesi ve Tazmin Yükünün Sorumlular Arasında Paylaşımı", ***Ankara Barosu Dergisi***, 2015/1, s. 203.

411 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 71.

412 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 1; Yüksel Esin, **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, II. Kitap, Esas**, Ankara 1973, s. 245.

413 Esin, **Esas**, s. 245; Tan, **İdare Hukuku**, s. 473.

6.4.2. İlliyet Bağı Teorileri

"Bir zarara yol açabilecek birden fazla"[414] sebebin varlığı halinde "hangi sebebin zarara neden olduğunun"[415] açık ve net olarak ortaya konulması gerekir. Bu bakımdan illiyet bağı teorilerine kısaca değinmekte yarar vardır.

6.4.2.1. Şart Teorisi

Bu teoriye göre, "ortaya çıkan her zarar bu zararın doğması için zorunlu bulunan bütün fiillerle sebep sonuç ilişkisi içerisindedir."[416] Bu açıdan teorinin uygulanması için, zararın ortaya çıkmasını sağlayan bütün şartların aranması gerekir[417]. Sonucu meydana getiren şartlardan herhangi birini gerçekleştiren şahıs, yalnızca bu şartı gerçekleştirmiş olması nedeniyle zararlı sonuçtan sorumludur[418]. Diğer bir ifadeyle, sorumluluk için bu kişinin diğer şartları da gerçekleştirip gerçekleştirmediğine bakılmaz. "Zararlı sonucun şartlarından biri olan failin davranışına, ondan önce var olan bir şart veya onunla birlikte ya da daha sonra gerçekleşen davranış ve yeni şartlar eklense dahi, ilk davranış ile meydana gelen zarar arasındaki illiyet bağı geçerliliğini" [419] korumaktadır.

Hukuka aykırı bir fiil işleyen birisi bu fiilin neden olduğu zarardan sorumlu tutulabilir. Bir kimsenin zararın ortaya çıkmasında herhangi bir fiilinin bulunmaması

---

414 Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

415 Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

416 Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

417 Kılıçoğlu, **Borçlar Hukuku**, s. 213.

418 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 507.

419 Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 507.

halinde mantıklı olarak zarardan sorumlu tutulmaması gerekir[420]. Bu görüş, hukukta sorumluluk doğuran illiyet ile mantıki (doğal) illiyeti özdeş kabul etmektedir[421]. Teoriye getirilen eleştirilerin başında zararla illiyet bağının kurulmasında belirsizliklere yol açabileceği[422] gelmektedir. Zira herhangi bir şekilde uzaktan da olsa bir kimsenin zararın meydana gelmesinde sorumlu tutulma ihtimali bulunmaktadır. Ayrıca, şart teorisi esas alındığında fiil ile mantıklı bir bağı olan bütün zarardan sorumlu tutmak da her zaman adil olmayabilir[423].

6.4.2.2. Uygun İlliyet Bağı Teorisi

Özel hukukta uygulanan teori uygun illiyet teorisidir[424]. Uygun illiyet bağı teorisi, dar anlamda, "bir kimsenin hukuka aykırı fiillerinin sonuçlarından hangi ölçüye kadar sorumlu tutulabileceği sorununu çözümleyen bir sorumluluk teorisidir"[425]. Uygun illiyet bağı teorisi, "somut olayda gerçekleşen türden bir sonucu, olayların normal akışına ve hayat tecrübelerine göre, mahiyeti ve ana temayülü itibariyle meydana getirmeye genel olarak elverişli olan veya bu türden bir sonucun gerçekleşme ihtimalini objektif olarak arttırmış bulunan zorunlu şartla söz konusu sonuç arasındaki bağ"[426] olarak tanımlanabilir. Bu teori, sorumluluğun tespiti ve sınırlandırılması için kullanılabilecek bir teoridir.

---

420 Uygur, **Genel Hükümler,** s. 302; Reisoğlu, **Borçlar Hukuku,** s. 140.

421 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 519.

422 Kılıçoğlu, **Borçlar Hukuku** s. 214.

423 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 519.

424 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 71; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 51; Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 519.

425 Teoman Akünal, **Haksız Fiilden Doğan Zararlarda Denkleştirme Sorunu**, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1977, s. 123.

426 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 52; Uygur, **Genel Hükümler,** s. 302.

Uygun illiyet bağı teorisinde, haksız bir fiilin veya sorumluluğu doğuran bir olayın, hukuki bir değerin ihlalinin ve bu ihlalden doğan zararın uygun sebebi sayılıp sayılmayacağı tespit edilir. Bir zararla fiil arasında uygun illiyet bağı bulunduğunun kabul edilmesi için hayat tecrübelerine göre olayların normal akışında fiilin yapılması ile zararın ortaya çıkacağı sonucuna ulaşılması gerekir[427].

6.4.2.3. Birden Çok Sebep ve İlliyet Bağı

Zarar bazen birden çok sebebin arka arkaya gelmesi ile ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda her bir sebebin arka arkaya etkili olup olmadığının ortaya konulması, daha sonra her bir sebebin önem ve öncelik derecesine göre sorumluluğun tespit edilmesi gerekir[428]. Sebeplerin birleşmesi altında; ortak illiyet, yarışan illiyet ve seçimlik illiyet olmak üzere üç ayrı illiyetten söz edilebilir[429]. Ortak illiyet; hiçbir sebebin tek başına yeterli olmadığı, ancak hepsinin bir araya gelerek zararlı bir sonucun ortaya çıkması halidir[430]. Ortak illiyetin en belirgin hali birden fazla kişinin kusurlu davranışı nedeniyle zararın meydana gelmesinde görülür. Ortak illiyet, kusurlu ortak illiyet ve yalın ortak illiyet olmak üzere iki kısımda incelenebilir[431]. Ortak illiyetin varlığı halinde zarara sebep olan kişiler arasında müteselsil sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Yarışan illiyet ise; birden çok zararlı sebeplerden her birinin zararlı sonucu aynı zamanda birbirinden bağımsız olarak tek başına meydana

---

427 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 519, Önen, **Borçlar Hukuku**, s. 142.

428 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 521.

429 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 83; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 148; Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

430 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 83; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 149; Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

431 Ayrıntılı açıklama için bkz; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 149.

getirebilmesi halidir[432]. Ortak ve yarışan illiyet halinde zarara sebep olan kişiler arasında müteselsil sorumluluk ortaya çıkmaktadır[433].

Son olarak; zararın birden çok sebeplerden sadece birinin fiilen meydana gelmesi nedeniyle ortaya çıktığı ancak bu zararın da hangi fiilden meydana geldiğinin tespit edilmediği durumlarda seçimlik illiyetten söz edilir[434]. Seçimlik illiyette ilke olarak doğrudan sorumluluktan söz edilemez. Çünkü ortada zararlı sonucun hangi sebepten ileri geldiği kesin olarak bilinmediğinden delil yetersizliği söz konusudur[435]. Ancak istisnai haller de mevcut olup, sorumluluktan hatta müteselsil sorumluluktan söz edilebilmesi için iki veya daha fazla kişinin haksız fiile katılmış olması ve meydana gelen zararın gerçek failinin tespit edilememiş olması şartlarının bir arada bulunması gerekir[436].

6.4.3. İlliyet Bağı - Kamu Zararı İlişkisi

Hukukun genel kuralı gereği, bir kamu görevlisinin oluşan kamu zararından sorumlu tutulabilmesi için, zararın kamu görevlisinin fiili sonucunda meydana gelmiş olması gerekir. Kamu görevlisinin hukuka aykırı davranışı ile ortaya çıkan zarar arasında uygun illiyet bağının mevcut olması gerekir[437]. Kamu görevlisinin fiili

---

432 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 158.

433 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 85; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 159; Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

434 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku,** s. 85; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 160; Kuluçlu, **İlliyet**, s. 91.

435 Tandoğan, **Türk Mes'uliyet Hukuku**, s. 86; Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 161.

436 Eren, **Sorumluluk Hukuku Açısından**, s. 163.

437 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 373.

ile kamu zararı arasında bir bağ kurulamıyorsa bu durumda kamu görevlisinin sorumluluğundan da söz edilemez.[438]

Kamu zararı haksız fiil sorumluluğu ilkeleri esas alınarak belirenmiştir. Haksız fiil sorumluluğunun unsurları ise hukuka aykırı bir fiilin varlığı, zarar, kusur ve illiyet bağından oluşmaktadır.

Kamu zararı açısından illiyet bağı incelendiğinde mülga 832 ve 1050 sayılı Kanunlar çerçevesinde kamu zararını (tam karşılığı olmasa da) ifade etmek için kullanılan hazine zararının tespiti için zararın meydana gelmesi yeterli olup, ayrıca kamu görevlisinin kusuru aranmamaktadır. Haliyle kusurun aranmaması demek, illiyet bağının da aranmaması demektir.

5018 sayılı Kanunda illiyet bağı kavramına yer verilmemiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkındaki 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında, 5018 sayılı Kanuna göre mali sorumluluğun şartları arasında mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemle zarar arasında bir illiyet bağının olması gerektiği belirtilmiştir. Nihayet bu husus 6085 sayılı Kanunun 7. maddesinde; "*Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür*." hükmü ile yasal dayanağa kavuşmuştur. Bu hüküm ile Sayıştay hesap yargısında illiyet bağına önem verilmektedir[439]. Dolayısıyla kamu zararının varlığından söz edebilmek için kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile zarar arasında illiyet bağının kurulmalıdır.

Sayıştay yargısında ortaya çıkacak kamu zararının ödettirilmesinde sorumlunun belirlenmesi için hem şart teorisinin hem de uygun illiyet bağı teorisinin

---

438 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 75.

439 Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 67.

uygulanabileceği yönünde görüş mevcuttur[440]. Bu görüşün temelinde, idarenin işlemlerinin karmaşık olması ve bir idari işlemin tekemmülü için bazen birden fazla kişi veya kurul, komisyon benzeri toplulukların katılımı ile belli bir prosedürün izlenmesi gerekir.

Şart teorisinin uygulanması halinde kamu görevlilerince yapılan hatalı ödeme nedeniyle ortaya çıkabilecek kamu zararından, hatalı ödemeye konu ödeme emri belgesinde imzası bulunan harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi ayrı ayrı sorumludur. Nitekim bu husus mülga 1050 sayılı Kanunun uygulanması sırasında kendini göstermiş ve fazla veya yersiz ödemede imzası bulunan herkes müteselsil olarak sorumlu tutulmuştur. Bu bir anlamda kusursuz sorumluluk ilkesinin bir tezahürüdür. Şart teorisine göre üst yöneticiye ait kanunla verilen bir yetki nedeniyle alınan bir kararın alt kademedeki personel tarafından uygulanması nedeniyle kamu zararından alt kademede bulunan personelin de sorumlu tutulması gerekir. Oysa bu durum adil değildir. Alt kademede yer alan personel bağlı yetki içerisinde olup, verilen emrin konusunun adli yargı bakımından suç teşkil etmediği sürece yerine getirilmesi esas olduğundan sorumluluk atfedilmemesi gerekir. Alt kademede yer alan personelin başlattığı işlemler nedeniyle sıralı olarak imzası bulunan kamu görevlileri ya da yöneticilerin kamu zararından sorumluluğu konusunda da öncelikle süreci başlatan ve hatalı işlemi ya da hesaplamayı yapan asıl kamu görevlisinin kim olduğu tespit edildikten sonra süreçte imzası bulunan kişilerin sorumluluklarının ayrı ayrı belirlenmesi gerekir. Ancak uygulamada süreçte imzası bulunan alt kadamedeki personel ile en son imzayı atan yönetici birlikte ve müteselsilen sorumlu tutulmaktadır. Bu uygulama aslında 5018 sayılı Kanunun özüne ve ruhuna da aykırıdır.

İşte bu ve benzeri gerekçelerle uygun illiyet bağı teorisinin kamu zararının tespitinde uygulanması daha doğru olacaktır. Asıl sorumluluk, idari kararı veren ya

---

[440] Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 68.

da hesaplamayı yapan kişidedir. Öte yandan, uygun illiyet teorisinin uygulanması sayesinde kamu mali yönetiminde her bir somut olay karşısında adil ve hakkaniyete uygun karar verme imkanı olacaktır. Özellikle teknik konularda mali sorumluluğun kimde olduğunun tespiti bilirkişi marifetiyle ortaya konulabilir. Bu bağlamda, uygulamaya yön verecek olan Sayıştay denetçileri tarafından uygun illiyet bağının daha ilk aşamada denetim raporlarının hazırlanması aşamasında ortaya konulmasında yarar vardır. Çünkü böyle bir tespit hem yargılama aşamasında ilgili Sayıştay dairesinin yargılama süresini uzatmayacak hem de devamında kendisine sorumluluk atfedilen kamu görevlileri tarafından salt illiyet bağı bulunmadığı gerekçesiyle bir başka kamu görevlisine karşı adli yargıda alacak davası açılmasını önleyecektir. Ayrıca böyle bir uygulama Sayıştay hesap yargısının içtihatlarının gelişmesine de katkı sağlayacaktır.

6.4.4. İlliyet Bağını Kesen Haller

Kamu zararı kamu görevlisinin kararı, işlemi veya eyleminin doğal sonucu değilse, kamu zararının oluşumu için aranan diğer şartlar var olsa bile sırf illiyet bağı kurulmadığından kamu görevlisinin sorumluluğundan söz edilmez.

Sebeple sonuç arasındaki bağın hukuken dikkate alınabilmesi için uygun illiyet bağının olması gerekir. Bazı durumlarda illiyet bağını kesen haller olabilir. Buna doktrinde "uygun olmayan illiyet", "uygun illiyet bağının yokluğu" adı verilmektedir[441]. İlliyet bağını kesen halleri, mücbir sebep, zarar görenin kusuru ve üçüncü şahsın kusuru olarak sıralamak mümükündür. Ayrıca bunlara Yönetmelikte[442] geçen zorunlu haller de eklenebilir.

---

441 Eren, **Sözleşme Hukuku Açısından**, s. 171.

442 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 21/1.

6.4.4.1. Mücbir Sebep – Zorunlu Haller – Beklenmeyen Durumlar

Mücbir sebepler, idarenin hukuki sorumluluğunu kaldıran hallerdir[443]. Mücbir sebep, "umulmadık halin daha çok yoğunluk gösteren halidir"[444]. Mücbir sebep, "evvelden takdir ve tahmini kabil olmayan, menşei tabii, içtimai veya hukuki olması itibariyle failin dışında kalan yani hakiki veya hükmi bir şahsın irade ve fiilinin tamamen dışında kalmış olan ve bu şahıs tarafından önlenmesi mümkün olmayan hadiselerdir"[445]. Bir başka tanıma göre mücbir sebep, "sorumlu veya borçlunun faaliyet ve işletmesi dışında meydana gelen, genel bir davranış normunun veya borcun ihlaline mutlak olarak kaçınılmaz bir şekilde yol açan, öngörülmesi ve karşı konulması mümkün olmayan olağanüstü bir olaydır."[446]

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun 3. maddesinin 30. fıkrasında; "*mücbir sebep, sel, yangın, deprem, çökme, heyelan, savaş hali ile yönetmelikte belirtilen diğer haller*" olarak tanımlanmıştır. Öte yandan mücbir sebep konusuna 657 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca hazırlanan Yönetmeliğin[447] 6. maddesinde; memurların zararlarının tazmin mükellefiyetinin doğması için; zararın mevcut olması, zararın doğrudan doğruya memurun fiilinden doğması ve ayrıca zararın mücbir sebepten hasıl olmaması şartı aranmıştır. Bu,

---

443 Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, s. 948.

444 Haluk Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1981, s. 246.

445 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 3, s. 1719.

446 Eren, **Sözleşme Hukuku Açısından**, s. 171; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 689; mücbir sebep için ayrıntılı bilgi; Yıldızhan Yayla, "İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep", in İdare Hukuku Alanında Sorumluluk, **Sorumluluk Hukukundaki Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, Ankara, 12- 13 Mayıs 1979, ss. 45 – 59; Özer Seliçi, "Özel Hukukta Mücbir Sebep Kavramı ve Uygulanış Tarzı", in İdare Hukuku Alanında Sorumluluk, **Sorumluluk Hukukundaki Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, Ankara, 12- 13 Mayıs 1979, ss. 61 – 69.

447 Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik.

memurların zararları tazmin yükümlülüklerinin doğması için aranan menfi şarttır[448]. Yine Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21. maddesinde de, "*Zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkanı kalmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla üst yöneticiler yetkilidir*." hükmüne yer verilmiştir.

657 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca hazırlanan Yönetmelikteki[449] düzenleme doğrudan mücbir sebebin kamu zararından sorumluluk bakımından illiyet bağını kesen bir durum olarak kabul edilmesi gerektiğini göstermektedir[450]. Akyılmaz'a göre ikinci yönetmelikte[451] yer alan mücbir sebep illiyet bağını kesen haller arasında gösterilmiş ise de, burada tespit edilen bir kamu zararının takip ve tahsili aşamasında ortaya çıkabilecek bir mücbir sebepten söz edilmektedir. Yine ikinci yönetmelikte zorunlu hallerden söz edilmekle birlikte bu hallerin neler olduğu konusunda bir açıklama ya da düzenleme bulunmamaktadır.

Mücbir sebebi açıklayan sübjektif ve objektif teori olmak üzere iki teori vardır. Birincisi, gerekli özene ve dikkate rağmen zararın ortaya çıkmasının önlenmesinin mümkün olmamasıdır[452]. Bu teoride aslolan şahsın durumu ve olaylar karşısında almış olduğu önlem ve tedbirlerdir. Mücbir sebebin varlığı halinde kamu görevlisinin kusurundan söz edilemez[453]. "Kusurun başladığı yerde mücbir sebep,

---

448 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 689.

449 Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik.

450 Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, s. 67.

451 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

452 Eren, **Sözleşme Hukuku Açısından**, s. 175.

453 Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk**, s. 246.

mücbir sebebin başladığı yerde kusur sona erer"[454]. Burada da kamu görevlisi mücbir sebep teşkil edecek bir olaya kendi kusuruyla sebep olmuş ise artık mücbir sebebin varlığından söz edilemez. Bu teori her ne kadar kusursuz sorumluluk ilkesinde uygulanamaz ise de, kamu görevlilerinin kişisel kusurlarının tespiti bakımından uygulanabilir.

İdare hukukunda zorunlu haller yerine zorlayıcı nedenler[455] kavramı kullanılmaktadır. Aynı zamanda mücbir sebep yerine zorlayıcı nedenler kavramının da kullanıldığı görülmektedir[456]. Zorlayıcı neden, "sezilemeyen ve karşı konulamayan bir olay"[457]dır. Yine bir başka tanıma göre, zorlayıcı neden, "kusurdan uzak sezilemeyen, karşı konulamayan ve gerçek olaydır"[458].

Bu bağlamda, zorlayıcı nedenler, önceden kestirilemeyen, önlenme olanağı bulunmayan, kişilerin iradesi dışında gelişen olaylardır. Bu olaylara örnek olarak, yer sarsıntısı, aşırı yağış, deprem verilebilir[459].

Bu ve benzeri gibi durumlarda, hem kişiye hem idareye sorumluluk atfedilemeyeceğinden ortada kamu adına bir zarar olmakla birlikte, bu zarardan ne idare ne de kamu görevlisi sorumlu olur. Diğer bir ifadeyle, zorunlu hallerin varlığı halinde ortaya çıkan zararda idarenin kusursuz sorumluluğundan da söz edilemez[460].

---

454 Eren, **Sözleşme Hukuku Açısından**, s. 185.

455 Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 322.

456 Esin, **Esas**, s. 237; Günday, **İdare Hukuku,** s. 384.

457 Esin, **Esas**, s. 237.

458 A. Pulat Gözübüyük, **Mücbir Sebepler ve Beklenmeyen Haller**, Ankara 1945, s. 96; Esin, **Esas,** 78 nolu dipnottan)

459 Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 322; Günday, **İdare Hukuku**, s. 384.

460 Esin, **Esas**, s. 238; Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 323.

Beklenmeyen durumlar ise zorlayıcı hallerden biraz daha farklıdır. Beklenmeyen durumlar yönetimin eylemi içinde oluşur[461]. Buna en iyi örnek, kamuya ait aracın yolda giderken lastiğinin patlaması verilebilir. Buna göre, şoför, aracın bakımını düzenli yaptırdığı halde lastiğin patlaması nedeniyle ortaya çıkan zarardan hem idare hem kamu görevlisi kusurlu sayılamaz. Ancak burada idarenin kusursuz sorumluluğu devam eder ve bu eylem nedeniyle üçüncü kişilerin gördüğü zarardan kaynaklanan tazminat da idarenin kusursuz sorumluluğu çerçevesinde ödenir. Burada da, bir kamu zararı vardır ancak bu zarardan kamu görevlisi kusuru olmadığından sorumlu tutulamaz. Yine, kamuya ait binada her türlü önlem alınmasına rağmen yıldırım düşmesi veya deprem nedeniyle idareye ait taşınırların zarar görmesi halinde bu zarardan kamu görevlisi sorumlu tutulamaz.

Kamu görevlileri açısından genel olarak değerlendirildiğinde, gerek mücbir sebep, gerekse zorunlu haller ve beklenmeyen durumlar açısından aslolan zararın meydana gelmesinde kamu görevlisinin kasıt ve ihmali davranışlarının olup olmadığı, bu kapsamda bu davranışlarının kaynağının ne olduğunun ortaya konulmasıdır.

6.4.4.2. Zarar Görenin Kusuru

Zarar görenin kusurunun varlığı halinde illiyet bağı kesilir. Zarar görenin kusuru, "aynı şartlar altındaki makul bir insanın kendi menfaati icabı zarara uğramamak için kaçınacağı veya kaçınması gereken bir davranış tarzının niteliği"[462] olarak tanımlanabilir.

---

461 Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s. 323; Günday, **İdare Hukuku,** s. 385.

462 Eren, **Sözleşme Hukuku Açısından**, s. 190; Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk**, s. 2.

Öte yandan, bazen zarar görenin kusuru ile zarar verenin kusurunun birlikte olduğu haller de vardır. Bu gibi durumlarda her bir taraf kendi kusuru oranında sorumlu olur. Zarar verenin sorumluluğu kusurlu sorumluluk olabileceği gibi kusursuz sorumluluk hallerinde de olabilir. Kamu zararı açısından ele alındığında, özellikle kamu görevlilerinin kusuru nedeniyle idarenin ödemiş olduğu tazminatların rücu yoluyla kusuru olduğu ileri sürülen kamu görevlisinden tahsili amacıyla açılan davada, yargı yerince kamu görevlisinin kusurunun bulunmadığı veya idarenin kusursuz sorumluluğuna hükmedildiği takdirde kamu görevlisinin kusurundan söz edilemez ve sorumluluk atfedilemez[463].

6.4.4.3. Üçüncü Şahsın Kusuru

İlliyet bağını kesen diğer bir unsur da üçüncü şahsın kusurunun varlığıdır. Üçüncü şahsın kusurlu davranışı illiyet bağını kesecek yoğunlukta ise sorumluluk üçüncü şahsa atfedilir. Bu husus kamu zararında da ortaya çıkabilir. Örneğin, bir idarede herhangi bir şekilde bir işin veya bir ödemenin zamanında yapılmaması nedeniyle gecikme cezasını ödeyen diğer bir ifadeyle ödeme emrinde imzası olanlar değil, bu ödeme emrine konu gecikmeye bizzat sebep olanlardır. Yine hakedişlerin zamanında ödenmemesinden dolayı idarenin icra masrafları nedeniyle ortaya çıkan

---

463 Adli yargıda açılan bir davada, posta görevlisi olan sanığın, Asliye Hukuk Mahkemesince gönderilen tebligatı muhatap yerine usule aykırı olarak tebligatı almaya yetkisi bulunmayan amcasına vermek suretiyle İ. O. 20.5.2004 tarihli celseye katılmadığı için mahkemece İ.O.'ya yeniden meşruhatlı davetiye çıkarılmasına karar verildiği, bu suretle sanığın usulsüz tebligat eyleminin, hem davetiye giderine hem de yargılamanın yaklaşık 2 ay uzamasına neden olması ve 5237 sayılı Kanunun 257/1. maddesinde sözü edilen kamu zararı ve mağduriyet unsurları yönünden görevde yetkisini kötüye kullandığı iddia edilmekte ise de, somut olayda tebligatın muhatap İ. O. tarafından ertesi gün alınmış olması nedeniyle tebligat geçerli sayılacağından ve tebligata karşın kendi isteği ile duruşmaya katılmaması nedeniyle kişilerin mağduriyeti ya da kamu zararından söz edilemeyeceği, dolayısıyla meydana gelen zarar ve mağduriyet ile sanığın eylemi arasında illiyet bağının bulunmadığından beraatine karar verilmiştir. Karar için bkz; Y4CD, E. 2006/7862, K. 2008/721, KT. 23.01.2008; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

kamu zararından icra masraflarını en son ödeyen kişinin değil hakedişleri zamanında ödemeyen kişiler sorumludur[464].

7. Kamu Zararı - Hizmet Kusuru İlişkisi

Kamu zararı ile hizmet kusuru arasındaki ilişkinin tam olarak ortaya konulabilmesi için idari kusur, kişisel kusur, salt kişisel kusur ve görev kusuru kavramlarının ortaya konulması gerekir.

7.1. İdari Kusur – Kamu Zararı İlişkisi

Sorumluluk hukukunda özel hukuk açısından, "kusurluluk" esastır. İdare hukukunda idari kusurdan söz edilmektedir. "İdari kusur"da bir kusur söz konusu olmakla birlikte, bu kusur özel hukuktaki kusurdan, daha doğru bir ifadeyle "haksız fiilden" ayrı ve bağımsız bir kusur olarak karşımıza çıkar. Bu kusurun idare hukukuna göre anlamlandırılması, yani kapsamının ve sınırlarının idare hukuku esaslarına göre belirlenmesi gerekir[465]. Özel hukuktaki kusur, hukuka aykırılık gibi "objektif" yönü yanında kasıt, ihmal, dikkatsizlik gibi "sübjektif" bir yön de taşımaktadır[466]. İdari kusur ise, "gerçek kişiler için aranan sübjektif unsurlar" bir yana bırakılmakta ve "hizmetin kurulması ve işlemesinde ortaya çıkan olumsuzluklar" bağlamında, yani objektif unsurlarla değerlendirilmektedir[467]. Duran'ın ifadeleriyle, "İdari sorumluluk sebebi olan kusur, esas itibariyle, idarenin

---

464 Y4HD. E. 1985/7369, K. 1985/9399, KT. 14.11.1985, ***YKD.,*** C. 12, Sy. 4, Nisan 1986, s. 510, Y4HD, E. 1980/4-1714, K. 1983/803, KT. 14.09.1983, ***YKD.,*** C. IX, Sy. 11, Kasım 1983, s. 1587-1606.

465 Sarıca, **Hizmet Kusuru ve Karakterleri**, s. 859-860.

466 Zahit İmre, **Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mes'uliyet Halleri**, Akgün Matbaası, İstanbul 1949, s. 401 - 420.

467 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 187; Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 3, s. 1694-1695.

kuruluşunda, düzenlenmesinde ve işleyişinde ortaya çıkan bir bozukluk, aksaklık veya boşluktur. Şöyle ki, idare örgüt ve faaliyetleri, ta baştan iyi düşünülüp planlanmadığı, teşkil ve tanzim edilmediği veya gereği gibi ya da hiç yürütülmediği için, objektif olarak, yani belirli standart ve ölçülere göre yanlış, eksik, yetersiz ve kötü sayıldığından kusurlu görülür"[468].

İdarenin sorumlululuğunun temeli hizmet kusurudur[469]. Uygulamada "hizmet kusuru" kavramı genellikle "idari kusur"u anlatmak için kullanılmaktadır. Bununla birlikte, idari kusur çoğu zaman anonim niteliği dolayısıyla belli bir personele bağlanamayan bir idari aksaklık, yani "hizmet kusuru" olarak ortaya çıkarken; bazen de "anonim" veya "gayri şahsi" nitelik taşımaz ve belli bir personele isnat edilebilen, "faili bilinen hizmet kusurları", yani "görev kusuru" olarak ortaya çıkar[470]. Nitekim Duran'a göre "idare personeli aracılığıyla ve görev kusurları yüzünden dolaylı şekilde değil, kendi idari kusuru sebebiyle asaleten sorumludur."[471]

Fransa'da Duez tarafından yapılan tasnife göre idare hizmetin kötü ve geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde idari kusurlu sayılır[472]. "İdare kural olarak hizmetin kötü işlemesinden doğan zararlardan idari kusur nedeniyle sorumludur"[473].

İdari kusur sonucu devleti zarara uğratanlara, bu zararın rücu edilerek tahsil edilmesi gerekir[474]. Bu zararın rücu edilmemesi halinde ortaya çıkacak kamu zararından kurumun üst yöneticisi sorumludur.

---

468 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 26.

469 Hüseyin Melih Çakır, **Danıştay Kararları Işığında Çerçevesinde Yokluk Teori**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s, 74.

470 Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk**, s. 92.

471 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 27.

472 Paul Duez, **La Responsabilite de la Puissance Publique**, Nouvelle ed., Paris 1938, s. 27.; aktaran; Xavier Delcros, Bernart Delcros, "Fransız Hukuk Sisteminde İdari Sorumluluk Rejimi", (çev: Candan, Turgut, **Fransa ve İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu**), Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No: 39, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984.

473 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 29.

Hizmet kusuru ile kamu zararı arasında dolaylı olarak bağ kurulabilir. Örneğin; idare tarafından, ihalede komisyon üyesi olarak görevlendirilen kamu görevlisi, ihale sürecinde yeteri kadar piyasa fiyat araştırması yapmadığı gerekçesiyle zaman zaman kamu zararından sorumlu tutulmaktadır[475]. Oysa; burada denetçi ya da müfettiş tarafından araştırılması gereken öncelikle; idarece görev ya da sorumluluk verilen kamu görevlisine sorumluluk konusu ile ilgili yeteri kadar eğitim verilip verilmediğini ve bilgilendirme yapılıp yapılmadığını tespit etmektir. Konusunda uzman olmayan kişilerin de görevlendirilmesi idarenin hizmet kusurunu oluşturur ve buradan hareketle ortaya çıkan zarardan bu görevlendirme sonrası gerekli eğitim ve bilgilendirmeyi yapmayan idarecilere aittir. Çoğu zaman bu husus gözardı edilmektedir. Oysa idarece bazen aday memurlar dahi bu tür komisyonlarda görevlendirildiği görülmektedir.

7.2. Kişisel Kusur - Kamu Zararı İlişkisi

"Kişisel kusur kavramı idare hukukuna özgü bir kavramdır"[476]. İçtihatlarla oluşturulan kişisel kusur kavramının tanımı bakımından zaman içinde değişiklikler olduğu ve bu konuda halen bir görüş birliğine varılamadığı görülmektedir. "Kişisel kusur" kavramı, özel hukuktaki "haksız fiil" kavramının idare hukukundaki karşılığıdır. Bu kusurun özelliği ve idare hukukunu ilgilendiren yönü ise, kusur

---

474 İdari kusur sonucu devleti zarara uğratanlara, bu zararın rücu edilerek tahsil edilmesi gerektiğinden, sosyal sigorta prim bildirgesinin geç verilmesi nedeniyle idari para cezası, prim gecikme zammı ve masraf adı altında yapılan fazla ödeme tutarının sorumlulara ödettirilmesine dair karar; D8D, E. 2001/152, K.2002/5155, KT. 08.10.2002; (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/karar/karararamasonuc.asp?id=1339, Erişim Tarihi, 14.11.2019.

475 Van İli Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliğinin 05/04/2016 tarih ve 91587175/659 sayılı; aday hemşire olarak görev yapan kamu görevlisinin piyasa araştırma komisyon üyesi olarak görevlendirildiği, bunun için gerekli araştırmayı yapmadığı, tekliflerin alınması, değerlendirilmesi gibi satın alma süreçlerinde fiilen bulunmadığı, gerekli incelemeleri yapmadan tutanakları imzaladığı, piyasa fiyatlarının üstünde bir maliyetle alım yapılmasına neden olduğu gerekçesiyle müteselsilen kamu zararının ödenmesi istemi hakkındaki yazı.

476 Akyılmaz, **Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 84.; Söyler; **a.g.m.**, s. 564.

sahibi kişinin "kamu görevlisi" sıfatını taşımasıdır. Çünkü haksız fiilin unsuru olarak kabul edilen kusurun faili sadece gerçek kişiler olabilecek iken, idare hukukunda hizmet kusurunun faili bazen hizmeti ifa eden ve gerçek kişi olan kamu görevlisi olabileceği gibi bazen de idarenin bizzat kendisi olabilir. Kişisel kusur hizmetten kolayca ayrılabilen kusurdur[477]. Kamu hizmetinin alanının her geçen gün daha da genişlemesi, bu hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında hem devletin hem de kişilerin zarar görme riskinin artması ile birlikte hizmet kusuru olarak adlandırılan ve anonim kusurun bir anlamda hizmetin ifası sırasında kamu görevlilerinin kusurlarından oluşması, kişisel kusur ile hizmet kusurunu birbirine yakınlaştıran temel sebepler olmuştur[478]. Bu bağlamda, kişisel kusur kavramından ne anlaşılması gerektiğinin ortaya konulmasında yarar vardır.

Hizmet kusuru olarak nitelenemeyen ve hizmetle ilişkilendirilemeyen kamu görevlisinin kişisel kusurlu tutum ve davranışları, "kişisel kusur"u oluşturur ve kural olarak kişisel kusur, kişisel sorumluluğu gerektirir. O halde, kişisel kusur olarak adlandırılan kamu görevlisinin hizmetle, göreviyle, kurumuyla, resmi kimliğiyle doğrudan ya da dolaylı olarak hiçbir ilgisi ve ilişkisi bulunmayan kusuru, hiçbir zaman idarenin sorumluluğuna yol açmamaktadır[479].

İdari kusurun taşıdığı "objektif" ve "anonim" nitelikleri dolayısıyla, bu kusurdan sorumluluk "dolaylı", "üstlenilen", "kanalize edilmiş" ve "başkasının kusurundan doğan" değil, "doğrudan" ve "asli" bir sorumluluktur. Yani idare, "kendi kusuru" nedeniyle ve birincil olarak sorumludur. Bu nedenle, idari kusura dayalı sorumluluk özel hukuktaki "adam çalıştıranın sorumluluğu"ndan da tümüyle

---

477 Kemal Galip Balkar, "Hizmet Kusuru- Şahsi Kusur Mefhumlarını Ayıran Kıstaslar", ***Ankara Barosu Dergisi***, Sy. 3, yl. 1953, s. 296.

478 Akyılmaz, **Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 21.

479 Sait Güran, "İdare ve Ajanının Sorumluluğunun Belirlenmesine İlişkin Düşünceler", **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler II. Sempozyumu**, İstanbul 1982, s. 188.

ayrılmaktadır[480]. Kişisel kusur, "anonim kusur olma vasfından sıyrılıp belli bir kamu görevlisine atıf ve izafe olunabilen bir kusurdur"[481].

Kişisel kusur konusunda Türk doktrini ve uygulamalarında Fransız doktrin ve içtihatlarının etkisi olduğu görülmektedir[482]. Duran'a göre, "...personelin kişisel sorumluluğu, ancak açıkça ve kolayca hizmetten ayrılabilen eylem ve kusurlarından ötürü gerçekleşmiş sayılabilir. Kamu personeli, bilerek ve isteyerek yetkisini kötüye kullanır veya mevzuatta açık ve kesin olarak belirtilen görev ve yetki konusunu ve sorunlarını aşar ya da idarenin işlev alanı dışına çıkarsa, şahsi fiil ve kusur işlemiş ve kişisel mesuliyetine yol açmış olur"[483]. Sarıca, kişisel kusur ve fiile ilişkin tanımlamasında, idare ajanının idari bir vazife sırasında işlediği ancak idari görevi ve kamu hizmeti ile bağdaşmayan ve bunlara aykırı olan fiil ve hareketlerini kişisel kusur ve fiil olarak kabul etmektedir[484]. Kişisel kusur, "idare adına hareket eden bir kamu görevlisinin, idare fonksiyonunun yerine getirilmesi sırasında, kamu hizmetinin yürütülmesi kapsamında keza bir idari görev nedeniyle işlediği ve fakat idari fonksiyon, kamu hizmeti ve idari görevin, kurallarına, gerek ve şartlarına aykırı ve yabancı olan, bu sebeple idareye değil doğrudan doğruya kendi şahsına atıf ve izafe olunan, kişisel sorumluluğunu gerektiren yolsuz bir harekettir."[485]

Onar'a göre, idare ajanının kendisine atıf ve isnat edilebilecek bir kusurun varlığı halinde, yani ajanın kötüniyetle, idareyi veya üçüncü kişiye zarar verecek şekilde davranması veya fiilinin "hizmetten tamamen ayrılabilecek, hizmet icabı sayılamayacak, hizmete yabancı kalacak, hizmet unsurunu veya icrai bir fiilini teşkil

---

480 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 27; Sarıca, **Hizmet Kusuru**, s. 861; Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 3, s. 1687-1690; Ozansoy, **a.g.t.,** s. 188.

481 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları**, s. 46.

482 Özdemir, **Hizmet Kusuru**, s. 147.

483 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 105-106.

484 Ragıp Sarıca, "Şahsi Kusur ve Kıstasları [I]", ***İBD***., Sy. 3, yl. 20, Mart 1946, s. 91.

485 Sarıca, **İdari Kaza**, s. 389.

etmeyecek bir mahiyet arzetmesi" halinde, ajanın kişisel sorumluluğu söz konusu olacaktır[486].

Akyılmaz'a göre, kişisel kusur bir idari kusurdur[487]. Bu görüşe göre; "*kamu görevlisinin görevinden, yetkilerinden, hizmet araç ve gereçlerinden, resmi sıfatından "tam ve mutlak surette" ayrılmış olan eylemlerin neticesi ortaya çıkan; başka bir ifadeyle kamu görevlisinin yerine getirmekle görevli olduğu kamu görev ve faaliyetleri ile herhangi bir ilgisi olmayan ve "herhangi bir kimse" olarak yaptığı kusurlu davranışlarla verdiği zararlar sebebiyle sorumluluğu yine herhangi bir şahıs olarak, Borçlar Kanunu'nun haksız fiil hükümlerine tabidir.*"[488]

Tamamen bağımsız olarak yaptığı eylemler sonucu oluşan zararlar söz konusu kusurun bir idari kusur çeşidi olan "kişisel kusur" olarak kabul edilmemesi gerekir[489]. Böyle bir kusur kamu görevlisinin özel hukuk sorumluluğunu doğuran bir kusurdur. İdari kusur anlamında kişisel kusur, kamu görevlisinin görevi, yetkileri resmi sıfatı ve hizmet araç ve gereçleriyle ilgisi bulunan bir kusur çeşididir[490].

Yargıtay'ın bir kararına göre[491], kamu görevlisinin hakaret eylemi açıkça kişisel kusurunu oluşturur ve hiç bir biçimde görev ile ilişkilendirilemez.

---

486 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, s. 1204-1205.

487 Bahtiyar Akyılmaz, "İdari Yargıda Tam Yargı Davalarının Görünüş Usulündeki Sorunlar", in **İdari Yargı Uygulaması Karşılaşılan Sorunlar,** Panel, 6 Temmuz 2011, Konya Barosu Yayınları, s. 79.

488 Bahtiyar Akyılmaz, vd.; "İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun Teklifine Eleştirel Bakış". ***Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*** 19 / 2 (Nisan 2015): s. 190. 19 nolu dipnottan.

489 Akyılmaz, **Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 21.

490 Akyılmaz, **Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 22.

491 Anayasa'nın 129/5. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13/1. maddesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kusurlu eylemleri nedeniyle oluşan zararlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunda gösterilen biçim ve koşullara uygun olarak idare aleyhine açılabilir. İdare aleyhine böyle bir davanın açılabilmesi, hizmet kusurundan kaynaklanmış, idari işlem ve eylem

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun bir kararına göre, memur veya kamu görevlisi, "...kötü amaç ve niyetle, garez ve husumetle hareket etmesi veya açık ve kesin olan yasa hükümlerini bilerek ve kasten ihlâl etmesi şeklinde tezahür eden ve görev ile yetkilerinden, hizmet araç ve gereçlerinden, resmi sıfatından, tam ve mutlak suretle ayrılabilen; ...işlem ve eylemleri ile verdikleri zararlardan dolayı..." bizzat sorumlu olacaktır[492]. Çünkü bu karara göre, "...böyle durumlarda ve kamu görevlisinin tamamen kendi iradesi ile kasten sebebiyet verdiği zararlarda, eylem ile kamu görevinin yürütülmesi arasında objektif bir illiyet bağının varlığından söz edilemeyeceği kaçınılmazdır. Bu evrede görevden kolayca ayrılabilen ve görev alanı dışında kalan kusurlu eylem ile kamu görevi arasındaki bağ kesilerek salt memurun veya kamu görevlisinin kişisel kusuru söz konusu olmaktadır."

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu'nun 22.10.1979 tarihli içtihadı birleştirme kararına göre, "İdare ajanının ızrar kastıyla, garaz, kin, husumet, kıskançlık, intikam ve benzeri duyguların etkisi altında yaptığı işlem ve eylemlerde kişisel kusurun bulunduğu kuşkusuzdur. Ancak kişisel kusurlar, sayılan bu davranışlar ve benzerlerinden ibaret değildir. İdare adına işlem yapan kamu görevlisinin bunlar dışında, emredici yasa kurallarına ve hukuka açıkça karşı gelme durumları, suç teşkil eden davranışlarında kamu görevlisinin hukuki sorumluluğu için husumet, kin, garaz ve benzeri duyguların etkisi altında hareket etmesi aranmayacaktır. Danıştay'ca verilen yürütmenin durdurulması veya iptal kararlarının yalnızca uygulanmamasının bu kararları uygulamayan kamu görevlilerinin, zararın gerçekleşmesi halinde tazminatla sorumlu tutulması için yeterli olduğu, sorumluluk

---

niteliğini yitirmemiş davranışlar ile sınırlıdır. Kamu görevlisinin, özellikle haksız eylemlerde, Anayasa ve özel kanunlardaki bu güvenceden yararlanma olanağı bulunmamaktadır.; Y4HD, KT. 24.09.2014, E. 2013/18082, K. 2014/12169; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

492 YİBBGKK, E. 1998/4-27, K. 1998/100, TT. 11.02.1998, ***YKD.***, C. 25, Sy. 4, Nisan 1999, s. 447.

için ayrıca kin, garaz ve husumet ve benzeri duyguların etkisi altında hareket ettiklerinin araştırılmasına gerek bulunmadığı kabul edilmiştir"[493].

Anayasa Mahkemesi bir kararında[494] kişisel kusur için şu kıstasları belirlemiştir:

-İşlem, eylem ve kusurların hizmetten açıkça ve kolayca ayrılabilmesi, kötü niyetle üçüncü kişiye zarar vermenin amaçlanması, özel çıkar sağlanması, işlem ve eylemlerde bağışlanmayacak ölçüde ağır kusur bulunması, yetkinin bilerek ve isteyerek kötüye kullanılması ve idarenin görev alanı dışına çıkılması.

Kişisel kusurun ne olduğu ve her bir olayda nasıl ortaya çıktığı idare tarafından tespit edilecektir. Öte yandan, 5018 sayılı Kanun uyarınca ortaya çıkan kamu zararı ile ilgili olarak idarece kişisel kusurun varlığı halinde kamu zararından sorumlu tutulacak olan kamu görevlileri, zararın kendisine isnad edilemeyeceğini ve kusurun kişisel kusurundan ziyade hizmetin işlemesinden, görevin önem ve özelliğinden kaynaklandığını ileri sürmesi halinde idareden beklenen kamu görevlisinin kişisel kusurunun ne olduğunun net olarak ortaya konulmasıdır. Çünkü kişisel kusur idare hukukuna özgü bir kavram[495] olup, Borçlar Kanunu'nun uygulandığı 5018 sayılı Kanunun 71. maddesindeki kamu zararından bu yönüyle ayrılmaktadır.

Kamu zararı yönünden kişisel kusurun tespiti, zarar gören üçüncü şahıs açısından değil, daha çok idare ile kamu görevlisi bakımından kamu zararının rücu edilmesi sırasında önem taşır. Kamu zararı bağlamında, hizmet kusuru ile kişisel kusur ayrımının doğru bir şekilde yapılmaması halinde idarece ödenen her tazminatın

---

493 YİBBGKK, E. 1978/7, K. 1979/2, KT. 22.10.1979, **RG**. 29.11.1979, **Sy**. 16824, s. 56-67.

494 AyM, KT. 25.03.1975, E. 1974/42, K. 1975/62, **RG**. 03.06.1975, **Sy**. 15254; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 697.

495 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku,** s. 697.

bir kamu görevlisine rücu edilmesi gibi bir sorun ortaya çıkabilir[496]. Zira kişisel kusur nedeniyle zarara uğrayan kişi nihayetinde kamu hizmetinin ifası sırasında zarara uğramış olup, uğradığı bu zararın idare tarafından kendisine ödenmesi üzerine idare ile hukuki bağı sona erer. Ancak idare yükümlü olduğu "kamu hizmetinin ifası sırasında"[497] kamu görevlisinin kişisel kusuru "nedeniyle tazminat ödemeye mahkum olduğu olayda"[498] hizmeti yürüten kamu görevlisine kusuru oranında rücu edecektir.

Mevzuatta hizmet kusuru - şahsi kusur ayrımına ilişkin açık ve net kriter bulunmadığından, bu sınırı çizmek de mahkemelere kararlar yoluyla ve bu kararların yorumlanması yoluyla doktrine düşmektedir[499].

Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesinde, kamu görevlilerinin görevleri sırasında idareye vermiş oldukları zarardan sorumlu tutulmaları düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanunun 12. maddesi kamu görevlilerinin idareye vermiş oldukları zararlardan doğan sorumluluğa kaynaklık etmekte olup, idare bu hükme istinaden memuru dava edebilmektedir[500].

Burada akla kamu zararı ile ilgili şu soru gelebilir. 657 sayılı Kanunun 12. maddesinde yer alan düzenleme varken ayrıca 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi ile kamu zararının düzenlenmesine ihtiyaç var mıydı?

657 sayılı Kanunun 12. maddesinde düzenlenen sorumluluk ile bu kanunun düzenlendiği dönem itibariyle yürürlükte bulunan 1050 sayılı Kanundan kaynaklanan sorumluluklar birbirinden farklıdır. Nitekim, Kanunun uygulanması amacıyla çıkarılan yönetmeliğe göre memurlar, görev ve sorumluluklarını yerine getirmemesi

---

496 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları**, s. 47.

497 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları**, s. 47.

498 Akyılmaz, **Kamu Zararının Genel Esasları**, s. 47.

499 Balkar, **Hizmet Kusuru – Şahsi Kusur**, s. 97.

500 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 687.

sebebiyle doğan zararları tazmin etmelidir. Ayrıca "Sayıştay'a karşı sorumlu olanların sorumlulukları hakkında mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri saklıdır"[501]. Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde yer alan ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te tahdidi olarak sayılan haller dışında bir kamu görevlisi tarafından kamu zararına sebep olunması halinde 657 sayılı Kanunun 12. maddesi hükümlerinin uygulanması gerekir. Öte yandan zararın oluşmasına neden olan münhasıran kamu görevlisi değil ise bu sefer genel hükümlere göre işlem yapılması gerekir.

Yine bir başka husus ise 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alan idarelerin bu kanun hükümleri uyarınca sorumlu olacağı düzenlenmiş olup, düzenleme ve denetleme kurulları gibi bazı kurum ve kuruluşlar Kanunun bazı maddelerinden de sorumlu tutulmamıştır[502]. Bu nedenle 5018 sayılı Kanunun bazı maddeleri kapsamı dışında yer alan idareler için kamu zararının tespiti halinde varsa kendi kuruluş kanunları veya özel düzenleme yoksa yine 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanması

---

501 Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik, md. 4., Bugün itibariyle 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüktedir. Yine, bu Kanunda olduğu gibi mülga 1050 sayılı Kanun'da da Devlet malı ifadesi kullanılmış, 5018 sayılı Kanun'da ise Devlet malı kavramı yerine kamu kaynağı kavramına yer verilmiş olup, Yönetmeliğin güncel olaylara uygulanmasında kamu kaynağının kullanılması gerektiği hk; Turguter, **Kamu Zararı Açıklaması**, s. 131.

502 Danıştay, 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in kapsam başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasında, düzenleyici ve denetleyici kurumların kapsam dışı bırakılmasına dair yönetmelik hükmünün iptali istemiyle açılan davada; düzenleyici ve denetleyici kurumların kapsam dışı bırakılmasının eşitliğe aykırı olduğu iddia edilmiş ise de; bu düzenlemenin Anayasanın 124. madde hükmüne ve dayanak alınan 5018 sayılı Kanun'un amaç ve ilkelerine aykırı olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. D5D, E. 2006/7533, K. 2009/1698; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi; Bu karar kendi içerisinde 5108 sayılı Kanun'un sistematiği açısından tutarlı ise de; 1050 sayılı Kanun'a getirilen eleştirilerden birisi de Kanun'da zamanla istisna tutulan kurumların sayısının artması olarak gösterilmiştir. Diğer taraftan istisna tutulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından kamu zararına yönelik özel düzenlemeler yapılmaması da uygulamada birliğin sağlanması önündeki en önemli eksikliklerden olup, Danıştay'ın bir bütün olarak konuyu ele alması gerekirdi.

gerekir[503]. Devlete ait taşınır malların muhafazasından sorumlu kamu görevlileri tarafından taşınır mala zarar verilmesi ve ortaya bir kamu zararının çıkması halinde, 657 sayılı Kanunun 12. maddesi hükümleri ve bu madde uyarınca hazırlanan Yönetmelik[504] hükümleri yerine 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi uyarınca düzenlenen Yönetmelik[505] hükümlerinin uygulanması gerekir.

657 sayılı Kanunun 12. maddesine göre hazırlanan Yönetmeliğin içeriğine bakıldığında, memurların devlet malına vermiş olduğu zararlardan bizzat sorumlu olmalarının tespiti ve bu tespit üzerine zararın tazmin yoluna gidilmesi tamamen idari bir tasarruf niteliğinde olup, Yönetmeliğin amacı zarara sebep olan konunun Sayıştay denetimine tabi oluncaya kadar geçen süre zarfında idarenin zararının tazminini sağlamaktır.

Konu Sayıştay denetimi açısından ele alındığında ise, devlet malına zarar veren kamu görevlisi aynı zamanda Sayıştay'a hesap verme yükümlülüğü olan kişilerden olması halinde bu zararın zamanında tespit edilip, uygun illiyet bağı kurulması kaydıyla sorumlu tutulabilir[506].

Danıştay bir kararında; parasal hak ödemesini düzenleyen mevzuatın yorumunda hataya düşülerek memurlara fazla ödeme yapılması suretiyle oluşan kamu zararının, münhasıran kamu mallarına verilen zararın tahsil usulünü düzenleyen 657 sayılı Kanunun 12. maddesi kapsamında tahsilinin mümkün

---

503 Öte yandan, "sözü edilen kurumların hemen hepsinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca mali bakımdan Sayıştay denetimine tabi tutulmaları, başıboş denecek derecede bağımsız olmadıklarını göstermektedir."; Cenk Şahin, **Amerikan Federal İdare Hukukunda "Regülasyon" (Ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2010, s. 118.

504 Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik.

505 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

506 Turguter, **Kamu Zararı Açıklaması,** s. 136.

olmadığına karar vermiştir[507]. Diğer bir ifadeyle 12. madde aslında kamu görevlilerinin görevlerini ifa ettikleri sırada devlet malına zarar vermeleri halinde bu zararın hangi usul ve esaslara göre tazmin edileceğini ortaya koymaktadır[508].

7.3. Salt Kişisel Kusur – Kamu Zararı İlişkisi

Sarıca'ya göre; salt kişisel kusur, "kamu görevlisinin bir vazife gördüğü esnada olmakla beraber vazifesi ile hiçbir ilgisi olmayan veya *vazifesine tamamen yabancı olan* bir fiil, bir kusur işlemesidir"[509].

Duran'a göre personelin idarece verilen "görevlerin yerine getirilmesi" niteliğinde olmayan, göreve yabancı veya hizmetten ayrılabilen, kişiye özgü bir fiil ve hata niteliği taşıyan, yani salt kişisel kusur teşkil eden eylemlerinden zarar görenler, sorumlu personele karşı "Borçlar Kanunu'nun haksız fiil esaslarına göre, adliye mahkemelerinde"[510] tazminat davası açabilirler[511].

Onar'a göre, hizmet kusuru-salt kişisel kusur ayırımı için, idare ajanlarının kusurunun mahiyetine bakmak gerekir. Zarar doğuran davranışın hizmetin teşkilatından, mahiyetinden, usullerinden, icaplarından ileri gelmesi durumunda, idare ajanlarının üçüncü kişilere karşı sorumlu olmadıkları gibi idareye karşı da sorumlu olmayacaklardır[512].

---

507 D2D, E. 2011/10531, K. 2011/5633, KT. 21.11.2011, D2D, E. 2010/1471, K. 2010/2465, KT. 31.05.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

508 D2D, E. 2008/7447, K. 2012/4472, KT. 22.6.2012; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

509 Sarıca, **İdari Kaza**, s. 204-205.

510 Recai Akyel, Hasan Baş, "Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu" ***Maliye Dergisi***, Sayı 158, (Ocak-Haziran 2010) s. 21.

511 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 104-105.

512 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, s. 1204-1205.

Herhangi bir şekilde kamu görevlisinin salt kişisel kusurundan dolayı üçüncü kişilerin görmüş olduğu zararın tazmini suretiyle ortaya çıkan kamu zararının idarece rücu yoluyla kamu görevlisinden tahsili gerekir.

7.4. Görev Kusuru - Kamu Zararı İlişkisi

Kişisel kusur kavramının zamanla değişimi aslında görev kusurunun tanımında meydana gelen değişikliklerden kaynaklanmaktadır.

"Hizmet kusuru" kavramı genellikle "idari kusur"u anlatmak için kullanılmaktadır. Bununla birlikte, idari kusur çoğu zaman anonim niteliği dolayısıyla belli bir personele bağlanamayan bir idari aksaklık, yani "hizmet kusuru" olarak ortaya çıkarken; bazen de "anonim" veya "gayri şahsi" nitelik taşımaz ve belli bir personele isnat edilebilen, "faili bilinen hizmet kusurları", yani "görev kusuru" olarak ortaya çıkar[513].

"Görev kusuru"nu ilk kez Duran kullanmıştır[514]. Aslında "geniş anlamda 'kişisel kusur' olarak kabul edilse de, 'hizmet kusuru' niteliği taşıyan 'mesleki ve ödevsel bir kusurdur'" ve "personelin, yaptığı hizmetin ve ödevin kural ve usullerine uyma yükümüne riayetsizliği biçiminde ve halinde ortaya çıkar"[515]. Duran'ın belirttiği üzere "*hizmet, kusurun irtikabına yol açmakta",* bu anlamda görev kusuru, "personelin hizmetten ayrılamayan kişisel kusurları"dır[516]. Diğer bir ifadeyle görev

---

513 Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk**, s. 92.

514 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 107-113. Yazar ayrıca "görevsel kusur" kavramını da kullanmıştır (s. 105).

515 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 110-111.

516 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 110.

kusuru, "her halde kişisel kusuru 'içeren' bir kusur türüdür; ancak, buna karşın idari bir kusurdur ve bu idari nitelik dolayısıyla da bir 'haksız fiil' değildir"[517].

Öte yandan, Güran ise görev kusurunu, "ajanın, 'idari' bir tasarruf yaparken, mevzuatın, üstlendiği ödevin ve yürüttüğü hizmetin kural, usul ve gereklerine, artık hizmet kusurunun anonimliğinden çıkarak, ferdin kendisine atıf ve izafe edilebilecek boyutlarda ve biçimde aykırı davranışları"[518] şeklinde tanımlamıştır. Yazara göre, "hizmet kusuru" ile "görev kusuru"nda sorumluluğun kaynağında, "önce, mevzuatın idare ajanına yüklediği bir görev, tanıdığı bir yetki, verdiği bir araç-gereç, sonra da, o ajanın bunları hukuka uygun veya aykırı biçimde kullanması olayı vardır. Hatta ajan, keyfi, yanlı, kasıtlı, suç teşkil eder, görev ve yetki alanını aşar, idare işlevi dışına çıkar görünümde işlem/eylem yaparken bile, bütün bunlara rağmen gene de, resmi yetki, görev ve olanaklarından, yetkisinden, idaresi'nden 'tamamen tecrit ve tefrik edilmesini önleyen veya engelleyen' ve sırasında gayet hafif ve gevşek olabilecek bir bağ ile irtibatlanmış durumdadır..."[519].

Ozansoy'a göre "görev kusuru" için 657 sayılı Kanunun 13. maddesi ve Anayasa'nın 129/5. maddesi birlikte ele alınmalıdır. Buna göre görev kusuru, "her şeyden önce, kamu görevlisine karşı adli yargıda dava açılmasını önleyen bir kusur türü"dür[520]. Ozansoy görev kusurunu, "somut olarak kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından kaynaklanan bir davranışı içerse de, aslında idarenin 'kendi davranışı'

---

517 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 299.

518 Güran, **Sorumluluğun Belirlenmesi**, s. 190. Yazar bu gibi durumları, Léon Blum'un Lemonnier davasındaki ifadesinden de yararlanarak, "(ajan ve) kusur belki hizmetten ayrılıyor, fakat hizmet (ajan ve) kusurdan ayrılmıyor" şeklinde ifade etmektedir (s. 189).

519 Güran, **Sorumluluğun Belirlenmesi**, s. 189.

520 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 284. Yazar ayrıca, Léon Blum'un kullandığı ve Türk hukuk doktrininde de bazı yazarlar tarafından benimsenmiş görünen (bkz. Duran, **Kamu Personelinin**, s. 110; Güran, **Sorumluluğun Belirlenmesi**, s. 189) "hizmetin kusurdan ayrılamaması" ifadesini şiddetle eleştirmektedir. Yazara göre, hizmet kusurdan pekalâ ayrılabilecektir ve bu ayrılık görev kusurunun doğumunu engellemeyecektir. Yazar, hizmet kusurdan ayrılsa da, "idarenin sağlamış olduğu bir yetki veya olanak olmasaydı 'işlenemeyecek' olan kusuru" görev kusuru olarak kabul etmektedir.

sayılması gereken ve dolayısıyla idarenin 'kendi sorumluluğunu' doğuran, hukuka ve göreve aykırılığı, 'göreve ve idareye' ilişkin sayılmasını engellemeyen kusurun, somut personelde kişiselleşen görünüm biçimi"[521] olarak tanımlamaktadır[522].

Akyılmaz'a göre, kamu görevlisinin kişisel kusuru ile dış aleme yansıyan eylem ve işlemi "idari" olma vasfını gösteriyorsa görev kusuru söz konusudur. Böyle bir tespit yapılabiliyor ise bu durumda ortaya çıkan kamu zararından kamu görevlisi sorumlu tutulamaz. Eğer, eylem "idari" vasfını kaybetmiş ise bu takdirde doğrudan doğruya kamu görevlisinin kişisel sorumluluğuna yol açan bir salt kişisel kusurdan söz edilebilir[523]. Bu takdirde kamu zararına sebep olunmuş ise bu zarardan kamu görevlisi sorumlu tutulmalıdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesinde, aynı Kanunun 4. maddesinde tanımlanan çeşitli kamu personelinin "kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak" kişilere verdikleri zararlardan doğan sorumlulukları düzenlenmiştir[524]. Kanunun 13. maddesi düzenleninceye kadar bizde "sorumluluk sistemi"[525] geçerli

---

521 Güran, **Sorumluluğun Belirlenmesi**, s. 285.

522 Doktrindeki görüşlerle ilgili olarak ayrıca bkz. Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 177-185; Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk**, s. 92-93; Akın Düren, **İdare Hukuku Dersleri**, AÜHF Yayınları, Ankara 1979, s. 296-298; Esin, **Esas**, s. 164-165; İsmail Malkoç, Aytaç Malkoç, **Memurlar ve Suçlar (Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Hukuki Sorumlulukları)**, Seçkin Kitabevi, Ankara 1988, s. 605; İsmail Malkoç, Mahmut Güler, **Zimmet-İrtikap-Rüşvet ve Başlıca Memur Suçları**, Ankara 1993, s. 644; M. Reşit Karahasan, **Tazminat Davaları**, İstanbul Matbaası, İstanbul 1976, s. 164-165; Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 67.

523 Akyılmaz, **Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 99.

524 Madde; "Buna göre, "*kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan ötürü bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır*" 12.05.1982 tarihli 2670 sayılı Kanun'la bu maddeye, "12 nci maddeyle bu maddede belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususlar Başbakanlıkça düzenlenecek yönetmelikle belirlenir" hükmünü içeren ikinci fıkra eklenmiştir.

525 "İdare hukukunda sorumluluk konusunda uygulanan iki sistem, "güvence" ve "sorumluluk" sistemleridir. Güvence sisteminde, idare edilenlerin memur aleyhine tazminat davası açmalarına izin verilmez. Tazminat davasının doğrudan idare aleyhine açılması gerekir. Bir

idi. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu sistem değiştirilmiş ve "yasal güvence sistemi"ne geçilmiştir[526]. Kanunun 13. maddesi, İdare Hukukuna "görevle ilgi olan ve olmayan kusur" ayrımını getirmiştir[527]. Buna göre, idare edilenler "kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar". Böylece hukukumuzda teminat sistemi kabul edilmiş olmaktadır[528]. Kanunun gerekçesine göre, bu hüküm hem memur hem de idare edilenler lehine teminat getirmektedir[529]. Yine Kanunun 13. maddesinde "personel" kavramı kullanılmıştır. Bu durum maddelerin kapsamı ile ilgilidir. 12. madde, devlet memurlarının her türlü görevleriyle ilgili olarak idareye verdikleri zararları kapsamasına karşılık, 13. madde "kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili" kişilerin uğradıkları "zararları kapsamaktadır"[530]. "Personel" kavramı "devlet memuru" kavramından daha geniş bir anlam içermektedir.

---

kanun ile sağlanabilen bu sistem, "yasal güvence sistemi" olarak adlandırılır. Sorumluluk sisteminde ise, personel görevi ile ilgili olarak verdiği zararlardan dolayı idare edilenlere karşı mali bakımdan sorumlu tutulur. Bu sistemle birlikte, devletin de sorumluluğunu kabul eden ülkelerde, idari bir davranıştan zarar gören kimseler hem idare aleyhine hem de personel aleyhine tazminat davası açabiliyorlar. Bu sistem "birlikte sorumluluk" olarak da adlandırılabilir" Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİ Yayınları, Ankara 1970, s. 464-465.

526 Balta, **İdare Hukukuna Giriş,** s. 465; Karahasan, **Tazminat Davaları**, s. 1021-1022; s. 298.

527 Yüksel Esin, Erol Dündar, **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, I. Kitap, Usul**, Ankara 1971, s. 114.

528 Balta, **İdare Hukukuna Giriş,** s. 466.

529 Duran, **Kamu Personelinin...,** s. 20.

530 Bahadır Apaydın, "Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Bağlaminda Idarenin Rücu Yükümlülüğü: Rücu Mekanizmasinin Işletilme(me)si ve Sonuçlari". ***Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,*** 2012, 2(2), ss. 9-45. (Çevrimiçi) https://openaccess.maltepe.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12415/2598, Erişim Tarihi:22.05.2021.

Kanunun 13. maddesinde yer alan düzenlemeler, zarara uğrayan kişilerin tazminat davalarında husumeti kime yönelteceklerini düzenleyen "usuli bir hüküm" niteliği taşımaktadır[531].

Bu madde hükmü ile kamu görevlilerinin salt kişisel kusurlarından dolayı mali sorumlulukları ilkesinin kaldırılmadığı kabul edilmektedir[532]. "Kamu hukukuna tabi görev" kavramı dar yorumlanmış ve kamu görevlilerinin salt kişisel kusuru[533] nedeniyle sebep oldukları zararlardan bizzat sorumlu oldukları ve bu zararın tazmini istemiyle adli yargıda dava açılması gerektiği[534] ifade edilmiştir. Diğer bir ifadeyle; kamu görevlilerinin "görevleriyle ilgili olmayan", "görevden ve hizmetten ayrılabilen, soyutlanabilen", "idareye atıf ve izafesi mümkün olmayan" kusurlu tutum ve davranışları kişisel sorumluluklarına neden olacaktır. Bu tür eylem ve işlemlerden doğan zararlardan dolayı memurlar aleyhine, haksız fiil esaslarına dayanarak, doğrudan doğruya adli yargıda tazminat davası açılabilecektir[535].

Duran'a göre personelin "görevlerin yerine getirilmesi" niteliğinde olmayan, göreve yabancı veya hizmetten ayrılabilen, kişiye özgü bir fiil ve hata niteliği

---

531 **Ozansoy**, a.g.t., s. 232; Malkoç, Malkoç, **Memurlar ve Suçlar,** s. 623 - 624; İbrahim Pınar, **Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, C. 1, Seçkin Yayınevi, Ankara 2009, s. 49; Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk**, s. 95; Semahattin Devrim, "Kurumun Personele Rücu Hakkı", ***DD***, Sy. 38 – 39, yl. 10, s. 17.; ancak 13. maddenin, "Kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır" hükmü, genel hükümlere yapılan yollama bakımından kısmen maddi kural niteliğindedir. Duran, **Kamu Personelinin…,** s. 63.

532 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, s. 1207-1208; Gözübüyük, **Yönetsel Yargı,** s. 297; Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku - İdari Yargı-Ders Notları**, **Teksir**, Ankara 1977, s. 150; Esin, Dündar, **Usul,** s. 114; Recep Başpınar, **Tam Yargı Davaları**, in Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s. 489; Y. Kazım Zabunoğlu, **İdari Yargı Hukuku Dersleri, Teksir**, Ankara 1981, s. 253.

533 Sarıca, bizim kastettiğimiz manada kamu görevlisinin salt kişisel kusur ve fiilini, "...bir vazife gördüğü esnada olmakla beraber vazifesi ile hiçbir ilgisi olmayan veya vazifesine tamamen yabancı, aykırı olan bir fiil, bir kusur işlemesidir." şeklinde tanımlamaktadır. Bkz; Sarıca, **İdarî Kaza**, s. 204 - 205.

534 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 692.

535 Hulusi Gül, "Türk Hukukunda İdare Ajanının Hukuki Sorumluluğu", **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara 2000, s. 15.

taşıyan, yani salt kişisel kusur teşkil eden eylemlerinden zarar görenler, sorumlu personele karşı Borçlar Kanunu'nun haksız fiil esaslarına göre, adli yargıda tazminat davası açabilirler[536].

Diğer taraftan Alman sorumluluk sisteminden esinlenerek, 13. madde hükmü ile memurun sorumluluğunun devlete kanalize edildiğini ileri süren görüşler de bulunmaktadır[537]. Halbuki, Ozansoy'a göre, Anayasa'nın m. 125/son fıkrasındaki "idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür" hükmü olduğu sürece, idarenin sorumluluğunun kanalize edilmiş, üstlenilmiş nitelikte olduğu söylenemez. "Türk kamu hukukunda, devlet adına faaliyette bulunan görevlilerin bu faaliyetle ilgili hukuka aykırı davranışları *devletin kendi hukuka aykırı faaliyetleridir*"[538]. Devletin sorumluluğunu açıklayacak yegane ilke de, bütün orijinalite eksikliğine ve soyutluğuna karşın, "hukuk devleti" ilkesidir[539]. Kaldı ki, Alman sisteminin dayandığı anayasal hüküm Anayasamızda bulunmamakta ve bunun aksine kural ve ilkeler yer almaktadır. Üstelik Alman sisteminin işlemesini sağlayan BGB. § 839 hükümleri benzeri bir düzenleme veya bunlara karşılık sayılabilecek herhangi bir madde mevzuatımızda mevcut değildir[540].

Kanunun 13. maddesi genel olarak değerlendirildiğinde, ortaya çıkan zararın kamu hukukuna tabi bir görevin ifası sırasında meydana geldiği, zarara sebep olan kişilerin ise mutlak surette kamu görevlileri (personel) olduğu ve rücu mekanizmasının idarenin takdirine bırakıldığıdır[541].

---

536 Duran, **Kamu Personelinin**.., s. 104-105.

537 Pınar, **Açıklamalı-İçtihatlı**, s. 58; Malkoç, Malkoç, **Memurlar ve Suçlar**, s. 592-593; Karahasan, **Tazminat Davaları**, s. 1026.

538 **Ozansoy**, a.g.t., s. 238.

539 Cüneyt Ozansoy, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap, Tartışmalar**, Ankara 1991, s. 83.

540 Duran, **Kamu Personelinin**…, s. 94.

541 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 693.

Bu maddenin yargı kararlarında farklı şekillerde uygulandığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "bu madde personelin kişisel eylem ve kusurlarıyla verdikleri zararlardan dolayı, üçüncü kişiler tarafından aleyhlerine adliye mahkemelerinde açılabilecek tazminat davalarını önleyen ve kaldıran bir hüküm niteliğinde"[542] değildir[543].

Danıştay, idarenin mali sorumluluğuna hükmederken Anayasa'nın 125. maddesine dayanmaktadır[544]. Eğer meydana gelen zararda kamu görevlisinin kişisel kusuru da var ise, 657 sayılı Kanunun 13. maddesi yerine yine Anayasa'nın 129/5. maddesi hükmüne yer vermekte ve zararı tazminle yükümlü tutulan idarenin kişisel kusuru bulunan kamu görevlisine rücu etmesinin zorunluluğunu belirtmektedir[545].

Yargıtay ise, 657 sayılı Kanunun 13. maddesini Anayasa'nın 129/5. maddesiyle aynı paralelde kabul etmektedir[546]. Oysa Anayasa'nın 129/5. maddesi

---

542 Apaydın, **a.g.m.,** s. 51.

543 AyM, TT. 25.03.1975, E. 1974/42, K. 1975/62, *AMKD.*, Sy. 13, yl. 1973, s. 389.

544 D10D, E. 2008/11764, K. 2009/991, KT. 11.2.2009; D10D, E. 2009/5492, K. 2009/10537, KT. 16.12.2009; D10D, E. 2008/9820, K.2009/1918, KT. 17.3.2009; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

545 D5D, TT. 10.11.1997, E.1995/3611, K.1997/2485, *DD.*, yl. 28, Sy. 96, 1998, s. 221, rücu mekanizmasının işletilmesi, kamu kurumunun yetkileri arasında bulunmakla birlikte, idarenin bunu kendiliğinden yapmadığı durumlarda, yurttaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmalarına bir engel bulunmadığı; kamu hizmeti görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden ve kendi kusurlarından doğan zararı, toplumun ödemek zorunda olmadığı hk; D5D, E. 2007/7369, K. 2008/3234, KT. 3.6.2008; Anayasanın 129/5. maddesi uyarınca idarenin rücu konusunda takdir yetkisinin bulunmadığına dair bkz, Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 2.bs, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2014, s. 232.

546 Nitekim, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 14.09.1983 gün 1980/4-1714 E., 1983/803 K. sayılı kararında da Anayasa'nın 129/5.maddesinin konuluş amacı tartışılmış; "T.C. Anayasası'nın zararın doğumuna neden olan eylem ve davranışlarla, buna bağlı hukuki sorumluluğu hiçbir zaman ortadan kaldırmadığı; aksine, zarar görenler açısından daha güvenli sayılması gereken Devletin sorumluluğu ilkesini getirdiği…" ifade edilerek aynı sonuca varılmıştır.; aynı yönde bkz; YGKKK, E. 1985/4-309, K. 1986/466, KT. 30.04.1986, *YKD.*, C. 13, Sy. 11, Kasım 1987, s. 1628; Y4HD, E. 1996/12817, K. 1997/2073, KT. 06.03.1997, *YKD.*, C. 23, Sy. 6, Haziran 1997, s. 911; YGKKK, E. 2011/4-592, K. 2012/25; YGKKK, KT. 01.02.2012, E. 2011/4-592, K. 2012/25; YGKKK, KT. 25.12.2012, E. 2013/4-419, K. 2013/1690, YGKKK, KT. 26.02.2014, E. 2013/4-579, K. 2014/155; YGKKK, KT. 19.11.2014,

657 sayılı Kanunun 13. maddesine nazaran daha gelişmiş ve daha kapsamlı bir düzenlemedir[547]. Yargıtay'a göre 657 sayılı Kanunun 13. maddesi "kamu görevlisinin kendi yetki ve sorumlulukları içerisinde kalmak suretiyle yaptığı eylem ve işlemler sonucu üçüncü kişilerin zarar görmesi durumunu" düzenlemektedir[548]. Söz konusu hükümler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak zarara uğrayan kişilerin tazminat davalarını kime yönelteceklerini düzenleyen usuli bir kuralı içermektedir. Bu madde ile, kamu görevinin yürütülmesi sırasında hizmetten ayrılamayan kusurdan doğan zararlardan dolayı kişilerin, kamu görevlilerine karşı doğrudan doğruya dava açmaları önlenmek istenmiştir. Çünkü amaç kamu görevlilerinin tazminat tehdidi altında kalarak kamu görevini aksatmamasıdır. Buna karşılık, kamu görevlilerinin görev içinde olmakla beraber görevle bağdaşmayan, salt kişisel kusurlu eylemleri ile kişilere verdikleri zararlardan dolayı haklarında genel hükümlere göre, adli yargıda dava açılmasına herhangi bir engel bulunmamaktadır[549]. Kamu görevlisinin hizmet ve görevden ayrılamayan eylem ve kusurlarından veya onunla birlikte hizmet kusurundan doğan zararların tazmini için dava, görevi yerine getiren personeli çalıştıran idare aleyhine açılmalıdır[550]. Ancak Yargıtay, anlaşılmaz bir şekilde, söz konusu hükümlerle kamu görevlilerinin sorumluluğunun devlete "kanalize" edildiğini kabul etmektedir.

E. 2013/4-1120, K. 2014/922; YGKKK, KT. 25.02.2015, E. 2013/1235, K. 2015/849; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

547 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 693.

548 Bkz. 4.HD, E. 1997/9973, K. 1998/1477, KT. 09.03.1998(yayınlanmamıştır).

549 YGKKK, E. 1985/4-309, K. 1986/466, KT. 30.04.1986, ***YKD.,*** C. 13, Sy. 11, Kasım 1987, s. 1628; Y4HD, E. 1978/12904, K. 1979/146, KT. 15.01.1979, ***YKD.,*** C. 5, Sy. 4, Nisan 1979, s. 498; Oysa, Yargıtay önceleri 657 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesiyle getirilen yeni rejimin idare ajanının kişisel sorumluluğu konusunda bir değişiklik yapmadığı görüşünde idi, Duran, **Kamu Personelinin**, s. 81, Yargıtay 4. Hukuk Dairesi 1974 yılında verdiği bir kararda, "idare ajanının, kamu yasalarının yönetime verdiği yetkiyi kullanırken kişisel kusurla başkasına zarar vermesi halinde açılacak davalar adalet mahkemesinde incelenir." diyerek, 13 üncü maddenin getirdiği düzenlemeden "etkilenmediğini" ortaya koymuştur. Karar için Y4HD, E. 1974/9905, K. 1974/15675, KT. 12.11.1974; aktaran; Karahasan, **Tazminat Davaları**, s. 1117; Ozansoy, **a.g.t.,** s. 241.

550 Y4HD, E. 1979/399, K. 1979/4578, KT. 04.04.1979, ***YKD***., C. 5, Sy. 7, Temmuz 1979, s. 970.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU ZARARININ TESPİTİ, TAHSİLİ VE HUKUKİ SONUÇLARI

1. Kamu Zararının Tespiti

1.1. Kamu Zararının Tespit Şekilleri

1.1.1. Kamu Zararının Denetim Yoluyla Tespiti ve Denetime İlişkin Kavramlar

1.1.1.1. Denetim

Denetim eski ve en saygıdeğer devlet işlevlerinden biridir[551]. Denetim sözcüğü Latinceden gelmektedir ve en yalın tanımıyla bir başkasının hesaplarının incelenmesi ve rapor edilmesidir[552]. Denetim, "yapılan hukuki bir olay veya işlemi kontrol etmektir"[553]. "Denetim, yetkili bir organın (örgütün) durumunu veya uygulama sonuçlarını belirli ölçülere göre" [554] değerlendirmektir.

Denetim, "ekonomik faaliyetler ve olaylar hakkındaki beyanlar ile önceden oluşturulmuş kriterler arasındaki uygunluk derecesini tespit etmek için bunlarla ilgili

---

551 Pollitt vd., **a.g.e.**, s. 1.

552 Ravinder Kumar, Virender Sharma, **Auditing Principles and Practice,** Second Edition, New Delhi, February 2013, s. 3; Donald H. Taylor, G. Wıllıam Glezen, **Auditing An Assertions Approach**, John Wiley & Sons, Newyork, USA 1997, s. 12; Benjamin Geist, **State Audit: An İntroduction, State Audit – Development in Public Accountablitiy**, (Edt: Benjamin Geist), State Comproller's Office, Israel 1981, s. 3.

553 M. Fahrettin Önder, **Türk Hukukunda İç Denetim ve Uluslararası Standartlara Uyumu**, Asil Yayıncılık, Ankara 2008, s. 3.

554 Ali Osman Sali, "Mali Denetimin Anayasal İlkeleri", ***Sayıştay Dergisi***, Sy. 16, Ocak-Mart 1995, s. 3.

kanıtların tarafsız olarak elde edilmesi, değerlendirilmesi ve sonuçların kişilere iletilmesine ilişkin sistematik bir süreç"[555] olarak tanımlanmıştır.

Denetim kavramı ve olgusu temel olarak, yönetimin bir işlevi ve yönetsel kişilerce yerine getirilen doğal bir görev olma niteliği taşımaktadır[556].

Kamu hukukunda denetim kavramı daha çok denetim, iç kontrol, ön mali kontrol, iç denetim ve dış denetim şeklinde tanımlanmış bir kavram olarak ele alınmaktadır[557]. Bu yönüyle denetim ve kontrol kavramları birbiri ile karıştırılmakta olup, kavram karmaşasına sebep olmaktadır[558]. İdare hukuku açısından ise "denetim, bir davranış modeline uygunluğun araştırılarak gerekli düzeltmelerin yapılması amacına yönelik işleri kapsamaktadır"[559].

Denetim, denetçinin konumuna göre iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim, denetimin konusu ve amacına göre ise finansal tablolar denetimi, hukuki

---

555 Bahram Soltani, **Auditing: An International Approach**, Pearson Education Limited, First Published 2007, s. 4; Walter G. Kell, William C. Boynton, Richard E. Zıegler, **Modern Auditing**, Fourth Edition, New York 1989, s. 4; Taylor, Glezen, **Auditing An Assertions Approach,** s. 2 -3, aynı tanım için bkz, **Commite on Basic Auditing Concepts**, A Statement of Basic Auditing Concepts, American Accounting Assocation, 1973, s. 2; benzer tanım için bkz; Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, s. 5; Sacit Yörüker, **Türkçe – İngilizce – Fransızca Denetim Terimleri** (Çeviri), Sayıştay Yayınları, Ankara 1999, s. 2; Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara 2002, s. 4.

556 Örsan Ö. Akbulut vd., **Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**, TODAİ Enstitüsü, Ankara 2012, s. 6.

557 Önder, **Türk Hukukunda İç Denetim,** s. 6.

558 Önder, **Türk Hukukunda İç Denetim,** s. 7; Ekrem Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara 2007, s. 22; Hami Örenay, **Kamuda Denetim**, Ankara 2005, s. 3.

559 Denis Levy, "Aspects Generaux du Dontrôle" **L'administration Publique**, Paris A Cohn, 1971, ss. 332-334 Ayrıca Herbert.A. Simon, donald W. Smithburg, Victor A. Thompson , ve ark. **Kamu Yönetimi** (Çev. Cemal. Mıhçıoğlu), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 547, Ankara 1975, ss. 476-521.; Akt; Akıllıoğlu, "**Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği**", s. 4.; Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, s. 4.

denetim, performans denetimi, ekonomik denetim gibi bölümlere ayrılabilir[560]. İç ve dış denetim arasındaki temel farkı, denetlenen kuruma ilişkin olarak denetçinin örgütsel statüsü belirler[561].

Öte yandan, "denetim kavramı her ne kadar verimlilik[562], etkinlik, hukukilik vb kavramlar üzerinden açıklanmaya"[563] çalışılmakta ise de; konuyu salt bu çerçevede değerlendirmek yerine, aynı zamanda parlamentonun idare üzerindeki denetimini de dikkate almak gerekir.

Toplum yalnızca devlet gelirlerinin mevcut kanunlara göre kullanılıp kullanılmadığını değil aynı zamanda hükümet edenlerin programlarının etkin ve verimli bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını da bilmek ister. Bu bilgiyi sağlayacak olanların ise yönetimden ayrı, bağımsız ve tarafsız olması beklenir. İşte bu noktada idarenin mali ve iktisadi durumu ile idarenin işleyişinin aksayan yönlerini tespit etmek amacıyla çeşitli denetim yöntemlerine başvurulur.

Bu denetim, idarece yapılabileceği gibi, idareden bağımsız da yapılabilir. Denetim yöntemlerini; "idari denetim", "siyasi denetim", "yargı denetimi", "kamuoyu denetimi", son yıllarda ortaya çıkan ve birçok ülkede uygulanmakta olan "kamu denetçiliği denetimi" ve "yönetimde açıklık" olmak üzere altı grupta toplamak mümkündür. Öte yandan, bu çalışmada denetim açıklanırken kamu zararı dikkate alınarak idarenin mali denetimi ile sınırlı olacak şekilde bir araştırmaya gidildiğinden

---

560 Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim,** s. 7 – 19; Önder, **Türk Hukukunda İç Denetim,** s. 7 – 17.

561 A. John Edds, "İç ve Dış Denetim", **in Devlet Denetimi** (Makaleler), (Çev. Fethi Heper), Sayıştay Yayınları, Yayın No: 28/10, Ankara 1988, s. 75.

562 "İdari faaliyetlerin temel ölçüsü verimliliktir". Halit Uyanık, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlamı ve İşlevi**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2013, s. 51.

563 Önder – Türkoğlu, **a.g.m.,** s. 198.

dolayı, yukarıda yer verilen denetim yöntemlerinden bir kısmı çalışma dışında bırakılmıştır.

1.1.1.2. Mali Denetim

Mali denetim, denetim kavramının alt ayrımı olup, "uygulama sırasında ve uygulama tamamlandıktan sonra gelir ve giderlere ilişkin bütçe işlemlerinin yasal yetkiler ve amaçlara uygun kullanılıp kullanılmadığı, yasalara uygun hareket edilip edilmediği, kaynak kullanımında en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesini sağlayacak yöntemlerden yararlanılıp yararlanılmadığı yani harcamalarda etkinlik ve verimliliğin gözetilip gözetilmediği, harcamalara ilişkin belgelerin bir değerlemeye ve kontrole imkan sağlayacak biçimde düzenli tutulup tutulmadığı, değerleme raporlanın çıkarılıp çıkarılmadığı hususlarının incelenmesi ve değerlendirilmesidir"[564].

Mali denetim, "kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatta belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan denetim sistemi ile bu sistemin kurumsal yapı yöntem ve süreci"[565] olarak tanımlanabilir[566].

Mali denetim, bütçe uygulamasına ilişkin olarak kamu idarelerinin mali karar ve işlemlerinin denetimidir[567]. Mali denetim, idare açısından en etkili denetim

---

564 Sali, **Mali Denetimin Anayasal İlkeleri,** s. 3.

565 M. Savaş Bayındır, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, GÜSBE, Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 29; Celal Kepekçi, **Bağımsız Denetim**, 5.bs, Avcıol Basım Yayın, İstanbul 2004, s. 3 – 4.

566 6085 sayılı Kanun'un 2. maddesinde "*mali denetim; kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim*" olarak tanımlanmıştır.

567 Doğan Bayar, "Mali Denetim Nedir?", ***Maliye Dergisi***, Sy. 155, Temmuz-Aralık 2008, s. 3.

yollarından birisidir[568]. Bunun sebebi ise hemen her kamu hizmetinin görülmesinde bir mali giderin bulunmasıdır[569]. Yine mali denetimin kontrol kolaylığı ve kesinliği, mali denetime kamu görevlilerinin mali sorumluluğunu ortaya koymak için en kestirme metod olma niteliğini kazandırmıştır[570].

"Geleneksel devlet denetiminin rolü, kamu parasını elinde bulunduranların bu paraların korunmasını, taahhüt etmelerini, yaptıkları tüm mali işlemlerle ilgili kayıt tutmalarını, her an incelenebilecek şekilde hazır bulundurmalarını, kanunun öngördüğü amaçlar dışında yapılacak harcamalardan dolayı şahsi sorumluluk almalarını sağlamaktadır"[571]. Öte yandan, devletin sosyal devlet olma ilkesinden hareketle ortaya çıkan yeni faaliyetleri için kaynak bulma zorunluluğunun olması, kamu kaynaklarının en etkili şekilde kullanılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu durum, aynı zamanda, kamu kaynaklarını kullanan kişilerin hesap vermeleri için yeni arayışlara da yol açmıştır. Dolayısıyla gelişen süreçte, denetimin sadece hata ve eksiklikleri tespit etmesi değil aynı zamanda işlem, süreç ve çıktı odaklı sonuçların geliştirilmesi hedeflenmiştir[572].

---

568 David Foulkes, **Administrative Law**, Eighth Edition, Butterworths, London, 1995, s. 24; Howard Elcock, **Local Government, Methuen London and New York**, 1994, s. 49; Angela Fraschini, **Controlling Local Government, The Italian Experience Local Government: An International Perspective**, Ed: Owens, Jeffrey - Panella, Giorgio, Elsevier Science Publishing, Amsterdam, 1991, s. 221; Brian Jones, Katharine Thompson, **Garner's Administrative Law**, Eighth Edition, Butterworths, London, 1996, s. 531.

569 İsmail Hakkı Göreli, **İdari Vesayet,** Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara 1944, s. 16.

570 Brian Chapman, **İdare Mesleği Avrupa'da Devlet Memurluğu**, (Çev. Cahit Tutum), TODAİ Yayınları No: 114, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, s. 260.

571 Gerold E. Caıden, "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", in **Devlet Denetimi** (Makaleler), (Çev. Fethi Heper), Sayıştay Yayınları, Yayın No: 28/10, Ankara 1988, s. 121.

572 Recai Akyel, H. Ömer Köse, "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", ***Türk İdare Dergisi***, Sy. 466, Mart 2010, s. 10.

Özellikle son dönemlerde mali denetimin dışına çıkarılan işlemlerin sayısının artması[573] idarenin özel hukuk alanında giderek artan ölçüde çeşitli ekonomik faaliyetlerde bulunduğunun bir göstergesidir. Ancak bu durum, idarelerin kamu hukuku öznesi niteliğinden vazgeçtiği anlamına gelmez[574]. Bu nedenle idarenin bu faaliyetlerinin ne ölçüde özel hukuk kuralları çerçevesinde görüldüğü veya denetlenmesi gerektiği[575] konusunun ayrıca tartışılması gerekir. Bu durum, özel hukuk alanının yargısı olan adli yargının önemini arttırmakla birlikte, uyuşmazlıkların çözüm yerinin idari yargıdan ziyade adli yargıda çözülmesinin istenildiğinin somut bir göstergesidir.

Ülkemizde idarelerin mali denetimi konusunda meclis adına denetim yapan Sayıştay'ın önemli görev ve yetkileri bulunduğu kuşkusuzdur[576]. Siyasi mali denetim Sayıştay tarafından, idari nitelikteki mali denetim ise, iç kontrol birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

1.1.1.3. İç Denetim

İç denetim, bir işletmenin yönetimi tarafından atanan bir iç denetçi tarafından örgüt içinde yapılan denetimdir[577]. Bu tanım daha çok özel sektörde faaliyet gösteren

---

573 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanun'larda yer alan istisnalar.

574 Duran, **İdare Hukuku**, s. 16.

575 Akıllıoğlu, "**Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği**", s. 11.

576 Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, s. 17.

577 Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul 1999, s. 38; Kumar – Sharma, **Auditing Principles and Practice,** s. 27; Yaşar Okur, "Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme", ***Maliye Dergisi***, Sy. 158, Ocak – Haziran 2010, s. 576.

şirketlere yönelik bir tanımdır. Ancak konu kamu hukuku açısından ele alındığında karşımıza 5018 sayılı Kanunun 63. maddesinde[578] yer alan tanım çıkar[579].

İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors- IIA) tarafından yapılan tanıma göre iç denetim; "bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir"[580].

Yukarıda yer verilen iç denetim tanımlarında bağımsızlık, tarafsızlık ve danışmanlık işlevi ön plana çıkmaktadır[581].

1.1.1.4. Dış Denetim

Denetimin daha çok dış denetimi anlatmak için kullanılan bir kavram olduğu söylenebilir[582]. Bir kamu kurum ve kuruluşunun bir başka kamu kurum veya kuruluşu tarafından denetlenmesine dış denetim[583] denir. Dış denetim, şirket veya kamu idaresi dışından kamu düzeni ve kamu yararı gereği özel mevzuatları gereği yetkili kılınmış merciiler tarafından yapılmaktadır. Hem kamuda, hem de özel

---

578 İç denetim;" "*iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti*"dir.

579 Abdullah Altıntaş, C. Mustafa Türkyener, **Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Sayıştay Mali Denetimi**, Ankara Yayınevi, Mart 2012, s. 201.

580 The Institute of Internal Auditors Research Foundation, (IIARF),International Standars for the Professional Practice of Internal Auditing(IIA Standarts), The Institute of Internal Auditors, USA; Robert R. Moeller, **Brink's Modern İnternal Auditing**, 2005, John Wiley & Sons, Sixth Edition, New Jersey 2005, s. 3.

581 Önder, **Türk Hukukunda İç Denetim,** s. 9; Davut Pehlivanlı, **Modern İç Denetim**, Beta Yayınevi, İstanbul 2010, s. 8.

582 Atay, **İdare Hukuku,** s. 38.

583 Karaaslan, **Kamu Harcama Hukuku**, s. 304.

sektörde, bağımsızlık ve tarafsızlık dış denetimin en önemli özelliğini oluşturur[584]. Zaten dış denetime duyulan ihtiyacın gerekçesi de iç denetimin şirketin veya idarenin teşkilatlanması nedeniyle yeteri kadar bağımsız ve tarafsız olamayacağı düşüncesidir.

Dış denetim, daha çok özel şirketler için kullanılan bir kavram olmakla birlikte, Sayıştay tarafından yapılan denetimler de dış denetim içerisinde değerlendirilmektedir[585]. Yine dış denetimi, kamuoyu denetimi, yasama denetimi, yargı denetimi ve uluslararası denetimi içine alacak şekilde değerlendirmek daha doğru olur[586].

1.1.1.5. Yüksek Denetim

Yüksek denetim, "kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal teminatlara sahip olduğu ve bazı ülkelerde yargısal faaliyette de bulunabilen bağımsız kuruluşlar tarafından parlamento adına yapılan denetim"[587] olarak tanımlanabilir. Tanımda yer alan kriterler esas alındığında bağımsız dış denetim yapan ve aynı zamanda yüksek denetim fonksiyonunu ifa eden tek kurum olarak Sayıştay karşımıza çıkmaktadır[588].

---

584 Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim,** s. 16.

585 Taytak, **Kamu Denetiminde Yargı Denetiminin Etkinliği,** s. 18; Oysa Sayıştay tarafından yerine getirilen denetim dış denetimden ziyade yüksek denetim kapsamında ele alınması gerektiği yönünde görüş de vardır. Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim,** s. 17.

586 Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim,** s. 17.; Öte yandan, 5018 sayılı Kanunun 68. maddesinde dış denetimin amacı ve nasıl yapılacağı düzenlenmiştir.

587 Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim,** s. 17.

588 Recai Akyel, "Bağımsız Kamu Dış Denetimi (Yüksek Denetim) İle İç Denetim Arasındaki Koordinasyon", ***Bütçe Dünyası Dergisi***, Sy. 34, yl. 2010/2, s. 141.

1.1.1.6. Denetim ve Kamu Zararı İlişkisi

Mali denetim, mali faaliyetlerin yasal ve düzenli şekilde icra edilip edilmediğini ve hesapların güvenilir olup olmadığını denetleme ve değerlendirme sürecidir. Bu bağlamda, mali denetim açısından iç kontrol sisteminin önemine binaen idarece uygun iç kontrol sisteminin oluşturulması ve düzenli aralıklarla iç denetimin yapılması önemlidir. Bir başka ifadeyle kamu kaynaklarını kullanan kamu görevlilerinin bu kaynakları kullanırken sorumluluklarının gereğini yerine getirip getirilmediğinin denetimi şarttır. Geçmişte olduğu gibi bugün de bütçenin uygunluğu, yasalara uygun harcama yapılması, vergi gelirlerinin kullanımı, denetim sonucu hazırlanan raporların eksiksiz sunumu gibi konular denetimin öncelikleri arasındadır.

Denetimler hükümet programları üzerinde gerekli hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlar. Aynı zamanda, hükümetleri ve onların programlarının gerçekleştirilmesi için karşı karşıya oldukları mevcut zorluklar göz önüne alındığında, denetim yoluyla sağlanan gözetim her zamankinden daha önemlidir[589]. Denetimler, "kurumlara ait hesapların mevzuata uygunluk açısından tümüyle incelenmesi, yargılama dairelerinde karara bağlanması gibi sorumluluk, müeyyide, hüküm kavramları ile bütünlük içindeki bir sistem dahilinde yürütülmesini sağlamaktan ziyade, kurumların faaliyetlerini, işlemlerini, sistemlerini incelemeyi, kişisel sorumlulukların değil, sistem zayıflıklarının peşinde olmalıdır"[590]. Ancak bu bakış açısı bizim idari sistemde henüz kendisine yer bulamamıştır. Halen daha çok sistemden kaynaklanan sorunlar yerine sistem içerisinde bireysel hata ve kusurların

---

589 Edward F. Kearney, Roldan Fernandez, Jeffrey W. Green and David M. Zavada, **Wiley Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices**, Sarbanes Oxley, Second Edition, NewJersey Aralık 2013, s. 6.

590 Mahmut Demirbaş, "İç Kontrol ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler (Changes Appeared In Activites Of Internal Control And İnternal Auditing)", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sy. 7, yl. 4, Bahar 2005/1, s. 168.

tespiti yapılarak sorumlular belirlenmektedir. Oysa denetimin fonksiyonları içerisinde sadece idarenin hata ve yolsuzluklarının tespiti değil aynı zamanda idarenin mali performansının iyileştirilmesi için çözüm önerilerinin sunulması gayesi de vardır. Bu çözüm önerilerinin sağlıklı ve güvenilir olması ise denetleyen ile denetlenen kurum veya kişiler arasında oluşturulan sistematik iletişim kanallarına bağlıdır. Bu bağlamda, gerek idarenin iç denetim mekanizmalarının çalıştırılması esnasında gerekse Sayıştay denetimleri sırasında denetlenen kamu görevlileri ve üst düzey yöneticilerle denetimin kapsamı ve içeriği hakkında müzakere edilmesinde yarar vardır[591]. Bu müzakere, denetimin daha sonraki aşamasında doğabilecek anlaşmazlık risklerini de azaltır. Bu müzakere, denetlenene, denetimin hedefini, incelenecek denetim sorularını, kullanılacak kriterleri ve yararlanılacak metodolojiyi kavrama imkanı verir. Böylece denetlenenin yanlış anlaşılmalarını ve yersiz beklenti veya endişeleri de önlenmiş olur[592]. Bu husus aslında kamu zararının tespiti için Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde daha ön plana çıkmalıdır. Çünkü Sayıştay denetimleri sonucunda denetçi tarafından hazırlanan kamu zararına yönelik emare nedeniyle denetlenen kamu görevlileri Sayıştay yargısı önünde hesap vermek durumundadır. Sayıştay denetçileri tarafından ilk başta denetlenen kişilerle görüşme yapılması adil yargılanma hakkının bir gereğidir.

Denetim sonucunda elde edilen kanıtların orijinal olması gerekir. Diğer bir ifadeyle orijinal kanıtlar, fotokopilere, faks kopyalarına göre üstündür. Ayrıca doküman şeklindeki kanıtların sözel kanıtlara oranla delil olarak kabul edilmesi tercih edilmelidir. Denetim sürecinde mülakatlardan elde edilen bulgular, belgeler ve tutanaklar ile desteklenmelidir.

---

591 **Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, Sayder Kitaplığı: 3 Ocak Ankara 2009s. 27.

592 **Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, s. 46.

1.2. Kamu Zararının Kontrol Yoluyla Tespiti

Kontrol her ne kadar denetim ile eşdeğer anlamda kullanılsa da gerektiğinde yoklama, denetleme olanağı veren asıla uygun örnek veya kaydın karşılığı[593] anlamına gelir. Kontrol, "idarenin her türlü faaliyetinin sonuçlarını tespit etmek ve değerlendirmek, elde edilen sonuçların önceden belirlenmiş olan yönetsel amaç ve hedeflere uygun olup olmadığını ölçmek ve bu yönde gerekli düzeltici tedbirleri almak"[594] olarak tanımlanabilir. Kontrol, "bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, denetlemektir"[595].

The American Institute of Certified Public Accauntants (AICPA)'a göre iç kontrol, iç organizasyon planı olarak kontrolü ve tüm koordinat yöntemleri ve varlıklarını korumak doğruluğunu ve muhasebe verilerinin güvenilirliğini kontrol, operasyonel verimliliği teşvik ve öngörülen yönetim politikalarına bağlılığı teşvik etmek için bir iş içinde alınan önlemlerin bütünü[596] olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun 3. maddesinde mali kontrolün, 55. maddesinde ise iç kontrol tanımına yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 58. maddesine göre, "*ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri"* kapsamakta olup, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşmaktadır. Yukarıda yer verilen

---

593 Atay, **İdare Hukuku,** s. 19.

594 Ahmet Kesik, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", ***Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,*** Sy. 9, 2005/1, s. 97.

595 Altıntaş, Türkyener, **Kamu Yönetiminde Dönüşüm,** s. 176.

596 Kumar, Sharma, **Auditing Principles and Practice,** s. 69.; Kearney, Fernandez, Green and Zavada, **Wiley Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices,** s. 222.

tanımlar birlikte değerlendirildiğinde, "kontrol denetimi de kapsayan daha geniş kapsamlı bir kavramdır"[597].

Kontrol daha çok kurumun iç işleyişi ile ilgili olup, yine idare tarafından oluşturulan sistem üzerinden yapılan denetim aracıdır. Kontrol faaliyetleri, tek bir işlem veya eylem olarak değil kurum içinde süreklilik arz eder. Bu nedenle iyi bir mali yönetimin gerçekleştiği konusunda makul güvenceye sahip olmak koşuluyla idarece uygun bir iç kontrol sistemi oluşturulması gerekir[598].

1.2.1. Kamu Zararının İnceleme Yoluyla Tespiti

Bazı durumlarda, denetimden ziyade bizzat incelemenin yapılması gerekebilir. Özellikle kamuya ait bazı varlıkların yerinde görülmesi zorunludur.

İnceleme, kamu kurumlarında evrak üzerinde tespit edilemeyen hususların fiziki olarak yerinde tespiti için araştırma yapılmasıdır. Bu yönüyle inceleme kamu kurumlarında kamu varlıklarındaki azalmanın bizzat varlığın bulunduğu yerde görülmesi ve tespitinin yapılmasıdır. Mali denetim anlamında inceleme, "genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, belediyeler, belediyelere bağlı kuruluşlar, özel idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve benzeri kuruluşlar, fonlar ve fonlara tasarruf eden kuruluşlar ve vergi muafiyeti tanınan vakıflardan her türlü mali işlemleri ile ilgili bilgi, belge ve hesap durumlarını alarak; bu belge ve hesap

---

597 Hasan Türedi, **Denetim**, Celepler Matbaacılık, Trabzon 2001, s. 12 – 13.

598 **Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, s. 9.

durumları ile borçlanma ve ödeme imkanları üzerinde araştırma"[599] yoluyla durum tespiti yapılmasıdır.

Konu Sayıştay açısından bakıldığında 17.12.2012 tarih ve-28145 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 4. maddesinde *"Sayıştay İncelemesi, Sayıştayın kesin hükme bağlama ve denetim dışında kalan diğer çalışmalarını*" ifade eder.

İnceleme; Sayıştay incelemesi, vergi incelemesi, disiplin soruşturması için ön inceleme gibi kavramlar üzerinden ifade edilse de aslında mevzuatta açık bir tanımı yapılmamıştır. Yukarıda yer verilen Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nde de konu açıkça tanımlanmamış, bunun yerine denetim ve inceleme kavramları birlikte kullanılmıştır. Sayıştay tarafından yapılan "inceleme sırasında bir kamu zararının olduğu kanaatine varıldığında bu durum gerekçesiyle birlikte rapor halinde Başkanlığa bildirilir. Kamu zararı iddiası ilgili kamu idaresinin denetimini yapan denetim grup başkanlığı tarafından sonuçlandırılır"[600].

Bize göre, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde kamu zararı tanımında yer alan incelemeden anlaşılması gereken hususun alt düzenlemeler ile ortaya konulması ve incelemenin konusu, kapsamı, sınırları, inceleme yapacak olan incelemecinin görev ve yetkilerinin açık ve net olarak düzenlenmesi gerekir.

---

599 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, md. 37; **RG**. 14.12.1983, **Sy**. 18251 Mük.

600 Sayıştay Denetim Yönetmeliği, md. 47.

1.2.2. Kamu Zararının İdari Denetim Yoluyla Tespiti

İdarenin denetiminde en etkili yollardan birisi idari denetimdir[601]. Çünkü idari denetim kendiliğinden harekete geçebilir ve herhangi bir talep ya da başvuruyu gerektirmez. İdarenin kendi içinde oluşturduğu denetim mekanizmasının harekete geçmesi yeterlidir.

Öte yandan, idarenin denetim aşamasında hukuki denetim ile birlikte yerindelik denetimi yapma imkanı da vardır. Bu denetimin içerisine idarece kararların alınmasından uygulanmasına kadar geçen evrede izelenen yol ve yöntemlerle birlikte kurumun belirlediği hedefler, ekonomik amaçlar ve toplum yararı konusu da girmektedir.

İdari denetim, en yalın haliyle; "idarenin kendi kendini denetlemesi veya bir başka idare tarafından denetlenmesidir."[602] Kamu zararı, idarece kendi içinde yapılan kontrol, denetim veya inceleme neticesinde ortaya çıkabilir. Bu tespitler, müfettiş, kontrolör, iç denetçi ve denetmen tarafından yapılacağı gibi bizzat üst yönetici veya disiplin soruşturması yapmak üzere görevlendirilen soruşturmacı tarafından da yapılabilir. Yine, "kamu zararı iddiasına"[603] ilişkin sorgu raporlarının bir örneğinin üst yöneticiye bildirilmesi üzerine bu bildirim ihbar kabul edilerek gerekli kontrol, denetim veya inceleme başlatılabilir. Ancak Sayıştay denetçisi tarafından gönderilen

---

601 Akıllıoğlu, **Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği**, s. 6.

602 Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, s. 12.

603 Kuluçlu, **Yargılama ve Raporlama**, s. 66.

sorgu üzerine doğrudan kamu zararının varlığından hareketle tahsil sürecine başlanamaz.

İdarece yapılması gereken kamu zararı ile ilgili belgelerin değerlendirilmesi, olayda kamu görevlisinin kusurunun var olup olmadığının araştırılması, gerekirse ifadelerin alındıktan sonra, kamu görevlilerinin kişisel sorumluluklarının ortaya konulması, bütün bu hususların bir arada yer aldığı ayrıntılı bir raporun hazırlanması gerekir[604]. Daha sonra bu rapor ile eklerinin değerlendirilmek üzere üst yöneticiye sunulması gerekir. Denetim elemanlarının raporları icra edilmesi gereken kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığından[605], üst yönetici tarafından bir değerlendirme yapılarak kamu zararının takip ve tahsiline ilişkin idari işlem niteliğinde bir karar vermesi gerekir.

Ancak burada da denetim elemanlarının düzenledikleri raporların denetledikleri kişilerce değerlendirilmesi ve dikkate alınıp alınmamasına karar verilmesi idarenin iç denetiminin zayıflığı[606][607] gibi algılansa da, aynı idarenin hesaplarının Sayıştay denetçileri tarafından incelenmesi sırasında iç denetçiler tarafından hazırlanan denetim raporları Sayıştay denetçilerine sunulmakta olup, eğer iç denetçi tarafından bir kamu zararı tespit edilmiş ve bu zararın takip ve tahsili yoluna gidilmemiş ise üst yönetici açısından kamu zararından sorumluluk durumu ortaya çıkacaktır.

---

604 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 93.

605 Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", ***GÜHFD,*** C. 9, Sy. 1-2, yl. 2005, s. 264.

606 Ali Doğan Sivritepe, "Tespit Edilip Tahsil Edilemeyecek Kamu Zararları", ***Mali Klavuz,*** Temmuz – Eylül 2008, s. 105.

607 Hatta ABD'de uygunsuz ödemelerin artmasının sebebinin etkin bir iç kontrol eksikliği olduğu yönünde görüşler vardır.; Lee Lily, "Factors Contributing to Compliance Outcomes under the Federal Improper Payment İnformation Act", ***Prescott Valley***, Arizona June 2012, s. 15.

1.2.3. Kamu Zararının Kesin Hükme Bağlama Yoluyla Tespiti

5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde, kesin hükme bağlama yoluyla tespit edilen kamu zararından söz edilmekte iken, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesine göre kesin hükme bağlanan kararların Sayıştay kararları olduğu anlaşılmaktadır.

Sayıştay, 6085 sayılı Kanun uyarınca denetim yönüyle düzenlilik ve performans denetimini yapmaktadır. Düzenlilik denetimi ise uygunluk denetimi ve mali denetim şeklinde yürütülmektedir. Buna göre, Sayıştay kamu idareleri üzerinde uygunluk denetimi yapmaktadır ve bu görevi denetçiler eliyle yerine getirir. Kamu zararının tespitine yönelik denetim de uygunluk denetimidir[608].

Denetim raporlarında, bazen kamu kurumlarının ciddi anlamda kamu zararına uğramasına sebep olan üçüncü kişilerin isimlerine yer verilmiş olabilir. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin sorumluluklarını ortaya koyan denetim raporlarında üçüncü şahısların isimlerinin geçmesi ile ilgili olarak, olguların denetlenmesinde ve yorumlanmasında çok büyük özen gösterilmesi gerekir[609]. Hatta raporda üçüncü kişilerin cevap hakkına sahip olduğunun belirtilmesi gerekir[610]. Gerektiği takdirde üçüncü şahıslar kendilerine ismen atıfta bulunan bu raporlardaki hususlar hakkındaki itirazlarını bu raporlar nihai şeklini almadan önce bildirmesi gerekir. Bu nedenle denetçiler, üçüncü kişiye raporun kabulünden önce bu tür itirazları yapma hakkı vermelidir. Bizdeki uygulamada denetçi tarafından sorumlu olduğu düşünülen

---

608 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 96.

609 **Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, s. 81.

610 Avrupa Birliği Sayıştayı, ilk derece mahkemesi tarafından verilen 15.06.1999 tarih ve T-277/97 sayılı karar- Ismeri Europa tarafından Sayıştayca 1/96 sayılı özel raporda MED programları nedeniyle yapılan eleştirilere karşı açılan dava.

kişilerden savunma alınırken bu sorgulardan etkilenecek ve kamu zararından dolaylı sorumlu olacak kişilerden de savunmanın bu aşamasında alınması gerekir.

Sayıştay denetçisi tarafından hazırlanan rapor ve ekli belgeler Sayıştay Başkanlığı'na sunulur. Hesap yargılaması kanunda birer hesap mahkemesi olarak tanımlanan bir başkan ve altı üyeden oluşan Sayıştay daireleri tarafından yapılır. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir. "*Hesap mahkemesi olarak daireler sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlar*"[611]. Dairelerde yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında ihtiyaç duyulması halinde raporda yer alan hususlarla ilgili "*açıklamalarda bulunmak üzere ilgili grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler*" çağrılabilecektir[612]. Mülga 832 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde, "kanunda bu yönde bir düzenleme bulunmamasına rağmen uygulamadan doğan ihtiyaçtan ötürü dairelerce yargı raporu düzenleyen denetçinin veya sorumluların yargılamaya davet edildikleri" [613] bilinmektedir. Uygulamada karşılaşılan ancak yasal dayanağı olmayan fiili bir durumun kanuni dayanağa kavuşturulması olumlu bir gelişmedir. Ancak ilamlarda "ahizlere"/ilgilere yönelik herhangi bir sorumluluğa hükmedilmemektedir.

1.2.4. Kamu Zararının Yargı Kararıyla Tespiti

Kamu zararı adli, idari veya askeri mahkemelerin kararları ile tespit edilebilir. Bu davalar "5018 sayılı Kanun kapsamında doğrudan kamu zararının tazminine yönelik bir dava sonucunda olabildiği gibi farklı bir dava"[614] içerisinde kamu zararı

---

611 6085 sayılı Kanun, md. 23/2.

612 6085 sayılı Kanun md. 23/4.

613 Serdar Beyazıt Yılmaz, "Yeni Sayıştay Kanunu'nda Öngörülen Hesap Yargılaması**",** ***Dış Denetim Dergisi***, Sy. 3, Ocak-Şubat- Mart 2011, s. 36.

614 Koçberber, **Kamu Zararı Kavramı Üzerine**, s. 62.

tespiti yapılabilir. Mahkeme kararında kamu zararına sebep olan kamu görevlisinin haksız fiilinin ne olduğu, kusuru, zararın miktarı, fiil ile zarar arasındaki illiyet bağı tespit edilerek kamu zararı somutlaştırılır.

Mahkemelerce tespit edilen kamu zararı alacakları, Sayıştay ilamlarında olduğu gibi tahsili için alacakları merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise takibe yetkili idare birimince takip edilir.

2. Kamu Zararının Takibine İlişkin Hukuki Süreç

2.1. Kamu Zararı Alacağının Tebliği ve Kesinleşmesi

2.1.1. Kamu Zararı Alacağının Tebliği

Kontrol, denetim, inceleme, Sayıştay'ca kesin hükme bağlama, adlî, idarî veya askerî yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ile üst yönetici tarafından yapılan değerlendirme sonucunda takip ve tahsiline karar verilen alacaklar, merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise takibe yetkili idare birimince takip edilir. Kamu zararının tahsil edilmesi amacıyla alacaklı idarelerce sorumlu ve ilgililere tebligat yapılır. Kamu zararına ilişkin alacaklar 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir[615].

İdarece yapılması gereken öncelikle kamu zararının sebebi, miktarı, hangi sürede, ne şekilde ödenmesi gerektiğinin bildirilmesidir. Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararının tahsili için hazırlanan tebliğde; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri, yedi günlük

---

615 Ahmet Özdemir, "Kamu Zararlarının Tahsili – 1", ***Maliye ve Sigorta Yorumları,*** Sy. 491, 1 Temmuz 2007, s. 70.

itiraz süresi, itiraz mercii belirtilerek, söz konusu tutarın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde ödenmesi istenir[616].

2.1.2. Kamu Zararı Alacağına İtiraz

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesinde kamu zararına itiraz düzenlenmiştir. İtirazın merkezde strateji geliştirme birimine, taşrada ise takibe yetkili birimin en üst yöneticisine yapılması gerekir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere kamu zararının takip ve tahsiline dair karar üst yönetici tarafından alınmaktadır. Buna karşı yapılan itiraz ise daha alt konumda olan bir merciie yapılmaktadır. Bu husus Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte açıkça görülmektedir. 2006/9972 sayılı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin 30. maddesinde stratejiyi geliştirme başkanlarının üst yöneticiye karşı sorumlu oldukları belirlenmiştir[617].

İtirazın on iş günü içerisinde sonuçlandırılması gerekmekte olup, itiraz ve itirazın değerlendirme süresi ödeme süresini etkilemez. Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararının tahsili amacıyla yetkili birimler tarafından gerekli tebligatlar yapılarak ve itiraz edilmeyerek süresi içerisinde sorumlular tarafından ödenmemesi halinde kamu zararı için genel hükümlere göre

---

616 Davalıya fazla nöbet ücreti ödenmesi nedeni ile kamu zararı oluştuğunu belirterek 1.848,15 TL'nin ödendiği tarihlerden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle açılan davada; davadan önce alacak miktarı belirtilmek sureti ile davalıya Sağlık Müdürlüğünün 22.12.2010 tarihli yazısının 03.01.2011 tarihinde tebliğ edildiği, ancak yazıda hangi sürede ve ne şekilde ödeyebileceğinin bildirilmediği, bu nedenle, hüküm altına alınan alacağa dava tarihinden değil de temmerrüde esas teşkil etmeyen 30.04.2010 tarihinden itibaren faiz yürütülmesine karar verilmesi usul ve yasaya uygun değildir. Y3HD, KT. 15.10.2012, E. 2012/16759, K. 2012/21595; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

617 Benzer bir sorun aslında idare içerisinde bakan tarafından verilen disiplin cezasına karşı itirazda da ortaya çıkmakta olup, disiplin kurulunun hiyerarşik amiri konumunda olan Bakanın kararını kaldırma veya iptal etme eğiliminde olmadığı görülmektedir. O halde kamu zararına getirilen itiraz yolunun fiilen işleme imkânı bulunmamaktadır. Akalan, **a.g.m.,** s. 23.

adli yargıda alacak davası açılarak takibi yapılacaktır. Ancak Yargıtay'a göre tebligat yapılması kamu zararından doğan alacağın temerrüde düşürülmesi ve faiz talep tarihinin başlangıcı için önemlidir[618].

2.1.3. Kamu Zararı Alacağının Kesinleşmesi

Sayıştay ilamlarının tahsili için iş bu ilamların kesinleşme şerhi aranır. Hesap yargılaması sonucu düzenlenen Sayıştay ilamları sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve Sayıştay Başsavcılığına tebliğ edilir. Sayıştay dairelerinden veya Temyiz Kurulundan verilen kararların ne olduğu kesin olarak anlaşılamıyor ise taraflardan her biri bunların açıklamasını isteyebilir. İlgililer, ilamlarda yer alan tarafların adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaların sonucuna ilişkin varsa yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini de isteyebilirler. Açıklama veya düzeltme, kararın yerine getirilmesine kadar dilekçe ile başvurularak istenebilir. Kararı vermiş olan daire veya Kurul işi inceler; daire veya Kurulun bu hususta kararı taraflara tebliğ olunur. Sayıştay ilamlarının kesinleştikleri tarihten itibaren doksan gün içerisinde yerine getirilmesi yasal zorunluluktur. Gerek mülga 832 sayılı Kanunda gerekse 6085 sayılı Kanunda

---

618 Uzman yardımcısı olarak sözleşmeli çalışan davalıya 2005-2008 yıllarında haksız yere ödenen denetim tazminatı 2.399 TL'nin davalıdan tahsilinin talep edildiği, Mahkemece; davaya konu alacağın tahsili için Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesi gereğince davalıya ödeme yapması için önce tebligat gönderilmeden dava açıldığından, dava şartı yokluğundan reddine karar verilmiş, Yargıtay ise; "borçlunun temerrüdü için, borcun ifa zamanının gelmiş olması, yani borcun muaccel olması gerekir. BK.'nun 101. maddesi hükmüne göre; "Muaccel bir borcun borçlusu alacaklının ihtarıyla mütemerrüt olur". Davada sebepsiz zenginleşme hükümlerine dayanıldığına göre, muaccel hale gelmiş borcun tahsili talep edilmektedir. İhtar, borçlunun temerrüde düşürülmesi ve faiz talep tarihinin başlangıcı için önemlidir. Kamu Zararlarının Tahsili Usulü Yönetmeliğinin 10. maddesinde, borcun sebebi ve miktarı bildirilerek ödenmesi tebligat ile bildirilmeli, itiraz olursa ve sulhen ödenmediği takdirde dava açılması gerektiği belirtilse de, bu durum muaccel hale gelmiş alacağın tahsiline ilişkin davacının dava hakkını ortadan kaldırmaz." diyerek kararı bozmuştur, Y3HD, KT. 08.06.2012, E. 2012/9603, K. 2012/14316; Y3HD, KT. 14.11.2011, E. 2011/12367, K. 2011/17420; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

ilamların kesinleşme tarihine ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Sayıştay dairelerince verilen ilamlar iki şekilde kesinleşir. Birincisi, ilgililer - kendilerine ilam tebliğ edilenler- ilamın kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren altmış gün içerisinde Temyiz Kuruluna başvurmazlarsa yani temyiz süresini geçirirlerse ilam kesinleşmiş olur. İkincisi ise, ilgililer süresi içerisinde Temyiz Kuruluna başvurmuşlarsa bu durumda Kurulun bu konudaki kararı beklenir ve Kurulca verilecek bu karar kesindir. Bu durumda temyiz süresi geçirilerek ya da Temyiz Kuruluna başvurulmuş ise Kurul tarafından karar verilerek ilam kesinleşmiş olur. İlamlar kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumluluğunda yerine getirilecektir[619].

"Adlî, idarî ve askerî mahkemelerce hükme bağlanan ve taraflara tebliğ edilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın kesinleşmesi beklenmeksizin, takip işlemlerine başlanır"[620]. Sayıştay ilamı ya da mahkeme kararı ile kamu zararı tespit edilmiş ise, idarece herhangi bir değerlendirme yapılmadan ilgililere kamu zararını ödemeleri yönünde tebligat yapılacaktır. Bu tür tebligatın yapılmaması yetkililerin idari ve cezai sorumluluğuna yol açacaktır. Bu tebligata rağmen ödeme yapılmaması halinde icra yoluna müracaat edilecektir.

25/10/1963 tarih ve 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nda ise askeri mahkemeler tarafından hükmolunan tazmin bedellerinde ödeme süresi mahkeme kararının tebliğinden itibaren bir aydır.

---

619 Erdoğan Dedeoğlu, "Sayıştay İlamlarının İnfazı Konusunda Yeni Yasa İle Getirilen Yenilikler," ***Dış Denetim Dergisi***, Sy. 3, Ocak-Şubat- Mart 2011, s. 69.

620 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 10/5.

2.2. Kamu Zararı Alacağında Faiz

Türk hukukunda faiz ile ilgili 3095 sayılı Kanunî Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır[621]. Ayrıca özel düzenleme ile takip ve tahsili veya faiz uygulaması 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağına dair atıfta bulunulan hallerde de bu kanun hükümleri uygulanır.

6183 sayılı Kanunda idarelerin sözleşmeden, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacaklarının takip ve tahsili kanunun kapsamı dışında tutulmuştur. Dolayısıyla bu alacakların takip ve tahsilinin medeni hukuk çerçevesinde[622] Borçlar Kanunu'ndaki esaslar göz önünde bulundurularak 3095 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekir. Öte yandan kamu zararı, özü itibariyle haksız fiil nedeniyle ortaya çıktığından ve kamu alacağı olarak kabul edilmediğinden[623] kamu zararına faiz uygulanmasına ilişkin hususlarda 6183 sayılı Kanun yerine 3095 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır.

Öte yandan, Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanan sorgu kağıtlarının ilgili idareye gönderilmesi üzerine idarece "ahizlere"/ilgililere yapılan fazla veya yersiz

---

621 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, bu kanun hükümleri, "*Devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında uygulanır.*"

622 Çelik, **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku**, s. 9.

623 Akalan, **a.g.m.,** s. 38; Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 179.

ödemelere faiz uygulanması konusunda mevzuatta açık bir hüküm bulunmadığından idarenin takdir yetkisi olup, uygulamada ağırlıklı olarak sadece anaparanın istenildiği görülmektedir. "*Sayıştay, adlî, idarî ve askerî mahkeme ilâmları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi, ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihidir*"[624].

6085 sayılı Kanunda faiz konusu özel olarak düzenlenmiş ve uygulanacak faizin başlangıç tarihinin kararda yer alması şartı getirilmiştir[625]. İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 09.06.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur[626].

659 sayılı KHK kapsamında düzenlenen sulh anlaşmalarında faiz konusu KHK'nın 10/3. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir.

Haksız fiilden doğan zararlar nedeniyle açılan tazminat davalarında tazminat faizi zararın meydana geldiği tarihten itibaren hesaplanmalıdır[627]. Hazine zararının bir sözleşmenin icra edilmemesinden ya da eksik icra edilmesinden doğan zarar olduğunda, askeri mahkemelerce hazine zararının kesin bir şekilde belirlenmesi ve talep varsa talep tarihinden itibaren yasal faize hükmedilmesi gerekir[628].

---

624 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 10/5.

625 6085 sayılı Kanun, md. 51/e.

626 6085 sayılı Kanun, md. 53/2.

627 YİBGKK, E. 1938/22, K. 1938/11, KT. 08.06.1938; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi; AY3D, E. 1970/183, K. 1970/176, KT. 31.03.1970. (yayınlanmamıştır)

628 AY2D, E. 2004/705, K. 2004/701, KT. 12.05.2004. (yayınlanmamıştır)

3. Kamu Zararı Alacağının Tahsili

3.1. Kamu Zararı Alacağının Tahsilinde Uygulanacak İlkeler

3.1.1. Borçluya Kolaylık Sağlanması İlkesi

Kamu zararı alacağının tahsili asıl amaçtır[629]. Bu amacın gerçekleştirilmesi için de borçlulara "mümkün olduğu kadar kolaylık, gerektiği kadar sertlik"[630] prensibinin ölçü alınması gerekmektedir. Bu ölçü verginin tahsilatı için kullanılsa da kamu zararı alacaklarının tahsilinde de uygulanabilir. Çünkü kamu zararından doğan alacağın tahsil edilmemesi halinde hazineye ait olan malvarlığının azalması anlamına geldiğinden, kamu hizmetlerinin ifası için toplumun ödemek durumunda kalacağı vergi ve benzeri maliyetler de artacaktır. Bu nedenle, kamu zararı borçlusunun kamu zararından doğan alacağı ödemesi için idarece kolaylıklar sağlanması gerekir. Nasıl ki kamu alacağında borçlunun ödeme konusunda en uygun olduğu zaman, yer ya da şekil yönünden uygunluk tercih edilmektedir aynı şekilde kamu zararı alacağının ödenmesi konusunda da borçluya birtakım kolaylıklar sağlanması gerekir. Nitekim zaman bakımından kolaylık sağlanması için kamu zararının taksitlendirme yoluyla ödeneme imkanı getirilmiştir. Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir. Taksitlendirme konusu Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, genel bütçe kapsamındaki kamu

---

629 Turguter, **Kamu Zararı Açıklaması**, s. 517.

630 Fritz Neumark, **Vergi Politikası**, (Çev: İclal Cankorel), Filiz Kitabevi, İstanbul 1975, s. 414.; akt:Gerçek, **a.g.e.,** s. 15.

idarelerinde taksitlendirme işlemleri, 08/01/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanunun[631] ihtilafların sulh yoluyla halline ilişkin hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir.

Kamu zararı alacağının ilgili idarenin muhasebe biriminin veznesine yatırılması esas olmakla birlikte, yer yönünden kolaylık sağlanması için idarenin banka hesabına yatırılması imkanı da getirilmiştir[632].

Şekil açısından getirilen kolaylık ise; kamu zararından doğan alacakların takas edilebilmesi, çek ile ödeme yapılabilmesi, internet bankacığı yoluyla ödeme yapılabilmesi gibi birtakım araçlar geliştirilmiştir.

3.1.2. Kamu Zararı Alacağının Güvence Altına Alınması İlkesi

Kamu zararından doğan alacağın tahsili için güvenceye alınması yönünde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında ihtiyati haciz kararı gelmektedir[633]. Kamu zararının tahsilini düzenleyen Yönetmeliğin 11. maddesine göre; 2004 sayılı Kanunda düzenlenen ihtiyati hacze ilişkin şartların varlığı, üst yöneticinin onayı ile kamu zararına ilişkin ihtiyatî haciz konulabilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, miktar bakımından kesinleşmiş kamu zararından doğan

---

631 02/10/2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 18. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanun yerine 659 sayılı KHK hükümleri uygulanacaktır.

632 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 22/b." Alacağın takibinden sorumlu birim yöneticileri, mahkemeye veya icraya intikal ettirilen alacakların takibinin hangi aşamada olduğunu ilgili hukuk birimleri nezdinde izlemek, icra dairelerince tahsil edildiği bildirilen paraların **muhasebe biriminin veznesine** veya **banka hesabına yatırılmasını** ve sorumluların ve/veya ilgililerin borçlarına mahsubunu sağlamak zorundadırlar."

633 Çelik, **a.g.e.,** s. 67; Gerçek**, a.g.e.,** s. 16.

alacaklar için ihtiyati haciz kararı verilebilir[634]. Ancak Yargıtay'ın bir kararına göre; kamu zararının tahsili için ihtiyati haciz kararı verilemez[635].

3.1.3. Kamu Zararı Alacağı İçin Hapis Cezası Uygulanmaması İlkesi

Kamu borçları için dahi olsa bir kimse salt borcunu ödemediği için hapis cezasına hükmedilemez[636]. Kamu zararından doğan alacağın tahsili aşamasında hapis cezası sadece borca itiraz bildirilmediği takdirde ödeme emrinin tebliğinden itibaren yedi günlük süre içinde 2004 sayılı Kanunun 74. maddesine göre mal beyanında bulunmaması veya hakikate aykırı beyanda bulunulması halinde hapisle cezalandırılması gündeme gelir. Öte yandan kamu alacaklarının tahsilinde olduğu gibi kamu zararından doğan alacaklarda borçlunun insani ya da sosyal yaşamını devam ettirebilmesi için bazı mallarının haczine izin verilmez[637].

---

634 Gerçek**, a.g.e.,** s. 20.

635 Y3HD, KT. 04.02.2011, E. 2010/20813, K. 2011/1695; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

636 Gerçek, **a.g.e.,** s. 16.

637 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesinde bu hususlar belirtilmiştir. "Aşağıdaki şeyler haczolunamaz: 1. Devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar, 2. (Değişik: 2/7/2012-6352/16 md.) Ekonomik faaliyeti, sermayesinden ziyade bedenî çalışmasına dayanan borçlunun mesleğini sürdürebilmesi için gerekli olan her türlü eşya, 3. (Değişik: 2/7/2012-6352/16 md.) Para, kıymetli evrak, altın, gümüş, değerli taş, antika veya süs eşyası gibi kıymetli şeyler hariç olmak üzere, borçlu ve aynı çatı altında yaşayan aile bireyleri için lüzumlu eşya; aynı amaçla kullanılan eşyanın birden fazla olması durumunda bunlardan biri, 4. Borçlu çiftçi ise kendisinin ve ailesinin geçimi için zaruri olan arazi ve çift hayvanları ve nakil vasıtaları ve diğer eklenti ve ziraat aletleri; değilse, sanat ve mesleki için lüzumlu olan alat ve edevat ve kitapları ve arabacı, kayıkçı, hamal gibi küçük nakliye erbabının geçimlerini temin eden nakil vasıtaları, 5. Borçlu ve ailesinin idareleri için lüzumlu ise borçlunun tercih edeceği bir süt veren mandası veya ineği veyahut üç keçi veya koyunu ve bunların üç aylık yem ve yataklıkları, 6. Borçlunun ve ailesinin iki aylık yiyecek ve yakacakları ve borçlu çiftçi ise gelecek mahsül için lazım olan tohumluğu, 7. Borçlu bağ, bahçe veya meyva veya sebze yetiştiricisi ise kendisinin ve ailesinin geçimi için zaruri olan bağ bahçe ve bu sanat için lüzumlu bulunan alat ve edevat, Geçimi hayvan yetiştirmeye münhasır olan borçlunun kendisi ve ailesinin maişetleri için zaruri olan miktarı ve bu hayvanların üç aylık yem ve yataklıkları, 8. Borçlar Kanununun 510 uncu maddesi mucibince haczolunmamak üzere tesis edilmiş olan kaydı hayatla iratlar, 9. Memleketin ordu ve zabıta hizmetlerinde malül olanlara bağlanan emeklilik maaşları ile bu hizmetlerden birinin ifası sebebiyle ailelerine bağlanan maaşlar ve ordunun hava ve denizaltı mensuplarına verilen uçuş ve dalış tazminat ve ikramiyeleri, Askeri

3.1.4. Kamu Zararı Alacağının Para İle Tahsil Edilmesi İlkesi

İcra ve iflas hukukunda kural olarak alacağın karşılanması için icra sürecinde borçlunun malvarlığına el konulması yeterli değildir. Diğer bir ifadeyle kamu zararı alacağının el konulan malvarlığının satış yoluyla paraya çevrilmesi gerekmektedir[638].

3.1.5. Kamu Zararı Alacağının Borçlunun Rızası Olmadan Re'sen Tahsilat Yapılmaması İlkesi

Kamu zararının tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde rızaen ödenmesi gerekir. İdare re'sen kamu zararının tahsili amacıyla ilgilinin maaşından kesinti yapamaz. Öte yandan, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 13. maddesinde, kamu görevlisinin rızasının varlığı halinde belli bir miktarı geçmeyen kamu zararından doğan alacakların maaşından kesilmesi yoluna gidilebileceği düzenlenmiştir.

---

malüllerle, şehit yetimlerine verilen terfi zammı ve 1485 numaralı kanun hükmüne göre verilen inhisar beyiye hisseleri, 10. Bir muavenet sandığı veya cemiyeti tarafından hastalık, zaruret ve ölüm gibi hallerde bağlanan maaşlar, 11. Vücut veya sıhhat üzerine ika edilen zararlar için tazminat olarak mutazarrırın kendisine veya ailesine toptan veya irat şeklinde verilen veya verilmesi lazım gelen paralar, 12. (Değişik: 2/7/2012-6352/16 md.) Borçlunun haline münasip evi, 13. (Ek: 2/7/2012-6352/16 md.) Öğrenci bursları. Medeni Kanunun 807 nci maddesi hükmü saklıdır. 2, 3, 4, 5, 7 ve 12 numaralı bendlerdeki istisna, borcun bu eşya bedelinden doğmaması haline munhasırdır. (Ek fıkra: 2/7/2012-6352/16 md.) Birinci fıkranın (2), (4), (7) ve (12) numaralı bentlerinde sayılan malların kıymetinin fazla olması durumunda, bedelinden haline münasip bir kısmı, ihtiyacını karşılayabilmesi amacıyla borçluya bırakılmak üzere haczedilerek satılır. (Ek fıkra: 2/7/2012-6352/16 md.) İcra memuru, haczi talep edilen mal veya hakların haczinin caiz olup olmadığını değerlendirir ve talebin kabulüne veya reddine karar verir.

638 Gerçek, a.g.e., s. 17.

Danıştay'ın bir kararında[639]; kamu zararı nedeniyle ortaya çıkan alacağı ilgilinin rızaen ödememesi durumunda 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'na göre takip yapılması, bu kanuna göre ilamlı icra yoluna başvurulabilmesi için de, öncelikle açılacak bir alacak davası sonunda adli yargı yerince verilecek bir mahkeme ilamının bulunması gerektiği, bir mahkeme ilamı bulunmadan idarenin söz konusu alacağı re'sen tahsil yoluna gidemeyeceğine karar vermiştir.

Kapatılan AYİM'e göre, Sayıştay denetçisi tarafından yapılan denetim sonucunda bir kısım personele fazla ödeme yapılmış olduğunun tespiti üzerine ortada henüz bir Sayıştay ilamı olmaksızın re'sen maaştan kesinti yapılamayacağı, re'sen kesinti yapılması işleminin yok hükmünde olduğuna karar vermiştir[640].

Öte yandan, Sayıştay ilamına dayalı bir devlet alacağı bulunsa dahi idarenin bu alacağın öncelikle Sayıştay Kanunu uyarınca sorumlu olan kişilerden tahsil edilmesi gerekmektedir. Daha sonra idare tarafından haksız iktisap ve sebepsiz zenginleşme kurallarına dayanarak geri istenebilir[641].

Uygulamada zaman zaman askeri savcılar tarafından 353 sayılı Kanunun 16. maddesi gereğince hazine zararı olarak tespit edilen tutarların hazine avukatlarınca, hukuk mahkemelerinde dava açılması yoluyla takip ve tahsiline olanak sağlamak amacıyla dosya suretlerinin ilgili muhakemat müdürlüklerine intikalinin sağlandığı, muhakemat müdürlüklerince askeri personelin maaşından doğrudan kesinti yapıldığı

---

639 D8D, E. 2010/1247, K. 2010/3192, KT.02.06.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

640 AYİM1D, E. 1998/886, K. 1999/661, KT. 15.06.1999; AYİM1D, E. 2002/1604, K. 2003/827, KT. 10.06.2003; ***AYİM Dergisi***, Ankara 2004, Sy.19, s. 472, bir başka kararda ise AYİM, davacının görevli olduğu birlik mutemetliğince maaşından kesinti yapılarak saymanlığa yatırılması gereken miktarın zamanında yatırılmamasın kaynaklanan faiz tutarının tamamen idarenin hizmet kusurundan kaynaklanması nedeniyle davacının maaşından re'sen kesinti yapılamayacağına karar vermiştir. AYİM3D, E. 2002/1604, K. 2003/827, KT. 10.06.2003; ***AYİM Dergisi***, Sy. 20, Ankara 2005, s. 345.

641 AYİM1D, E. 1989/55, K. 1989/247, KT.09.05.1989; ***AYİM Dergisi***, Sy. 7, Kitap 2, Ankara 1993, s. 541.

görülmektedir. Bu tür uyuşmazlıklarda AYİM[642], bir kamu görevlisinin maaşında re'sen kesinti yapılabilmesi için öncelikle, temelinde yargı kararı bulunması gerektiği veya kamu görevlisinin kesintiyi kabul etmesi gerektiği, re'sen kesinti yapmaya yetkili makamlarca bu kesintinin yapılabileceğini, aksi takdirde yargı kararına dayanmayan durumlarda hatalı ödemeler nedeniyle Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşme kurallarına dayanarak kişinin ödemeyi geri isteyebileceğine hükmetmiştir.

3.2. Kamu Zararı Alacağının Tahsilin Gerekliliği

Kamu hizmetlerinin ifası için gereken finansman bireylerden vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ile sağlanmaktadır. Kamu zararı ise kamuya ait para ve diğer malvarlıklarının haksız ve hukuka aykırı bir şekilde iktisap edilmesi olduğundan bu zararların bir an önce yine kamunun tasarrufuna geçmesi gerekir. Kamu hizmetlerinin düzenli ve tam zamanında gerçekleşebilmesi için kamu alacağında olduğu gibi kamu zararından doğan alacakların da tahsil edilmesi kamu yararı gereğidir[643].

3.3. Kamu Zararı Alacağı Tahsil Usulleri

Tespit edilen kamu zararları; rızaen, sulh, takas ve icra yoluyla tahsil edilir. Uygulamada mahsuben tahsilat yöntemine de başvurulmaktadır[644].

---

642 AYİM1D, E. 1998/1076, K. 1999/822, KT. 21.09.1999; ***AYİM Dergisi***, Sy. 14, Ankara 2000, s. 345, AYİM2D, E. 2000/478, K. 2000/726, , KT. 14.11.2000; ***AYİM Dergisi***, Sy. 15, Ankara 2001, s. 337, AYİM2D, E. 2001/377, K. 2002/106, KT. 19.02.2002; ***AYİM Dergisi***, Sy. 17, Ankara 2002, s. 543.

643 Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, s. 625.

644 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 158.

3.3.1. Rızaen Tahsil

Kamu zararının tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde rızaen ödenmesi gerekir. İdare re'sen kamu zararının tahsili amacıyla ilgilinin maaşından kesinti yapamaz. Öte yandan, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 13. maddesinde, kamu görevlisinin rızasının varlığı halinde belli bir miktarı geçmeyen kamu zararından doğan alacakların maaşından kesilmesi yoluna gidilebileceği düzenlenmiştir.

657 sayılı Kanunun 12. maddesinin uygulanması amacıyla çıkarılan yönetmelikte, devlete verilen zararın tazmini için kıstas olarak "en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığı" esas alınmış iken, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi uyarınca kamu zararının tahsilini düzenleyen yönetmelikte ise "asgari ücret" esas alınmıştır.

Yine kamu zararının tahsiline karar verecek olan kişi olarak 12. maddenin uygulanması amacıyla çıkarılan yönetmelikte disiplin amiri ve disiplin kurullarından söz edilmişken, 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi uyarınca kamu zararının tahsilini düzenleyen yönetmelikte kamu zararının tahsiline karar verecek olan kişinin "üst yönetici" olduğu düzenlenmiştir[645].

3.3.2. Sulh Yoluyla Tahsil

Sulh özü itibariyle tarafların bir araya gelerek anlaşmasıdır. Sulh yolunda bir pazarlık söz konusudur[646]. İdarelerde sulh yapmaya yetkili merciler kurumların mevzuatlarında ayrı ayrı ve özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, genel bütçeye tabi

---

645 Akalan, **a**.**g.m.,** s. 39.

646 Akalan, **a**.**g.m.,** s. 28.

kuruluşlar, özel idareler, belediyeler ve diğer kuruluşların sulh yapmaya yetkili mercileri ilgili mevzuatlarında belirlenmiştir.

02.10.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile sulhe ilişkin özel hususlar düzenlenmiştir.

Bu kapsamda adli ve idari uyuşmazlıklar öncesinde sulhe davet etmek esastır. Adli uyuşmazlıklar öncesinde; "İdarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır. İdareler, kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda da karşı tarafı sulhe davet edebilirler. Sulhe davet, uyuşmazlığın tarafı olan gerçek veya tüzel kişilerce de yapılabilir. İlgili mevzuatında daha uzun bir süre öngörülmediği takdirde, sulhe davette karşı tarafa, ifa, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz güne kadar süre verilir."[647] Benzer şekilde idari yargıyı kapsayan alacaklar için de sulh yoluna başvuru yapılabilir.

Sulh anlaşması ve şartları gibi hususlar anılan KHK ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak anılan düzenlemenin uygulamada sorunu çözmediği ortadadır. Başta 2577 sayılı Kanunun 13.maddesi kapsamında tazminat talebi istemiyle yapılan başvuru anılan KHK kapsamında sulh başvurusu olarak kabul edilmesi öngörüldüğü halde mahkeme kararı olmaksızın idarece tazminat ödenmesi yoluna gidilmemektedir[648]. Öte yandan idare hukukunun kodifiye edilmemiş hukuk dalı olması nedeniyle "idari uyuşmazlıkların yargı dışında alternatif yöntemlerle

---

647 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname md. 9. ve 12. madde

648 Gürsel Özkan, "*Tazminat Uyuşmazlıklarının İdari Yargı Öncesi Sulh Yoluyla Çözümü*", International Conference On Eurasion Economies, 2016, s. 265.

çözümünün, İdare Hukuku alanının gelişmesine olumsuz etki yaratabileceği ileri sürülebilir."[649]

Yine bir başka sorun da idareye tazminat ödenmesi istemiyle başvuru yapan kişinin tazminat ödenmesini gerektirecek somut bilgi ve belgeleri sunmasına rağmen tazminat ödenmemesi durumunda kişinin bu tazminatı yargı yoluyla daha yüksek tutarda elde etmesi halinde aradaki farktan kimin sorumlu olacağı hususu mevzuatta düzenlenmemiştir[650].

Düzenlemeye göre sulh anlaşmasını inceleyen hukuk birimi tarafından ilgisine göre üst yönetici veya bakana görüş bildirilmektedir. "Ancak hukuk birimi tarafından verilen olumlu görüş, bakan ve üst yönetici bakımından bağlayıcı değildir. Diğer bir ifadeyle hukuk birimi tarafından verilen olumlu görüşe rağmen bakan veya üst yönetici sulh anlaşmasını imzalamayabilmektedir."[651]

Sulhe ilişkin süreçlerin idari yargı ve hukuk yargılaması bakımından uygulamada etkisine bakıldığında da farklılık ortaya çıkmaktadır. Hukuk yargılamasında amaç, özel hukuk uyuşmazlıklarını ortadan kaldırdığı halde idari yargıda amaç idarenin hukuka uygun davranmasını ve böylece idare ile birey arasında bozulan dengeyi sulh yoluyla sağlamaktır. Özel hukuka ilişkin uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözülmesi özel hukuk ilkeleri ile uyumlu olmakla birlikte aynı şeyi idare hukuku ilkeleri için söylemek zordur[652]. Bununla birlikte

---

649 Nilay Arat; "İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Halli Önündeki Engeller," ***İÜHFM*** C. LXIX, S.l -2, s. 905.; https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9185/115054; Erişim Tarihi:14.05.2021.

650 Zehra Odyakmaz, Serkan Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Ankara Orion Kitabevi, 2013, s. 80-81.

651 Mehmet Karaarslan, "İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri ile Giderilmesi", ***TBB Dergisi*** 2019 (140) , s. 93. ; http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/App_Themes/TumDergiler/140.pdf#page=71;Erişim Tarihi: 14.05.2021.

652 Arat, **a.g.m.,** s. 906.

idarenin takdir yetkisinin olduğu alanlarda sulhe ilişkin sürecin işletilmesi olanaklı ise de bir kısım kamu görevlileri ve üst düzey yöneticiler sorumluluk almaktam kaçındıkları için sulh müessesesinden istenilen sonuç elde edilememektedir.

Sulhe ilişkin düzenleme yapılmasına rağmen sulh olması halinde idarelerce yeterli kaynak temin edilmemesi[653], üst yöneticilerin sorumluluklarının ayrıntılı olarak düzenlenmemesi, idare hukukundaki aleniyet prensibi yerine görüşmelerin gizli yürütülmesi[654] ve oluşturulan komisyonun uzlaşma eğiliminde olmaması gibi nedenlerle sulh müessesesinden beklenen netice alınamamıştır[655].

Yerel yönetimlerde sulha ilişkin hususlar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/h ve 34/f maddesinde düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanunun 18/f maddesinde, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar verme yetkisi belediye meclisine aittir. 5393 sayılı Kanunun 34/f maddesinde ise "*Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek*" görevi belediye encümenine verilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26/f maddesinde ise vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar verme görevi encümene verilmiştir. Burada 5393 sayılı Kanunun aksine sulh miktarı beşbin ile sınırlandırılmış ancak dava açılıp açılmadığı yönünde bir sınırlama getirilmemiştir.

---

653 Dilşad Yılmaz, "Türk ve Alman İdare Hukukunda Arabuluculuk ve Sulhe İlişkin Düzenlemeler", ***Terazi Hukuk Dergisi***, Yıl:7, S.70, Haziran 2012, s. 93.

654 "Bunun yanında, uyuşmazlıkların alternatif yöntemlerle çözümünde esas olan, Devlet'in yargı organları tarafından yapılan yargısal denetimdeki "alenilik" ilkesinin tam tersine "gizlilik" ilkesi de alternatif yöntemlerin idare hukuku alanında kullanılması önünde bir engel teşkil edebilecektir." Arat, **a.g.m.,** s. 905.

655 Aynur Hasoğlu, "Idarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm Yolu Olarak Sulh", ***Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, C.25, S.2, 2017, s. 65-87.; (Çevrimiçi)https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/387045; Erişim Tarihi: 14.05.2021.

3.3.3. Takas Yoluyla Tahsil

Takas, "iki kişi arasındaki aynı cinsten karşılıklı borçların, bunlardan birinin tek taraflı beyanıyla sona erdirilmesidir"[656]. Takas bir kimsenin bu hakkı kullanmak suretiyle borcu ile alacağını sukut ettirmesidir[657].

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 14. maddesinde, kamu zararı alacakları, sorumluların ve ilgililerin kamu idaresiyle olan özel hukuk ilişkilerinden doğan alacaklarından, mülga 818 sayılı Kanun[658] hükümlerine göre takas suretiyle tahsil edilebileceği düzenlenmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 139 - 144. maddelerinde takasa dair düzenlemeler yer almaktadır. 6098 sayılı Kanunun 139/1. maddesi gereğince; iki kişi karşılıklı olarak bir miktar para veya özdeş diğer edimleri birbirine borçlu oldukları takdirde, her iki borç muaccel ise her iki tarafın her biri alacağını borcuyla takas edebilir. Takas borcu sona erdiren işlemlerden olup, takas sonunda karşılıklı borçlar daha azı oranında sona erer. Takasın söz konusu olması için tarafların birbirlerine karşı aynı zamanda hem alacaklı hem de borçlu olmaları gerekir. Henüz doğmamış alacaklar takas edilemez. Takas beyanında bulunabilmek için takas edenle karşı tarafın birbirlerine karşı sahip oldukları alacak ve borçların özdeş olması gerekir[659].

---

656 Reisoğlu, **Borçlar Hukuku,** s. 336.

657 Oğuzman, Öz, **Genel Hükümler**, s. 452.

658 Ancak 818 sayılı Kanun 04.02.2011 tarih ve 27836 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 647. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış olduğundan oluşan yeni duruma göre takas konusunda 6098 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır.

659 Davacının davalı belediyeden hizmet işi ihalesi aldığı, ihaleyle ilgili Sayıştay tarafından yapılan denetimler sonucu davacıya 19.962,32 TL fazla ödeme yapıldığının tespit edildiği, bu tespit nedeniyle davalı belediyenin davacıdan bu bedeli talep ettiği, davacının faizi ile birlikte 21.963,00 TL ödediği, Sayıştay yargılaması sonucu verilen 9 Şubat 2010 tarihli 114 sayılı ilamla, söz konusu ödemeler nedeniyle belediye bütçesinden herhangi bir fazla ödemenin yapılmadığının tespit edildiği, davacının beraat kapsamına alındığı, Sayıştay Başkanlığı'nın 1

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 14. maddesinde 6098 sayılı Kanundaki takasa ilişkin hususlara paralel düzenlemeler yapılmıştır. Kamu zararı alacaklarının takas suretiyle tahsil için birtakım şartların varlığı aranmıştır. Eğer borç ve alacaktan herhangi biri şarta bağlı ise veya borcun ya da alacağın vadesi gelmemiş ise bu durumda takas yapılamaz.

3.3.4. İcra Yoluyla Tahsil

Rızaen ödenmeyen alacaklardan Sayıştay yargılaması, adli, idari ve askeri mahkemeler tarafından tespit edilen alacaklar icra yoluyla tahsil edilir. Buradaki icra yolu 6183 sayılı Kanunda öngörülen icra yolu değil, 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nda öngörülen icra yoludur. İcra yolu gerekliliği, kamu zararı sebebiyle

---

Aralık 2011 tarih ve 910 sayılı ilamı ile; davacının uhdesinde kalan 414,350,00 TL sözleşme bedelli "Park Bahçe Düzenleme Tohum Ekme Fidan Yetiştirme Kültürel Bakım Hizmetleri" işinin hakedişlerinde malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutarda ve hazinece karşılanan primin, hak edişten kesilmemesinden kaynaklanan 11.677,80 TL kamu zararının 112,38 TL'sinin … şahıslardan, 1.350,77 TL'sinin …'den, 765,35 TL'sinin …, 9.449,30 TL'sinin ise müştereken ve müteselsilen tahsiline karar verildiği, hükme esas alınan bilirkişi raporunda; davacının davalıdan, davalının da davacıdan alacağı olduğu, davacı alacağı olan 21.963,00 TL'den davalının alacağı olan 11.677,80 TL'lik fark mahsup edildiğinde kalan 10.285,20 TL'nin davacıya, davalı belediye tarafından ödenmesi gerektiği bildirildiği, oysa ki; davalının davacıdan alacaklı olduğu belirtilen 11.677,80 TL'ye ilişkin alacağın borçlu tarafı Sayıştay Başkanlığı'nın 1 Aralık 2011 tarih ve 910 sayılı ilamı ile davacı değil, davalı belediyenin Sayıştay ilamında ismi geçen belediye çalışanları olduğu, hal böyle olunca mahkemece; takas için tarafların birbirlerine karşı aynı zamanda hem alacaklı hem de borçlu olmaları gerektiğine dair koşulun somut olayda gerçekleşmediği nazara alınarak, davalının takas talebinin reddine karar verilmesi gerektiği hk, Y3HD, KT. 24.02.2014, E. 2013/1763, K. 2014/2693; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi; Davalı idare, tespit ettiği kamu zararını 4706 sayılı Yasa uyarınca davacı idareye yapılan ödemelerden mahsup etmek suretiyle tahsil etme yolunu seçmiş ise de; davacı idareye 4706 sayılı Kanun uyarınca Belediye sınırları dahilindeki hazineye ait taşınmazların satışı nedeniyle elde edilen gelirden Kanun'un 5. maddesi gereği ödenmesi gereken pay, özel hukuk ilişkisinden doğan bir alacak olarak nitelendirilemeyeceğinden; idarece, denetmen raporu ile saptandığı belirtilen kamu zararının, olaydaki gibi kamu gücü kullanılmak suretiyle tek taraflı olarak tahsil edilmesi yolunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nin 11.6.2009 tarih ve E. 2009/376, K. 2009/1103 sayılı iptal kararının belirtilen gerekçeyle onanmasına ilişkin bkz, D10D, E. 2009/15593, K. 2014/313 27.01.2014, Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

oluşan alacağın kamu alacağı değil, haksız fiil esaslarına göre oluşan bir alacak olmasından kaynaklanmaktadır[660].

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde, Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacakların, icra yoluyla tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Denetim elemanları ya da Sayıştay denetçileri tarafından tespit edilmiş olan kamu zararları için doğrudan icra yoluna gidilmesi mümkün değildir. Bu durumda sorumluları tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar için genel hükümlere göre dava yoluna gidilmesi gerekmektedir. Yine Yönetmeliğin 10. maddesine göre, kamu zararına neden olan mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmalin yapıldığı malî yıla ilişkin hesap ve işlemlerin Sayıştay tarafından onanmış olması, tespit edilen kamu zararından doğan alacağın takip ve tahsiline engel teşkil etmez.

3.4. Kamu Zararında Taksitlendirme

Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir. Taksitlendirme konusu Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde taksitlendirme işlemleri, 08/01/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun'un[661] ihtilafların sulh yoluyla halline ilişkin hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir.

---

660 Akalan, **Kamu Zararlarının Tazmini…,** s. 28.

661 02/10/2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 18. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanun yerine 659 sayılı KHK hükümleri uygulanacaktır.

3.4.1. Yazılı Başvuru Şartı

Kamu zararında taksitlendirme için öncelikle sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı bir başvurusu gerekir. 659 sayılı KHK'da ister dava konusu edilsin ister edilmesin tüm alacaklarda sulhe başvuru yapılabileceği öngörüldüğünden kamu zararına ilişkin alacakların hangi aşamada olduğunun bir önemi yoktur[662].

3.4.2. Taksitlendirmede Yetki

Kamu idarelerinin özel mevzuatlarında başka türlü bir düzenleme bulunmadığı takdirde taksitlendirmeye üst yöneticiler yetkilidir. Üst yöneticiler bu yetkilerini sınırlarını açıkça belirtmek suretiyle merkezde yardımcılarına veya strateji geliştirme birimlerine, taşrada ise idarenin en üst yöneticilerine devredebilir. Ancak burada da yetki devrine ilişkin usul kuralları geçerlidir.

3.4.3. Taksitlendirme Süresi ve Esasları

Sorumlu ve/veya ilgili ile idare arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair "resen borç senedi ve kefaletname" alınır. Ancak ilama bağlanan alacakların taksitlendirilmesi halinde resen borç senedi ve kefaletname" alınmasına gerek yoktur. 5018 sayılı Kanun'un 79. maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen parasal sınırın üzerindeki kamu zararı

662 Sayıştay ilamları üzerine taksitlendirme başvurusu yapılabileceğine dair Sayıştay Genel Kurul Kararı, bkz; SGKK, KT. 17.10.2014, 5276/4, (Çevrimiçi)www. sayistay.gov.tr, Erişim Tarihi, 21.04.2020.

alacaklarına ilişkin olarak düzenlenecek "resen borç senedi ve kefaletname" için noter tasdiki aranır. Sorumlular ve/veya ilgililer, taksitlendirme taleplerine ilişkin yetkili makamın onayı alınıncaya kadar dilekçede belirtilen ilk taksit miktarını hemen, takip eden taksitleri de düzenli olarak, faiziyle birlikte muhasebe birimine ödeyebilirler. Yetkili makamdan alınan taksitlendirme onayında kararlaştırılan taksit miktarı ödenen taksit miktarından fazla olduğu takdirde, onayda belirtilen ilk taksit tarihinden itibaren geçen taksit sürelerine ait toplam fark peşin olarak tahsil edilir.

3.4.4. Taksitlerin Ödenmemesi Durumunda Yapılması Gerekenler

Taksitlerden birinin ödeme planına ve "resen borç senedi ve kefaletname"ye uygun olarak vadesinde ve faiziyle birlikte tamamen ödenmemesi halinde alacağın tamamı muaccel olur ve hükmen tahsili için gerekli işlemler başlatılır. Taksitlerin tahsili sırasında taksit dönemine ait taksit tutarının ödenip faizinin tamamının ödenmediği hallerde, muhasebe birimince tahsilat belgesi üzerine idarenin faiz isteme hakkının saklı olduğuna ilişkin şerh konulur.

4. Kamu Zararında Zamanaşımı

Kamu zararının meydana geldiği fiilin işlendiği yılı izleyen mali yılın başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zamanaşımına uğrar[663]. Dolayısıyla kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı süresi[664], zamanaşımını kesen ve durduran haller[665] saklı

---

663 5018 sayılı Kanun, md. 4.

664 Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 1943 tarihli bir kararına göre, memurların cezayı gerektirsin veya gerektirmesin, haksız eylemleri ile Devlete karşı sebep oldukları zararlara ait davaların zamanaşımında 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 60. maddesi

kalmak üzere on yıldır[666]. Zamanaşımı süresi, kamu zararının oluştuğu kabul edilen tarihi takip eden malî yılın başında işlemeye başlar ve onuncu yılın sonunda sona erer. Yine borç aslı zamanaşımına uğramış olan kamu zararından doğan alacakların faizleri de zamanaşımına uğrar. Ancak zamanaşımına uğramış olsa dahi sorumlular ve/veya ilgililer tarafından rızaen yapılan ödemeler kabul edilir.

Yargıtay, alacaklarda zamanaşımı ilkelerinin uygulanmasında zararın ortaya çıkış sebebinden hareketle değerlendirme yapmaktadır. Eğer adli yargıda açılan davada sebepsiz zenginleşme, sözleşme veya haksız fiil nedeniyle tazmin talebi varsa zamanaşımı süreleri de her bir davanın niteliğine göre ayrı ayrı incelenmelidir. Örneğin, sebepsiz zenginleşmede zamanaşımının başlangıcı zarar görenin verdiğini geri almaya hakkı olduğuna ıttıla tarihi olup, resmi kurumlarda ise bu zamanaşımının başlangıcı dava açmak üzere emir vermeye yetkili makamın öğrenme tarihi olarak kabul edilmiştir[667]. Aynı ilkenin bir sonucu olarak, sözleşmeden doğan bir hukuki

---

uygulanacağına karar verilmiştir. Bu karara göre; Devlet ile memur arasındaki davaların fertler ile olan davalarından farklı görülmemesi gerekir. Devlet ile memur arasındaki münasebetlerin kamu hukuku uyarınca düzenlendiği ve bu hukuka göre kabul ve tedvin edilen kanunlar tanzim ve idare eder. Bu münasebetler özel hukuk alanında sözleşmeye konu olamaz ve kıyas yoluyla onlara da uydurulamaz. Öte yandan, Mülga Borçlar Kanunu'nun 125. ve 126. maddelerinde yazılı olan zamanaşımı sürelerinin özel hukuk alanına gören sözleşmelerde uygulanması gerektiği, Devlet ile memurlar arasındaki münasebetleri düzenleyen kanunlarda ayrıksı bir düzenleme bulunmadığı müddetçe bu davalarda Borçlar Kanunu'nun bu hükümleri uygulanmalıdır. Karar için bkz, YİBGKK, KT. 16.06.1943, E. 1941/3, K. 1943/23.

665 Kamu zararına ilişkin alacaklarda zamanaşımını durduran hallerin ne olduğu konusunda 6098 sayılı Kanun'un 153. maddesine bakmak gerekir; Ahmet Özdemir, "Kamu Zararlarının Tahsili – 2", ***Maliye ve Sigorta Yorumları,*** Sy. 492, 15 Temmuz 2007, s. 73.

666 Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği md. 19/1.

667 Somut olayda dava açmak üzere emir vermeye yetkili makam, İl Sağlık Müdürlüğü değil; Sağlık Bakanlığı'dır. Öyle ise; Mahkemece dava açmaya yetkili makam olan Sağlık Bakanlığının iddia edilen fazla ödemeyi öğrendiği tarih tam olarak belirlenmeli ve buna göre BK.66.maddesine göre, 1 yıllık zamanaşımı süresi geçmiş ise davanın zamanaşımı yönünden reddi, zamanaşımı süresi geçmemiş ise davanın esasına girilerek Sağlık Bakanlığı mevzuatını iyi bilen uzman bilirkişi ya da bilirkişi kurulu aracılığı ile inceleme yaptırılarak fazla ödeme yapılıp yapılmadığı araştırılarak sonucu dairesinde hüküm kurulması gerekirken, eksik inceleme ile zamanaşımının dolduğundan bahisle davanın reddine dair hüküm tesisi usul ve yasaya aykırıdır. Y3HD, KT, 20.06.2013, E. 2013/8460, K. 2013/10699, Y4HD, KT. 25.04.2013, E. 2013/5646, K. 2013/7783; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

ilişkinin bulunduğu hallerde tarafların sebepsiz zenginleşmeye dayanan bir talepte bulunması olanaklı değildir[668].

5. Kamu Zararı Alacağının Silinmesi

Kamu zararı alacağının[669] silinmesine ilişkin hususlar başta 6183 sayılı Kanunun 106. maddesinde olmak üzere, 5018 sayılı Kanunun 37. ve 79. maddelerinde ve 659 sayılı KHK'da ve bütçe kanunlarında yer almaktadır[670]. Öte yandan iş bu kanunlarda yer alan düzenlemelerin dışında yasa koyucu tarafından silinebilir.

Kamu zararının silinmesinde esas alınan dört temel ilke vardır[671]. 1- Alacağın kayıtlarda yer alması, 2- Silinecek olan alacağın tahsil için yapılacak giderden az olması, 3- Zaruri ve mücbir sebeple takip ve tahsiline imkan olmaması[672], 4- Kamu menfaatinin bulunması.

---

668 Yukarıda değinilen ilkeler, Hukuk Genel Kurulu'nun 13.06.2007 gün ve E:2007/18-330, K:350 sayılı kararında da benimsenmiş olup, sözleşme niteliğindeki yüklenme senedinden kaynaklanan uyuşmazlıkta, fazla ödenen paranın geri alınmasının sözleşme hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi gerektiği kabul edilmiştir. Nitekim, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 06.01.1968 gün ve E. 1966/T-1728, K. 1966/6 sayılı kararında da, feshedildiği ileri sürülen bir sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlığın, sözleşme hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi ve zamanaşımının da buna göre belirlenmesi gerektiği kabul edilmiştir Aynı yöndeki diğer kararlar için bkz; YGKKK, KT. 09.02.2005, E. 2005/11-20, K. 2005/34; YGKKK, KT. 17.02.2010, E. 2010/13-93, K. 2010/88; YGKKK, KT. 15.12.2010, E. 2010/13-618, K:2010/668; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

669 Ancak burada kamu zararından doğan alacağın kamu alacağı kapsamında kullanılmadığını da belirtmek gerekir.

670 Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 200.

671 Cuma Orulluoğlu, "Kamu Zararı Alacaklarının Silinmesi", ***Mali Kılavuz***, Ekim Aralık 2009, s. 49.

672 Hidayet Mat, "Kamu Zararlarının Tahsili", ***Maliye ve Sigorta Yorumları,*** Sy. 495, 1 Eylül 2007, s. 48.

Kamu zararının silinmesi için öncelikle kamu zararına ilişkin alacağın merkezi yönetim bütçe kanunlarında muhasebe kayıtlarına alınmış olması gerekir. Nitekim 5018 sayılı Kanunun 79. maddesinde bu husus kamu zararı alacağının "idare hesaplarında kayıtlı" bulunması gerektiği şeklinde ifade edilmiştir.

Kamu zararına ilişkin alacağın tahsili için yapılacak olan masrafların alacağın toplam tutarını aşması halinde[673] bu tutarlar muhasebe kayıtlarından çıkarılacaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken, aslı alacağın tutarının dikkate alınmasıdır[674].

Zaruri ve mücbir sebeplerin varlığı halinde de kamu zararından doğan alacağın silinmesi söz konusu olabilir. Mücbir sebeplerin neler olabileceği daha önce "Mücbir Sebep – Zorunlu Haller – Beklenmeyen Durumlar" başlığı altında ayrıntılı incelendiğinden burada ele alınmayacaktır. Diğer yandan, kişi hakkında aciz belgesi ile alacağın ödenemeyeceğinin belirlenmesi, borçlunun veya mirasçılarının adreslerinin bulunmaması, mal varlıklarının tespit edilmemesi, borçlunun (hiçbir varlık- taşınır, taşınmaz mal) bırakmadan ölmesi veya mirasçılarının mirası reddetmesi halinde zaruri haller oluşmuş kabul edilir[675]. Dolayısıyla, borçlunun ölümü, borçlunun gaipliğine karar verilmesi, malvarlığının bulunmaması, adres tespitinin yapılamaması ve zamanaşımı gibi hususların varlığı halinde kamu zararından doğan alacağın silinmesi yoluna gidilebilir.

Kamu zararının silinmesinde esas alınan dördüncü husus olan kamu menfaati ilkesi ise, 659 sayılı KHK'da düzenlenmiştir. Buna göre, maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaati görülmesi halinde kamu alacağının silinmesi yoluna gidilecektir. Burada kamu zararından doğan alacağın maddi ve hukuki sebeplerinin neler olabileceği üzerinde durmak gerekir. Kamu zararı alacağının doğumuna sebep olan

---

673 Bu tutar 2016 yılı için 24 TL olarak öngörülmüştür.

674 Orullluoğlu, **Kamu Zararı**, s. 201.

675 Reisoğlu, **Borçlar Hukuku**, s. 351.

idari işlem veya eylemde sakatlık bulunduğunun sonradan fark edilmesi, zararın tespitinin hukuka uygun yapılmamış olması, kamu zararı ile kişisel kusur arasında illiyet bağının bulunmadığının sonradan tespit edilmesi hallerinde kamu zararı alacağından kısmen veya tamamen vazgeçilecektir.

Öte yandan, bazen yargı kararlarının uygulanması amacıyla da kamu zararı alacağının silinmesi gerekebilir. Kamu zararının tahsilin için adli yargıda açılan davalarda mahkemece yapılan yargılama neticesinde olayda kamu zararının kısmen bulunduğu veya hiç bulunmadığı yönünde bir karar verilmesi halinde kabul edilmeyen kısmının silinmesi gerekir. Ancak böyle bir durumda da idarece ilk derece mahkeme kararının temyizinde özel bir yarar bulunmadığı yönünde bir karar verilmesi gerekir. Yine kamu zararı alacağının tahsiline ilişkin davada, ilk derece mahkemesi tarafından kamu idaresi aleyhine karar verilmesi ve bu kararın da temyiz aşamasında Yargıtay tarafından onanması halinde Yargıtay ilamının gereğinin yerine getirilmesi için kamu zararına ilişkin alacağın silinmesi gerekir. Ancak bu durum için idarece ayrıca silinmesi yönünde karar alınmasına gerek yoktur.

6. Kamu Zararının Hukuki Sonuçları

6.1. Kamu Zararının İdare Ve Kamu Görevlisi Bakımından Hukuki Sonuçları

6.1.1. Suç İhbarında Bulunulması, Disiplin Soruşturması Veya Kovuşturma Açılması

Kamu görevlileri, görevlerinin ifasının gereği kendilerine tevdi edilen kamuya ait malvarlıklarını muhafaza etmek ve bunlar üzerinde ancak görev ve yetkileri ile kamu kaynağının özgülendiği amaç doğrultusunda tasarrufta bulunmakla

yükümlüdür[676]. Bunun dışında herhangi bir şekilde kamu kaynağı kullanılarak konusu suç teşkil eden fiillerin tespiti halinde haklarında ceza hukuku hükümleri uyarınca işlem tesis edilmesi gerekir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda, işlenmekte olan veya işlenmiş olmakla birlikte sebebiyet verdiği neticelerin sınırlandırılması halen mümkün bulunan suçu yetkili makamlara bildirme yükümlülüğü getirilmiş ve bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi yaptırıma bağlanmıştır[677]. Memurlar görevleriyle ilgili ve re'sen kamu adına soruşturulan bir suçu öğrendiklerinde, bunu bildirmekle yükümlüdürler[678]. Kolluk görevlileri de bir suçla karşılaştıklarında, bunu derhal savcılığa bildirmek zorundadırlar[679].

Kamu zararı ile ceza hukuku açısından kontrol, denetim veya inceleme sırasında ya da adli, idari ve askeri yargılama safahatında herhangi bir şekilde kamu görevlisinin kamu zararına sebep olma fiilinin ceza hukuku bakımından suç teşkil eden fiiller arasında değerlendirilmesi halinde de sorumlular hakkında suç duyurusunda bulunulması gerekir. Suç duyurusunda bulunacak olan birim, kurum ya da mahkemece kamu zararına sebep olan eylem, suçun niteliği vs. gibi hususlar kısaca ortaya konulduktan sonra suça ilişkin tüm delillerin sorumlunun/sorumluların bağlı olduğu idareye veya Cumhuriyet Savcılığı'na gönderilmesi gerekir.

Öte yandan, kamu zararının tespiti sırasında kamu görevlisinin fiilinin aynı zamanda suç teşkil etmesi durumunda ne yapılması gerektiği, 5018 sayılı Kanunun 69. maddesinde ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78. maddesinde aynı ifadeler kullanılmak suretiyle özel olarak düzenlenmiştir. Kamu zararının tespiti sırasında,

---

676 Özgenç, **Zimmet Suçu,** s. 30.

677 TCK md. 278.

678 TCK md. 279.

679 CMK md. 161/2.

idarenin kasasına fiilen girmediği halde alınmamış para ve diğer mali varlıkları alınmış gibi gösterenler, hizmetler yerine getirilmediği halde getirilmiş gibi gösterenler, inşaat, onarım ve üretimi gerektiren işlerde işin yapılmadığı halde yapıldığı ya da bitirildiği yönünde gerçek dışı belge düzenleyenler hakkında ceza kanunlarına ilişkin hükümlerin uygulanması gerekir. Bu nedenle, tespit Sayıştay denetimleri sırasında yapıldığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal deliller tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığı'na bildirilir. Bu bildirim üzerine Sayıştay Başkanı konuyu incelemek üzere bir daire belirler. Belirlenen dairece onbeş gün içinde inceleme yapılması gerekir. Daire tarafından sorumlular hakkında kamu davası açılması gerektiği kaaatine varıldığı takdirde *"dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresine veya suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet savcılığına gönderilmesi için Sayıştay Başsavcılığı'na verilir*"[680].

Sayıştay denetimleri sırasında zarar meydana gelmemişse ancak ceza hukukunu gerektiren bir sorumluluk varsa bu durumda da Sayıştay tarafından suç duyurusunda bulunulması gerekir[681].

Kamu zararının tespiti aşamasında hesaplarını 6085 sayılı Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri süresi içerisinde vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenler hakkında ilgili kamu idarelerince gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.

Kamu zararı tespit edildikten sonra bu zararın takip ve tahsilinin izlenmesi gerekir. Bu aşamada da kamu görevlilerine bir takım sorumluluklar getirilmiş, bu

---

680 6085 sayılı Kanun, md. 78/1.

681 İzzet Özgenç, "İhaleye ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları Bağlamında Kamu Zararı," in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015, s. 116.

sorumlulukların yerine getirilmemesi halinde ise yine yukarıda aktarılan hükümler çerçevesinde işlem yapılacağı düzenlenmiştir. 6085 sayılı Kanunda Sayıştay ilamlarını izleme ve yerine getirme görevi üst yöneticilerde olup, ayrıca mülga 832 sayılı Kanundan farklı olarak Sayıştay Başkanlığı nezdinde de Sayıştay Başsavcılığı'na ilamların infazı konusunda görev verilmiştir. Burada yer alan cezai yaptırımların hem üst yöneticiler hem de Sayıştay Başsavcılığı için uygulanması gerektiği yönünde görüş mevcuttur[682].

6.1.2. İdari Tasarruflar

Kamu zararı, kontrol, denetim veya inceleme ya da Sayıştay, adli, idari ve askeri yargılama sonucu ortaya çıkmaktadır. Uygulamada, herhangi bir şekilde tespit edilen kamu zararının hukuki sonuçları açısından kamu zararı alacağının tahsil sürecinin başlatılması yanında, sorumlu kamu görevlileri hakkında hukuki sonuç doğuracak bir takım idari işlemler de tesis edilmektedir.

657 sayılı DMK'nın 122. maddesinde kamu görevlisinin kamu kaynaklarını olağanüstü verimli ve etkili kullanması nedeniyle taltif edileceğine dair bir düzenleme vardır. Ancak bazen kamu görevlisinin kamu kaynağında azalışa sebep olması veya kamu zararının oluşmasının önlenmesinde yeteri kadar dikkat ve özeni göstermemesi halinde bir takım idari, mali ve cezai yaptırımlar uygulandığı görülmektedir. Kamu zararına sebep olma eylemi, kamu görevlileri açısından bazen naklen atama işlemine gerekçe, bazen de disiplin cezalarının temel dayanağını oluşturmaktadır. Yine, kamu zararına sebep olma zaman zaman kamu görevlisinin ihale iş ve işlemlerinde görevlendirilmemesinin de gerekçesi olabilmektedir.

---

682 Dedeoğlu, **Sayıştay İlamlarının İnfazı**, s. 70.

Danıştay, kamu zararının tespiti yapılamadığı hallerde kamu görevlileri hakkında verilen soruşturma izinlerini kaldırmıştır[683]

6.1.2.1. Para Cezası Verilmesi

Kamu zararının tespiti sırasında, idarenin kasasına fiilen girmediği halde alınmamış para ve diğer mali varlıkları alınmış gibi gösterenler, hizmetler yerine getirilmediği halde getirilmiş gibi gösterenler, inşaat, onarım ve üretimi gerektiren işlerde işin yapılmadığı halde yapıldığı ya da bitirildiği yönünde gerçek dışı belge düzenleyenler hakkında her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir[684]. Bu madde kapsamında

---

683 Firmanın aldığı teşvik belgesi kapsamında yaptığı ithalat dolayısıyla faydalandığı gümrük muafiyeti sonucu oluşan kamu zararı ile firmanın müracaatı sırasında ibraz ettiği belgelerin fotokopi olması arasında herhangi bir illiyet bağı bulunmadığı gibi, esasen ibraz edilen belgelerin, Tebliğ'de belirtildiği şekilde asılları ibraz edilse dahi kamu zararının oluşacağı, zira firmanın, ihracatı teşvik belgesini amacı dışında kullanacağını ibraz ettiği belgelerden anlamanın mümkün olmadığı anlaşıldığından Öneks Firmasına teşvik belgesi düzenleyen tüm sanıkların men'i muhakemelerine karar verilmesi hk; D2D, E. 1993/2790, K. 1993/2709, KT. 30.11.1993; Ortaköy Belediyesinin 2007 yılı hesaplarının incelenmesi sırasında kömür bedelinin ge ödenmesi hususunun Sayıştay tarafından sorgu konusu edildiği, Sayıştay 2. Dairesinin 21.4.2009 tarih ve 1197 sayılı kararıyla da, Belediye saymanları AY ve MB'nin beraatlerine karar verildiği, söz konusu kararda kişi borcu veya tazmin yolunda bir karar verilmediği, Sayıştay tarafından kömür bedelinin geç ödenmesi nedeniyle herhangi bir kamu zararı tespit edilmediği, öte yandan, ödemede gecikmenin Belediyenin içinde bulunduğu mali güçlüklerden kaynaklandığı, bu nedenlerle ilgililere isnat edilen eylemin, haklarında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığı anlaşıldığından, itirazların kabulüyle İçişleri Bakanının 4.1.2011 tarih ve Kont Bşk. 2011/23 sayılı kararının soruşturma izni verilmesine ilişkin kısmının kaldırılması hakkında bkz. D1D, E. 2008/161, K. 2008/271 sayılı kararı, 1993-1994 yıllarına ilişkin kömür satışında İ. B.ile R. A. 'nın herhangi bir usulsüzlüklerinin bulunmadığı ve kamu zararı da doğmadığı anlaşıldığından, itirazlarının kabulü ile İçişleri Bakanınca soruşturma izni verilmesine ilişkin 23.6.2000 gün ve 2000/254 sayılı kararın kaldırılmasına dair D2D, E.2000/3065, K. 2000/3775, KT. 8.11.2000; D2D, E. 2001/1158, K. 2001/2291, KT. 12.10.2001; Türkmenistan, Aşkabat Türkiye Camii ve Kültür Merkezi inşaatı ihalesi ile yapım tatbikatında çeşitli usulsüzlüklere sebebiyet vermek suretiyle kamu zararı oluşmasına yol açtığı gerekçesiyle soruşturma izni verilmesi isteminin reddine dair bkz. D2D, E. 1998/2538, K. 1998/2735, KT. 09.10.1998; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

684 5018 sayılı Kanun, md. 71.

verilen para cezalarına karşı idari yargı[685] yerine adli yargıda dava açılması gerekir[686].

6.1.2.2. Kıst Maaş Uygulanması

Sayıştay denetimleri aşamasında Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen, denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştay'ın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir[687].

6.1.2.3. Görevden Uzaklaştırma İşlemi

Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde hesapları incelenen kamu idaresinin hesaplarını 6085 sayılı Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen, yargılamayı güçleştiren sorumlular veya diğer ilgililer hakkında ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılma işlemi tesis edilebilir.

---

685 "Bu tür cezaların özel kanun hükümleri uyarınca verilen disiplin cezası niteliğinde olduğu, 5236 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında bir ceza niteliğinde kabul edilemeyeceğinden disiplin cezası şeklinde uygulanan işlemin iptali istemiyle açılan davanın idari yargının görevinde bulunduğu" hk; D12D, E. 2008/2057, K. 2009/3483, KT. 08.06.2009; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

686 "Öngörülen idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 5018 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği gibi 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 8. fıkrasında açıklandığı şekilde idari yaptırım kararının verildiği işlem hakkında aynı kişi adına verilmiş idari yargının görev alanına giren bir kararın da olmaması nedeniyle, 5236 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu", UyM, KT. 03.03.2014, E. 2014/239, K. 2014/280, **RG**. 15.04.2014, Sy. 28973 (Mük).

687 6085 sayılı Kanun, md. 9/3.

6.1.2.4. Disiplin Cezası Verilmesi

Disiplin cezası, memurların devlet memurluğu statüsünü düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle kamu görevlisine eylemine uyan yaptırımın uygulanmasıdır[688]. Disiplin cezası ile ilgili genel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve hallerini düzenleyen 125. maddesinde yer alan hükümleri uygulanmaktadır[689]. Öte yandan *kurumların cezaya ilişkin* kendi özel düzenlemeleri varsa öncelikle bu düzenlemeler uygulanmalıdır.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bir kararına göre[690], "5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde yer alan para cezasının belirlenmesinde "aylık net ödemenin" esas alınmasının, bu para cezasını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve hallerini düzenleyen 125. maddesinin (c) bendinde yer alan "aylıktan kesme" şeklindeki disiplin cezasına dönüştürmeyeceği de açıktır".

---

688 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, s. 1188; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 664.

689 1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkındaki Kanun'un Kanunun 20/1. maddesinde; talimatname ve emirler mucibince yapılması lazım olan vazifelerin ifasında kusur etmek (bu halin neticesinde bir şahıs veya müessese zarar görürse zararın mahiyet ve derecesine göre daha ağır ceza verilebilir) fiilini işleyenlere İhtar ve tevbih cezaları verilebileceğini düzenlemiştir. Buradaki müessesenin zarar görmesi kamu zararı kapsamında da değerlendirilebilir., Örnek karar, Balıkesir İli, Sındırgı Gölcük İlköğretim Okulu'nda öğretmen olarak görev yapan davacı tarafından, Hakkari İli, Geçitli Yatılı İlköğretim Bölge Okulu'nda müdür yardımcısı olarak görev yaptığı döneme ilişkin okulun ihtiyacı için yapılan kömür alımı ihalesinde alacaklıya ödemenin gerçekleştirilmesi hususunu takip edip sonuçlandırması gerektiği, ancak ödemenin yapılmasını sağlamadığı ve böylelikle kurumun icra takibine konu olmasına sebebiyet verdiği, faiz ve icra masraflarının doğmasına neden olduğu hususu sübuta erdiğinden hakkında 1702 sayılı Kanunun 20.maddesinin 1.fıkrası uyarınca "tevbih cezası"ile tecziyesinin iptali istemiyle açılan dava için bkz, Balıkesir İdare Mahkemesi, E. 2013/985, K. 2013/1653, KT. 28.11.2013. (yayınlanmamıştır).

690 UyM, KT. 03.03.2014, E. 2014/239, K. 2014/280, **RG**. 15.04.2014, **Sy**. 28973 (Mük).

Kamu zararına sebep olduğu gerekçesiyle kamu görevlileri hakkında verilen disiplin cezalarına ilişkin Danıştay kararlarına bakıldığında; Danıştay'ın esas aldığı kriterin kamu zararı iddiasının sabit olup olmadığıdır. Diğer bir ifadeyle; eğer kamu görevlisi kamu zararının oluşumunda bizzat görev almış veya katkıda bulunmuş ve bu husus da soruşturma raporu ile sabit ise Danıştay kamu görevlileri hakkında kamu zararı nedeniyle verilen disiplin cezalarında davanın reddine yönelik kararlar vermektedir[691].

---

691 Örnek kararlar: Davacının, memuriyetini icrada kamu zararı doğuracak şekilde bilgisayarla kasten sahte ilaç isteminden bulunarak sahte ilaç çıkış listesi oluşmasını sağladığı sabit olduğundan, kamu görevinden çıkarma cezası ile cezalandırılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı hk. D12D, E. 2001/556, K. 2002/1661, KT. 24.04.2002, Ayvalık Devlet Hastanesinde Müdür Yardımcısı olarak görev yapan davacının 657 sayılı Kanunun 125/C-a maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin 05.01.2006 tarihli işlemin iptali istemiyle açılan davada, Bursa 3. İdare Mahkemesinin 19.10.2006 tarih, E:2006/1406, K:2006/1770 sayılı kararıyla; davacının soruşturma raporuna konu ihalede kamu zararı oluşmasında sorumluluğunun bulunduğu, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş ise de, davacıya verilen 1/30 oranında aylıktan kesme cezasının 5525 sayılı Yasa uyarınca af kapsamına girdiği ve davacının da anılan Yasa'da öngörülen süre içinde davaya devam talebinde bulunmadığı göz önüne alındığında; idare mahkemesince dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmesi gerektiği hk. D12D, E. 2007/917, K. 2009/1666, KT. 25.03.2009; Şube Müdürü olan davacının Emekli Sandığı Personel Yönetmeliğinin 82/C-a maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; dava dosyasında yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesinden davacıya isnat edilen kamu zararına neden olan fiilin sübuta ermediği, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda Ankara 6. İdare Mahkemesince verilen 21.6.2006 tarih, E:2004/3543, K:2006/1273 sayılı kararın onanması hk. D12D, E. 2006/5784, K. 2008/6961, KT. 17.12.2008; Davacının Yıldız Teknik Üniversitesi Mediko-Sosyal Merkezi'nde doktor olarak görev yapmakta iken, "gerçek dışı reçete düzenlenmek suretiyle kamu kurumunu zarara uğratmak ve bu yolla haksız kazanç elde etmek ve edilmesine vesile olmak" suçunu işlediğinin saptandığından bahisle İstanbul Tabip Odası Onur Kurulu tarafından Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 5/f maddesi uyarınca "bir ay süreyle geçici olarak meslekten alıkoyma" cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 20/04/2010 tarihli ve 1161 sayılı kararı ile bu karara yapılan itiraz üzerine anılan kararın Türk Tabipleri Birliği Yüksek Onur Kurulu tarafından onanmasına ilişkin 18-19/12/2010 tarihli ve 2010/06-16 sayılı kararının iptali istemiyle açılan dava için bkz, Ankara 7. İdare Mahkemesi E:2011/718, K: 2011/2005 sayılı kararı; 4734 sayılı Kanun uyarınca yapılan anahtar teslimi götürü bedel işlerde sözleşme bedeli ve projenin esas olduğu, davalı idarece yaptırılan soruşturmada yapılan işlerin projesine ve teknik şartnamesine uygunluk açısından bir değerlendirme yapılmadığı, ihale öncesinde idareye gelebilecek külfetin yaklaşık olarak tespiti, ödenek planlaması, eşik değerin tespiti gibi ihale sürecine ilişkin olan hususların ve yaklaşık maliyetin ihalenin sonuçlanmasına kadar gizli kalacağı dikkate alındığında, isteklilerin yaklaşık maliyete esas metrajlarını önceden bilemeyecekleri, tekliflerini ihale dokümanı kapsamında verilen uygulama projelerini ve

"Tahsil edilmesi gereken vergilerin tahsil edilemeden zamanaşımına uğratılması nedeniyle verilen disiplin cezasının iptali için açılan davada, Danıştay tarafından, Müdürlüğün iş yoğunluğu ve kadro eksikliğinin bildirilmesine rağmen üst

---

bunlara ilişkin mahal listelerini esas alarak çıkaracakları metrajlara göre hazırlayacakları dikkate alındığında yaklaşık maliyet hesaplarına göre kamu zararının tespit edilemeyeceği, bu duruma göre, yaklaşık maliyetlerin yüksek bedelle hazırlanmasından ve eksik yapılan veya hiç yapılmayan imalatlardan dolayı yüklenici firmaya fazla ödeme yapılması nedeniyle kamu zararının meydana geldiğinden bahisle genel hükümlere göre zararın tazmin edilmesi istemiyle açılan dava Eğirdir Asliye Hukuk Mahkemesince reddedildiğinden, aynı fiil nedeniyle tesis edilen dava konusu disiplin cezasında ve idari tedbir olarak kendisine ihale konularında görev verilmemesine dair işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı hk. D12D, E. 2008/8514, K. 2011/1510, KT. 04.04.2011; Davacının, Nallıhan Kaymakamı olarak görev yapmakta iken işlediği öne sürülen fiilleri nedeniyle 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin C bendinin a fıkrası uyarınca 1/10 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 10.8.2007 günlü işlemin iptali istemiyle açılan davada; davacı hakkında yapılan soruşturma sonucunda, Ankara İli Nallıhan İlçesi Bozkaya Köyü'nde bulunan 2574, 2583 ve 2585 parsel sayılı taşınmazlar için 1.7.2005 tarihinde yapılan ve iptal edilen ihale ile 15.8.2005 tarihinde yeniden yapılan ve onaylanan ihale arasında hazine zararına olmak üzere çok büyük farklar oluştuğu ve böylece kamu zararına neden olduğu, söz konusu kamu zararı oluşurken, iptal gerekçesinde belirtilen gerekçelerin mevzuatta sayılan durumlardan olmadığı, söz konusu gerekçelerin aynı Köy'de yapılan diğer ihalelerde uygulanmadığının anlaşıldığından bahisle davacının dava konusu disiplin cezası ile cezalandırıldığının anlaşıldığı, her ne kadar, davalı idare tarafından, davacının ihalenin iptali için göstermiş olduğu gerekçelerin başka taşınmazların ihalelerinde de mevcut olmasına rağmen bunların iptal edilmeyip onaylanması ve göstermiş olduğu iptal gerekçelerinin mevzuatta sayılan durumlardan olmaması davacının kasıtlı olarak görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmediğinin kanıtı mahiyetinde olduğu iddia edilmişse de; o dönemde yapılan ihalelerin çokluğu ve iptal edilen ihalelerle ilgili münferit olarak şikayetlerin davacıya iletilmiş olması, 2886 sayılı Yasa'nın 31. maddesinde ita amirinin hangi gerekçelerle ihale iptal yetkisini kullanabileceğinin tahdidi yöntem ile belirtilmemiş olması karşısında, davalı idarenin bu iddialarının yerinde görülmediği, bu durumda, davacı tarafından 2886 sayılı Kanunu'nun ita amirlerine tanımış olduğu yetkiye dayanılarak yapılan işlemler, kasıtlı olarak görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek şeklinde değerlendirilemeyeceğinden, davacının 657 sayılı Yasa'nın 125/C-a maddesi uyarınca cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda Sivas İdare Mahkemesince verilen 18.4.2008 günlü, E:2007/1651, K:2008/622 sayılı kararın onanması hk. D12D, E. 2008/5689, K. 2011/2970, KT. 31.05.2011; Davacının diyaliz sarf malzemesi alımı ihalesinde kamu zararına sebep olduğu gerekçesiyle 657 sayılı Kanun'un 125.maddesininin C bendinin a fıkrası uyarınca "aylıktan kesme cezası" ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Mahkemece davacının kamu zararına sebep olmadığı gerekçesiyle işlemin iptali hakkında verilen kararların onanmasına ilişkin bkz D12D, E.2011/820, K. 2015/2672, KT. 29.04.2015; D12D, E. 2011/822, K. 2015/2670, KT. 29.04.2015; D12D, E. 2011/779, K. 2015/2666, KT. 29.04.2015; D12D, E.2011/808, K. 2015/2673, KT. 29.04.2015; D12D, E.2011/4913, K. 2015/2707, KT. 29.04.2015; D12D, E.2011/5935, K. 2015/2705, KT. 29.04.2015, D12D, E.2012/10490, K. 2015/2701, KT. 29.04.2015; D12D, E.2011/5951, K. 2015/2700, KT. 29.04.2015; D12D, E.2012/10918, K. 2015/2702, KT. 29.04.2015; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

birim tarafından eksiklikler giderilmemişse, davacının kusurundan söz edilemeyeceğinden davacıya ceza verilemeyeceği kabul edilmektedir"[692].

Danıştay bir kararında ise, yasal düzenlemenin çok açık ve net olmaması nedeniyle mevzuatın yanlış yorumlanmasından kaynaklanan disiplin cezası işlemini hukuka aykırı bulmuştur[693].

6.1.2.5. Görev Yeri Değişikliği

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Memurların Kurumlarınca Görevlerinin ve Yerlerinin Değiştirilmesi" başlıklı 76. maddesinde kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri öngörülmüştür. Anılan maddeyle idarelere kamu görevlilerinin naklen atanmaları konusunda takdir yetkisi tanınmış ise de, bu yetkinin kullanımı kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindendir.

Uygulamada bazen kamu görevlilerinin naklen atanmasının dayanağının kamu zararına sebep olma fiilinin gösterildiği haller olabilmektedir. Danıştay kararlarına bakıldığında, kamu zararının varlığının somut olarak ortaya konulamaması[694], kamu görevlisinin sorumluluğunu yerine getirmesi halinde kamu

---

692 D12D, E. 2012/10657, K. 2016/1782, (Çevrimiçi), www.adalet.org, Erişim Tarihi, 23.05.2020.

693 D12D, E. 2012/8606, K. 2016/96, (Çevrimiçi), www.adalet.org, Erişim Tarihi, 23.05.2020.

694 Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü Özlük ve Mali İşler Dairesi Başkanı olarak görev yapmakta iken Anıtlar ve Müzeler Genel Müdürlüğüne Uzman olarak atanmasına ilişkin 10.3.1999 günlü, 2531 sayılı işlemin iptalinin iptali istemiyle açılan davada, ihale ile ilgili kararın ve verile emrinin imzalanmamış ve dolayısıyla ilgili firmaya bir ödeme yapılmamış olması nedeniyle herhangi bir kamu zararının doğduğundan da sözedilemeyeceği hususları dikkate alındığında, davalı idare tarafından ileri sürülen hususların davacının Daire Başkanlığı

görevlisinin kamu zararı ve hizmet kusurundan sorumlu tutulamayacağı[695], kamu görevlisi, aynı eylem nedeniyle adli yargıda beraat etmiş ise hem bu beraat kararı hem de kamu zararına sebep olmadığı gerekçesiyle hakkında tesis edilen naklen atama işleminin hukuka aykırı olduğu[696], idarece yerine getirilmeye çalışılan bir işin

---

görevinden alınmasını gerektirecek nitelikte olmadığı sonuç ve kanaatine varıldığından, adıgeçenin Daire Başkanlığı görevinden alınarak Uzmanlığa naklen atanmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. D5D, E. 2000/216, K. 2000/691, KT. 29.2.2000 ; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

695 Davacının cerrahi ekibin isteği doğrultusunda yaptığı alım nedeniyle kamu zararı ve hizmet kusurunun doğmadığı, davacının 1987 ila 10.3.1994 tarihleri arasında sorumlu eczacı olarak görev yaptığı, 2.11.1994 tarihinde yeniden görevlendirildiği, bu süreler içinde yaptığı alımlarda davacının görevden alınmasını gerektirecek nitelikte bir kusurunun olmadığı, sorumlu eczacı olarak görevi devrederken ve teslim alırken düzenlenen tutanakların bu durumu ortaya koyduğu, miadı yakın ürünlerin kullanımının öne alınmak suretiyle kamu zararının engellenebileceği anlaşılmış olup, sicillerinin çok iyi olarak düzenlendiği de dikkate alındığında görev yerinin değişikliği için yeterli hukuki sebep bulunmadığı hk; Savcı görüşü için bkz; D5D, E. 1997/990, K. 1998/710, KT. 12.3.1998; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

696 Mersin İli, Özel Uygar Yaşam Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi Müdürü olarak görev yapan davacının, idarecilik görevinin üzerinden alınmasına ilişkin 18.12.2007 günlü işlemin iptali istemiyle açılan davada, davacının, gerçeğe aykırı belge düzenleyerek devletten para aldığı fiilinin subuta erdiğinden bahisle 657 sayılı Yasanın 125/D-f maddesi uyarınca kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılması gerektiği, ancak 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Yasası gereği özel öğretim kurumunda çalışan bir personele anılan cezanın verilmesinde hukuki imkansızlık bulunduğundan, 657 sayılı Yasanın 125/C-a maddesi uyarınca aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasının, idari yönden ise yöneticilik görevinin üzerinden alınmasının muhakkikçe önerildiği, disiplin yönünden getirilen bu teklifin değerlendirilmesi üzerine 26.12.2007 günlü işlemle 657 sayılı Yasanın 125/C-a maddesi uyarınca 1/8 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırıldığı, dava konusu işlemle de davacının idarecilik görevinin üzerinden alındığı anlaşılmakta olup, muhakkik tarafından davacı hakkında adli yönden, gerçeğe aykırı belge düzenlemekten dolayı Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulması üzerine Cumhuriyet Başsavcılığınca davacı hakkında yapılan soruşturma sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarının zararına dolandırıcılık, resmi belgede sahtecilik suçu nedeniyle kamu davasının açıldığı, açılan bu davaya ilişkin olarak, Mersin 3. Ağır Ceza Mahkemesinin 20.1.2009 günlü, E:2007/334, K:2009/21 sayılı kararıyla "suç tarihinde özürlü öğrenci Y.Y.'nın Özel Uygar Yaşam Rehabilitasyon Merkezinde kayıtlı olduğu, öğrencinin almış olduğu eğitim günleri ve eğitim saatlerinin fazla olmaması nedeniyle iki ayrı okuldan fiilen eğitim almasının mümkün olduğu, bu öğrencinin Özel Uygar Yaşam Rehabilitasyon Merkezinde eğitim aldığının öğrencinin velisi ve diğer tanık beyanlarıyla sabit olduğu, bu nedenle, verilen eğitimin karşılığında Milli Eğitim Müdürlüğünden alınan 302,40 TL paranın kamu zararı niteliğinde olmadığı, sanığın yapmış olduğu hizmetin karşılığı alınan para olduğu, ayrıca devam eden öğrencinin devam çizelgesi ve diğer belgelerinin de bu şekilde tanzim edildiği anlaşılmakla, unsurları yönünden oluşmayan her iki suçtan dolayı sanığın beraatine" karar verildiği görülmektedir. Bu durumda, soruşturma raporu ile davacı hakkında açılan kamu davası sonucunda verilen Mersin 3. Ağır Ceza Mahkemesinin 20.1.2009 günlü, E:2007/334, K:2009/21 sayılı beraat kararının birlikte değerlendirilmesinden; davacının

uzun süreli olması, iş nedeniyle müteahhide hatalı yapıldığı öne sürülen ödemenin tasfiye ve kesin hesabın çıkarılması sırasında kapatılabileceği gerekçesiyle devam eden bir kamu zararından söz edilemeyeceğinden davacının merkez valiliğine atanmasına ilişkin işlemi iptal etmiştir[697].

6.1.3. Tazmin Yolunun İşletilmesi

Kamu görevlilerine yapılan fazla ödemelerin kamu zararı adı altında idarelerce tahsil edilebilmesi için ilgili kamu görevlisine bu kamu zararının rızaen tahsili istemiyle bir tebligat gönderilmektedir. Bu tebligat üzerine otuz gün içerisinde herhangi bir ödeme yapılmamış ise 5018 sayılı Kanunun 63 ve 64. maddelerine göre zarara uğrayan idare kamu zararının tahsilini isteyebilecektir[698]. Öte yandan, Yönetmelikte; kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgililerin de dahil edileceği[699], tespit edilen kamu zararına ilişkin belgelerde,

---

gerçeğe aykırı belge düzenleyerek devleti zarara uğrattığı kanıtlanamadığından ve isnat edilen suçtan dolayı da adli yargıda beraat kararı verildiğinden, davacının gerçeğe aykırı belge düzenleyerek devleti zarara uğrattığı fiilinin oluşmadığına ilişkin karar bkz. D2D, E. 2009/1196, K. 2011/475, KT. 09.02.2011; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

697 Davacı tarafından, Yalova Valiliği görevinden alınarak Merkez Valiliği'ne atanmasına ilişkin 18.8.2010 günlü, 2010/807 sayılı sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılan davada, yüklenici firma tarafından işin süresinde tamamlanmamasına karşın sözleşmenin tarafı olan Sağlık Bakanlığı'nca fesih ve tasfiye işlemleri ile ikmal hesaplarının çok uzun süre çıkarılmadığı dikkate alındığında, 20.5.2004 tarihinde düzenlenen hakediş raporu ile müteahhide hatalı yapıldığı öne sürülen ödemenin tasfiye ve kesin hesabın çıkarılması sırasında kapatılabileceği, dolayısıyla her hangi bir kamu zararı oluşmadığı sonucuna varıldığından, salt 2004 yılındaki hatalı bir ödeme nedeniyle soruşturma izni verilmiş olmasının davacının görevinden alınmasının nedeni olamayacağı hk; D5D, E. 2010/5755, K. 2012/3843, KT. 30.5.2012; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

698 Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3503, K. 2012/7969, Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3531 K. 2012/7970, Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3532, K. 2012/7929, Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3347, K. 2012/7850; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

699 Kamu Zararının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 6/2.

sorumlularla birlikte tahsil sürecine dahil edilecek ilgililerin de belirtileceği düzenlenmiştir[700]. Eğer idare ile ilgili olarak kabul edilen özel / tüzel kişi arasında mal veya hizmetin ifası amacıyla bir sözleşme imzalanmış ise, bu sözleşme hükümleri çerçevesinde adli yargıda alacak davası açabilir.

Görülmektedir ki, adli yargıda öncelikle ortada dava konusu edilmeye uygun bir hak bulunmalı ve dava, o hakkın sahibi durumunda olan ve dava ehliyetine sahip bulunan kişi/kurum tarafından açılmış olmalıdır[701]. Öte yandan, aksi durumun

---

700 Kamu Zararının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 7/3.

701 Kamu zararının ödenmesi istemiyle açılan alacak davasında; yerel mahkeme tarafından hastane tarafından yapılan tetkik ve tahlil bedellerinin davacı Üniversite tarafından SGK'dan tahsil edilip edilmediğinin araştırılması gerekmektedir. Her ne kadar dava dilekçesinde "SGK'na fatura edildiği" denilmekte ise de dosyada tahsil edildiğine ilişkin bir bilgi ve belgeye rastlanılamamıştır. Şayet, tetkik ve tahlil bedelleri ilgili kurumundan tahsil edilmiş ise dava hakkı ödeyen kuruma aittir. Bunun anlaşılması halinde davanın "aktif husumet ehliyeti" yokluğu nedeniyle reddi gerekir. Kararlar için bkz; Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3503, K. 2012/7969, Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3531 K. 2012/7970, Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3532, K. 2012/7929, Y3HD, KT. 26.03.2012, E. 2012/3347, K. 2012/7850, İçişleri Bakanlığı adına Ardahan Defterdarlığı, Ardahan Belediyesi tarafından halk pazarında yaptırılan tuvalet inşaatında kullanılmadığı saptanan işçilik ve malzeme bedelinin Ardahan Belediye Başkanlığı çalışanları olan davalılardan alınması için haksız eylem nedeniyle uğranılan kurum zararının ödetilmesi istemiyle açılan davada belediyelerin genel bütçe kapsamındaki idarelerden olmadığı gözetilerek, davacı İçişleri Bakanlığı adına Ardahan Defterdarlığının genel bütçe kapsamında olmayan belediye zararı nedeniyle aktif dava ehliyetinin bulunmadığı benimsenip aktif husumet yokluğu nedeniyle istemin reddedilmesi gerektiği hk; Y4HD, KT. 01.03.2010, E. 2009/4726, K. 2010/2003, Dörtyol Devlet Hastanesinde müdür ve mutemet olarak görev yaptıkları dönemde çalışanların maaşlarından, döner sermaye ödemelerinden ve tedavi yolluklarından mutemetlik kesintisi adı altında haksız kesinti yaparak kendi hesaplarına aktardıklarını belirterek, haksız olarak kesinti yaptıkları miktarın ödenmesine karar verilmesi istemiyle Sağlık Bakanlığı tarafından açılan davada, davalıların, hastane personelinin maaş ve döner sermaye ödemeleri ile tedavi giderlerinden bir miktar kesinti yaptıkları anlaşılmakta ise de bu miktarların çalışanlara ait olup, kesinti nedeniyle çalışanların mal varlığında azalma meydana geldiği, davacı bakanlığın, mal varlığında azalma olmaması nedeniyle maddi zararı olmadığı, Bakanlığın kendisine ait olmayan bir paranın ödenmesi için dava açamayacağı, şu halde, davacının aktif husumet ehliyeti (taraf sıfatı) yokluğu nedeniyle davanın reddine karar verilmesi gerektiği, Y4HD, KT. 14.10.2014, E. 2013/18552, K. 2014/12908; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

saptanması veya kamu zararının bir başkası tarafından kuruma rücu etmiş olması halinde zarara uğrayan idarenin dava hakkının var olduğunun kabulü gerekecektir[702].

Kamu zararının tahsili aşamasında ortaya çıkabilecek bir başka husus ise, kamu zararının sorumlu tarafından otuz gün içerisinde ödenmemesi üzerine idare ile sorumlunun aynı anda alacak davası ve borcun olmadığına dair tespit davasının açılabilmesi olasılığıdır. Bu durumda, derdestlik iddiası da ileri sürülebileceğinden yapılması gereken daha önce kesinleşen kararın temin edilmesi ve maddi olgunun ortaya konulmasıdır[703].

İdarenin herhangi bir şart tasarrufuna dayanmayan, salt hatalı ödemesinin idare tarafından Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşme kurallarına göre geri istenebileceği açıktır[704]. Kamu zararına sebep olanların aynı zamanda sebepsiz zenginleştiği iddiasıyla yapılan ödemelerin geri istenebilmesi için öncelikle, idarenin

---

702 Taraf ehliyeti sadece usul hukuku sorunu olmayıp, dava konusu sübjektif hakkın özüne ilişkin bir maddi hukuk sorunu olduğundan taraf sıfatının yokluğu, davada taraf olarak gözüken kişiler arasında dava konusu hakkın doğumuna engel olduğu için defi değil, yargılamanın her aşamasında taraflarca ileri sürülmesi mümkün ve mahkemece de kendiliğinden nazara alınması zorunlu bir itiraz niteliğindedir. Nitekim aynı ilkeler, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nca da benimsenmiştir. Kararlar için bkz, Yar. HGKK, KT. 23.06.2004, E.2004/4, 2004/371, KT. 18.04.2007, E. 2007/5-233, K. 2007/221, KT. 04.03.2009, E. 2009/10-34, K. 2009/104, KT. 04.11.2009, E. 2009/2-402, K. 2009/484 sayılı kararlarında da benimsenmiştir.; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

703 Davalının sınav koordinasyonu takip ve denetim kurulu üyesi olarak görev aldığı 2003, 2004, 2005, 2006 ve 2007 yıllarındaki direksiyon eğitimi sınavlarında Motorlu Taşıt Sürücüleri Kurslarının Sınav Kurulları ve Sınav Esaslarının "ücretler" başlıklı 5. maddesi hükmünü yanlış uygulamak suretiyle 1,5 katsayı ve % 13 oran üzerinden ücret alması gerekirken; 2,5 katsayı ve %17, %21 ve %30 oranları üzerinden yüksek ücret alarak kamu zararına sebebiyet verdiği gerekçesiyle 8.686,97 TL'nin tahsili talep edilmiştir. Mahkemece, davanın kısmen kabulü cihetine gidilmiş; toplam 8.021,13 TL kamu zararının ödeme tarihinden itibaren yasal faiziyle birlikte davalıdan tahsiline karar verilmiş, Yargıtay der ki; Somut olayda davalı; Adana 3. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin 2009/434 Esas; 2010/ 1246 Karar sayılı davanın lehine sonuçlandığını ifade etmiştir. O halde Mahkemece yapılması gereken; Adana 3. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin 2009/434 Esas; 2010/1246 Karar sayılı dosyasını dosya içine celbederek; o dosyanın dava konusu uyuşmazlığın tarafları arasında aynı konuda ve aynı dava sebebine dayanarak açılmış olup olmadığını araştırarak kesin hükmün varlığını araştırmaktır. Kararlar için bkz, Y3HD, KT. 11.06.2012, E. 2012/9432, K. 2012/14748, E. 2012/9432, K. 2012/14748; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

704 YGKKKK, KT. 05.12.1984, E. 1982/13-387, K. 1984/997; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

kamu zararının ortaya çıktığını ve bu zararın da sebepsiz zenginleşmeye yol açtığını ispat etmesi ve tahsili için karar alması gerekir. Aksi takdirde doğrudan tahsil yoluna başvurulamaz[705].

Yargıtay, zaman zaman kamu zararının tahsili amacıyla açılan davalarda zararın nasıl ve ne şekilde meydana geldiğinin somut olarak ortaya konulması gerektiği, bu hususun ise alanında uzman bilirkişiler tarafından yapılacak bilirkişi incelemesi ile ortaya çıkabileceğini, mahkemenin re'sen kamu zararını tespit edemeyeceğine karar vermiştir[706]. Kamu zararının tahsili için idarece açılan alacak davasında kamu zararına faiz yürütülmesi için borçlunun temerrüde düşürülmesi zorunludur[707]. Dolayısıyla idarece yapılması gereken öncelikle kamu zararının sebebi, miktarı, hangi sürede, ne şekilde ödenmesi gerektiğinin bildirilmesidir[708].

İdare tarafından kamu zararının tahsili amacıyla adli yargıda açılan alacak davalarının özünün bazen sebepsiz zenginleşme bazen de sözleşmeden kaynaklanan hatalı ödemeler olduğu ileri sürülmektedir. Sözleşmeden doğan bir hukuki ilişkinin bulunduğu hallerde tarafların sebepsiz zenginleşmeye dayanan bir talepte bulunması

---

705 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Ek 13. maddesine göre yapılan fazla ödemenin geri alınması istemine ilişkin davada, davalı tarafça kendiliğinden iade edilmeyen fazla ödeme, idarece sebepsiz zenginleşmenin varlığı ispat edilerek ilam alınmadan tahsil edilemeyeceğinden bozma kararı, Y3HD, E. 2011/10940, K. 2011/16592; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

706 Davacı kurumdan ödemelere ilişkin belgeler istenerek, uzman bilirkişiden bu konuda Yargıtay denetimine elverişli rapor alınarak hasıl olacak sonuca uygun bir karar verilmelidir. Y3HD, KT. 12.11.2012, E. 2012/18840, K. 2012/23226, KT. 11.03.2008, E. 2008/2928, K. 2008/4119, KT. 13.02.2014, E. 2013/16311, K. 2014/2178, KT. 16.04.2014, E. 2013/20948, K. 2014/6174, KT. 06.05.2014, E. 2014/7424, K. 2014/6916; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

707 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu md. 101/1.

708 Davalıya fazla nöbet ücreti ödenmesi nedeni ile kamu zararı oluştuğunu belirterek 1.848,15 TL'nin ödendiği tarihlerden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle açılan davada; davadan önce alacak miktarı belirtilmek sureti ile davalıya Sağlık Müdürlüğünün 22.12.2010 tarihli yazısının 03.01.2011 tarihinde tebliğ edildiği, ancak yazıda hangi sürede ve ne şekilde ödeyebileceğinin bildirilmediği, bu nedenle, hüküm altına alınan alacağa dava tarihinden değil de temmerrüde esas teşkil etmeyen 30.04.2010 tarihinden itibaren faiz yürütülmesine karar verilmesi usul ve yasaya uygun değildir. Y3HD, KT. 15.10.2012, E. 2012/16759, K. 2012/21595; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

olanaklı değildir[709]. Örneğin sözleşme niteliğindeki yüklenme senedinden kaynaklanan uyuşmazlıkta, fazla ödenen paranın geri alınmasının sözleşme hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi gerektiği[710], nitekim, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 06.01.1968 gün ve E. 1966/T-1728 K:6 sayılı kararında da, feshedildiği ileri sürülen bir sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlığın, sözleşme hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi ve zamanaşımının da buna göre belirlenmesi gerektiği kabul edilmiştir[711]. Yine, herhangi bir şart tasarrufa dayanmayan salt hatalı ödemenin Borçlar Hukukunun haksız iktisap kuralları çerçevesinde istenip istenemeyeceğinin tartışılması gerekir[712].

6.2. Kamu Zararının Sebep Olan Kişiler Bakımından Sonuçları

6.2.1. Hareketsiz Kalma

Kamu zararının tespit edilmesi üzerine bu zararın tahsili amacıyla idarece yapılan tebligatı alan kamu görevlisi ilk başta hareketsiz kalabilir. Diğer bir ifadeyle,

---

709 YGKKKK, KT. 13.06.2007, E. 2007/18-330, K. 2007/350; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

710 Öncelikle davalı aile hekiminin, davaya konu edilen dönemde sözleşmeli olarak mı, yoksa görevlendirme ile mi hizmet verdiğinin açıklığa kavuşturulması, ondan sonra borcun kaynağının sözleşmeye mi yoksa sebepsiz zenginleşmeye mi dayalı olduğunun ve buna bağlı olarak zamanaşımı süresinin ve başlangıcının belirlenmesi suretiyle ulaşılacak sonuca göre bir karar verilmesi gerekir. Y3HD, KT. 30.10.2013, E. 2013/12408, K. 2013/14896, "Davalıya yapılan ödemenin kaç günü bayram mesaisi, kaç günü Pazar mesaisi karşılığı olduğu açık ve net olarak belirlenmediği gerekçesiyle hem mükerrer ödemeye, hem de, davalı işverenin kamu kurumu olması nedeniyle, kamu zararına sebebiyet verecek şekilde, bu ödemeler göz ardı edilip yok sayılarak hüküm kurulması hatalı olup bozma nedenidir." Y7HD, KT. 24.03.2014, E. 2013/25621, K. 2014/6580, KT. 16.06.2014, E. 2013/19983, K. 2014/13824; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

711 Aynı yöndeki diğer kararlar için bkz, Yar. HGKK, KT. 09.02.2005, E. 2005/11-20, K. 2005/34; KT. 17.02.2010, E. 2010/13-93, K. 2010/88; KT. 15.12.2010, E. 2010/13-618, K. 2010/668; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

712 Y3HD, KT.01.11.2012, E. 2012/17396, K. 2012/22427; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.; Oysa Uyuşmazlık Mahkemesi kararına göre; 5018 sayılı Kanun'da tanımlanan kamu zararı kavramının bileşenleri yerine Borçlar Kanunu'nun sebebsiz zenginleşme hükümlerinin oluşması yeterlidir.; Seyitkoçberber, **Kamu Zararı Kavramı Üzerine**, s. 70.

kamu zararını ödemekten imtina edebilir. İdarece verilen otuz günlük ödeme süresi içerisinde ödeme yapmadığı gibi itiraz da etmeyebilir.

6.2.2. Ödeme Yapılması

Kamu zararının ödenmesi istemine yönelik tebligatı alan kamu görevlisi süresi içerisinde ödemek üzere idareye başvuru yapabilir. Ödeme tek seferde olabileceği gibi taksitlendirme yoluyla da olabilir. Bu durum ilgili kamu görevlisi veya sorumlunun takdirindedir.

6.2.3. İtiraz Yoluna Başvuru

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararının tahsili amacıyla yetkili birimler tarafından kamu zararının ödenmesi istemiyle yapılan tebligat üzerine yedi gün içerisinde itiraz edilebilir. İtiraza ilişkin hususlar Kamu Zararına İtiraz[713] başlığı altında açıklandığından burada ayrıntılı olarak ele alınmayacaktır.

6.2.4. Yargı Yoluna Başvuru

Kamu zararının tahsili istemiyle tebligat yapılan kamu görevlisi veya sorumlu, tebligatta belirtilen böyle bir borcunun bulunmadığı iddiasıyla adli yargıda dava açabileceği gibi, ödeme yaptıktan sonra idareye karşı kamu zararına konu işlem veya eylemin hizmet kusurundan kaynaklandığı iddiasıyla idari yargıda tam yargı davası da açabilir. Nitekim uygulamada, kamu görevlisine yapılan fazla ödemelerin kamu zararı adı altında tahsili amacıyla Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve

---

[713] 3. Bölüm, 4.1.2. Başlık.

Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca gönderilen tebligatlar üzerine süresi içerisinde ödeme yapan kamu görevlileri tarafından, ödemiş oldukları tutarın tazminat adı altında idarece ödenmesine karar verilmesi istemiyle tam yargı davası açıldığı görülmektedir[714]. Bu davada Bölge İdare Mahkemesi tarafından 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca doğrudan tam yargı davası açılabileceğinden davanın idari yargı yerinde görülmesi gerektiği belirtilmiş ise de; bize göre uyuşmazlığın temelinde idarece tespit edilmiş bir kamu zararı bulunmaktadır ve bu kamu zararının takip ve tahsili Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca yapılacaktır. Nasıl ki sorumlu tarafından kamu zararının verilen süre içerisinde ödenmemesi halinde idarece genel hükümlere göre adli yargıda dava açılması gerekiyorsa, ödenmesi halinde de ödeyen kişi tarafından aynı şekilde sebepsiz zenginleşme nedeniyle adli yargıda alacak davası açılabilir. Kaldı ki, benzer yöndeki uyuşmazlıklarda adli yargıda uyuşmazlıkların çözüldüğü görülmektedir[715]. Ancak burada ödemenin hukuka aykırı olduğu, ödemeye konu

---

714 İtiraza konu idare mahkemesi kararında, yapılan denetim sonucunda ortaya çıkan kamu zararının genel hükümlere göre adli yargıda açılacak dava yoluyla davacıdan tahsil edilebileceği dikkate alındığında, davacının kendi isteği ile ödediği bu tutarın iadesine karar verilmesi istemiyle açtığı ve tam yargı davası niteliğinde olmayan bu davanın genel hükümler çerçevesinde adli yargı merciinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varıldığından, iş bu davanın çözümünde idare mahkemesinin görevli bulunmadığı kanaatine varılarak davanın görev yönünden reddine karar verildiği görülmekte ise de; bakılan davada yukarıda aktarılan mevzuat hükümlerinin ve dava dosyasının bir bütün olarak birlikte değerlendirilmesi sonucunda yukarıda aktarılan 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12.maddesi uyarınca; idari işleme karşı dava açılmaksızın doğrudan tazminat davası açma hakkının bulunduğu ve idari işleme karşı dava açılmamış olmasının bu davadaki istemin incelenmesine engel teşkil etmeyeceğinin açık olması ve açılan bu davanın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varıldığından İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararında hukuki isabet görülmediği hk; Bursa Bölge İdare Mahkemesi, E. 2014/219, K. 2014/679, KT. 20.02.2014. UYAP Bilişim Sistemi.

715 Davacının davalı belediyeden hizmet işi ihalesi aldığı, ihaleyle ilgili Sayıştay tarafından yapılan denetimler sonucu davacıya 19.962,32 TL fazla ödeme yapıldığının tespit edildiği, bu tespit nedeniyle davalı belediyenin davacıdan bu bedeli talep ettiği, davacının faizi ile birlikte 21.963,00 TL ödediği, Sayıştay yargılaması sonucu verilen 9 Şubat 2010 tarihli 114 sayılı ilamla, söz konusu ödemeler nedeniyle belediye bütçesinden herhangi bir fazla ödemenin yapılmadığının tespit edildiği, davacının beraat kapsamına alınması üzerine açılan dava hk, Y3HD, E. 2013/1763, K. 2014/2693, KT. 24.02.2014; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi; Kamu zararının rızaen ve sulhen ödendiği durumlarda; ilgilinin, idareye yaptığı ödemeyi geri istemesi

kamu zararına dayanak gösterilen idari işlem veya eylemde kendi kusurunun bulunmadığı, hizmet kusurundan kaynaklanan bir kamu zararının varlığı öne sürülerek idari yargıda da dava açılabilir.

Kamu zararı ile ilgili olarak ilgililere kamu zararının tahsiline ilişkin tebligatların yapılması üzerine idari yargıda açılan davalarda, kamu zararına Danıştay'ın diğer dava dairelerine göre 2. Dairesinin farklı bir bakış açısı vardı. İdare mahkemeleri kararlarında; "uyuşmazlığın temelinin 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi kapsamında bir uyuşmazlık olduğu, bu uyuşmazlığın da doğrudan doğruya ilgili kamu görevlisine tebligatın yapılması ve devamında rızaen tahsil edilmesinin istenmesi, bunun yapılmaması halinde adli yargıda alacak davası açılmak suretiyle tahsil yoluna gidilmesi gerektiği" yönünde kararlar verdiği halde Danıştay 2. Dairesi tam tersini savunuyordu. En son alınan İdari Dava Daireleri kararı[716] ile aslında idare mahkemelerinin vermiş olduğu ilk kararlara geri dönüldü. Bizim de katıldığımız görüşe göre, 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra uyuşmazlıkların çözümünün salt 1973 tarihli Danıştay'ın İçtihadı Birleştirme Kurulu kararıyla değerlendirilmesi yanlıştır. Bununla ilgili olarak yapılması gereken aslında dava açılır açılmaz ilgili kamu görevlisinden kamu zararı nedeniyle istenilen geri ödemenin 5018 sayılı Kanun ve bu kanun uyarınca hazırlanan Yönetmelik kapsamına girip girmediğine bakılmasıdır. Daha sonra kamu zararına konu alacağın takip ve tahsil usulünün ortaya konulmasıdır. Eğer dava konusu alacağın takip ve tahsilinin Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca yapılacağının belirlenmesi halinde uyuşmazlık hakkında idarece re'sen kesinti yapılmadığı takdirde incelenmeksizin ret kararı verilmelidir[717]. Bu

---

yolundaki başvurusunun reddi halinde, adli yargıda dava açması gerektiği hakkında bkz; D5D, E. 2010/4938, K. 2013/952, KT. 13.02.2013; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

716 DİDDKK, E. 2011/2071, K. 2013/102, KT.21.01.2013 sayılı kararı, Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

717 "kamu zararına tekabül eden alacağın rızaen ödenmesi istemini ve rızaen ödenmemesi halinde 5018 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliğe göre (alacak davası açmak gibi) yasal yollara

halde de kamu zararı olduğunu ileri süren idarece sorumlu hakkında adli yargıda sebepsiz zenginleşme nedeniyle alacak davası açılması gerekmektedir. Eğer uyuşmazlık, 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümlerinde tahdidi olarak sayılan haller arasında değilse bu sefer, konu 1973 tarihli Danıştay'ın İçtihadı Birleştirme Kurulu kararı kapsamında değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme idari istikrar ilkesi gereğidir.

7. Kamu Zararı Ve Rücu

Kamu zararını ödeyen kişi bu zararın oluşumunda üçüncü kişilerin de sorumlu olduğunu düşünüyorsa üçüncü kişilere sorumlulukları oranında rücu edebilir. İşte bu noktada kamu zararında rücunun usul ve esaslarının ortaya konulması gerekir.

7.1. Rücunun Tanımı

Rücunun kelime anlamı, geri dönme, sözünü geri alma veya caymadır[718]. Hukukta herhangi bir şekilde bir hakkı zayi olan kimse bu hakkının ifası için sorumlulardan herhangi birisine zararın tamamının ödenmesi istemiyle başvuru yapabilir. Zararın tamamına tek başına katlanan kimse kendi kusuru oranının üzerindeki kısma karşılık gelen tutarı öteki sorumlulardan istemesi durumuna rücu denir. Diğer bir ifadeyle rücu, "bir ödemede bulunan kişinin, yaptığı ödemeyi kısmen

---

başvurulacağı bildirimini içeren dava konusu 08.05.2009 günlü, 402 sayılı işlemin, kamu gücünün üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka bir işlemin varlığına gerek olmaksızın doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemlerden olmadığı kanaatine varıldığından, esasının incelenmesine olanak bulunmamaktadır." DİDDKK, E: 2014/142, K: 2017/328, K.T: 02.02.2017.

718 Enver Genç, "Rücu Kavramı ve Sayıştay Denetimi Kapsamında Rücu Müessesesi", ***Mali Hukuk***, Sy. 151, yl. 26, Ocak – Şubat 2011, s. 28.

veya tamamen ödemeyi yapması gereken kişilerden talep etmesi"[719] olarak tanımlanabilir.

Kamu görevlileri açısından rücu, "bir kamu görevlisinin, yetki kullanırken veya görev yaparken, üçüncü kişilere zarar vermesi ve bu zararı idare tarafından giderilmesini mütakip, idare tarafından, zarara neden olan memura bu zararın ödettirilmesidir"[720]. Kamu görevlilerinin görevleri sırasında üçüncü kişilere zarar vermeleri halinde, bu zarar idare tarafından karşılanacak, ancak idare kusuru olan kamu görevlisine rücu edebilecektir[721]. Rücu; yarışan iki sorumluluktan birinin diğerine tercih edilmesi ya da birlikte sorumluluk hali olarak da ifade edilebilir[722].

Rücu hakkı ise, başkasına ait borcu yerine getiren kişinin malvarlığında meydana gelen azalmayı gidermek için tazminat niteliğinde borçtan asıl sorumlu olduğunu düşündüğü kimseye tazminat niteliğinde talepte bulunmasıdır[723]. Genel olarak rücu; "bir üçüncü şahsa karşı yükümlülük altına girerek malvarlığında azalma meydana gelen şahıs ile dahili ilişkisi bulunduğu yükümlülüğün gerçek sahibi olan şahıs arasında bozulan mali dengenin yeniden tesisine yönelen bir haktır."[724]

Nitekim, "hakkı olduğu şeyi elde etmek için mağdurun zararını gideren kimse rücu davası diye adlandırılan bir davayı diğer sorumlulara karşı açabilir"[725]. Rücu müessesesi kamu görevlileri açısından değerlendirildiğinde, kamu görevlisinin

---

719 Tuğba Turgut, "İdare Hukukunda Kamu Görevlisine Rücu", ***Adalet Dergisi***, Sy. 39, yl. 2011, s. 188; Aydın Akgül, "İşkence Nedeniyle Açılan Tam Yargı Davalarında Danıştay Ölçütleri", ***TBB Dergisi***, Sy. 112, yl. 2014, s. 224.

720 Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 459.

721 Çağlayan, **Kamu Zararında Rücu,** s. 84-85.

722 Zuhal Bereket Baş, "Görev Kusuru ve Rücu Sorunu", **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu** (4–5 Nisan 2003), Eskişehir, s. 92.

723 Ahmet Kılıçoğlu, **Türk Borçlar Hukukunda Kanuni Halefiyet**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 448, Ankara 1979, s. 13.

724 Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 128.

725 Desechenaux, Tercier, **Sorumluluk Hukuku,** s. 247.

kişisel kusuru, dolayısıyla kişisel sorumluluğu ile doğrudan ilgili olup, bu müessese gereği gibi işletildiği takdirde kamu görevlileri tarafından kamunun zarara uğratılmasının önüne de geçilebilir[726].

Kamu zararı açısından rücu davası farklı şekillerde kendini gösterir. Rücu davası bazen idare tarafından kamu görevlisinin kişisel kusuru nedeniyle üçüncü kişilere ödenen tazminat nedeniyle kamu görevlisine karşı açılabileceği gibi bazen de kamu zararından Sayıştay'a karşı sorumlu olan kamu görevlisi tarafından ödemiş olduğu kamu zararı nedeniyle ödenen bu zararın kendisine ödenmesine karar verilmesi amacıyla ilgililere karşı açılabilir.

7.2. Rücunun Kanuni Dayanakları

Anayasanın 40/2. maddesine göre; "*Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır*." Yine Anayasanın 129/5. maddesinde, "*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.*" hükmü yer almaktadır.

1602 sayılı Kanunun 24. maddesinde de kişilerin askeri görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan ötürü, bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, sadece bu mahkemede ilgili kurum aleyhine tazminat davası açabilecekleri, Kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkının saklı olduğu düzenlenmiştir.

---

726 Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 127.

657 sayılı Kanunun 13. maddesi[727] uyarınca ödenen tazminatlar nedeniyle rücu sisteminin işletilmesinin idarenin takdirine bırakılması bu maddenin ne kadar uygulanabileceği konusunda da tereddütlere sebep olmuştur[728].

Bu madde uyarınca Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik hazırlanmış ve rücu ile ilgili kısım Yönetmeliğin 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre memurların görevlerini, kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu gereken dikkat ve itina ile yapmamaları sebebiyle zarara uğrayan kişilerin zararları, başvurdukları mahkeme veya makamlarca verilen kararlar uyarınca ilgili kurumlarca karşılanır. Kurumların genel hükümlere göre sorumlu memurlara rücu hakları saklıdır.

Öte yandan kamu görevlilerinin devlete vermiş oldukları zarar nedeniyle rücunun yanında Sayıştay tarafından sorumlu olarak kabul edilen kamu görevlilerinin kamu zararına sebep olan asıl kişilere (ilgililer veya "ahizler") karşı açmış oldukları davalardan da söz etmek gerekir. Çünkü bu davaların temelinde rücu meselesi yatmaktadır. Rücu özel hukukta mülga 818 sayılı Kanunda 146. maddesinde, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda ise 167. maddesinde düzenlenmiştir. 167. maddeye göre; "*Kendisine düşen paydan fazla ifada bulunan borçlunun, ödediği fazla miktarı*

---

727 657 sayılı Kanun'un 13.maddesinde; "*Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır. İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.*" hükmü yer almaktadır.

728 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 696.

diğer borçlulardan isteme hakkı vardır. Bu durumda borçlu, her bir borçluya ancak payı oranında rücu edebilir."[729]

Kamu görevlisi ile ilgililer veya "ahizler" arasındaki hukuki ilişkinin dayanağı ise; Borçlar Kanunu'nda düzenlenen haksız fiil ve sebepsiz zenginleşme hükümleridir. 5018 sayılı Kanunda kamu zararının süjesi olarak kamu görevlisi esas alındığından Sayıştay yargısı açısından ilk başta sorumluluk "ahizlere" ödemeyi yapan kamu görevlisindedir.

İdare ile "ahiz" arasında mal veya hizmet alımı nedeniyle yapılmış olan bir sözleşme v.s. olabilir. Sözleşmenin tarafları idare ve özel veya tüzel kişiler olup, hiçbir zaman kamu görevlisi ile mal veya hizmet ifa eden özel veya tüzel kişiler değildir. Kamu görevlisi ile "ahiz" arasında hukuki anlamda herhangi bir bağ yoktur. Ancak, kamu zararı kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edileceğinden, bu tespit sırasında kamu zararına konu ödemenin kime hangi şartlarda yapıldığı da açıkça ortaya konulacağından, kamu görevlisi bu tespitleri dayanak alarak adli yargıda sebepsiz zenginleşme davası açabilir. Nitekim, fazla, yersiz veya mevzuatta bulunmadığı halde ödeme yapıldığı durumlarda sorumlu kamu görevlileriyle ilgililerin sorumluluğuna ilişkin hukuki dayanaklar birbirinden farklıdır. Kamu zararından sorumlu kamu görevlileri haksız fiil hükümleri çerçevesinde, buna karşılık ilgili gerçek veya tüzel kişiler ise sebepsiz zenginleşme hükümleri çerçevesinde sorumlu tutulabilir[730].

7.3. Rücunun Şartları

Rücu davasında davacı, idare veya kamu görevlisidir. İdare, kamu görevlisinin kişisel kusuru nedeniyle üçüncü kişilere verilen zararı tazmin etmesi

---

729 Akkanat, Çetiner, Kürşat, **a.g.e.,** s. 333.

730 Kırca, **Kamu Zararından Sorumluluk**, s. 187.

nedeniyle kusurlu kamu görevlisine karşı dava açabilir. Bu düşüncenin temelinde idarenin tazminat ödemek zorunda kaldığı kamu görevlisinin kişisel kusurunun bulunduğu davranışının haksız fiil niteliğinde olduğu yargısı yatmaktadır.[731]

Kamu görevlisi ise Sayıştay hesap yargısı kararıyla kamu zararı nedeniyle ödemiş olduğu tutarı ilgililer veya "ahizlerden" sorumlulukları oranında dava yoluyla isteyebilir. Ayrıca, doktrinde kamu görevlisinin idareye rücu etmesinin mümkün olduğu ileri sürülmektedir[732]. Bunu şu örnek üzerinden açıklamak mümkündür. Eğer kamu görevlisi hakkında hizmet kusuru nedeniyle adli yargıda dava açılmış ve tazminat ödenmesine karar verilmiş ise, ödediği bu tazminatı idareye rücu edebilir.

Rücu davasının açılabilmesi için aşağıdaki şartların varlığı aranır[733]:

-İdare açısından rücu davası için ancak onun üçüncü kişiye karşı bir tazminat yükümü doğuran yargı kararının varlığı şarttır[734].

-Rücu davası için öncelikle alacaklı kişiye tam ve eksiksiz ödeme yapılmış olması gerekir[735]. (6098 sayılı Kanun m. 163/2, mülga 818 sayılı Kanun m. 142/2)

-Bir ortaklaşa – zincirleme sorumluya karşı, zarar gören tarafından dava açılmış olması rücu davası için yeterli değildir. Rücu davası açma hakkı ancak bu dava sonuçlandıktan sonra tam ve eksiksiz ödeme yapılması halinde doğar.

-Bir zararda zincirleme sorumluluk olması halinde sorumlulardan birisinin kendisine düşen paydan fazla ödeme yapması halinde de rücu davası açma hakkını elde eder. (6098 sayılı Kanun m. 62/2, 167/2)

---

731 Hakan Gündüz**,** "Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Vermiş Oldukları Zararlardan Devletin Sorumluluğu", ***Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi***, Sy. 17, yl. 2002, s. 194.

732 Gözler, **İdare Hukuku**, C. 2, s. 1130 - 1131; Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 461.

733 Ahmet Çelik, **Tazminat ve Alacaklarda Sorumluluk ve Zamanaşımı**, Bilge Yayınevi, Ankara 2012, s. 27.

734 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 343.

735 Zararın bir kısmının ödenmesi halinde de rücu davası açılabileceğine dair bkz; Desechenaux, Tercier, **Sorumluluk Hukuku,** s. 247.

7.4. Rücunun Zorunlu Olup Olmadığı Meselesi

657 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca ortaya çıkan zararın idarece ödenmesi durumunda rücu mekanizmasının işletilmesi diğer bir ifadeyle idareye zarardan sorumlu olduğu düşünülen kamu görevlisine dönüp dönmeme konusunda takdir yetkisi tanınmış bulunmaktadır. Oysa 5018 sayılı Kanun kapsamında idarece üçüncü kişilerin zararının tazmini üzerine kişisel kusuru var olduğu tespit edilen kamu görevlisine rücu edilmesi konusunda idareye bir takdir yetkisi bırakılmamıştır. Ancak Kamu Zararının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21. maddesindeki düzenlemeye göre zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkanı kalmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına "*genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla üst yöneticiler yetkilidir*".

İdarenin kamu görevlisine karşı Anayasanın 40/2., 129/5. maddesi ve 657 sayılı Kanunun 13. maddesi ve 1402 sayılı Kanunun 24. maddesi uyarınca düzenlenen rücu müessesini işletip işletmeme konusunda takdir yetkisinin olup olmadığı konusu doktrinde tartışılmaktadır. Rücunun zorunluluğu konusunda, Anayasanın 40. ve 657 sayılı Kanunun 13. maddesinde yer alan "*rücu hakkı saklıdır*" ifadelerinden, idarenin rücu konusunda takdir yetkisinin olduğu sonucu çıkarılabilir[736]. Ancak Anayasanın 129. maddesinde yer alan "*kendilerine rücu edilmek kaydıyla"* ibaresinden, rücunun bir zorunluluk olduğu, rücu konusunda idarenin bağlı yetki içinde olduğu sonucuna varılabilir[737]. Sonuç olarak, 657 sayılı

---

736 Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 126.

737 Anayasanın sözü edilen maddesindeki (kendilerine rücu edilmek kaydıyla) ibaresi; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etme zorunluluğunu ifade etmekte (dir)…"

Kanunun 13. maddesinde düzenlenen rücu takdiri[738] iken Anayasanın 129/5. maddesindeki rücu zorunludur[739].

Rücunun takdiri olması konusu Akyılmaz tarafından eleştirilmiş ve Anayasanın 129/5. maddesinin düzenlenmesine ilham kaynağı olduğu ileri sürülmüştür[740]. Yazara göre, özellikle, siyasi veya kişisel maksat ve menfaatlerle bu müessesenin kullanılma ihtimalinin olması, üst düzey kamu görevlileri ile ilgili müesseseyi işletme konusunda sıkıntıların yaşanması, "arpalık" olarak kullanılabilir olması gibi durumlar bu müessesenin işletilmesinin idarenin takdir yetkisine bırakılmasının sakıncalı olduğu kanaati uyandırmıştır.

Öte yandan, Sayıştay'a karşı sorumlu olan kamu görevlileri tarafından kamu zararı nedeniyle ödenen zararların tazmini konusunda ilgililere/ "ahizlere" rücu davası açılıp açılmayacağı kamu görevlisinin takdirindedir. Bu husus tamamen özel hukuk hükümleri çerçevesinde ele alınmaktadır.

Bizim de katıldığımız görüşe göre; kamu görevlilerinin kişisel kusurundan kaynaklanan zararın karşılığı olarak ulusal ya da uluslararası bir mahkemece hükmedilen tazminatın devlet tarafından zarara uğrayan kişiye ödendikten sonra ilgili kamu kurumu tarafından sorumlu personele rücu edilmemesi, bu yükün toplum üzerinde bırakılması anlamına gelir. Oysa her yurttaş ve özellikle kamu görevlilerinin kişisel kusuru nedeniyle zarara uğrayıp yargısal süreci başlatmış olan yurttaşlar, ilgili personele rücu edilmesini sağlamak amacıyla idareye başvurabilir ve

---

D5D, E. 95/3611, K. 97/2485, KT. 10.11.1997; D5D, E. 2007/7369, K. 2008/3234, KT. 03.06.2008; D10D, E. 2009/144, K. 2009/3283, KT. 27.04.2009; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

738 Bu yöndeki görüşler, Duran, **Kamu Personelinin**, s. 17; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 696.

739 Ozansoy, **a.g.t.,** s. 342; Gözler, **İdare Hukuku,** C. 2, s. 1066; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 698; Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 460.

740 Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 130.

bu başvurularının reddi üzerine de dava açma hakkını kullanabilirler. Neticede kamu hizmeti ifa eden kamu görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden ve kendi kusurlarından doğan zararı toplumun geneli ödemek zorunda değildir"[741].

7.5. Rücuda Zamanaşımı

Rücuda zamanaşımı hususu, 6098 sayılı Kanunun 73. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir[742]. Buna göre rücu istemi, tazminatın tamamının ödendiği ve zarardan bizzat sorumlu olan kişinin öğrenildiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde tazminatın tamamının ödendiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar. Ancak zamanaşımı için tazminatın ödenmesi kendisinden istenilen kişi, durumu birlikte sorumlu olduğu kişilere bildirmek zorundadır. Aksi takdirde zamanaşımı, bu bildirimin dürüstlük kurallarına göre yapılabileceği tarihte işlemeye başlar.

Yukarıda yer verilen husus genel hüküm ifade etmektedir. Ancak rücunun dayanağı olan sözleşme, haksız fiil, sebepsiz zenginleşme için ayrı ayrı zamanaşımından söz edilebilir.

7.6. Rücuda Görevli Yargı Yeri

Rücu davasında davayı açacak olan tarafın niteliğine göre davanın hangi yargı kolunda görülmesi gerektiği değişmektedir. 5018 sayılı Kanun kapsamında kamu zararından sorumlu tutulan ve bu zararı ödeyen kamu görevlisi tarafından ilgililere kusurları oranında zararın giderimi için açılacak olan rücu davasının adli yargıda genel hükümlere göre açılması gerekir. Bu konuda duraksama yoktur.

---

741 D5D, E. 2007/7369, K. 2008/3234, KT. 3.6.2008; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

742 Akkanat, Çetiner, Kürşat, **a.g.e.,** s. 308.

Doktrinde daha çok idare tarafından kamu görevlilerinin kişisel kusurunu da içine alan hizmet kusuru nedeniyle ödenen tazminatlar sebebiyle açılacak rücu davalarında görevli yargı yeri tartışılmaktadır[743].

Gerek mülga 1602 sayılı Kanunun 24. maddesinde, gerekse 657 sayılı Kanunun 13. maddesinde rücu davasının genel hükümlere göre açılacağı ifade edilmiştir. Burada yer alan "genel hükümler" ifadesinden ne anlaşılması gerektiğinin ortaya konulmasında yarar vardır. 657 sayılı Kanunun 13. maddesinin gerekçesinde genel hükümlerden anlaşılması gerekenin mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun haksız fiil esasları olduğu belirtilmiştir. Bu gerekçeden yola çıkarak Onar[744], genel hükümlerden kastın Borçlar Hukuku olduğu ve bu nedenle rücu davasının adli yargıda görülmesi gerektiğini ileri sürmüştür[745]. Bu görüş halihazırda uygulanan ve geçerli olan görüştür. Bu görüşü savunanların gerekçesi ise şöyle açıklanmaktadır: İdari yargıda ancak idare aleyhine dava açılabileceği, şahısların davalı konumda olamayacağı, dolayısıyla şahısların savunma hakkını kullanılamayacağı[746], idari yargıda kamu görevlisinin kişisel kusuruna karar verilmesi halinde rücu nedeniyle açılan davanın sonucunun baştan belli olduğu, usul yönünden kamu görevlisi aleyhine bir durum oluştuğu, ayrıca hizmet kusuru nedeniyle ödenen tazminatın 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağı niteliğinde olmadığından ve 657 sayılı Kanunun 13. maddesinin gerekçesinde adli yargıya atıf yapıldığından, hatta 12. maddenin ilk düzenlendiği halinde açıkça özel hukuku işaret ettiğinden rücu davasının adli yargıda açılması gerektiği savunulmaktadır. Nitekim, idarenin rücu nedeniyle ödemiş olduğu tazminatın kamu zararı adı altında tahsili istemiyle açılan

---

743 Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 128.

744 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 2, s. 1210, C. 3, 1708 – 1709.

745 Aynı yöndeki görüşler için bkz, Esin, **Esas**, s.165; Düren, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 305; Tandoğan, **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk,** s. 107; Karahasan, **Tazminat Davaları,** s. 1030; Eren, **Borçlar Hukuku**, s. 594; Gözler, **İdare Hukuku**, C. 2, s. 1140 - 1141.

746 Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** C. 3, s. 1708.

davada Yargıtay, Kanunlarda idarenin hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluğu nedeniyle tazminat ödenmesini öngördüğü durumlarda, devletin, kanun kapsamına giren kamu görevlilerinin görevleri sırasında, görevleri ile ilgili bağlantılı olarak uğradıkları zararın giderilmesini üstlendiğini, devletin buradaki sorumluluğunun kusur sorumluluğu olmayıp kanundan doğan bir sorumluluk olduğunu, devletin bu ödemeyi yaparak bir yönden zarar verenin yükümlülüklerini yerine getirdiğinden, devletin zarar verenin sorumluluğu oranında ona rücu hakkı bulunduğunu belirtmiştir. Ancak Mahkemece Borçlar Kanunu'nun 43. maddesinin uygulama olanağı tartışılıp özellikle kamu görevlisi tarafından diğer yaralananlara da ödemesi gereken tazminat miktarının ödeme gücü gözeterek, uygun bir miktara indirilip hükmedilmesi gerektiğine karar vermiştir[747].

Öte yandan Duran[748] ve diğer yazarlar[749] ise, genel hükümlerden anlaşılması gerekenin kamu görevlileri açısından "idare hukuku esasları" olması gerektiği, dolayısıyla rücu davasının idari yargıda görülmesinin kamu hukukuna daha uygun olacağını ileri sürmüştür. Bu görüş ise son zamanlarda güçlenen bir görüş olarak kabul edilmektedir[750].Bu görüşü savunanların dayanakları ise şunlardır:

Hizmet kusuru nedeniyle ödenen tazminatlarda kamu görevlisinin tespit edilen kişisel kusurunun Borçlar Kanunu'nda düzenlenen haksız fiil hükümleri ile

---

747 Olayda davacı idare trafik kazasında yaralanan kamu görevlilerine 2330 sayılı yasa uyarınca ödediği tazminatın rücuan tahsili istemiyle açılan davada, ceza mahkemesi kararı ile kusurun tamamı davalıda olduğundan davacının talebinin kabulü ile olayda davalının (kamu görevlisinin) diğer yaralananlara da ödenen tazminatı ödemek zorunda olduğu dikkate alınarak makul bir miktarın belirlenmesi gerektiği hk; Y3HD, E. 2010/15282, K. 2010/18136, KT. 04.10.2010; Yargıtay UYAP Bilişim Sistemi.

748 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 46.

749 Aynı yönde görüşler için bkz; Güran, **Sorumluluğunun Belirlenmesi**, s. 187 – 198; Ozansoy, **a.g.t.,** s. 343; Serdar Özgüldür, **AYİM Kararları Işığında Tam Yargı Davaları Maddi ve Manevi Tazminat Uygulaması,** Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 131; Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 124, 139; Tan, **İdare Hukuku**, s. 447; Mehmet Ayan, **Tıbbi Müdahalelerden Doğan Hukuki Sorumluluk,** Kazancı Kitap, Ankara 1991, s. 181.

750 Yasin Yerebasmaz, "Yargı Kararları Işığında Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İÜSBE, İstanbul 2012, s. 240.

açıklanamaz. Mahkeme kararı üzerine idarece alınmış tek taraflı bir kararın varlığından hareketle dava açıldığı, ayrıca tam yargı davalarının amacı ile rücu davasının amacının eşdeğer olduğu, adli yargı tarafından kusur oranı tespit edilirken idarenin kamu hizmetleri nedeniyle yürüttüğü faaliyetlerin birlikte ele alınacaktır. Oysa bu işlevi idari yargının içtihatlarla geliştirdiği, idari yargının idari kusurun varlığının öne sürüldüğü davalarda idari kusur ile kamu hizmetinden ayrılamayan kişisel kusurun tespitini yapma noktasında uzmanlaştığından adli yargı yerine idari yargıda dava açılması gerekir.

İdarenin hizmet kusuru nedeniyle ödemiş olduğu tazminatlardan sonra bu tutarların tazmini için idarece rücuya yönelik idari işlem tesis edilmesi halinde bu idari işleme karşı idari yargıda dava açılması gerekir[751]. Ancak tesis edilecek işlem doğrudan ve kendiliğinden kamu görevlisine rücu anlamına gelmez[752]. Diğer bir ifadeyle, "idare kendi cebri yetkisine dayanarak doğrudan tahsilatta bulunamaz"[753]. Çünkü idarenin kamu görevlisinin maaşından kesinti yapabilmesi için mutlaka kesinleşmiş bir yargı kararı veya kamu görevlisinin rızası gerekir[754]. İdarece alınacak olan rücuya ilişkin kararın dayanağı idarenin ve kamu görevlisinin sorumluluklarını ortaya koyan bir idari yargı kararıdır. Bu karara karşı ilgili kamu görevlisi kendi kusurundan kaynaklanan bir sorumluluğu bulunmadığı savıyla idari yargıda dava açabilir[755]. Öte yandan, uygulamada, rücu davaları adli yargıda görülmektedir.

---

751 Duran, **Türkiye İdaresinin**, s. 313, Öte yandan rücu davası açılması yönünde tesis edilen işlemin adli yargı yerinde açılacak rücu davasının hazırlık işlemi niteliğinde bulunduğu, bu nedenle davacının hukuki durumunda değişiklik meydana getirmeyen ve bu haliyle idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşımayan işleme karşı açılan davanın esasının incelenmesine hukuki olanak bulunmadığı hk; D10D, E. 2009/13782, K. 2010/2439, KT. 31.3.2010; Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

752 Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 138.

753 Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 461.

754 Duran'a göre idarenin ilgili kamu görevlisi hakkında aldığı rücu kararını doğrudan yerine getirebileceğinin savunmaktadır., Duran, **Kamu Personelinin**, s. 60.

755 Duran, **Kamu Personelinin**, s. 62; Yıldırım Uler, "Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumunda Sunulan Tebliğler İle İlgili Tartışmalar", **Sorumluluk Hukukunda Yeni**

Danıştay tarafından verilen kararlarda da rücunun adli yargıda açılması gerektiği yönündedir[756].

Gelişmeler III. Sempozyumu, İstanbul 1980, s. 136; Akyılmaz, **İdarenin Mali Sorumluluğu**, s. 138.

[756] D10D, E. 2009/144, K. 2009/3283, KT. 27.04.2009. Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE KAMU ZARARI UYGULAMALARI

1. Bazı Ülkelerde Kamu Zararı

1.1. Kavramın Uluslararası Hukukta Genel Görünümü

Tezin bu bölümünde kamu zararının uluslararası alanda nasıl tanımlandığı, yorumlandığı ve uygulandığı konu edilirken, kavramın analizi esas olarak kıta Avrupası ve Anglo - Sakson hukuk sistemleri kapsamında gerçekleştirilecektir.

Kavramın yer aldığı hukuki metinler, kamu zararının ortaya çıkış halleri, zararın tespiti, sorumluluğun kime ait olduğu, sorumluluğun niteliği, sorumluluğu ortadan kaldıran haller, rücu ve zamanaşımı hususları 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde tanımlanan "kamu zararı" kavramı ile sınırl(landırılmıştır)ı olacak şekilde incelenmiştir.

Kamu zararının karşılaştırmalı hukukta incelenebilmesi için kıta Avrupası ve Anglo - Sakson hukuk sistemlerinden kısaca söz etmek gerekir[757]. İlk olarak Anglo - Sakson hukuk sisteminin geçerli olduğu İngiltere, Kanada, ABD, İsrail ve eski İngiliz sömürge ülkeleri (Commonwealth) ile kısmen de bazı İskandinav ülkelerinde uygulanan Common Law Sistemidir. Bu sistemin kaynakları örf, adet ve içtihat hukuku olup, bu sistemde yargı birliği ilkesi geçerlidir.

İkinci olarak, Kıta Avrupası'nda geçerli olan, büyük ölçüde Roma hukuku kaynaklı, Fransa, Almanya, İtalya, İsviçre, İspanya'da v.s. uygulanan hukuk

---

757 Bu sisteme göre Sayıştay'ların yapılanması da değişmekte olup, Kıta Avrupası'nın büyük bir kısmına yayılmış olan Kurul Tipi Sayıştayların Romano- Germanik Sisteme göre, Ofis Tipi Sayıştayların ise büyük ölçüde Common-Law Sistemine göre yapılandırıldığı görülmektedir; **Avci, a.g.e., s.** 107.

sistemleridir[758]. Bu sistemde, örf ve adetlerin hukukun tamamlayıcı, içtihadın ise yardımcı kaynağı olarak kabul edildiği; kuralların büyük ölçüde yazılı olduğu (tedvin edildiği) ve yargı ayrılığı ilkesi geçerlidir.

Bu bakımdan, Kıta Avrupası'nın büyük bir kısmına yayılmış olan Kurul Tipi Sayıştayların Romano- Germanik Sisteme göre, Ofis Tipi Sayıştayların ise büyük ölçüde Common-Law Sistemine göre yapılandırıldığı görülmektedir[759]. Biz de ülke seçiminde bu ayrımı esas aldık.

2.Ülkeler Bazında Kamu Zararı

2.1. Almanya

2.1.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

Literatürde kamu zararına karşılık olarak, ihlal (Verletzung), hata, fazla ödeme (Überbezahlung), suiistimal (missbrauchen) ve hatalı yönetimden kaynaklı yanlış ödeme gibi kavramlar kullanılmaktadır. Ancak Federal Sayıştay raporlarında daha çok hata veya ihlal (Verletzung)[760] kavramı kullanılmaktadır.

Alman hukukunda hem devletin hem de kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından sorumlu tutulmasına yönelik düzenleme yapıldığı görülmektedir. Bu konudaki ilk düzenleme 18 Ağustos 1896 tarihli Alman Medeni Kanunu'nun (BGB) 839. maddesidir. Bu maddeye göre; *"Bir memur üçüncü şahıslara karşı ifasıyla mükellef olduğu amme vazifesini kasten veya ihmal ile ihlâl ederse üçüncü şahısların bu yüzden maruz kalacakları zararları tazmin etmek mecburiyetindedir. Zarar sadece ihmaliyle vücuda gelmişse, ancak mutazarrırın, zararını başka şekilde telafi*

---

758 Kemal Gözler, **Genel Hukuk Bilgisi**, Ekin Kitabevi, Bursa 2008, s. 3.

759 Avci, **a.g.e.,** s. 107.

760 Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, (Çevrimiçi) http://www.lrh.niedersachsen.de/, Erişim Tarihi, 09.07.2020.

etmek imkânı bulunmadığı hallerde mesul olur." Bu hükümle, memurların kamu görevlerinin ihlâlinden doğan kişisel sorumluluğu düzenlenmiştir. Buna göre, "BGB. açısından 'haksız fiil' sayılmayabilen bir davranış, bu 'göreve aykırı davranış' nedeniyle, tazmin yükümlülüğü doğurabilecektir"[761].

Öte yandan, Almanya'da kamu görevlilerinin eyleminden zarar görene karşı kamu görevlisi yerine doğrudan doğruya idarenin sorumlu olduğuna ilişkin düzenleme ilk defa 1909 tarihli Prusya Kanunu'nda, daha sonra da 01.08.1910 tarihli "Memurların Kamusal Gücü Kullanmalarında Görev İhlallerinden Devletin ve Diğer Birliklerin Sorumluluklarına Dair Kanun" ve 22.05.1910 tarihli "Memurların Fiilinden Devletin Sorumluluğuna Dair Kanun"da düzenlenmiştir. Bu kanunlarda, "ajan, kendisine tevdi edilmiş kamu görevinin ifası sırasında ve egemenlik hakkını kullanırken bir kimseye zarar vermiş ise idare, Medeni Kanunun 839 uncu maddesinde hükme bağlanmış olan sorumlulukta, ajanın yerini alır." hükmü yer almıştır[762].

Alman Medeni Kanunu'nun 839. maddesinden sonra devletin sorumluluğu anayasal düzeyde önce 1919 tarihli Weimar Anayasası'nın 131. maddesi ile daha sonra 1949 tarihli Bonn Anayasası ile düzenlenmiştir[763]. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası m. 34'e göre; "Kamu hizmeti ile görevlendirilmiş bir kimsenin, üçüncü bir şahsa karşı, görevinden doğan bir yükümlülüğü ihlal etmesi halinde, sorumluluk ilke olarak, devlete veya hizmetinde bulunduğu kuruluşa aittir. Kast veya ağır ihmal hallerinde, idarenin rücu hakkı saklıdır. Tazminat ve rücu haklarının kullanılması için adli yargı yolu kapatılamaz."

---

761 Ozansoy**, a.g.t.,** s. 292.

762 Kemal Tahir Gürsoy, **İdarenin Sorumluluğuna İlişkin İlkelerde Son Gelişmeler ve İsviçre Hukukunda İdarenin Hukuki Sorumluluğunun Ana Hatları, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu,** İstanbul 1980, s. 79.

763 A. Ülkü Azrak, "Alman İdare Hukukunda Devletin Amme Hukuku Sahasındaki Faaliyetinden Doğan Mesuliyeti," ***İÜHFM,*** c. 28, sy. 2, yl. 1962, s. 370.

Yukarıda yer verilen düzenlemede kusurun gerekliliği belirtilmemekle birlikte devletin sorumluluğu sadece memurun kusuru var ise söz konusu olacaktır ve bu durumda da üçüncü kişilere tazmin edilen tutar memurun kast ve ağır ihmalinin varlığı halinde rücu edilecektir. Aksi takdirde ödenen tazminat kamuya ait bir gider olarak diğer bir ifadeyle kamu zararı olarak mali hesaplarda yer alacaktır.

Burada ayrıca 2009 tarihli yeni Federal Sivil Hizmet Kanunu'nun memurların hasarları ödeme yükümlülüğü başlıklı (Bundesbeamtengesetz (BBG)§ 75Pflicht zum Schadensersatz) 75.maddesinden de bahsetmek gerekir. İlgili maddeye göre; bir memur kendi davranışıyla olduğu kadar davranışı esnasında üçüncü kişilere (başkasına verilen zarar) veya iş sahibine (idareye) dolaylı olarak zarar verebilir (Kendine verilen zarar). Buradaki sorumluluk, memurunun görevi kötüye kullanmasına istinaden devletin sorumluluğu olarak anlaşılmalıdır[764]. Kamu görevlisinin eylemi nedeniyle zarar gören kişi tarafından aynı şekilde Eyalet Mahkemesindeki bir hukuk muhakemesi (Asliye Hukuk) davası çerçevesinde tazminat talep edilebilir. Burada memurun kasıtlı veya ağır ihmali davranışları esas alınır. Kasten veya ağır ihmal yoluyla yükümlülüklerini ihlal eden memurlar, olayın meydana gelişine göre müştereken ve müteselsilen sorumlu olabilir.

2.1.2.Kamu Zararının Tespiti

Almanya'da kamu mali yönetim sisteminin denetimi Federasyon ve eyaletler açısından ayrı ayrı ve birbirinden bağımsız olarak gerçekleştirilmektedir[765]. Federal

---

764 Walter Spit, **Die Haftung im öffentlichen Dienst des Landes Hessen, dbb beamtenbund und tarifunion Landesbund Hessen**, Frankfurt, s. 4; Almanyada memurun sorumluluğu ile ilgili kararlar; Amirinin isteği ile mesaiden sonra resmi silahını birlikte eve götüren ve orada muhafaza eden bir polis memuru alışılmış şekilde resmi kamu görevini yerine getirmektedir.Bu nedenle memur dikkatsiz davranışı sonucu ortaya çıkacak zararlardan kendisi değil amiri sorumludur. BGH v. 25.11.99 - III ZR 123/99, ZBR 00 s. 213; BGH, Beschl. v. 1.8.02 – III ZR 277/01, ZBR 03 s. 57.

765 Bülent Kent, "Türk ve Alman Sayıştayları", ***GÜHFD,*** c. XI, sy.1-2, yl. 2007, s. 986.

Anayasanın "Hesap verme ve Sayıştay" başlıklı 114. maddesindeki "Federal Maliye Bakanı, Federal Hükümetin ibrası için Federal Meclis ve Federal Konseye bütün gelirler ve giderler, hazinenin malları ve borçları konusunda arkadan gelen mali yıl içinde hesap vermek zorundadır." hükmü mali kontrol ile ilgili Anayasadaki tek düzenlemedir.

Öte yandan Federasyon ile eyaletlerin mali denetimi birbirinden ayrı gerçekleştirilmesinin sebebi ise Federasyon ile eyaletlerin herbirinin bütçe rejimlerinin özerk olup birbirlerine bağlı olmamasıdır[766]. Bu nedenle eyaletler Federal Anayasanın 114. maddesi ile bağlı olmayıp kendi yaptıkları kanunlar ile mali denetimlerini yerine getirmektedirler. Federasyonun bütçe işlemlerinin denetimini yapmak üzere Sayıştay[767] kurulmuş olup, aynı zamanda eyaletlerde de yüksek kamu kurumu (als oberste Landesbehörden) olarak "Eyalet Sayıştayları (Landesrechnungshöfe) faaliyette bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerde mali denetim "yerel yönetim mali denetim görevlileri" (örtliche Rechnungsprüfungsämter) ve "eyalet kontrol kurumları" (überörtliche Prüfungsinstitutionen) tarafından yerine getirilmektedir[768]. Yerel yönetim mali

---

766 Alman Anayasası, m. 109/1; Christian Rumpf, Gökçe Uzar, **Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası,** Tercüme, Alman Federal Meclisi, Berlin 2010, s. 94.

767 Almanya'da Sayıştayların mali kontrol fonksiyonu için bkz; Walter Krebs, **Kontrolle in staalichen Entscheidungsprozessen: Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen,** Heiddelberg 1984, s. 77; (Çevrimiçi) https://lawcat.berkeley.edu/record/462273, Erişim Tarihi. 3.3.2021.; Sigg Wolfgang, **Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland**, Berlin 1983, s. 84; (Çevrimiçi), https://www.duncker-humblot.de/_files_media/leseproben/9783428453672.pdf, Erişim Tarihi. 3/3/2021.; Christoph Degenhart, **1. Bericht: Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshofe,** VVDStRl. Heft 55. Berlin 1996, ss.192-230; (Çevrimiçi) https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110898491/html, Erişim Tarihi. 3.3.2021; Danièle Lamarque, "Le contrôle supérieur des finances publiques en Allemagne: la Bundesrechnungshof", **La Revue du Tresor**, No 8-9 - Août-Septembre 2008, ss. 636 – 639.(Çevrimiçi) https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k91066267/f102.item#; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

768 Kent, **a.g.m.,** s. 987; Köse, **a.g.e.,** s. 128.

denetim görevlileri belediye meclislerine bağlı olarak görevlerini yerine getirirken, eyalet kontrol kurumları, eyalet idari teskilatı dışında bağımız bir kurumdur[769].

Almanya'da Federal Almanya Sayıştayı[770] denetimleri, Anayasanın 109 ila 115. maddeleri, İstikrar Kanunu[771], Bütçe Usul Kanunu, Bütçe İlkeleri Kanunu ve Federal Sayıştay Kanunu kapsamında ele alınmaktadır[772]. Denetimin asıl amacı; idareye ait para ve mal varlığında meydana gelen zararların giderilmesi ve bu tür zararların bir daha olmaması için gerekli önlemleri almaktır.

Denetimde ortaya çıkabilecek kamu zararları arasında şu tür eylemler sayılmıştır:[773]. Personel harcamaları açısından, hayali maaş ödenmesi, haksız yere yolluk ödenmesi, iş malzemeleri, motorlu taşıt, makine ve teçhizat gibi alet ve eşyaların alımında ise ihtiyaç fazlası alımın yapılması, idarenin hizmetine ihtiyaç duyduğu makine ve ekipmanları satın alma yerine kiralaması nedeniyle zarar oluşması, inşaat ödemelerinin belli aralıklarla yapılmaması, inşaatlarla ilgili muayene ve kabul işlemleri ile fiziki durumun aynı olmaması, mal ve hizmet alımlarında rekabeti sağlamak üzere ilan verilmemesi ve emsal fiyatların dikkate alınmaması.

Almanya'da mali denetim sadece idarenin harcamaları üzerinde değil aynı zamanda gelirleri üzerinde de yapılır. Federal Sayıştay ve Maliye teşkilatı içerisindeki Ön Denetim birimleri vergi gelirlerini kontrol eder. Bu bağlamda; gelirlerin denetimi sırasında da kamu zararına yol açabilecek hatalar ortaya çıkabilir.

---

769 Stern, , **a.g.e.,** s. 420; aktaran; Kent, **a.g.m.,** s. 987.

770 Sayıştayları yasama, yürütme ve yargının yanında dördüncü Devlet gücü olarak kabul eden görüş için bkz; Philipp Bergel, **Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?,** Universitätsverlag Göttingen 2010.; (Çevrimiçi) https://www.univerlag.uni-goettingen.de/bitstream/handle/3/isbn-978-3-941875-57-9/bergel.pdf?sequence=1, Erişim Tarihi. 3.3.2021.

771 Bütçe düzeni ve uygulanmasına ilişkin bazı kuralları içermektedir; Federal Almanya Sayıştayında İncelemeler, Sayıştay Başkanlığı Yayınları No: 29/11, Ankara 1988, s. 33.

772 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes, s. 32-52; https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/dateien/broschuere-ueber-den-bundesrechnungshof-und-die-pruefungsaemter-des-bundes, Erişim Tarihi, 05.07.2020.

773 Federal Almanya Sayıştayında İncelemeler, s. 37.

Özelliklle vergi dairelerinin vergilerin tecil, terkin ya da takibini durdurmada hukuka uygun davranıp davranmadıkları, vergilerin geç tahakkuk ettirilip ettirilmediği, birikmiş vergilerin tahsil edilip edilmediği, diğer bir ifadeyle vergi gelirlerine ilişkin hususlar tahakkuk ve tahsilat işlemleri bir bütün olarak ele alınır[774]. Öte yandan vergi tahsilatı için yapılan masaraflar ile vergi hasılatının uygunluk derecesi de araştırılır[775]. Bu bağlamda eğer sürecin yanlış işletilmesi nedeniyle hatalı işlemlerden kaynaklanan zarar varsa tespit edilir.

Öte yandan memurun sorumluluğu (Amtshaftung)'ndan söz etmek gerekir. Hizmet kusurundan kaynaklanan ve idarece ödenen zararların memura rücu edilebilmesi için memura atfedilen kusurun kasıt veya ağır ihmal (**ağır (büyük) kusur)** hallerinin varlığı aranır. Amir bir memurun kasten veya büyük kusur (sorumsuzluk) sonucu resmi sorumluluğun ihmaliyle ortaya çıkan kendisine verilen bir zararını ödeme kararıyla birlikte talep etme hakkına sahiptir. Şayet memur sorumluluğa aykırı veya bilinçli veya hatta bilerek suç işlerse veya sonuçlarını göze alırsa kasıt vardır. Memur görevi başında itinayı özellikle ciddi derecede ihmal ederse, ağır kusur olarak kabul edilebilir. Şayet mevcut olayda herhangi bir kişinin aklına gelen sıradan önlemleri dahi almadığı gibi olması gereken şeye dikkat edilmiyorsa veya şayet artık en basit, çok yakın duran düşünceler yapılmıyorsa/yerine getirilmiyorsa genel olarak kusur vardır. Alman hukukunda ağır kusurun şartı – basit kusurların ayrılmasıyla (Federal Medeni Kanun'un 276. maddesinin 2. fıkrası ile karşılaştırılarak yapılır) – sadece gerekli özene karşı objektif ağır bir karşı gelme değildir. Medeni Kanunu'nun 276. maddesi 2. fıkrasında belirtilen ölçüyü ciddi şekilde aşan bir sorumluluk ihlali olmalıdır. Bunun aksine kısa süreli hata tepkileri – ağırlaştırıcı koşulların olmadığı – büyük bir kusur değildir.

---

774 Federal Almanya Sayıştayında İncelemeler, s. 30.

775 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes, s. 41.

Vurgulanması gerektiği gibi büyük kusur sübjektif - şahsi- bakış açıları nedeniyle adı geçen görünüşte delil yoluyla kanıtlanamaz[776].

Memurun sorumluluğu tek başına olabileceği gibi idare ile birlikte müteselsil sorumluluk[777] da olabilir.

Memurların idareye vermiş olduğu zararlara karşı idarenin tazminat talebi için üç yıllık bir zamanaşımı süresi vardır. Süre idarenin zarardan ve tazminat yükümlüsü şahıstan haberdar olduğu tarihten itibaren başlar ve her halükarda eylemden itibaren on yıllık bir süre esas alınır. Şayet idare üçüncü bir şahsın zararını karşılarsa, amirin zarardan haberdar olduğu tarih yerine üçüncü şahsın bu kişiye karşı tazminat hakkının idare tarafından kabul edildiği veya idareye karşı kesin olarak tespit edildiği süre devreye girer[778].

Memurların idareye vermiş oldukları zararlara ilişkin fiillerin aynı zamanda cezai sorumluluğu da olabilir. Bir memurun davranışı Ceza Kanunu'na aykırı ve suç teşkil eden bir kasti veya ihmal davranışı olabilir. Burada normal vatandaştan bir fark yoktur. Ancak memur – görev pozisyonu/mevkisi çerçevesinde- bu konuda normal bir vatandaşın yetkisinin olmadığı esas olarak korunan haklar konusunda üçüncü kişilere müdahale edilmesi halinde nitelikli bir suçtan bahsetmek gerekir. Ceza Kanunu'nun 13.maddesindeki ihmal suçunda ekstra suç şekli söz konusudur, zira herkes fail olamaz.

Öte yandan memurlar görevleri başında iken ekseriyetle hangi faaliyeletleri öncelikle yapacağı konusu idarenin takdirine kalmıştır. Ancak idarenin bizzat

---

776 VGH Baden-Württemberg, 19 Şubat 1991 tarihli karar - 4 S 2895/90; (Çevrimiçi) https://openjur.de/u/361064.html, Erişim Tarihi. 3.3.2021.

777 Gelsenkirchen İdare Mahkemesi, 1 K 294/07; Hasarlardan sorumlu memurların müşterek ve çeşitli sorumlulukları; (Çevrimiçi), http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_gelsenkirchen/j2009/1_K_294_07urteil20090429.html; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

778 Federal İdare Mahkemesi Kararı, BVerwG, 15 Haziran 2006 - 2 C Mayıs 10.; (Çevrimiçi), https://www.bverwg.de/150606U2C10.05.0; Erişim Tarihi.3.3.2021.

kendisinin genel kurallar şeklinde direktifler koyması da mümkündür. Doğal olarak genel direktiflere memurlar tarafından en sıkı şekilde dikkat edilmelidir. Bunlar garanti durumunun sınırlarıdır ve memurun cezayı gerektiren eyleminin dışındadırlar. Şayet memur kendi takdiri çerçevesinde davranabilirse/faaliyet gösterebilirse, o takdirde garantör zorunluluğu, sadece takdirin yasaya uygun şekilde kullanılması ile vardır. Yalnız şayet bir takdir indirimi sıfırdan oluşursa, böylece memur bilinen bir şekilde davranmak zorundaysa, kendisini cezalandırabilir. Açık takdir hataları cezalandırmada dikkate alınmazlar.

Emredilen eylem yasaya uygunsa emir üzerine yapılan eylem bir haklı çıkarma gerekçesidir. Şayet bu yoksa, buna rağmen emir bağlayıcıdır ve böylece bu suçtan ayrı tutulma gerekçesi olabilir[779].

2.1.3. Kamu Zararının Tahsili

Federal Almanya Sayıştayında yıllık ortalama 1.300 denetim görevi ifa edilmekte ve denetim sonucu hazırlanan rapor denetlenen kurumlara raporlanmaktadır. Raporda tespit edilen hususlarla ilgili işlem yapma görev ve yetkisi denetlenen kurumlara aittir. Ancak denetlenen kurumlar Sayıştay tarafından belirlenen süre içerisinde raporda yer alan bulgulara ilişkin yorumları ile bu konularda yapılanları Sayıştaya bildirmekle sorumludur. Denetim sonuçları ya yıllık rapor sürecinde izlemeye tabi tutulur ya da nihai denetim raporuna dahil edilir. Denetim raporları denetlenen kurumlar için yasal olarak zorunluluk içermese de Sayıştay tarafından bu durum yasama organına bildirilmekte ve yasama organı da

---

779 Örneğin, bir Sosyal İşler uzmanı bayan koruduğu/ilgilendiği bir ailede küçük bir çocuğa ağır ihmallerin ve kötü muamelelerin gündemde olduğunu bilmesine rağmen yetkili Gençlik Dairesini bilgilendirmeyi savsaklıyor. Çocuk kötü muameleler sonucu ölüyor. Şayet sosyal işler uzmanının ceza ile direkt bir işi olmasa dahi garantör mecburiyetinin kanıtlanmış ihmali halinde (Devlet Koruyucu Dairesi) sorumlu tutulabilir.

mali sonuçlar doğuran kararlar alabilmektedir[780]. Sayıştay bireysel durumlarda somut tedbirler almaya yetkili değildir[781].

Federal Almanya Sayıştayı önemli denetim bulguları ve önerilerini içeren yıllık raporu Federal Almanya Parlamentosunun her iki Kamarası ile Federal Hükümete raporlamaktadır. Bu öneriler Federal Almanya Parlamentosu Bütçe Komitesinin bir alt komitesi olan Kamu Hesapları Komitesinde değerlendirilmektedir. Federal Almanya Sayıştay Başkanı her yılın son çeyreğinde yıllık raporu düzenleyeceği bir basın toplantısı ile kamuoyuna açıklar. Yıllık raporlamaya ilave olarak Federal Almanya Sayıştayı gerek gördüğü zamanlarda önemli konulara ilişkin olarak yasama organı ile Federal Hükümeti bilgilendirebilir. Sayıştay Başkanı 1952 yılından bu yana aynı zamanda Federal Performans Komiseri görevini de yürütmektedir. Federal Performans Komiseri internet sitesinde 2013 yılından bu yana "Dış Denetim Fonksiyonu Tarafından Üretilen İyi Uygulama Rehberleri" yayımlamaktadır. Bunlar örneğin insan kaynakları yönetimi, hibeler ve satın almalar gibi hükümet faaliyetlerinin değişik alanlarına ilişkin Federal Almanya Sayıştayının temel bulgularına dayanmaktadır. Bunun amacı kamu yöneticilerine bu bulgulara ilişkin anlaşılır bilgi sağlamak ve gelecekte "tipik hatalar"ın tekrarından kaçınmaya katkı sağlamaktır.

Almanya'da idareye ait para ve mal varlığında meydana gelen zararlar hata olarak adlandırılmakta ve öncelikle hatanın tespit edildiği kurumdan bu hatanın verilen süre içerisinde giderilmesi istenilmektedir. Ancak bu durumda bile gereğini yapma ilgili birimin politik irade ve insiyatifine bağlıdır[782]. Öte yandan, denetim

---

780 Köse, a.g.e., s. 134.

781 Hans-Günther Koehn, **Der Rechnungshof Vor Gerıcht, Leipzig 2002 durchgesehene und geänderte Fassung mit Stand**, März 2008, s. 30.(Çevrimiçi), https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A2818/attachment/ATT-0/; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

782 Hans Shafer, **Federal Almanya Sayıştayı İle Bazı Sayıştayların (Anayasal Konumları Yönünden) Karşılaştırılmaları**, (çev. Bilal Murat Özgüven), Sayıştay Başkanlığı, Ankara 1987, s. 12.

raporlarının halka açıklanması ve parlementonun süreci takip ederek bir sonraki mali yıla ilişkin bütçe görüşmelerinde bu denetim raporlarının gereğinin yerine getirilip getirilmediğini dikkate alması nedeniyle ilgili birimler idarenin para ve malvarlığındaki azalmaya sebep olan hataları gidermeye çalışır.

Memurların üçüncü şahıslara ve bizzat idareye vermiş oldukları zarardan sorumlu tutulabilmesi için memura atfedilen kusurun kasıt veya ağır ihmal (**ağır, büyük kusur)** hallerinin varlığı aranır. Bunun tespiti ise öncelikle idare tarafından daha sonra uyuşmazlık halinde Mahkemeler tarafından yapılmaktadır.

Sonuç olarak, Almanya'da kamu görevlilerin mali denetimi anlamında sistem, yanlış mali yönetim uygulamalarının tespiti ve bu tespit üzerine sistemin hatalarının düzeltilmesi yönünde çözümler üretme odaklıdır. Diğer bir ifadeyle; Almanya Sayıştayı ve diğer denetim birimleri mali yönetim sistemi içerisinde hatalı ödemeleri azaltmak üzere hatayı yapan personele odaklanma yerine hataya odaklanmayı tercih edilmiştir.

2.2. Amerika Birleşik Devletleri

2.2.1. ABD Mali Yönetim Ödeme Sistemi ve Sorumluluk İlişkisi - Tarihi Gelişimi

On dokuzuncu yüzyılın çoğunda ve yirminci yüzyılın ilk on yılında devlet ödemeleri için bağımsız yönetimlere yetki verilmiştir. Her kurumun kendi ödeme memur(lar)ı görevlendirilmiş, ödeme işlemleri çeşitli kurumlar arasında ve ülke geneline dağılan (sayman/hesap memuru denilen) ödeme memurları ve katiplerden oluşan küçük bir grup tarafından yapılmıştır[783]. Bunun nedeni kısmen altyapısı yeni

---

783 **Principles of Federal Appropriations Law Third Edition Volume II**, United States Government Accountability Office, Office of the General Counsel, February 2006, s. 1.; (Çevrimiçi), https://www.gao.gov/assets/gao-06-382sp.pdf; Erişim Tarihi.3.3.2021.

oluşturulan iletişim ve ulaşım ağının yetersiz oluşudur. Bu sistemin (ödeme yetkisinin kurumlara dağıtılması) zaaflarından biri ödeme belgelerinin (fatura, makbuz, fiş) hazırlanması, denetlenmesi ve ödeme onayının aynı kişi tarafından yapılmasıdır[784]. Bu durum, bazı kurumlarda (devlet dairelerinde) ödeme ofislerinin genişlemesine ve büyümesine (ayrı bir bölüm oluşmasına) neden olmuştur[785].

Hatalı ödemelere sorumluluk açısından bakıldığında, devlet tarafından yapılan ödemelerin modern yasal yapısı **üç temel aşamadan** oluşmuştur. İlki, ödeme (tediye) memurlarının kendi ödeme belgelerini (makbuz, fatura, fiş) hazırlaması ve aynı zamanda kontrol etmesinin birbirinden ayrılmasını düzenleyen mevzuatın 23 Ağustos 1912[786]de Kongre tarafından 299 sayılı Kanunun yürürlüğe konulmasıdır. Gerçek ödeme işlevinden ödeme belgelerinin hazırlanması ve denetlenmesi işinin birbirinden ayrılması ile ödemeler, ödeme belgelerinin doğruluğunu bazı diğer idari memurlara "onay/tasdik" yaptırılarak gerçekleşmekteydi. Dolayısıyla 299 sayılı Kanun, daha sonra ortaya çıkacak olan yeni bir "hesap memuru (sayman) - tasdik memuru" sınıfını ortaya çıkarmıştır[787].

İşlevin daha da sınırlandırılmış doğasını yansıtan standart gereğince hatalı ödemeler için ödeme memurlarının sorumluluğu devam eder. 299 sayılı Kanun, ödeme memurlarını ödeme belgelerinin ayrıntılı olarak denetlenmesi için kopyalanması (çoğaltılması) işlemlerinden ve bunun yanı sıra elbette ki kanun tarafından yasaklanan ödemelerin yapılmasından men etmeyi amaçlamıştır. 299 sayılı Kanun, bu standardın uygulanmasına dayalı olarak ödeme memurunun

---

784 (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/20 Comp. Dec. 859, 869 (1914)., Erişim Tarihi:15.07.2020.

785 **GAO, Annual Report of the Comptroller General of the United States for the Fiscal Year Ended** June 30, Washington, D.C.: 1939, s. 98.; (Çevrimiçi); http://archive.gao.gov/otherpdf1/087543.pdf; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

786 Pub. L. No. 299, ch. 350, 37 Stat. 375.; (Çevrimiçi); https://www.congress.gov/108/plaws/publ375/PLAW-108publ375.pdf; Erişim Tarihi. 4.3.2021.

787 Principles of Federal Appropriations Law, s. 2.; (Çevrimiçi), https://www.gao.gov/assets/2019-11/675699.pdf, Erişim Tarihi.4.3.2021.

hesabındaki izin verilen veya izin verilmeyen kredi ile desteklenmesi anlamında bir destek (mağduriyetin giderilmesi) yasası olarak kısmen yürürlüğe girmiştir[788]. 1912 tarihli 299 sayılı Kanun gereğince ödeme memurlarının kendi hataları için yükümlülükleri devam edegelmiştir[789]. Amerikan Kongresi'nde 1921 yılında Bütçe ve Muhasebe Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla yeni bir bütçe kurumu kurulmuş (şimdiki adı Yönetim ve Bütçe Ofisi) ve yıllık federal bütçe uygulaması ve yapılan harcamaların denetimi ile Başkan üzerinde büyük bir kontrol tesis edilmiştir. Yine aynı kanun ile Kongre tarafından federal kaynakların nasıl harcandığını denetlemek için yürütmeden bağımsız ve yasama erki içerisinde Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office) kurulmuştur[790].

Değişimdeki ikinci önemli aşama, 10 Haziran 1933 tarihinde Başkan Roosevelt tarafından imzalanan Karar No. 6166'nın 4. Bölümüdür. 31 U.S.C. § 3321(a)'de yasalaşmış olan 4. bölümün ilk paragrafı, Maliye Bakanlığında farklı idari bölümlerin ayrı olan ödeme ofislerini (birimlerini) ortadan kaldırarak ödeme işlemlerinin tek elden (aynı birimden) yapılmasını sağlamıştır. 31 U.S.C. § 3321(a)'de yasalaşmış olan ikinci paragraf, verimlilik ve ekonomik amaçlar doğrultusunda ödeme işlevinin diğer idari kurumlara (devlet dairelerine) dağıtımı için Maliyeye yetki vermektedir. Üçüncü paragraf (fıkra), belgelendirme işlevine yeniden önem kazandırmıştır:

Bir sonraki yıl kabul edilen 29 Mayıs 1934 tarihli 6728 Nolu Karar ise askeri birlikleri merkeziyetçilikten muaf tutmuştur. 6166 sayılı Karar, hala yürürlükte olan ödeme sisteminin temelini oluşturmaktadır. Belirtilen muafiyetlerden başka, bir

---

788 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/478106#mt=e-report;, (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/405588#mt=e-report, Erişim Tarihi. 15.7.2020.

789 13 Comp. Gen. 469 (1934); (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/435951#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

790 Şahin Binici, **Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara 2011, s. 64.

tasdik memuru hala harcama yapan resmi kurumların bir çalışanıdır ve ödeme memuru da Maliye Bakanlığına bağlı bir çalışan konumundadır.

Takip eden birkaç yıl içinde meydana gelen karışıklık ve anlaşmazlıklar, hatalı ödemelerin sorumluluğu açısından tasdik memuru ve ödeme memuru arasına kesin bir sınır koymuştur[791]. GAO'ya göre, "sorumluluk ve hata arasında mümkün olabilecek en yakın ilişkiyi ortaya koymak" sorumluluğun sınırını belirlemek için gereklidir[792].

Değişimdeki üçüncü büyük adım, yine GAO'nun tavsiyesi üzerine yukarıda açıklanan Kamu Huk. No. 77-389, Bl. 641, 55 Mevz. 875'in yürürlüğe girmesidir (29 Aralık 1941). Bir ödeme memurunun, bazı kurumlar arası işlemler hariç olmak üzere, sadece ödeme yapacak olan kurumun veya işi kurumlar arası işlemler yapmak olmayan tasdik memurunun onaylı gider belgesi (makbuz, fatura, fiş) karşılığında ödemesi gerekmektedir. 6166 sayılı Kararın değiştirilmesi ile birlikte Bölüm 3325(a), askeri birliklerin ödemeleri veya Sahil Güvenliğin bazı giderleri ile uyum göstermemektedir. 31 U.S.C. § 3325(b) ise tasdik ve tediye (ödeme) memurlarının sorumluluğu irdelenmektedir ve tasdik memurlarına idari yönden destek verilmesi için bir yöntem sunmaktadır. (Hatalı ödemeler için sorumluluk dolayısıyla ödeme memurlarına destek verecek olan yetki, 1995'e kadar herhangi bir makama verilmemiştir.)[793]

---

791 GAO, **Annual Report of the Comptroller General of the United States for the Fiscal Year Ended** June 30, 1940, (Washington, D.C.: 1941), ss. 63 – 66.;(Çevrimiçi), https://www.sec.gov/about/annual_report/1941.pdf; Erişim Tarihi. 4.3.2021.

792 Annual Report 1940, s. 64.

793 Federal ödeme sistemi hakkında daha fazla bilgi, **Maliye Finans Kılavuzu**, Cilt I, Bölüm 4 (2004)'te ve GAO'ya ait Federal Kurumlara Dair Politika ve Prosedürler Kılavuzu, Ana-başlık 7, Bölüm 6 (Washington, D.C.: Mayıs 18, 1993)'de mevcuttur. -**Treasury Financial Manual**, **volume I, part 4 (2004), and GAO's Policy and Procedures Manual for Guidance of Federal Agencies, title 7, chapter 6,** Washington, D.C.: May 18, 1993.(Çevrimiçi), https://www.gao.gov/assets/ppm7.pdf, Erişim Tarihi.4.3.2021.

2.2.2.Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

ABD Anayasasında kamu görevlilerinin mali denetimi ile ilgili açık ve net bir düzenleme bulunmamakla birlikte Anayasanın 9. Bölümünde "*Kanunun verdiği harcama yetkileri olmadan hazineden para çekilemeyecek ve kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlanacaktır''* ifadesine yer verilmiştir.

ABD'de kamu için yükümlülük (hesap verebilirlik) kavramı on dokuzuncu yüzyılda zamanla gelişen sıkı bir şahsi sorumluluk şeklinde ortaya çıkmış olup, kökeninde tarihteki bazı kongre kararnamelerine ve bazı milletlerin kuruluş dönemlerine rastlamak mümkündür[794]. 1789 yılında Hazine (Maliye) Bakanlığının kuruluşuna dair mevzuat, "maliye görevlilerinin bütün suçlarının doğrudan kovuşturulması"[795] için maliye baş kontrolörlüğünü gerekli kılan bir hüküm içermektedir[796].

1795 yılında Kongre, "Amerika Birleşik Devletleri'nin sorumlu olduğu paraları teslim etmek, tüm hesapları takip etmek ve makbuz belgelerini işlemek ve bunu yaparken başarısız olan kişilere karşı dava açılması" için bazı kişilerin bulunması konusunda maliye baş kontrolörlüğünü yetkilendirmiştir.

1846 yılında Kongre, tüm devlet yetkililerinin kamu fonlarını korumaktan sorumlu olduğu emrini vermiştir. Kanun'da geçen ifade şöyledir:

> "kişisel özelliği ne olursa olsun tüm kamu görevlileri güvenli olacaklar ve kendileri tarafından tahsil edilen tüm kamu paraları ve bu yasanın izin verdiği diğer fonları veya herhangi bir zamanda kendilerine zimmetlenen fonları yetkili devlet daireleri tarafından transfer edileceği veya ödemede

---

794 Principles of Federal Appropriations Law, s. 5.

795 Act of September 2, 1789, ch. XII, § 3, 1 Stat. 65, 66.;(Çevrimiçi), https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/1st-congress/session-1/c1s1ch12.pdf; Erişim Tarihi.4.3.2021.

796 Act of March 3, 1795, ch. XLVIII, § 1, 1 Stat. 441.(Çevrimiçi), https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/1st-congress/c1.pdf, Erişim Tarihi. 4.3.2021.

kullanılacağı, ...ile ilgili bir emir verilene kadar bankalara yatırmadan, kullanmadan ve herhangi bir yatırım yapmadan güvenli bir şekilde koruyacaklardır."[797]

Daha da güçlenmiş olan saymanların kusursuz sorumluluk duygusu ilk önceleri bir dizi Yargıtay kararlarında kendini göstermiştir[798]. 1845'te Mahkeme, saymanların hiçbir hatası veya ihmali olmadan çalınan para ile ilgili bir davada saymanların yükümlülüğünü onamıştır. Mahkeme kararında şu ifade yer almıştır:

> "Kamu politikası, kamu parasının her emanetçisine sıkı bir sorumluluk verilmesini gerektirmektedir. Sadece en yüksek derecede ihtiyat tedbiri almak yetmez, elde tutulan paralar güvenli bir şekilde korunmalıdır. Bu durumla ilgili herhangi bir dikkatsizlik (boşvermişlik) cezası verilecek olan dolandırıcılığa bir taviz verebilir. Bir emanetçi, görevini ihmal etmeden vereceği zarar için planlarını uygulamak ve kanıtlar düzenlemekten daha fazla birşey yapamaz. Böyle bir ilke bizim posta müdürlerine, gümrük tahsildarlarına kamu parası alıcıları ve kamu fonlarını az veya çok ele geçiren diğerlerine uygulansa, ne kadar kayıp (zarar) olacağı halk tarafından tahmin edilemez?"[799]

ABD'de bir kamu görevlisinin mali sorumlululuğunu ifade etmek için kullanılan genel bir terim "mali düzensizlik"(fiscal irregularity) dir[800]. Mali usulsüzlükler iki geniş kategoriye ayrılır: (1) fiziksel kayıp ya da eksiklikler, (2) yasa

---

797 Act of August 6, 1846, ch. 90, § 6, 9 Stat. 59, 60. Bu mevzuat yeni haliyle 31 U.S.C. § 3302(a)'da halen geçerlidir. Bunlar medeni hukukla ilgili hükümlerdir. Kongre ayrıca çeşitli ceza mevzuatlarında mali sorumluluğu ele almıştır. Bunların önemli olanlarından biri, 14 Haziran 1866 tarihli (bl. 122, 14 Mevz. 64) yasadır, öyle ki bu yasada kendilerine emanet edilen kamu fonlarını, "ancak. . . yasa uyarınca yapılacak ödemeler için gerekli olanları ve bir tediye memuru için bir suç ve benzer şeyler için kullanılmış olan fonları", bunların yanı sıra kendi kullanımları için ya da kanunun öngördüğü herhangi bir amaç için "kendisine emanet edilen kamu paralarının bir kısmını" kullanmak tediye memurlarının görevi olduğu bildirilmiştir.

798 Principles of Federal Appropriations Law, s. 28.

799 United States v. Prescott, 44 U.S. (3 How.) 578, 588–89 (1845); An 1872 case, United States v. Thomas, 82 U.S. (15 Wall.) 337; aksi yönde karar için bkz; Smythe v. United States, 188 U.S. 156 (1903); Öte yandan; bir saymanın kendi sorumluluğu altında olan fonların güvencesi (sigortası) olduğuna dair kararlar için bkz; (Çevrimiçi), http://www.gao.gov/products/B-258357, Jan. 3, 1996; 64 Comp. Gen. 303, 304 (1985); http://www.gao.gov/products/439544, 54 Comp. Gen. 112, 114 (1974);http://www.gao.gov/products/443244; 48 Comp. Gen. 566, 567 (1969)http://www.gao.gov/products/476775; 6 Comp. Gen. 404, 406 (1926)http://www.gao.gov/products/480344; United States v. Heller, 1 F. Supp. 1, 6 (D. Md. 1932); http://www.gao.gov/products/B-291001, Dec. 23, 2002; 70 Comp. Gen. 12, 14 (1990); 54 Comp. Gen. at 114., Erişim Tarihi:15.07.2020.

800 **GAO, Policy and Procedures Manual for Guidance of Federal Agencies**, title 7, § 8.2, Washington, D.C. May 18, 1993.(Çevrimiçi), https://www.gao.gov/assets/ppm7.pdf, Erişim Tarihi.4.3.2021.

dışı veya uygunsuz ödemeler[801]. "Fiziksel kayıp veya eksikliğin" geçerli olan bir tanımı Sayıştay tarafından yapılmıştır. Fiziksel zarar ya da eksiklik; hırsızlık veya soygun kaybı, sevkiyat kaybı, yangın kaybı veya imha, kaza veya doğal felaketler gibi şeyleri kapsar. Ayrıca tamamen açıklanamayan kayıpları da kapsar, yani kaybı (zararı) açıklayacak kesinlikle hiçbir kanıtın olmaması veya eksik olması... Son olarak, ... alt-düzey finans personeli tarafından veya hile ile zimmete geçirilen kayıplar... fiziksel kayıplar olarak değerlendirilir[802].

Mali usulsüzlüğün ikinci türü, "yasadışı (illegal), uygunsuz (improper) veya yanlış ödeme (incorrect payment)"dir[803]. Buradaki anahtar kelime "ödeme"dir - yani "bir tediye memuru ya da ast tarafından kamu fonlarının ödenmesi"dir[804]. Uygunsuz ödemeler, hükümete bağlı olmayan (özel) şahıslar tarafından veya alt finans personeli dışında diğer kamu çalışanları tarafından hile yoluyla alınan ödemeler (paralar); hatalı ödemeler veya insanlara ya da devlete atfedilebilecek mekanik hatalardan kaynaklanan fazla ödemeler; yasa ile yasaklanan ödemeler ve geçersiz amaçlar için yapılan ödemeleri kapsar[805].

Her mali usulsüzlük bir kayba veya kayıptan sorumlu kişi için bir eksikliğe neden olurken, her kayıp veya eksiklik (hepsi kayıp değil) sorumluluğu başlatan bir mali düzensizliktir[806].

---

801 Principles of Federal Appropriations Law, s. 29.

802 (Çevrimiçi), http://www.gao.gov/products/18 Comp. Gen. 639, 1939; http://www.gao.gov/products/B-202074, July 21, 1983; http://www.gao.gov/products/65 Comp. Gen. 881, 883, 1986; http://www.gao.gov/products/70 Comp. Gen. 616, 621, 1991., Erişim Tarihi: 15.07.2020.

803 31 U.S.C. §§ 3527(c), 3528(a)(4).(Çevrimiçi), https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/3527, Erişim Tarihi. 4.3.2021.

804 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/457559#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

805 Principles of Federal Appropriations Law, s. 30.

806 Örneğin, bir sayman yapmış olduğu tahsilatı derhal tevdi etmesi gerekirken tevdi edilmeyen tahsilatlarla ilgili faiz kayıpları için sorumlu değildir. (belirlenen mevduatın tahsilatında başarısızlık) Karar için bkz; 64 Comp. Gen. 303 (1985); Maliyeden edinilen kredilerdeki artan faiz ücretleri, Birleşik Devletler için net olarak bir zararı yoktur, Karar için bkz; B-190290,

"İmproper payments kavramının içeriğinde ise; gerekli belgeleri olmayan yapılmış yanlış alıcıya ve ödemeler fazla ödemeleri, underpayments, ödemelerini, kasıt olmaksızın bazı uygunsuz ödemeler uygun doğrulama olmadan faydaları verilmesinde yazım hatalarından ya da hatalarından kaynaklanan, dolandırıcılık sonucudur."[807]

2.2.3.Kamu Zararından Sorumlular

Amerikada, kamu zararı nedeniyle sorumlu olabilecek kişiler şunlardır:

2.2.3.1. Sayman (Accountable Officer)[808]

Bir hesap memuru (sayman - Accountable Officer), herhangi bir devlet görevlisi veya istihdamı (görevi) icabı devlet fonlarının sorumluluğunun kendisine verildiği kişidir.[809] Hesap memurları; onay memurları, tediye (ödeme) memurları, tahsilat memurları ve istihdamı (görevi) icabı devlet fonlarının sorumluluğunun kendisine verildiği diğer memurları kapsar. Açıkçası, ilgili mevzuat hükümleri, "hesap memuru" statüsünü veren ve kendilerine yükümlülükler ve sorumluluklar yükleyen makamın kaynağı için bakılacak ilk ve tek yerdir.

Nov. 28, 1977.; (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/425941#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

807 (Çevrimiçi) http://www.bigstory.ap.org/article/government-made-100b-improper-payments, Erişim Tarihi, 03.06.2020.

808 Principles of Federal Appropriations Law, s. 11.

809 Tanımın yer aldığı Sayıştay(GAO)kararları için bkz; http://www.gao.gov/products/B-288163, June 4, 2002; (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/62 Comp. Gen. 476, 479 (1983); http://www.gao.gov/products/59 Comp. Gen. 113, 114 (1979); http://www.gao.gov/products/B-257068, Oct. 22, 1994; http://www.gao.gov/products/B-188894, Sept. 29, 1977; Bu sistemin genel bir tanımı için bkz; http://www.gao.gov/products/B-266001, May 1, 1996.; Erişim Tarihi:15.7.2020

2.2.3.2. Tasdik (Onay) Memurları(Certifying Officers)[810]

Tasdik (onay) memurları kamu fonları için hesap verme sorumluluğu konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Bir tasdik memuru bir devlet memurudur veya ödemelere karşılık verilen gider belgelerini (makbuz, fatura, ödeme programları vb.) onaylayan memurlardır[811].

2.2.3.3. Tediye Memurları(Disbursing Officers)[812]

Tediye memuru federal devlet dairesinde, sivil veya askeri dairelerde çalışan bir memurdur, kamu fonlarının ödenmesini düzenleyen yasa ve yönetmeliklere uyarak parasal ödemeleri yapmak için atanmıştır[813]. Bir çalışanın bir tediye memuru olup olmadığını, onun çalıştığı yerdeki unvanından ziyade görevinin temel özellikleri (mahiyeti) belirler[814]. Genel bir ifade olarak tediye memuru, bir tediye memuru olarak kendisine emanet edilen kamu fonlarından ödemeler yapan/yapacak olan herhangi bir çalışandır[815].

---

810 Principles of Federal Appropriations Law, s. 13.

811 Tanımın yer aldığı Sayıştay(GAO)kararları için bkz; (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/B-280764, May 4, 2000. Erişim Tarihi:15.7.2020.

812 Principles of Federal Appropriations Law, s. 14.

813 Romney v. United States, 167 F.2d 521, 526 (Fed. Böl. Mah kararı), temyizi reddedilmiştir, 334 U.S. 847 (1948).(Çevrimiçi), https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/167/521/1493997/, Erişim Tarihi.4.3.2021.

814 https://www.gao.gov/products/B-151156#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

815 Tediye memurlarının sorumluluğu hakkında bkz;(Çevrimiçi) https://www.gao.gov/assets/200/197402.pdf, ;(Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/404597#mt=e-report,;;(Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/B-245127#mt=e-report; ;(Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/B-240280#mt=e-report, https://www.gao.gov/products/A03871, Erişim Tarihi:15.7.2020.

2.2.3.4. Kasiyerler(Cashiers)[816]

Kasiyerler; atama yapmaya resmen yetkili birisi tarafından atanmış olan ve belli nakit ödemelerini yapan veya diğer nakit (kasa) işlemlerini yürüten yetkili bir devlet memurudur veya çalışanıdır[817].

Kasiyerler, uygun yetkili makam tarafından dikkat çekilmemiş olsa bile fonların kayıp ve eksikliğinden şahsen sorumludurlar. Diğer sorumlu memurlar gibi, onlar da "(fonların) sigortaları" olarak kabul edilmekte ve kusursuz bir sorumluluk üstlenmek zorundadırlar[818].

2.2.3.5. Tahsilat Memurları (Collecting Officers)[819]

Tahsilat memurları, maliye tahsildarları veya gümrük tahsildarları gibi devlet için para toplayan veya alan kişilerdir[820]. Tahsilat memurları tahsil edilen tüm paralardan sorumludurlar[821].

---

816 Principles of Federal Appropriations Law, s. 15.

817 Department of the Treasury Financial Management Service, Manual of Procedures and Instructions for Cashiers (hereafter Cashier's Manual), § III (April 2001), at 4.(Kasiyerler Klavuzu)(Çevrimiçi), https://fiscal.treasury.gov/files/imprest-fund/cashiers-manual.pdf, Erişim Tarihi.4.3.2021.

818 (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/B-258357, Erişim Tarihi:15.7.2020; Kasiyerlerin görevleri ve sorumlulukları ile ilgili daha fazla bilgi, Kasiyerler Kılavuzunun IV. ve V. Bölümlerinden sağlanabilir.

819 Principles of Federal Appropriations Law, s. 16.

820 Principles of Federal Appropriations Law, s. 16.

821 Tahsilat memurlarının sorumluluklarına ilişkin Sayıştay kararları için bkz; (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/59 Comp. Gen. 113, 114 (1979); 3 Comp. Gen. 403 (1924); 1 Comp. Dec. 191 (1895); B-201673 et al.,Sept. 23, 1982; 60 Comp. Gen. 674 (1981); B-223911, Feb. 24, 1987. Erişim Tarihi:15.7.2020

64 (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/Comp. Gen. 535 (1985), http://www.gao.gov/products/B-217236, May 22, 1985;http://www.gao.gov/products/B-288163, June 4, 2002. Erişim Tarihi:15.7.2020

2.2.3.6. Diğer Memurlar ve Sorumlular (Other Agents and Custodians)

Yukarıdaki sınıflandırmanın hiçbirine uymayan ve hatta doğrudan hükümetin mali operasyonlarına katılmayan memurlara ve çalışanlara bazen federal fonların sorumluluğu verilir ve bu yüzden bu kişiler kendi sorumlulukları altındaki fonlardan dolayı hesap memuru (sayman) olurlar[822].

Genel olarak emaneti koruma kategorisinde çalışanlar için örnekler şunlardır: nakit çek için bankaya gönderilen bir haberci (kurye)[823], petrol fazlalığı iadelerinin denetimi ile ilgilenen bir Enerji Bakanlığı özel danışmanı[824], bir yurtdışı elçiliğine gönderilecek fonlarının paketlenmesi ve transferinden sorumlu olacak Dışişleri Bakanlığı çalışanları[825], başka bir yere para teslim eden özel bir haberci (kurye)[826] ve fon değişikliklerini yapması için kamu fonlarının kendisine verildiği, ordu üssünde parasal işlemlerden sorumlu bir memurdur[827].

Öte yandan, bazı durumlarda, gelirlerin bazı türleri bir yüklenici (müteahhit) tarafından toplanabilir. Yüklenici bir devlet memuru ya da çalışanı olmadığından, bu bölümde ele alınan saymanların durumu bunlar için geçerli değildir ve yüklenicinin sorumluluğu sözleşme koşullarına tabidir[828].

---

822 Principles of Federal Appropriations Law, s. 17.

823 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/438505#mt=e-report, May. 26, 1987. Erişim Tarihi:15.7.2020

824 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/assets/190/188251.pdf, Apr. 1, 1981., Erişim Tarihi:15.7.2020

825 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/assets/190/185169.pdf, Oct. 1, 1979. Erişim Tarihi:15.7.2020

826 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/assets/190/184451.pdf, June 30, 1977. Erişim Tarihi:15.7.2020

827 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/B-155149#mt=e-report, Oct. 21, 1964. Erişim Tarihi:15.7.2020

828 Örneğin, belli hükümet binalarında park ücretlerini tahsil etmek ve günlük olarak bu ücretleri Genel Hizmetler İdaresine havale etmek için yüklenici talep eden GHİ ile bir park hizmeti sözleşmesi yapılabilir. Bir gün, yüklenicinin bir görevlisi toplanan gelirleri göndermek (havale etmek) yerine, bunları bir kağıt torba içerisinde eve götürdü ve o, ikametgahına yakın bir park

Özet olarak devlet fonlarını fiziksel olarak elinde bulunduran herhangi bir devlet memuru veya çalışanı, sadece ara sıra olsa bile fonlar kendi sorumluluğunda bulunurken bu fonlardan sorumludur.

2.2.4.Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili

ABD'de idarenin mali denetiminin yapılması hususları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Nitekim, ABD'de 1982 tarihli Federal Yöneticilerin Mali Güvenilirliği Kanunu (The Federal Manager's Act) kamuda iç kontrol standartları belirleme görevini ABD Sayıştay'ına vermiştir. Bu kurumun 1990 tarihli Mali İşlerden Sorumlu Üst Düzey Yöneticiler Kanunu (Chief Financial Officers Act), 1993 tarihli Kamusal Performans ve Sonuçlar Kanunu (Goverment Performance and Results Act), Haziran 1995 tarihinde gözden geçirip değiştirdiği "Yönetimin Hesap Verme Sorumluluğu ve Kontrol" hakkındaki A-123 nolu genelgesi mali yönetim sistemlerinin iç kontrol standartlarıyla uyumlu olmasını gerektirmektedir. 1996 tarihli Mali Yönetimi Geliştirme Kanunu iç kontrolü mali yönetimin ayrılmaz bir parçası saymaktadır. Ayrıca beşeri sermayenin yönetimini iç kontrolün önemli bir parçası olarak kabul etmektedir[829]. Hatta ABD'de uygunsuz ödemelerin artmasının sebebinin etkin bir iç kontrol eksikliği olduğu yönünde görüşler vardır[830].

ABD'de bizdeki Sayıştay benzeri bir müesseseden söz edilebilir. Sayıştay (GAO), rutin ve istenilen denetimin yönetilmesinden sorumludur. Sayıştay hilekarlıkları, genel yönetim israflarını araştırır. Sayıştay raporları kamuya açıktır,

---

yerinde soyulduğunu iddia etmiştir. Genel Hizmetler İdaresi (GHİ), kaybolan para miktarını yüklenici ödemelerinden kestiğinde, yüklenici kayıp riskini hükümetin üstlenmesi gerektiğini iddia etmiştir. Mahkeme aynı fikirde olmamıştır. Sözleşme şartları netti ve yüklenici buna uymakta başarısız olmuştu; yüklenici kayıptan sorumlu tutulmuştur. Miracle Contractors A.Ş. tarafından Birleşik Devletlere açılan dava, 466,1984.

829 Demirbaş, **a.g.e.,** s. 167-188.

830 Lily Lee, **Factors Contributing to Compliance Outcomes under the Federal Improper Payment İnformation Act**, Prescott Valley, Arizona June 2012, s. 15.

raporların sonuçları bazen politik yan etkiye ve suç kovuşturmalarına neden olabilir. Mali denetim sonrası yayınlanan raporlar nedeniyle hesap sorma seçmen tarafından sandık yoluyla olur.

Genel bir ifade olarak, bir saymanın (hesap memuru) sorumlu olduğu miktarı belirlemek kolaydır: Bu, alıcı (hırsız, yanlış alacaklı, vb.) tarafından iade edilen her miktar kadar azaltılmış olan fiziksel kayıp veya yanlış ödeme miktarına eşittir[831]. Hiçbir kanun ihlalinin olmadığı rutin iş operasyonlarında yargılamanın kusurlu uygulanmasından kaynaklanan kayıplar sayman için bir sorumluluk oluşturmaz[832].

Memur, tüm kayıplar için tam bir sorumluluk taşımaz, ama ihmalkarlık ve hata yoksa o zaman destek verilebilir. Buradan hareketle kamu görevlisinin hata veya ihmalinin var olduğunun ortaya konulması gerekir.

Bir hesap memurunun ihmalkarlığı olup olmadığı gerçeğini değerlendirirken, GAO "makul dikkat (özen)" standardını uygular[833]. Bu, basit ya da sıradan ihmalkarlık standardıdır, brüt ihmalkarlık değildir[834]. Bu standart, makul sınırlar içinde kişinin ne kadar tedbirli ve ne kadar dikkatli olduğu ve bu gibi durumlarda kendi malı için ne kadar dikkat (özen) gösterirdi şeklinde açıklanmıştır. (Birçok makul sınırlar içinde tedbirli ve dikkatli insanların kendi birikimleri için ne kadar dikkat- özen- gösterdiği"nin ele alınması yaygın bir uygulama değildir); Bu objektif bir standarttır, yani, özellikle sorumlu görevlinin yaşı ve deneyimi gibi faktörlere

---

831 (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/65 Comp. Gen. 858 (1986); http://www.gao.gov/products/B-194727, Oct. 30, 1979.

832 Gelirler İdaresi Döner Sermaye Vergi Alacakları Dairesi için ortaya çıkan kayıplar belirlenmiş miktardan daha az yapılan mülkiyet satışı ile sonuçlanması nedeniyle ortada bir zarardan söz edilemez.

833 (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/54 Comp. Gen. 112 (1974); http://www.gao.gov/products/B-196790, Feb. 7, 1980.

834 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/410773#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020

göre değişiklik göstermez[835]. Aynı şekilde, yetersiz eğitim veya denetim standardı etkilemez[836].

Bir kayıp ya da eksiklik meydana geldiği gerçeği sorumlu kamu görevlisi veya sayman adına bir ihmal karinesine sebep olur. Karine, aksi kanıtlar ile çürütülebilir, ancak aksi kanıtları ortaya koymak memurun yükümlülüğündedir. Devlet, hatalı olan memurun yükümlülüğünde olan kanıt ortaya koyma işini yüklenmek zorunda değildir[837]. Aksine, destek hakkı elde etmek için sorumlu memur, kendi ihmali veya hatası olmadığını ispatlayan kanıtı göstermek ve gereken dikkat/özen derecesini belirtmek zorundadır[838].

Bir devlet memuru (yetkilisi) kamu paralarının sorumluluğu ve bununla ilgili işlemler yapmak için görevlendirilmiştir .... görev sırasında en yüksek dikkat (özen) derecesini sergilemesi beklenir, paralar ...açıklama veya belirli bir sebep olmadan ortadan kaybolduğu zaman, sorumlu memurun bu paralara bir şekilde sahiplenemediği karinesi doğal olarak ortaya çıkar. Dahası, açıklanamayan kayıp ya da bu nitelikteki eksiklik için hükümet yetkililerine (memurlarına) yardım verilmemesinin sebebi, onların görevlerini yerine getirirken gerekli performansı göstermedikleri yönünde olabilir[839].

---

835 (Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/70 Comp. Gen. 389, 390 (1991).

836 (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/404109#mt=e-report, Dec. 13, 1994.Erişim Tarihi:15.7.2020.

837 Serrano v. United States, 612 F.2d 525, 532–33 (Ct. Cl. 1979).(Çevrimiçi), https://supreme.justia.com/cases/federal/us/72/451/; Erişim Tarihi. 4/3/2021.

838 GAO kararları için bkz; (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/470624#mt=e-report, May 17, 2002; B-271896, Mar. 4, 1997; 72 Comp. Gen. 49, 53 (1992); 67 Comp. Gen. 6 (1987); 65 Comp. Gen. 876 (1986); 54 Comp. Gen. 112 (1974); 48 Comp. Gen. 566 (1969)., Erişim Tarihi:15.7.2020.

839 70 Comp. Gen. 389 (1991); B-213427, Dec. 13, 1983, aff'd upon reconsideration, (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/423546#mt=e-report, Mar. 14, 1984; B-159987, Sept. 21, 1966.; Erişim Tarihi:15.7.2020.

Yine bir hesap memurunun belli bir faaliyeti yönetmelikle düzenlenirse, bu yönetmeliğe uyulmaması ihmalkarlık olarak kabul edilecektir[840].İhmalkarlık, kaybın veya eksikliğin "en yakın sebep"i olmadığı gösterilebilirse, bir memur ihmalkar bulunabilir ve buna rağmen sorumluluktan dolayı kendisine destek verilebilir[841]. "En yakın sebep" teriminin belli bir tanımı yoktur[842]. Kavram, öncelikle kayıp ve ihmalkarlık arasında bir neden-sonuç ilişkisinin olması gerektiği düşünülerek ortaya konmuştur. Diğer bir deyişle, ihmalkarlık kayıp için bir katkı sağlamalıdır. Dolayısıyla kavram, sebep-sonuç ilişkisinin makul olarak öngörülmesini gerektirmektedir; yani, makul bir ihtiyatlı kişinin istenen bir sonuca ulaşan yolu belli bir yasa çerçevesinde takip edebileceği anlamındadır[843].

Kamu fonlarının fiziksel (maddi) kaybı veya eksikliği için sorumluluktan kaynaklanan idari desteğe izin veren başlıca iki kanun vardır: 31 U.S.C. §§ 3527(a) ve 3527(b). Altbölüm (a), sivil kuruluşlar içi geçerli ve altbölüm (b) ise askeri kuvvetlerin sorumlu memurları için geçerlidir. Bu sistem içerisinde geri ödeme tutarının bir kısmının Devlet tarafından üstlenilmesini öngören mağduriyetin giderilmesi kavramı getirilmiştir. "Destek (mağduriyetin giderilmesi-Surety Bonding)" kavramı, bir kayıptan (zarar-ziyandan) bir saymanı veya kamu görevlisini temize çıkarma eylemini ifade etmektedir[844]. Kamu zararının giderilmesi için

---

840 Principles of Federal Appropriations Law, s. 57.

841 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/assets/200/197963.pdf Erişim Tarihi:15.7.2020.

842 Principles of Federal Appropriations Law, s. 51; W. Page Keeton Dan B. Dobbs, Robert E. Keeton, David G. Owen, **Prosser And Keeton On The Law Of Torts**. (5th ed.). St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1984, s. 45. (Çevrimiçi) https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2712&context=vlr, Erişim Tarihi:15.7.2020.

843 Principles of Federal Appropriations Law, s. 51.

844 Principles of Federal Appropriations Law, s. 9 – 10.

Sayıştay Başkanlığına/Başkanına destek verme (mağduriyeti giderme) yetkisi verilmiştir[845].

GAO'ya resmi daireden destek talep eden bir yazı ve GAO'dan resmi daireye desteği veren veya reddeden bir yazı şeklinde süreç işlemektedir. Ancak daha sonraki dönemlerde GAO tarafından bir dizi standartlar geliştirilmiş ve her davayı GAO'nun gözden geçirmesine gerek olmadığını daha net bir şekilde ortaya koyarak resmi dairelere kendi yetkisini vermiştir.

GAO başlangıçta 150 $ olan destek tutarını yıllar sonra miktarı birkaç kez yükseltmiş[846] ve son olarak geçerli tavan 3.000 $ olmuştur[847]. Yetki tüm fiziksel kayıp veya eksiklikler için de geçerlidir; ancak, daha sonra belirtilecek birkaç istisna dışında, uygunsuz ödemeler için geçerli değildir[848].

Her resmi daire (kurum), belirlenmiş kendi alt-tavan limitinin merkezi bir kayıt-kontrol sistemini oluşturmalıdır, kendi kararlarının dayanağını belirlemeli ve iç-dış denetim veya inceleme için bu belgeleri saklamalıdır[849].

Bir daire, bir alt-tavan kaybı için GAO'ya yanlışlıkla bir destek talebinde bulunursa, GAO, politikası gereğince, basit bir açıklama ile davayı geri çevirir.

İlk olarak daire başkanı (müdürü), sorumlu memurun kayıp anında resmi görevini yerine getirmekte olduğunu veya kaybın bir alt-düzey memurun fiili veya ihmali yüzünden kaynaklandığını tespit etmesi gerekmektedir[850].

---

845 Sorumluluklarından Dolayı Tediye ve Tasdik Memurlarına Destek Verilmesi İçin Sayıştay Başkanının Yetkileri, 15 Huk.Müş.Kan (Hukuk Müşavirliğinin Kanaati) 80 (1991).

846 Policy and Procedures Manual for Guidance of Federal Agencies, § 8.9.C.

847 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/b-243749#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020

848 Örneğin, yetki dahilinde çek düzenleme işlemleri yapılırken mekanik veya yazım hatalarından kaynaklanan kayıplar kapsam içinde değildir. Karar için bkz; (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/B-245586#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

849 7 GAO-PPM § 8.9.C.

850 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/B-241820#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

İkincisi, daire müdürünün kayıptan dolayı sorumlu memur adına bir hata veya ihmal atfedilmediğini tespit etmesi gerekmektedir. Bu tespit, ne olursa olsun ilk tespitin bir parçası (tamamlayanı) olması gerekir. Bu durumda, bir hatanın bulunmayışı sorumluluğun otomatik olarak dayatılmasını etkilemezken, destek (mağduriyetin giderilmesi) için bir dayanak da sağlamaz[851].

Öte yandan, bir kamu görevlisi hakkında bir hesabın uygunsuz veya hatalı olduğunun tespit edilmesi halinde bu tutar eğer 100 $'dan az yapılan bir ödeme ise sorumlu değildir[852].

Uygunsuz ödemelerin nasıl tahsil edileceği Adalet ve Maliye Bakanlığı tarafından birlikte düzenlenen Federal Alacak Tahsilatı Standartları'nda 900-904 bölümler arasında düzenlenmiştir.

Federal Alacak Tahsilatı Standartları gereğince, birden fazla borcu olan bir borçlu gönüllü olarak kısmi (taksitle) ödeme yapabileceğini belirtebilir.

2.2.5. Sorumlululuğu Ortadan Kaldıran Haller

2.2.5.1. Yangın ve Doğal Afetler

Yangın ve doğal afetler sorumluluğu ortadan kaldıran hallerin başında gelir. Memur tarafından hiçbir hata ve ihmalkarlık yapılmadan "zorlama gerektirerek" tahrip edilen kamu kaynakları nedeniyle kamu görevlisinin en azından hiçbir hata ve

---

851 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/assets/370/368294.pdf, Erişim Tarihi:15.7.2020.

852 **GAO, Policy and Procedures Manual for Guidance of Federal Agencies**, Title 7, § 8.3 (Washington, D.C.: May 18, 1993).(Çevrimiçi), https://www.gao.gov/assets/ppm7.pdf, Erişim Tarihi.4.3.2021.

ihmal olmadığını varsayarak, memur bir depremde tahrip olmuş veya kaybolmuş fonlardan sorumlu değildir[853].

2.2.5.2. Hırsızlıktan Dolayı Kayıplar

Para veya kamu varlığı, hırsızlık, soygun ya da başka yollarla çalınırsa ve kamu görevlisi asgari özen ve dikkati gösterdiğini ispat edebilirse sorumlu memura bu kayıplardan dolayı sorumluluk atfedilmez[854]. Ancak olayın hırsızlık yoluyla gerçekleştiğine dair yeterli kanıt olması gerekir. Sorumlu memur tarafından yapılmış olan ihmalkarlık belirtisi taşıyan hiçbir kanıt olmayacaktır. Kurum tarafından, destekleme yasasında belirtilen şekilde idari tespitlerin yapılmış olacaktır[855].

Hırsızlık[856], soygun, haneye tecavüz, yağma[857], isyan[858] ve toplumsal kargaşa durumunda yukarıdaki şartların varlığına göre sorumluluk atfedilemez[859].

---

853 B-229153, Oct. 29, 1987, Yakın bir zamanda; GAO, 11 Eylül 2001 tarihinde Dünya Ticaret Merkezine yapılan saldırı sonucunda İstihbarat Servisi'nin bölge ofisindeki "gizli fonlar"ının kaybından dolayı sorumluluğa hükmetmemiştir. Karar için bkz; (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/decisions/appro/300677.htm, Ayrıca yine Somali'deki Amerikan büyükelçiliğinin zorunlu tahliye edildiği ayaklanma sırasında kasadaki fonların kaybı nedeniyle ortaya çıkan zarardan oradaki kamu görevlileri sorumlu tutulmamıştır. Karar için bkz; (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/470216#mt=e-report; Erişim Tarihi:15.7.2020.

854 Principles of Federal Appropriations Law, s. 61.

855 Principles of Federal Appropriations Law, s. 61.

856 Yugoslavya Federal Cumhuriyeti-Belgrat büyükelçiliği aranırken nakit eşdeğerlerinin çalınması, (Çevrimiçi) https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-B-288014/pdf/GAOREPORTS-B-288014.pdf, Erişim Tarihi:15.7.2020.

857 Silahlı askerler Beyrut, Lübnan'daki ABD Haber Ajansı kampına zorla girdiler ve kasayı yağmalama olayı, (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/463758#mt=e-report, Sept. 12, 1979; Cezaevi isyanı sırasında kasa Kübalı tutuklular tarafından yağmalandı; https://www.gao.gov/decisions/appro/300677.htm,; https://www.gao.gov/products/459711#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

858 İran-Tahran Amerikan Büyükelçiliği'ne saldırı sırasında alınan fonlar nedeniyle ortaya çıkan zarar, (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/480559#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

2.2.5.3. Yolsuzluk (Zimmetine Geçirme- Embezzlement)

"Zimmetine geçirme" terimi, yasal olarak kendisine emanet edilmiş malı-mülkü hile ile zimmetine geçirmek anlamındadır[860].

Zimmete geçirme veya alt-düzey finans personelinin tek başına veya anlaşmalı olarak hileli fiilleri nedeniyle ortaya çıkan kayıplar için yasal şartlar yerine getirildiği takdirde destek verilir ve bunlar fiziksel kayıplar olarak kabul edilir. Böylece sorumluluk atfedilmez[861]. Ancak alt-düzey finans personeli dışındaki diğer hileli fiillerden kaynaklanan kayıplar (*ör*, sahte makbuzlarla yapılan ödemeler) fiziksel kayıp değildir, bunlar uygunsuz ödemeler olarak kabul edilmelidir[862].

2.2.5.4. Açıklanmamış Kayıp (Zarar) veya Eksiklikler

Bazı durumlarda sorumlu memurun ihmalini ve hatasını ortaya koyacak hiçbir delil v.s yoksa "açıklanmayan kayıp veya eksiklik" olarak kabul edilir ve ortaya çıkan zarardan kamu görevlisi sorumlu tutulmaz[863]. Örneğin, bir kasa, bir iş gününün başlangıcında açılıyor ve para eksik çıkıyor veya bir iç denetimde bir hesapta bir eksiklik ortaya çıkarılıyor. Sorumlu memurun ihmalkarlığı veya görevi kötüye kullanması ile ilgili hiçbir kanıt yoktur; ortada hırsızlık kanıtı veya kayıp meydana gelmesi için herhangi bir başka neden de yoktur. Bu olayda kesin olan bir

---

859 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/470216#mt=e-report, https://www.gao.gov/products/B-230606 . https://www.gao.gov/products/104129, Nov. 14, 1977 (Zaire). Erişim Tarihi:15.7.2020.

860 Black's Law Dictionary, 7th ed. 1999, s. 230, 231.; (Çevrimiçi), https://www.latestlaws.com/wp-content/uploads/2015/04/Blacks-Law-Dictionery.pdf, Erişim Tarihi. 4.3.2021.

861 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/406462#mt=e-report,Erişim Tarihi:15.7.2020.

862 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/assets/200/197682.pdf, Erişim Tarihi:15.7.2020.

863 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/assets/200/197963.pdf, Erişim Tarihi:15.7.2020.

şey var ki, o da paraların gitmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle, kayıp ya da eksiklik tam olarak açıklanamamaktadır[864].

2.2.5.5. Güvenlik Önlemlerinin Alınmış Olması[865]

Bir güvenlik ihlali veya eksikliğinin sonuçlarını analiz ederken atılacak ilk adım sorumlu memura veya kuruma (devlet dairesine) atfedilebilecek bir ihlal veya ihmalkarlık olup olmadığını belirlemektir: (1) sorumlu memur, kendi yükümlülüğü altında bulunan fonlardan sorumludur ve (2) kurum, araçların yeterli olup olmadığından veya araçları temin etmekten sorumludur. Yeterli araç, hem fiziksel tesisleri hem de idari prosedürleri kapsar.

Aslında, sorumlu memur kendisine temin edilmiş imkanları ve prosedürleri kullanmada başarısız olursa, bu başarısızlık ihmalkarlık olarak görülür; diğer bazı faktörler kaybın esas sebebi olmadığı sürece, bu ihmalkarlık destek verilmesine engel olur. Memur, ilgili denetim personeline güvenlik eksikliklerini rapor etmekle görevlidir[866]. Eğer kurum (resmi daire) yanıt vermezse, eksikliğin bildirilmesine rağmen ortaya çıkacak bir kayıptan hesap memuru sorumlu değildir[867].

Sonuçta bir memur, yapabildiğinin en iyisinden daha fazlasını yapamaz ve hesap memurun kontrolü dışında bulunan yetersiz güvenlik önlemlerine uymadaki başarısızlıktan dolayı sorumlu tutulamaz.

---

864 Principles of Federal Appropriations Law, s. 54.

865 The Department of the Treasury Financial Management Service's Manual of Procedures and Instructions for Cashiers (hereafter Cashier's Manual) (April 2001)(Çevrimiçi), https://fiscal.treasury.gov/files/imprest-fund/cashiers-manual.pdf, Erişim Tarihi.4.3.2021.

866 (Çevrimiçi), https://www.gao.gov/products/b-211812-0, Erişim Tarihi: 4.3.2021.

867 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/481968#mt=e-report. Erişim Tarihi:15.7.2020.

2.2.5.6. Sevkiyat Kayıpları

Hükümet fonları veya idareye ait varlıklar bazen sevkiyat sırasında kaybolur veya çalınır. Posta hizmetleri ya da diğer kargolar gönderenin temsilcisidir ve fiziksel olarak taşıyıcının (kargonun) elinde bulunan sevkiyattaki fonlar teslim edilene kadar onu gönderen hesap memurunun "sorumluluğu" altındadır. Dolayısıyla sevkiyat kaybı bir hesap memurunun yükümlü olduğu fiziksel bir kayıptır[868].

Sevkiyat kayıpları için verilen destek önemli bir açıdan diğer kayıplar için verilen destekten farklıdır. Sevkiyattaki kayıp, bir "açıklanamayan kayıp" olarak değerlendirilmez ve hiçbir ihmalkarlık olasılığı yoktur[869]. Bu ayırımın nedeni, fonlar tamamen sorumlu memurun kontrolü dışında iken bir kayıp meydana geldiğinde ihmalkarlık ortaya koyacak hiçbir dayanağın olmamasıdır. Bu nedenle, hata veya ihmalkarlığın pozitif bir kanıtı yok iken sevkiyat sırasındaki kayıplar için bir hesap memuruna destek verilir ve sorumluluğuna hükmedilmez. Ancak hesap memurunun, fonların kaybı veya çalınmasına rağmen fonların kullanımı ve korunması konusunda uygulamadaki yönetmeliklere ve prosedürlere tam olarak uymuş olması gerekmektedir[870]. Öte yandan Devlet Kayıpları ile İlgili Sevkiyat Kanunu (GLISA)[871]; sevkiyat sırasında kaybolmuş veya tahrip edilmiş fonlar veya diğer değerli eşyalara dair Maliye Bakanlığı ile ilgili alacakların dosyalanması için devlet dairelerine (kurumlara) yetki vermektedir. Bu konudaki sorunlar bu kanun hükümlerine göre incelenmektedir.

---

868 Principles of Federal Appropriations Law, s. 59.

869 B-164450-O.M., Sept. 5, 1968. (Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/b-199021, Erişim Tarihi:15.7.2020.

870 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/B-142058#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020.

871 The Government Losses in Shipment Act (GLISA), 40 U.S.C. §§ 17301–17309.

2.2.5.7. Hafifletici Sebepler

Bazı hallerde idare veya GAO tarafından sorumluluk tespit edilmekle birlikte zararın tazmini yoluna gidilmez. Bu hallere örnek olarak; sorumlu memur tarafından verilen zararın kabulü; personel eksikliği[872]; kaybın yerine konması (ödenmesi) ile ilgili finansal sıkıntının büyüklüğü[873]; iyi iş kaydı; uzun süre sadakatli ve güvenilir hizmet verilmesi; sorumlu memurun iyi bir üne ve karaktere sahip oluşu[874]; ağır iş yükü[875]; acemilik; yetersiz eğitim veya denetimin varlığı[876]; hallerinde de sorumluluk atfedilmez.

2.2.6. Zamanaşımı

Kamu zararından sorumluluk 3 yıllık bir süre ile sınırlandırılmıştır. 3 yıllık sınırlama dolandırıcılık ya da diğer cezai işlem atfedilebilecek zararlar için geçerli değildir[877].

2.3. Avrupa Birliği'nde Kamu Zararı

2.3.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

Avrupa Birliği hukukunda kamu zararı ile ilgili açık ve net bir kavram bulunmamaktadır. Ancak, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde 26.10.2012 tarihinde

---

872 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/475286#mt=e-report,Erişim Tarihi:15.7.2020.

873 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/472950#mt=e-reportErişim Tarihi:15.7.2020.

874 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/448706#mt=e-reportErişim Tarihi:15.7.2020.

875 (Çevrimiçi).https://www.gao.gov/products/481999#mt=e-report Tarihi:15.7.2020.

876 (Çevrimiçi)https://www.gao.gov/products/404109#mt=e-reportErişim Tarihi:15.7.2020.

877 31 U.S.C.3526, (c) § (2).

yayınlanan Birlik ve Yürürlükten Kaldıran Konsey Genel Bütçesine Uygulanacak Mali Kurallar Üzerine Yönetmelikte[878] mali sorumluluk ve özellikle harcama yetkilileri ve muhasebe görevlilerine uygulanacak kurallar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yine her birimde görev yapan personelin görev ve sorumlulukları ayrı ayrı ve açıkça düzenlenmiştir.

AB kurumlarında görev yapan herhangi bir yetkili, personel düzenlemelerinde belirtildiği üzere gerek isteyerek gerekse ihmalinden kaynaklanan bir kusuru varsa tazminat ödemesinden sorumlu olacaktır. Delegasyon ya da alt delegasyondaki kendi sorumluluk alanında karar almaya yetkili bir personel, finansal yönetime aykırı bir hususla karşılaşırsa bu hususu delegasyona yazıyla bildirir. Eğer delegasyon gerekçeli bir yazıyla yetkili personele karar verme hususunda bir yazı gönderirse artık yetkili personel sorumlu tutulamaz. Her kurum, özel bir yolsuzluk paneli düzenleyecek ya da diğer kurumların da katıldığı bir panele katılacaktır. Bu paneller bağımsız hareket edecek ve yolsuzluğun oluşup oluşmadığını ve varsa sonuçlarını belirleyecektir. Bu panel temelinde, kurum disiplin soruşturması başlatılıp başlatılmayacağına veya tazminat ödenip ödenmeyeceğine karar verecektir. Panel sistematik sorunlar tespit ederse, tavsiyeler içeren bir raporu yetkili personele gönderecektir.

2.3.2. Kamu Zararının Tespiti

Avrupa Birliği içerisinde denetim sistemi düzenlenmiş olup, yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin 98. maddesine göre; her kurum kendi fonksiyonu ile ilgili uluslararası standartlara uygun bir iç denetim kurar. Kurum tarafından

---

[878] Çevrimiçi)http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF; Official Journal of the European Union, 26.10.2012, L 298/1, ss. 42 – 44., Erişim Tarihi:15.7.2020.

görevlendirilen İç denetçi bütçenin uygulanmasından, sistem ve mali prosedürlerin düzgün çalıştığını doğrulamakla sorumludur.

Öte yandan AB Sayıştayı (European Court of Auditors (ECA) denetçiler eliyle kurumları denetler. Avrupa Birliği'nin yüksek denetim kurumu olan ve teşkilatı içinde yer alan ve Avrupa Birliği'nin mali işlerinin dış denetimini gerçekleştiren ECA, 22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşması ile kurulmuş olup, AB Antlaşması'nın 246-248. maddelerinde düzenlenen bağımsız bir Avrupa Birliği kurumu olarak faaliyet göstermektedir[879].

AB Sayıştayı AB'nin her bir kurumunun gelir ve giderleri ile ilgili kurumun çalışan herbir birim veya kişinin çalışmalarını inceler ve böylece sistemin verimli ve şeffaf işlemesine yardımcı olur. Denetimler sonucu tespit edilen bulgular rapor haline getirilerek, Komisyona sunulur, aynı zamanda Resmi Gazetede yayınlanır. Böylece ortaya çıkan herhangi bir problem hem Komisyona hem de AB üyesi hükümetlere bildirilerek daha kalıcı çözümler bulunmaya çalışılır. Ancak, AB Sayıştayının yaptırım gücü yoktur. Sayıştay tarafından bir yolsuzluk yada düzensizlik tespit edilirse bu durum bir rapor halinde Avrupa Sahterkarlıkla Mücadele Bürosu OLAF'a bildirilir[880].

AB kurumlarında görev yapan personelin görev ve sorumlululukları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yine, (buna gerek var mı) şu şu şu neden ya da nedenlerle harcama yetkilisi ile muhasebe görevlisi aynı kişide birleşemez.

AB Sayıştayının denetimleri daha çok sistem içerisindeki bireysel hata ve ağır ihmaller yerine düzensizlikler ve yolsuzluğa yol açan etkenleri analiz ederek çözümler üzerine yoğunlaşmaktadır.

---

879 AB Sayıştayı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; İsmail Hakkı Sayın, **Avrupa Birliği Sayıştayı,** Sayıştay Yayınları, Cumhuriyetin 75'nci Yıldönümü Dizisi:2, Ankara 1998.

880 (Çevrimiçi)http://avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi/ab-nasil-calisir/avrupa-birligi-kurumlari.html,Erişim Tarihi, 01.06.2020.

2.4. Avustralya

2.4.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

Avustralya'da kamu zararına anayasada yer verilmediği gibi 1997 yılında hazırlanan 152 nolu Avustralya Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Kanunu'nda[881]doğrudan yer verilmemekle birlikte; anılan Kanun'un 68/1-a maddesinde, (liability for loss); kamuya ait ilgili para veya ilgili mal kaybı (eksiklik, imha veya hasar yoluyla dahil) oluşması halleri düzenlenmiştir[882].

Avustralya'da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yöneticilere daha fazla bağımsızlık ve esneklik sağlamak amacıyla yeniden yapılanma sürecinde "Bırakın Yöneticiler Yönetsinler" ilkesi benimsenmiştir[883]. Bu ilkenin sonucu olarak, bir yandan kamu harcamalarının yapılması ve gelirlerin toplanmasında üst düzey yöneticilere daha fazla sorumluluk verilmiş, diğer yandanda sonuç odaklı yeni hesap verme yöntemleri geliştirilmiştir[884]. Avustralya'da mali yönetim ve hesap verme sorumluluğu daha çok üst düzey yöneticiler düzeyinde planlanmıştır. 1997 yılında hazırlanan 152 nolu Avustralya Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Kanunu[885] ve 1997 tarihli 151 nolu Avustralya Sayıştay Kanunu[886]'ndan söz etmek

---

881 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00187/Html/Text#_Toc417044786, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

882 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, m. 68/1-a.;https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00187; Erişim Tarihi, 06.08.2019.

883 Ömer Dinçer, - Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim,** T.C. Başbakanlık, Ankara 2003, s. 39 – 40.

884 Pat Barrett, **Auditing in a Changing Governance Environment, Papers on Parliament No. 39**, December 2002, s. 22.

885 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, (Çevrimiçi)https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00187/Html/Text#_Toc417044786, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

gerekir. Öte yandan 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu da bu ülke için mali yönetimde sorumluluğun değişiminin bir göstergesi niteliğindedir. Çünkü, kamu idarelerinde görev yapan görevlilerin sorumluluğu aldıkları talimatın gereğini yerine getirmekle sınırlı iken, ilgili kanunun kabulüyle birlikte idare yapılan işlerin sonucundan da sorumlu tutulmaya başlanmıştır[887]. Nitekim m. 10/4'e göre; Avustralya'da kamu görevlileri, açıkça ve hukuk çerçevesinde, bağlı bulunduğu Bakanlığın sorumluluk alanı ile sınırlı olarak Avustralya toplumuna karşı sorumludur[888].

Öte yandan, Avustralya'da idari sistem içerisinde bazı alanlarda bakanlıktan bağımsız yürütme birimleri oluşturulmuştur. Birimin başındaki kişi, birimin bağlı olduğu bakana karşı sorumludur. İdari sistem içerisinde müsteşar gibi görev ve yetkilere sahiptir. Bu yetkiler Kamu Hizmeti Kanunu'nun 9. bölümünde, "yürütme birimleri" başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Kamu Hizmeti Kanunu'nun 66. maddesine göre; yürütme birimi amirleri, bağlı oldukları bakanın sorumluluğu altında birimin yönetimini gerçekleştirmek ve bağlı oldukları bakanın, birimin işletilmesi ve yönetilmesiyle ilgili olarak parlamentoya karşı hesap verebilmesi için gerekli olan bilgileri sağlamakla yükümlüdürler. Bir yürütme biriminin amiri; hükümete parlamentoya ve halka karşı sorumludur. Yine hesap verme sorumluluğu açısından Kanun'un 70. maddesine göre, amirler yürütme birimleri tarafından hazırlanan birimin idari ve mali faaliyetlerini ortaya koyan faaliyet raporlarını hem bağlı bulundukları bakana hem de parlementoya sunmak zorundadırlar.

---

886 Auditor-General Act 1997, (Çevrimiçi) https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00210/Html/Text#_Toc417463280, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

887 Mehmet Cangir, **Avustralya Yönetim Sistemi**, s. 403. http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/avusturalya.pdf, Erişim Tarihi, 06.07.2020.

888 Public Service Act 1999, m. 10/4; https://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00511/Html/Text#_Toc394926931, Erişim Tarihi, 07.08.2020.

Yine 2002 tarihli Sivil Sorumluluk Kanunu'nun 5. bölümünde kamu görevlilerinin haksız fiilden kaynaklanan sorumluluğu düzenlenmiştir[889].

2.4.2. Kamu Zararının Tespiti

Avustralya'da kamu harcamalarının denetimi, "kamu sektöründe hesap verme sorumluluğu (accountability) kapsamında Sayıştay adına tam bağımsız bir dış denetçi tarafından parlamentoya, yönetimin kamu fonlarını verimli, tutumlu ve çıktılara ve/veya programlara dönük olarak harcanıp harcanmadığını"[890] ortaya koymak amacıyla gerçekleştirilir. Sayıştay denetimlerinin odak noktası, "paranın değerinin karşılığı"nın(value for money) mutlak olarak en yakın şekilde ölçülmesini sağlamaktır[891].

Avusturalya'da mali yönetim konusunda sorumluluk asıl olarak hazine ve Maliye Bakanlığı'ndadır. Ayrıca sorumlulukların ulusal düzeyde dağıtıldığı bir mali yapı bulunmaktadır[892].

Kamu harcamalarının denetimi konusunda Kamu Yönetim, Performans ve Sorumluluk Kanunu'ndan (Public Governance, Performance and Accountability Act 2013) söz edilebilir. Bu düzenlemeye göre; kamuya ait ilgili para veya ilgili mal kaybı (eksiklik, imha veya hasar yoluyla dahil) oluşursa[893] Bakan veya resmi görevli kişi bu kaybı önlemek için normal koşullar altında makul gerekçeler ortaya

---

889 Mark Aronson, "Government Liabılıty In Neglıgence", ***Melbourne University Law Review***, Vol 32, ss. 44 – 82.

890 Füsun Karaman, **Performans Yönetim Sistemleriyle İlgili Denetimlerin Yürütülmesine Yönelik İlkeler (Avustralya Sayıştayı),** 30 Haziran 2004, s. 1.(Çevrimiçi) https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/bilgi_notlari/PerformansYonSisDenYurilkeler.pdf,Erişim Tarihi:07.7.2020.

891 Bu yaklaşım aslında İngiltere'ye ait olup, Avustralya'ya uyarlanmıştır.

892 http://peb.bumko.gov.tr/TR,2557/avustralya.html, Erişim Tarihi, 07.07.2020.

893 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, m. 68/1-a; https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00187; Erişim Tarihi, 07.07.2020.

koymadığı takdirde bu zararı ödemekle mükelleftir[894]. Yine; bir Bakan ya da kamu görevlisi makul şartlar altında kasıt veya ciddi ihmal neticesinde görevi kötüye kullanmak suretiyle zararın oluşmasına katkı sağlamışsa bu katkının derecesine göre sorumlu olur[895]. Ayrıca haksız yere zararı ödediğini düşünen bakan veya yetkili kişiler bu ödemeyi yetkili bir mahkemede dava konusu ederek geri kazanabilir[896].

Öte yandan, kamu zararı bağlamında kamu kaynaklarının[897] kullanımı veya yönetimi ile ilgili olarak, verimli, etkili, ekonomik ve etik ilkeler esas alınarak denetim ve incelemeler yapılır ve uygun olup olmadığı denetlenir[898]. Bu yönüyle Türkiye'deki denetimlerden ayrılmaktadır. Kamu zararının içinde kamu kaynaklarının etik kullanımı da girer.

2.5. Avusturya

2.5.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

Avusturya için sorumluluk açısından ilk ele alınması gereken hukuki düzenleme, Avusturya Anayasası'nın 23. maddesinde yer alan düzenlemedir. Buna göre; Federasyon, eyaletler ve belediyeler, kanunların uygulanması sırasında yasa dışı eylem ve işlemlerden dolayı kişilerin uğradığı zararı tazmin ile mükelleftir[899].

---

894 Bizdeki uygulamada Bakanların mali sorumululuğu 5018 sayılı Kanun kapsamında kabul edilmemiş, mali sorumluluğa ilişkin hususlar tespit edildiği takdirde bir rapor halinde TBMM'ye bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

895 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, m. 69/1-a.

896 Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, m. 70/1.

897 Kamu kaynakları, ilgili para, ilgili mal veya ödenekten oluşur; Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, m. 8.

898 Podger, **The Role Of Departmental Secretaries,** s. 44.

899 Richard Novak, **The Constitutional Basis of the Administariton, in Public Administration in Austria,** Edt. Federal Chancellery, 1992, s. 90.

Anayasadaki bu düzenleme esas alınarak yürürlüğe konulan bir düzenleme ise 1949 tarihli Kamu Kuruluşlarının Sorumluluk Kanunu'dur[900]. Bu Kanuna göre; Federasyon, İller, belediyeler, diğer kamu hukuku kurumları ve sosyal sigorta kurumları, tüzel kişilik adına mevzuatın hatalı uygulanması nedeniyle herhangi bir kişiye zarar verilmiş ise bu zarardan Medeni Kanun hükümlerine göre sorumludurlar. Bu Kanun, mahkeme sürecinin uzaması sebebiyle insana ve mala zarar gelmesine ve yanlış tutuklama ve/veya yanlış suç ithamına sebep olan mahkeme süreçleri ve mahkeme kararları dahil olmak üzere, kamu yetkilerinin kullanılması sırasında kamu çalışanlarının kötü yönetimi nedeniyle devletin (ve diğer resmi kuruluşların) sorumlu tutulmasına imkân verir.

Ceza hukuku tazminat kanununa göre yanlış tutuklama veya hatalı suç ithamı durumlarında kamu yetkililerinin hatasının ispatına gerek olmaksızın tazminata hak kazanılabilir.

Mağdur şahıs ücretsiz olarak aleyhine zarara sebebiyet veren kurum olan tüzel kişiden üç aylık bir dönem içerisinde zarar nedeniyle telep ettiği miktarın kısmen veya tamamen reddedildiğini gösteren yazılı bir beyan (at) talep edebilir. Eğer talep kısmen veya tamamen reddedilir ise, şikayetçi mahkemede dava açabilir.

Mağdur şahsın kamu tüzel kişiliği aleyhine açtığı tazminat davasında örneğin vatandaşlık meselelerinden kaynaklanan suçlamalarda – kanun ihlali durumunda- münhasır kaza yetkisi asliye mahkemesindedir.

Sorumluluk sınırsız olduğu gibi, tazminat da devlet bütçesi tarafından finanse edilir. Yine, tazminat her kişisel davadaki kesin duruma göre ve sadece para olarak ödenir. Bu nedenle bütçede ne kadar tazminat ödenebileceğine dair kesin bir

---

900 Federal Act on the Liability of Territorial Authorities and other Bodies and Institutions of Public Law for Damage caused when Implementing the Law (Liability of Public Bodies Act – AHG) Federal Law Gazette No. 20/1949.

düzenleme yoktur. Tazminat miktarı münhasıran kurbanın/mağdurun maruz kaldığı zararın etkisine ve devlet yetkilisine itham olunan kusurun derecesine bağlıdır.

Öte yandan bu kanun uyarınca açılacak olan tazminat davalarında zamanaşımı süresi üç yıl olarak belirlenmişken konusu suç teşkil eden hususlarda fiilin işlendiği tarihten itibaren on yıllık süre esas alınır.

Kamu Kuruluşlarının Sorumluluk Kanunu (Amtshaftungsgesetz) ve Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda yer alan düzenlemeye göre; eğer şikayetçi mahkeme dışı yollara başvurmamış veya ödeme/anlaşma yapılmamış ise, şikayetler Avusturya Anayasa Mahkemesi tarafından ele alınır. Bu prosedüre başvuru koşulları şikayetçi açısından, ulasal mahkemelerin yetkisi dışındaki küçük düzeyli ihlallerle aynıdır.

Kamu makamlarının idari sorumluluk/yerindenlik açısından, hasar kaçınılmaz olmalıdır. Ancak ihmal de yeterli bir nedendir. İdare tarafından kamu görevlilerinin üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar nedeniyle ödenen tazminatlar idare tarafından rücu edilebilir. Ancak bunun için kasıt veya ağır ihmalinin varlığının ortaya konulması gereklidir.

İdarenin sorumluluğundan yargı ve egemen idare yetkilileri ve organların sorumluluğu anlaşılmalıdır. Diğer bir ifadeyle; yasama (kontrol) fonksiyonları ve özel sektör ekonomisi çizgisinde kamulaştırılmış işletmelerin sorumluluğu medeni hukuk tarafından ayrı düzenlenmiştir.

2.5.2. Kamu Zararının Tespiti

Avusturya'da kamu hesaplarının denetimi Anayasanın 121.maddesi uyarınca Sayıştay'a verilmiştir[901]. Nitekim; Federal Sayıştay Kanunu'nun[902] 2. maddesine

---

[901] Federal Constitutional Law, m. 121.

göre; Sayıştayn kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını, uygulamada idarenin yetkilerini mali yönetim, mevcut kanun ve bu kanun hükmünde kararname ile yönetmelikler temelinde emirlere uygun olup olarak kullanıp kullanmadığını belirleyecektir. Ancak hiçbir koşulda yerindelik denetimi yapılmayıp, sadece hesaplar üzerinde aritmetik doğrulama yapılacaktır.

Avusturyada zamanaşımı süresi beş yıl olarak düzenlenmiştir[903].

2.6. Fransa

2.6.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

Fransa'da kamu zararına karşılık olarak, yersiz ödeme (indu paiement), mali kayıp/zarar anlamına gelen "préjudice financier" gibi kavramlar kullanılmaktadır[904].

Fransa'da İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi (Declaration des Droits de I'Homme et du Citoyen)'nin 13. ve 14. maddelerinde, tüm yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığıyla, yurttaşların tamamından olanakları ölçüsünde eşit olarak alınacak vergilerin cinsini, miktarını, matrahını, tahakkuk biçim ve tahsil sürelerini belirlemeye, vergi gelirlerinin kullanılmasını gözlemeğe hakları olduğu belirtildikten sonra; 15. maddesinde aynen, "Toplumun tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle

---

902 Federal Constitutional Law, Federal Law Gazette No. 1/1930.

903 Nitekim Federal Maliye Mahkemesinin bir kararına göre bireylerden yapılan yanlış vergi tevkif tutarına ilişkin geri ödeme yanlış tevkif tutarın düşülmesinden yılı izleyen beşinci takvim yılı sonuna kadar yapılabilir. Karar için bkz; Berufungsentscheidung - Steuer (Referent) des UFSW vom 05.11.2012, RV/2015-W/12, (Çevrimiçi) https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e2s3&segmentId=35542909-b881-41b2-86cb-602b7dd6d271, Erişim Tarihi, 13.07.2020.

904 Cour des Comptes Rapport Public Annuel 2015 – février 2015, s. 5, 16, 39, 43.

ilgili olarak hesap sorma hakkı vardır." denilmiştir.[905]. Bu ilke aynı zamanda 1791 Fransız Anayasasının 3. faslının önsözünün 4. maddesinde de yer almıştır.

Öte yandan yine Fransız Anayasa'sının 47/2. maddesinde, toplumun kamu harcamaları hakkında doğru bilgi almasını sağlayacak olan Sayıştay kurumundan söz edilmiş ve Sayıştay'ın parlamentoya yardım edeceği, mali yasaların uygulanmasının denetiminde ve sosyal güvenlik finansmanına dair kanunların uygulanmasında, kamu politikalarının geliştirilmesinde Parlamento ve hükümete yardımcı olacağı düzenlenmiştir[906]. Yukarıda sözü edilen Bildirge ve Anayasa hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Fransız Sayıştay'ının temel fonksiyonu, kamu kaynaklarının kullanımında kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğunu güvence altına almasıdır[907].

2.6.2. Kamu Zararının Tespiti

Fransa'da "Kamu muhasebecileri ve yöneticileri kendi işlemlerinde kişisel sorumluluk taşımaktadır. Kontrol eksikliği, kamu fonlarının kötüye kullanımı ya da kamu zararıyla sonuçlanan faaliyetler de cezalandırılabilir"[908].

Fransa'da mali sorumluluğun ortaya konulabilmesi için sistemin temelini oluşturulan Fransız Kamu Muhasebe Sisteminden söz etmek gerekir. Fransa'da,

---

905 Xavier Delcros, Bernart Delcros, **Fransız Hukuk Sisteminde İdari Sorumluluk Rejimi**, (çev: Candan, Turgut, Fransa ve İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu), Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No: 39, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s. 83; Nitekim bu husus bizde bir Anayasa Mahkemesi kararında da yer almıştır. Karar için bkz; AyM, KT. 28.02.2013, E. 2011/21, K. 2013/36, RG. 06.03.2014, sy. 28933.

906 4 Ekim 1958 Fransız Anayasası, Ekim Ankara 2011, s. 28.

907 **The Court of Account of France**, The Court of Account, Paris 1999, s. 3 - 5.

908 Daniele Lamarque, **Yüksek Denetimde Sayıştayın Değişen Rolü**, in Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamentonun Gözetim Fonksiyonu ve Yüksek Denetim, TBMM Sempozyum, 15.04.2009, s. 35.

"kamu muhasebesi" (kamu sektörü muhasebe) kavramının, Meclis'e hesap verme aracı olarak kullanılması ilk kez 1817 yılında, resmi belgelerde ortaya çıktı[909].

Fransa'da ve eski Fransız sömürgelerinde benimsemiş sistem, esas olarak, güçlü bir mali denetim sisteminin ve merkezi bir hazinenin varlığı gibi iki ilke üzerine oturur[910]. Denetim sistemi üç düzeyde işlemektedir. Harcamacı kurumlara bağlanmış ve mali işlemlerden, paranın toplanmasından ve dağıtımından sorumlu saymanlar ve daha yüksek yetki ve sorumluluğa sahip denetçiler. Öte yandan, kamu mali yönetimi üzerinde idari denetim, parlamenter denetim ve yargısal denetim olmak üzere yine üçlü bir denetim sisteminden söz edilebilir[911].

"Fransa'da devlet ve devlete ait kuruluşların mali işlemleri, ita amirleri tarafından yürütülmekle birlikte, aslında bu işlemlerin neticelendirilmesi, kamu gelirlerinin mevzuata uygun olarak toplanması, kamu giderlerinin usulüne uygun kanunlarda öngörüldüğü şekilde harcanması ve kontrolü kamu saymanları tarafından yerine getirilmektedir"[912]. Bu sistemde ita amirleri ve saymanlık birbirinden ayrı görevler olduğu gibi birbirleri ile birleşemezler[913]. Bu husus ilke kez 1862 tarihli kararnamede düzenlenmiş olup, yöneticiler ve ita amirleri vergi ve gelirlerin tahsili konularında ve giderlerin tahakkuku ve ödeme emrine bağlanmasında görevlidir. Sorumlu saymanlara tahsilatı ve ödemeleri gerçekleştirme görevi verilmiştir"[914].

---

909 Marc Nikitin, "The Birth of aModern Public Sector Accounting System in France and Britain and the İnfluence of Count Mollien", ***Accounting History*** NS Vol 6, No 1 – 2001, s. 96.

910 Saraç, **a.g.m.,** s. 123.

911 Paul Carcelle, - Georges Mas, **La Revue Administrative,** *6e Annee*, No. 35, Septembre Octobre 1953, ss. 473- 486.

912 Köse, **a.g.e.,** s. 124.

913 **İnan**, Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı, s. 9, H. Bahadır Barçın, **6085 Sayılı Yeni Sayıştay Denetimi ve Yargı Sistemi, Mali Yönetim ve Denetim**, Birinci Baskı, Ankara 2012, s. 52; Halil Kurt, "Fransa Mali Yönetimi İçindeki Saymanlıkların Durumu*", Sayıştay Dergisi* sy. 26, Temmuz – Eylül 1997, s. 65; Köse, **a.g.e.,** s. 120.

914 Bernard Beck, **Revue Internationale, de la Vertification Des Comptes Publics, (Devlet Hesaplarının Denetiminde Fransız Sistemi ve Hesaplar Mahkemesinin İşlevi**), çev: Necat

Fransa mali sisteminin yukarıda belirtilen ilke esasında yürütülmesi ve saymanlık görevinin güvenceye bağlanması, bir tür ön denetim görevi ifa eden saymanların bu görevlerini daha sağlıklı yürütmeleri için ortam sağladığı gibi, kamunun muhasebe işlemlerinin yetkin kişiler tarafından yerine getirilmesine de olanak sunmuştur. Bunun doğal sonucu olarak, Devletin tüm kurum ve kuruluşlarını kapsayan geniş anlamda "kasa birliği"nin sağlayarak, mali politikaların belirlenmesinde bütüncül bir yaklaşım ortaya çıkmasına vesile olmuştur[915].

Öte yandan, 1982 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile yerinden yönetim ilkesi gereği bir çok idare ve kuruluşa idari ve mali özerklik verilmesine rağmen, saymanlık hizmetinin merkezden organize edilerek yürütülmeye devam edildiği, böylece; saymanlık – ita amiri ayrılığı prensibine sıkı sıkıya bağlı olduğunu göstermektedir[916].

Fransa'da, mali denetimden sorumlu idari yargılama kurulu olan Fransız Sayıştay'ı Cour Des Comptes'in kökeni 1318'lere dayanmakla[917] birlikte, Fransız ihtilali dönemine rastlayan 16 yıllık bir kesinti hariç; varlığını sürdürmüş olup, 16 Eylül 1807 sayılı Kanun ile 1. Napolyon tarafından yeniden kurulmuştur[918].

54.000 bine yakın gelir ve gider saymanın iç denetim fonksiyonunu icra ettiği[919] Fransa'da Sayıştay, saymanları değil hesapları yargılar[920]. Diğer bir ifadeyle Sayıştay, "kamu idaresinin bir hesap döneminde, aynı bütçe türüne ait tüm mali

---

Karabakal, Denetim Teknikleri (Makaleler) T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No: 25/7, Ankara, s. 141 - 153.

915 Köse, **a.g.e.,** s. 120; Kurt, **a.g.m.,** s. 65.

916 Köse, **a.g.e.,** s. 121.

917 Pollitt v.d., **a.g.e.,** s. 1.

918 Barçın, **a.g.e.,** s. 51.

919 **OECD - PUMA (Public Management Service) Performance Auditing and Modenization of Government**, OECD Publication Service, Paris, 1996, s. 87.

920 Bedi Necmettin **Feyzioğlu**, "Fransa'da Sayıştay'ın Yaptığı Kazai Bütçe Denetlemesi", ***Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, c. 8, sy. 3-4, yl. 1951, s. 688.

işlemlerini kapsayan defter, mali tablo, belge ve bilgilerin"[921] tamamının incelenmesi anlamına gelen hesapların yargılanması sonucunda hesapların doğru olup olmadığını ortaya koyar[922]. Nitekim bu kuralın dayanağı ise 16 Eylül 1807 sayılı Kanun'un 11. ve 31 Mayıs 1862 Kararnamesinin 375. maddeleridir.

Fransa Sayıştay'ı ile bağlantılı ancak bağımsız nitelikte bir Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi bulunmaktadır. Mahkeme'nin Başkanı Sayıştay Başkanı olup, Mahkeme'nin Başkan Yardımcısı ise Danıştay Mali İşler Daire Başkanıdır. Eşit sayıda Danıştay ve Sayıştay üyesi de bu Mahkeme'nin üyelerini oluşturur. (Bu mahkeme önünde bütün bakanlıkların çalışanları, devlet memurları, yerel yönetim çalışanları, askeri personel ve ayrıca bunlar dışında Sayıştay denetimine tabi diğer kurum çalışanları yargılanabilir (bazı istisnalar Kanunda sıralanmıştır.). Bu mahkeme kararlarına karşı Danıştay'a temyiz başvurusu yapılabilir. Kamu zararı bakımından bu Mahkeme'nin önemi, yetkili olduğu davalar sıralanırken kamu zararını karşılayan durumların da görev tanımı içerisinde sayılmasındandır. İlgili bağlamda şu hallerde kamu zararının ortaya çıktığı kabul edilir:

-mali kontrol alanındaki kurallara uymadan harcamalar yapılması[923],

-kaynak (kredi) aşımının gizlenmesi[924],

-imza yetkisi olmadığı halde harcamalara imza atılması[925],

-gelir – gider kuralları ile malvarlığı yönetimi kurallarına aykırı davranılması[926],

---

921 (Çevrimiçi)https://tezcansite.wordpress.com/?s=kamu+idaresinin+bir+hesap, Erişim Tarihi:15.05.2021.

922 Edgard Allix, **Traite' Elementaire De Selence Des Finances Et De Legislation Financiere Française,** 4. bası, Paris 1921, s. 334 - 335.

923 Code des juridictions financières, Article L313-1.

924 Code des juridictions financières, Article L313-2.

925 Code des juridictions financières, Article L313-3.

926 Code des juridictions financières, Article L313-4.

-Genel Vergi Kanunu ve eklerinin hükümlerine göre vergi idarelerine sağlamakla yükümlü olunanı beyannamelerin bilerek onaylanmaması veya bilerek yanlış veya eksik bilgi verilmesi[927],

-görevlerini yerine getirirken, görevlerinin ya da yetkilerinin kullanılmasında, yükümlülüklerine aykırı olarak, başkalarına maddi veya ayni, Hazinenin, topluluğun veya ilgili kurumun zararı ile sonuçlanan, adil olmayan bir avantaj sağlanması[928],

-kuruluşlardan birinde sorumluluk sahibi olan ve görevlerini yerine getirirken, açıkça bu kuruluşun çıkarları ile bağdaşmayan davranış nedeniyle, kendisinden beklenen denetimlerdeki ciddi eksiklikler nedeniyle ya da kendi liderlik rolündeki tekrarlanan eksiklikler veya ihmaller nedeniyle kuruluşa ciddi zarar verilmesi[929].

Yukarıda sayılan hallerin varlığının tespit edilmesi üzerine ilgililer hakkında Bütçe ve Mali Disiplin Mahkemesi'nde yapılan yargılama sonucunda para cezası da verilebilmektedir.

Öte yandan, kamu zararına yol açan olayın meydana geldiği tarihten itibaren beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra konu tekrar ele alınamaz[930].

Fransa'da yerel yönetimler mali yönden etkin bir denetim altındadır. Yerel yönetimlerin hesap ve mali işlerini yürüten saymanlar merkezi idare tarafından atanmaktadır. Hem saymanların denetiminin sağlanması hem de yerel yönetimlerin denetiminin etkin ve makul sürede gerçekleştirilmesini temin için 2 Mart 1982 tarihli Ademimerkeziyet Kanunu'nun 84. maddesi ile Bölge Hesap Mahkemeleri (Chambre Regionale des Comptes) oluşturulmuştur[931]. Bu kurum yerel yönetimlerin gerek

---

927 Code des juridictions financières, Article L313-5.

928 Code des juridictions financières, Article L313-6.

929 Code des juridictions financières, Article L313-7-1.

930 Code des juridictions financières, Article L 314- 2.

931 Michel Belanger, "Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri," (TODAİ tarafından 13.10.1994 tarihinde düzenlenen konferans, kaleme alan: Durmuş Tezcan) ***Sayıştay Dergisi***, sy. 17, Nisan – Haziran 1995, s. 6.

kendilerinin gerekse kendilerine bağlı teşebbüslerin hesaplarını yargılamaktadır. Bölge Hesap Mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluyla Sayıştay'a başvuru yapılabilir[932].

Sayıştay, sayman hesabının yargılamasını yapmaktadır ve kararını verirken dikkate alınan husus, hesabın maddi ve objektif doğruluğu ile hataları üzerinde durur. Bu açıdan bakıldığında, Sayıştay aslında hesapların objektif olarak doğruluğunu veya hata ve noksanlıkları tespit etmekte, ancak saymanın kişisel sorumluluğunu ortaya koymamaktadır. Hesaplardaki hata ve noksanlıkların sebebinin diğer bir ifadeyle kamu görevlilerinin kusur sorumluluğunun tespiti Maliye Bakanlığı'na aittir[933]. Sayıştay, sayman hesaplarının düzenli olması halinde ilgili sayman hakkında ibra veya beraat[934], harcamaların düzensiz olmasında ise geri ödeme, borçlu (on debet) ve benzeri mali sorumluluğa hükmedilir[935].

Fransa'da Sayıştay tarafından verilen kararlar, Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilir[936]. Fransa'da hesaplardaki eksik veya fazla ödeme nedeniyle saymanlar şahsen sorumlu tutulmayıp, hesaplar sorumlu tutulur. Bu tür konularda Devletin cebri icra yetkisi bulunmakta olup, fazla ödemeyi ilgililerden alabilir. Ancak böyle bir durumda da bu tür idari işlemlere karşı idari yargıya başvuru hakları bulunmaktadır[937].

Sayman, Maliye Bakanlığı'na başvuruda bulunarak Sayıştay tarafından hakkında verilen kararın Danıştay'a temyiz edilmesini isteyebilir. Fransa'da

---

932 Avci, **a.g.e.,** s. 186; Barçın, s. 51; Auditing Government Activities, Jurisdictional Activity, (Çevrimiçi) htpp://www.ccomptes.fr/en/CA.html. Erişim Tarihi, 16.07.2020.

933 Feyzioğlu, **Fransa'da Sayıştay**, s. 703.

934 Feyzioğlu, **Fransa'da Sayıştay**, s. 700.

935 Avci, **a.g.e.,** s. 186.

936 Feyzioğlu, **Fransa'da Sayıştay**, s. 701.

937 İnan, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, s. 10.

Danıştay, Sayıştay tarafından verilen kararları sadece kanuni sebepler (on points of law) nedeniyle yapılacak itirazlara temyizen bakar[938].

Öte yandan, sayman, doğrudan doğruya Maliye Bakanlığı'na başvuru yaparak kendisine çıkarılan borcun bir kısmının veya tamamının, muhafazası altındaki para ve kıymetin mücbir sebep dolayısıyla eksildiği veya ikinci bir sınıf saymana ait kasa açığının o sayman tarafından ödenmemesi gibi gerekçelerle silinmesini isteyebilir. Bu talebi değerlendirecek olan yine Maliye Bakanıdır. Ancak bu talebin temelinde, fiili sebepler ve hak ve nasafet kurallarına ilişkin hususlar vardır. İster kanuni sebeplerle ister hak ve nasafet kuralları ile mücbir sebep nedeniyle kamu görevlisinin (sayman) borçtan sorumluluğunun kaldırılması halinde dahi bu sorumluluğun mali karşılığı olarak ortaya çıkan zarar, Maliye Bakanlığı'nın bütçesine salt bu amaçla konulan özel ödenekten karşılanır. Böylece Fransa'da, mali sorumluluk açısından hem prensiplere (kasa birliği sistemi) uygun hareket edilmiş olur, hem de saymanın hesabındaki açık bütçeden karşılanmış olur[939].

Saymanların dışında bir kimse kanuni yetkisi olmadığı halde kamu paralarının idaresine iştirak ettiği halde hesapların denetimi sırasında Devletin zararı ortaya çıkmış ise, sırf bu iştirak nedeniyle sayman olarak kabul edilir ve Sayıştay önünde aynı kurallara tabi kılınır[940].

Öte yandan bir genel kaide olarak saymanlar dışında diğer kamu görevlilerinin Sayıştay'a karşı kişisel sorumlulukları yoktur[941]. Sayıştay'ın ita

---

938 Chapman, **İdare Mesleği**, s. 222.

939 Allix, **a.g.e.,** s. 336; Feyzioğlu, **a.g.e,** s. 704.

940 25 Şubat 1943 tarih ve 128 sayılı Kanunun 1.maddesi, Feyzioğlu, **Fransa'da Sayıştay**, s. 692; Avci, **a.g.e.,** s. 186.

941 Jacques Magnet, - C. Camby Meller, "Fransız Sayıştayı," (15-6 Eylül tarihlerinde verilen konferans metni, çev: Gül Alptürk, Erol Akbulut), *Sayıştay Dergisi*, sy. 12, s. 6; Köse, **a.g.e.,** s. 124; Barçın, **a.g.e.,** s. 52.

amirleri ve idarecilerin hesapları üzerinde yargılama yetkisi bulunmamaktadır[942]. Eğer Sayıştay denetimleri sırasında herhangi bir şekilde bu kişilerin mali ve diğer mevzuatı ihlal ettikleri tespit edilirse Sayıştay tarafından savcı kanalıyla Sayıştay ve Danıştay üyelerinden oluşan Bütçe ve Maliye Disiplin Mahkemesine gönderebilir. Burada yapılan yargılamada Mahkeme, sorumluları bir yıllık ve bazı ödemelerde iki yıllık aylıkları tutarında cezaya çarptırabilir[943].

Bir muhasebe yetkilisi mali konulardaki emir ve tavsiyeleri mevzuata uygun olarak yerine getirmediği takdirde kendisi kaybedilen değer kadar borçlandırılır ve bu tutarı kendi cebinden ödemek zorunda bırakılır[944].

Yine Conseil D'Etad'a göre, özel bir kanun tarafından açıkça öngörülmedikçe, kamu saymanı dışında kalan diğer memurların görevleri dolayısıyla işledikleri kusurlardan dolayı Devlete karşı mali sorumluluğundan söz edilemez[945].

Fransa'da, 1949 yılına kadar kamu görevlilerinin şahsi kusurlarından doğan zararlar idare tarafından ödenmekte, ancak bu zarar nedeniyle idarenin kamu görevlisine rücu hakkı bulunmamaktaydı. 1949 yılında bir içtihatla bu durum değişmiştir. Buna göre, bir davada hem şahsi kusur hem de hizmet kusuru tespit edilmiş ise, memur mahkemece kararlaştırılan nihai tazminattan kusuru oranında sorumlu tutulmaktadır[946]. Fransız Danıştayının 28 Temmuz 1951 tarihli " Lauralle" kararı devlet memurlarının, görevleri sırasında idareye vermiş oldukları zararlardan

---

942 Georges Bonnet, Roger Aubin, **Les Finances De La France**, Paris, 1921, s. 135; **Bisson**, s. 263; Mirimonde, **Albert Pomme de, La Cour des Comptes**, Sirey, Paris, 1947, s. 279-283 (bu eserde Sayıştay kararları ışığında bilhassa saymanın borçlu olduğuna dair kararlar ayrıntılı olarak incelenmiştir. s. 135, 140, 146, 155)

943 Magnet, - Meller**, a.g.e.,** s. 6; Köse, **a.g.e.,** s. 124.

944 Desire Arnaud**, Der Französische Rechnungshof**, Festschrift für Hans Schöfer, op. cit., s. 319.

945 Poursines Kararı, C.E, 28 mars 1924, Poursines, Rec. Lebon, s. 357; Delcros, Delcros, **a.g.e.,** s. 100.

946 Chapman, **a.g.e.,** s. 230 - 231.

dolayı, idareye karşı re'sen ve doğrudan doğruya sorumlu olduklarını kabul etmiştir[947].

2.7.İngiltere

2.7.1.Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

İngiltere'de yazılı bir anayasa[948] bulunmadığından kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, kamu harcamalarının denetimi ve sorumluluğa ilişkin hususlar daha çok ikincil mevzuatlarda düzenlenmiştir[949].

Kamu zararı anlamında, public detriment[950], fazla ödeme (overpayment)[951], hatalı ödemeler (payments in by error)[952] gibi kavramlar kullanılmaktadır.

İngiltere'de idarenin sorumluluğu "Kral hata yapmaz eğer haksızlık, adaletsizlik yapılırsa onun danışmanları ya da memurlarından biri tarafından yapılır" düşüncesine dayanır[953]. Bu düşünceden hareketle idarenin mali denetimlerin temelinde kamu görevlilerinin denetimi kamu kaynaklarının etkin ve verimli

---

947 Onar**, a.g.e.,** s. 1209.

948 Yazılı anayasası olmayan ülkeler İngiltere, Yeni Zelanda ve İsraildir.; Richard Clemenets, Philip Jones, **Public Law**, Oxford University Press, 2013, s. 7.

949 **İngiltere Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Sisteminin İncelenmesi, İngiltere Staj Programı Raporu,** 03–28 Ocak 2011, s. 3.

950 Managing Public Money, London, August 2015, s. 75; (Çevrimiçi) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

951 Managing Public Money, s. 119.

952 Government Resources and Accounts Act 2000, m. 4.

953 Frederick F. Blachly, Miriam E. Oatman, "Approaches to Governmental Lıabılıty In Tort: AComparatıve Survey", ***Law and Contemporary Problems***, Vol. 9, No. 2, Governmental Tort Liability, Spring 1942, s. 187.

kullanılıp kullanılmadığının tespiti anlamına gelen "value for money" ve "efficiency" ile ifade edilen performans denetimi yoluyla yapılır[954].

2000 yılında yürürlüğe giren Kamu Kaynak ve Muhasebe Kanunu (Government Resources and Accounts Act 2000)[955]'nun 4. maddesinde, hatalı ödemelerin (payments in by error) hangi kalemlerden oluştuğu düzenlenmiştir.

Hazine tarafından hazırlanan "Kamu Parasının Yönetimi (Managing Public Money)" dokümanında kamuda görev yapan memurlar için sorumluluklar, kamu kaynaklarının kullanımı, üst yöneticiler, kurum içi yönetim, finansman gibi önemli konular düzenlenmiştir[956].

2.7.2.Kamu Zararının Tespiti ve Denetim

İngiltere'de Anglo - Sakson denetim sistemi geçerli olup, idari denetimler daha çok iç denetçiler vasıtasıyla yapılmaktadır[957]. Mali denetim öncelikle İngiltere Sayıştayı (National Audit Office) tarafından yapılmaktadır[958]. NAO, kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını denetleyen ve bu kurumların kamu kaynaklarını verimli,

---

954 Antony W. Bradley, Keith D. Ewing, **Constitutional& Administrative Law**, Pearson, 16. Edition, Trans-Atlantic Publications 2014, s. 356.

955 (Çevrimiçi) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/20/section/4, Erişim Tarihi, 06.07.2020.

956 İngiltere Staj Programı Raporu, s. 5.

957 İngiltere'de Maliye Bakanlığı içerisindeki iç denetim birimi, diğer bakanlıklardaki iç kontrol sistemlerinin etkin bir mali kontrolü sağlayacak şekilde yerine getirilmesini sağlamaktan sorumludur. Alan Pratley, "Yönetim Kontrolü/İç Kontrol," çev. M.Sait Arcagök, Bahadır Yörük, ***Maliye Dergisi,*** Sy. 145, Ocak-Nisan, 2004, s. 5.

958 Rick Stapenhurst,- Vinod Sahgal, - William Woodley, -Riccardo Pelizzo, **Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees, World Bank Poicy Research Working Paper,** s. 9, (Çevrimiçi), http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020116.pdf, Erişim Tarihi, 01.04.2015; R. J. Gray, "Private Wrongs of Public Servants". ***California Law Review*** 1959, ss. 303 - 349.

etkin ve tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını raporlayan bir denetim kurumu olarak görev yapar[959].

İngiltere'de yerel yönetimler, sağlık kuruluşları ve polise ait kamu birimlerinin denetimi ise, NAO'dan tamamen bağımsız birimler olan ve 1983 yılında kurulan Denetim Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet dışı kamu kuruluşu olan Denetim Komisyonu'nun[960]hesapları ise NAO tarafından denetlenmektedir.

Denetimler ise Bütçe Sorumluluk ve Ulusal Denetim Kanunu 2011 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011) hükümleri uyarınca yapılmaktadır[961]. NAO Parlamento'nun her iki kanadının da onayı ile kar amacı olmayan şirketlerde de denetim yetkisi verilmiştir[962]. İngiltere'de NAO yaklaşık 900 personele sahip, oldukça küçük sayılabilecek bir organizasyon olmakla birlikte, ülke içerisinde sık sık denetim yapmaktadır[963]. Ulusal Denetim Ofisi, denetlediği kurumlardaki muhasebe uygulamalarının ve kamu kaynaklarının kullanımının, belirlenen usul ve esaslara uygun olduğuna dair Parlamentoya bilgi ve güvence vermek, tavsiyelerde bulunmak ve denetlenen kurumların mali yönetimlerinin iyileştirilmesini sağlamak misyonu ile mali denetim çalışmalarını yürütmektedir.

İngiltere'de kamu harcamaları için hesap verilebilirlik sorumluluğu Hazine Bakanlığınca belirlenen Muhasebe Görevlisi (Accounting Officer) tarafından yerine

---

959 NAO hakkında bilgi için bkz; (Çevrimiçi)www.nao.org.uk/about_us.aspx, Erişim Tarihi, 01.04.2020.

960 Denetim Komisyonu yerel kamu hizmetlerinin daha iyi sunulabilmesi amacıyla, sağlıktan barınmaya kadar bir çok kamu hizmetini denetleyen bağımsız kamu denetim birimidir. Ayrıntılı bilgi için bkz:http://www.audit-commission.gov.uk; Erişim Tarihi, 01.04.200.

961 Yiğit Karahanoğulları, "Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci" ***Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*** 69(2014): ss. 77-107;(Çevrimiçi) http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1927/20204.pdf; Erişim Tarihi: 22.05.2021.

962 **NAO, General Report Of The Comptroller And Auditor General 2008**, London 2009, s. 21.

963 Peter Jones, - Jonathon G. Bates, **Public Sector Auditing: Practical Techniques For an İntegrated Approach**, Chapman and Hall, London 1990, s. 5.

getirilmektedir[964]. Sisteme göre, bakanlıktaki en kıdemli kamu görevlisi, mali görevli olarak atanır. Bu mali görevli, kamu harcamalarının mevzuata uygunluk, yerindelik ve performans denetimini gerçekleştiren Meclis Komitesine hesap vermekle yükümlü olup Bakanlığa tahsis edilmiş kamu kaynaklarının güvenliğini sağlamak için iç denetim fonksiyonunu da içeren uygun iç kontrol sistemi düzenlemekle görevlidir[965]. İç denetim Hazine'nin Kamu Sektörü İç Denetim Standartları (PSIAS)[966]çerçevesinde yürütülmektedir.

Zararların nelerden oluşabileceği ise yine Managing Public Money'de düzenlenmiştir. Buna göre; zararlar; nakit kayıpları (nakit, fiziksel kayıplar ve benzerleri), muhasebe kayıpları (teyid edilmemiş veya eksik öğeler, eksik dahil, ödemeler kefil veya açıklanamaz ya da hatalı borç bakiyeleri), kur dalgalanmaları (döviz kurlarında veya yeniden değerlemeden kaynaklanan dalgalanmalar, kayıplar), memurlara ödenen maaş, ödenek ve emeklilikten kaynaklanan zararlar, Silahlı kuvvetler çalışanlarına yanlış hesap yüzünden yapılan ödemelerden doğan zararlar, yanlış yorumlama ya da eksik bilgi nedeniyle sosyal güvenlik yardımları, bağışlar, sübvansiyonlar v.b. ödemelerden doğan zararlar, dolandırıcılık, hırsızlık, kundaklama veya başka bir kasıt yoluyla ortaya çıkan kayıplardan oluşur[967].

---

964 Managing Public Money, London, August 2015, s. 77; (Çevrimiçi)https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

965 Ezgi Günerdem, "AB Aday Ülkelerin Kullanımı İçin Kamu Harcama Kontrol sistemi (İngiltere Örneği)", ***Bütçe Dünyası***, sy. 18, İlkbahar 2004, s. 30.

966 (Çevrimiçi)https://www.gov.uk/government/publications/public-sector-internal-audit-, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

967 Managing Public Money, s. 113.

2.8. İspanya

2.8.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

İspanya hukukunda, kamu zararına karşılık "perdida de fondos y propiedad públicos" ve kamu fonları ve mal kaybı, yanlış ödeme ve kalan ödeme anlamlarına gelen "Pagos indebidos y demás reintegros" kavramı kullanılmaktadır[968]. Öte yandan kendisine kamu zararı çıkartılan kişiye ise yükümlü denilmektedir[969].

İspanya Anayasası'nın[970] 106/2. maddesine göre; "Özel şahıslar, mücbir sebep halleri dışında, kamu hizmetlerinin faaliyetlerinden doğan bir zarar olduğunda, kanunun belirlediği şartlarda, mülkiyetlerine veya haklarına gelen zararlar için tazmin edilmeye hak kazanır." Bu düzenleme iç hukuktaki Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan "İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." hükmüne benzemektedir. İspanya Anayasası'nda hizmet kusuru meselesinde zararın doğumunun mücbir sebep halleri dışında meydana gelmesi şartını aramıştır.

İspanya Anayasası'nın 133. maddesinde; "Kamu İdareleri sadece kanunlara uygun olarak mali sorumluluk üstlenebilir ve masraf yapabilirler." hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme ile mali sorumluluk kanunla sınırlandırılmıştır.

---

968 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Artículo 77; (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614, Antonio Arias **Rodríguez**, **Pagos Indebidos y responsabilidad de los Administradores de Sociedades Públicas**, http://asus.usal.es/antonio-arias-rodriguez/5275-alias, Erişim Tarihi, 11.07.2020.

969 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, Articulo 39; (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584, Erişim Tarihi, 11.07.2020.

970 **Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları**, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara, Mayıs 2011, İspanya Anayasası, 31 Ekim 1978 tarihinde yapılan Kongre ve Senato Genel Kurul toplantılarında Parlamento (Cortes Generales) tarafından kabul edilmiştir. 7 Aralık 1978'de yapılan referandumda İspanya halkı tarafından kabul edilmiştir. 27 Aralık 1978 tarihinde Majesteleri Kral tarafından Parlamento (Cortes Generales) önünde onaylanmıştır; İspanya Anayasası,s.537;Çevrimiçi),http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf, Erişim Tarihi, 12.07.2020.

Yine Anayasada Devletin ve kamu sektörünün hesaplarının[971] ve mali yönetiminin denetimi konusunda Sayıştay'ın en üst organ olduğu ve hazırlayacağı raporlarda mali sorumluluk ile ilgili ihlallere yer vereceği açıkça düzenlenmiştir[972]. Kaldı ki Anayasa'ya göre Devlet, tüm kamu yönetiminin sorumluluk sistemini düzenleme konusunda münhasıran yetkiye sahiptir[973].

12 Mayıs Tarihli 2/1982 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "**Hesap Verme Yükümlülüğü**" başlıklı IV. bölümünde 38 ila 43. maddeleri arasında kamu görevlilerinin sorumlulukları düzenlenmiştir[974]. Buna göre; Kanuna karşı eylemde bulunarak veya Kanunun gereğini yerine getirmeyerek kamu varlıklarına zarar verenler, oluşan hasar ve kayıpların tazminiyle yükümlüdür. Yükümlülük doğrudan yükümlülük veya dolaylı yükümlülük şeklinde olabilir. Doğrudan yükümlülük her zaman müteselsilen yükümlülüktür ve neden olunan tüm hasarları kapsar. Dolaylı yükümlülükler ise, kişinin davranışlarının sonucu olabilecek hasarın miktarıyla sınırlıdır ve ihtiyatlı ve adil bir şekilde çözülür. Hem doğrudan hem de dolaylı yükümlülükler, yükümlülüklerin varislerine mirasın açık veya zımnen kabulüyle aktarılır ancak bu en fazla net tutarın miktarı kadar olabilir.

Hukuka aykırı işlem veya eylemi gerekçeleriyle birlikte ilgili hüküm hakkında hukuken geçerli sebebi yazılı olarak bildirilmesi veya hesap verilmesi, gerekçelendirilmesi veya incelenmesindeki gecikmenin ya da şüphenin giderilmesindeki gecikmenin nedeni diğer belirli yükümlülüklerin yerine getirilmemesinden kaynaklandığının yükümlü tarafından yazılı olarak ifade edilmesi halinde yükümlülüklerden muaf tutulacaktır. Yine, yükümlü görülen kişi, olayın

---

971 Silvia Espinosa González**, "**La Responsabilidad Pública", ***Auditoria Publica***, julio 2012 n 57, ss. 33 – 44.; (Çevrimiçi) https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/pag%2033-44%20n%C2%BA%2057.pdf, Erişim Tarihi:23.05.2021.

972 İspanya Anayasası, m. 136.

973 İspanya Anayasası, m. 149/18.

974 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, (Çevrimiçi) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584, Erişim Tarihi, 11.07.2020.

meydana geldiği anda elinde bulunan imkanlar ve şartlar dahilinde yükümlülüklerini yerine getirdiğini kanıtlarsa dolaylı yükümlülüklerden muaf olacaktır. Yükümlülüklerin yerine getirilmesi konusunda imkanlar müsait olduğunda dahi yükümlülüğün yerine getirilebilmesi için gösterilmesi gereken çaba orantısız olduğunda, bu Kanunun 38. maddesi uyarınca yükümlülüklerde tekrar düzenleme yapılabilir. 38. maddede belirtilen yükümlülüklerin, idari yolla özel hukuk normlarıyla düzenlenmesi gereken durumlarda, soruşturmayı açan mercii bunu Sayıştay'a bildirir ve Sayıştay konuyla ilgili her zaman bilgi talep edebilir. Hesap verme yükümlülüğünün belirtildiği İdare kararları Sayıştay tarafından temyiz edilebilir ve ilgili mercii tarafından çözülür.

Öte yandan yükümlülük, doğrudan ve dolaylı olmak üzere ikiye ayrılmıştır[975]. Eylemin gerçekleşmesinde doğrudan rol alan, zorlayan veya eyleme dahil olan ya da sonradan eylemin gizlenmesine ve cezasının önlenmesine katkıda bulunan kişiler doğrudan yükümlüdür.

Yine, eylem veya karar kasten gerçekleştirilmişse, Kanuna aykırı şekilde geçilen eylem veya alınan karardan doğan tüm zarar ve kayıpların tamamı sorumluluk dahilindedir. Ağır ihmal halinde, kamu sektörüne ait yetkililer ve diğer personel yalnızca yasaya aykırı eylem veya kararların yarattığı zarar ve kayıplardan sorumludur. Böyle bir durumda İdare, haksız yere alınan ödemelerin iadesi konusunda önceden harekete geçmelidir. Böyle bir karara veya eyleme katılanlara ait sorumluluk ortak sorumluluktur ancak kötüniyet durumunda sorumluluk bireylere aittir.

Hesap vermek, hesabı gerekçelendirmek, hesaba dahil olmak veya hesapları onaylamakla sorumlu kişiler bu görevlerini belirtilen zamanda yerine getirmezse veya ciddi hatalarla ya da şüpheye yer bırakacak şekilde yerine getirirse, Sayıştay

---

975 Roberto P. Cortell Giner, "Responsabilidad Contable Directa y Subsidiaria", ***Auditoria Publica***, Marzo 1997 n 9, ss. 40 – 44.; (Çevrimiçi) https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/199703_09_40.pdf; Erişim Tarihi: 23.05.2021.

tarafından bu görevleri yerine getirmeye tabii tutulacaktır. Belirtilen şekilde ve sürede bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde Sayıştay tarafından aşağıdaki tedbirler alınabilir:

a) Temerrüde düşen kişinin geciken borcu kapatması için gerekli resmi önlemlerin alınması,

b) Yasal olarak belirlenen tutarda ceza ödemesi,

c) Mercii, memur veya sorumlu kişinin hizmetinin askıya alınması, sonlandırılması veya ayrılması konusunda önerinin verilmesi.

Öte yandan, gerekli olması halinde Sayıştay itaatsizlik suçu nedeniyle başsavcıyı da sorumlu tutabilir.

Kanun veya ilgili düzenleme tarafından öngörülen yükümlülükleri ihmal veya gecikme nedeniyle yerine getirmeyen kişilerin doğrudan veya dolaylı olarak kamu mallarının azalmasına neden olması durumunda ya da doğrudan yükümlülüklerin tamamen veya kısmen telafisi mümkün olmadığında dolaylı yükümlülükler doğar. Dolaylı yükümlülükler ancak doğrudan yükümlülüklerin geçerli olamadığı durumlarda söz konusu olabilir. Nitekim, sorumluluk[976] illiyet bağı kurulabildiği takdirde iştirak halinde de ortaya çıkabilir[977].

Yine, 26 Kasım Tarihli 47/2003 sayılı Genel Bütçe Kanunu'nun 77. maddesinde, geri ödeme veya uygunsuz ödeme hallerinden söz edilmiş[978], 176 ila

---

976 Alberto Palomar Olmeda, "Responsabilidad Contable Y Administrativa". El Nuevo Delito De Falsedad Contable Pública, XVII Jordanes de Presupuestacion, Contabilidad y Control Publico, IGAE 140 años, Madrid, 18 de febrero de 2014, ss. 204 - 233. (Çevrimiçi) https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/LIBROJORNADAS140aniversarioIGAE%20FINALcopia.pdf; Erişim Tarihi:23.05.2021.

977 Köse, **a.g.e.,** s. 160.

978 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Artículo 77; (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614, Erişim Tarihi, 11.07.2020; Öte yandan, Genel Bütçe Kanunu'nun 77. maddesinde düzenlenen hususların uygulanmasını göstermek amacıyla Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik için bkz; ORDEN EHA/4077/2005,

184. maddeleri arasında ise sorumluluk halleri ve sorumluluğun tespiti durumunda yapılması gereken hususlar düzenlenmiştir.

77. maddeye göre; **yanlış bir ödeme**; temel bir hata, aritmetik hata veya fiili bir hata nedeniyle İdareye göre ödeme alma hakkı bulunmayan bir kişiye yapılan ödemedir veya alacaklının haklarının belirtildiği belgedeki miktarın üzerinde yapılan ödemedir. Yanlış bir tam veya kısmi ödeme alan taraf bu ödemenin iadesi ile yükümlüdür.

176. maddesine göre; bu Kanunun 2. maddesinde yer alan birimlere hizmet veren merciler ve personelleri; sahtecilik veya ihmal sonucu bu Kanunun hükümlerine aykırı karar alırlarsa veya davranışlarda bulunurlarsa, cezai veya disiplin kararlarından bağımsız olarak, Devlet Hazinesine veya duruma bağlı olarak ilgili kuruma bu kararların veya davranışların sonucu meydana gelen zararları ve kayıpları tazmin etmekle yükümlüdürler.

177. maddesinde ise kamu zararının ortaya çıkabileceği haller düzenlenmiştir. Buna göre; kamu fonlarının yönetiminde meydana gelen ihlaller ve zimmetler, Devlet Hazinesinin kaynaklarını ve diğer haklarını Hazinede tasfiye, tahsilat veya para yatırma kurallarına aykırı biçimde yönetilmesi, yeterli kredi olmaksızın veya bu Kanunun ya da geçerli başka bir kanunun hükümlerine aykırı biçimde harcamalar yapılması, borçları tasfiye edilmesi veya ödeme emrinin verilmesi, Bu Kanunun 77. maddesinde belirtildiği şekilde iadesi gerekli ödemeler yapılması, bu Kanunun 78. ve 79. maddesi ile Genel Sübvansiyonlar Kanunu'nda belirtilen fon yatırımlarının gerekçelendirmemesi, bu Kanunun 176. maddesinde belirtilen durumlarda gerçekleşen bu Kanuna aykırı diğer eylem veya kararların tespit edilmesi halinde kamu zararı oluşur.

---

de 26 de diciembre, (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-21429, Erişim Tarihi, 3.7.2020.

Kanunda Denetçilerin[979] ve İta Amirlerinin sorumluluğu[980] özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, 176 ila 178. maddelerde maddelerde belirtilen durumlarda yasaya aykırı kararı alan veya eyleme geçenlere ek olarak, görev alan denetçiler ile ita amirlerinin söz konusu karar veya eylemin yasaya aykırılığına ilişkin yazılı gözlemini paylaşmaması halinde bu taraflar da Devlet Hazinesine veya ilgili kuruluşa zararın tazminiyle ilgili yükümlüdür.

Sorumluluğa ilişkin ayrıntılı bir düzenleme de 30/1992 sayılı ve 26 Kasım tarihli Kamu İdarelerinin Hukuki Sistemi ve Yargılama Usulü Kanunu'nda yer almaktadır[981]. Bu Kanunun 35. maddesinin (j) bendinde vatandaşların "uygun yasal hizmetinizde, hükümet ve personelin sorumlulukları talep etmek" hakları arasında sayılmıştır. Yine 41. ve 71/a maddesinde sorumluluk, 130. maddesinde disipline ilişkin sorumluluk, 139 ila 146. maddeler arası ise hükümetin, kamu idarelerinin personeli ve onun emrindekilerin sorumluluğu düzenlenmiştir.

2.8.2. Kamu Zararının Tespiti

İspanya Anayasası'nın 136. maddesine göre, Sayıştay devletin ve kamu sektörünün hesaplarını ve mali yönetimini denetlemekle görevli en üst organdır. Bu konuda doğrudan Parlamento'ya (Cortes Generales) karşı sorumludur ve Devletin genel hesaplarını incelerken ve doğrularken Parlamentonun kendisine verdiği yetkiyi kullanarak görev yapar. 1982 tarihli Sayıştay Kanunu'nda Anayasadakine benzer bir düzenleme yapılmış, ilgili kanunun 2. maddesinin (b) fıkrasında Sayıştayın görevleri

---

979 Juan Miguel Báscones Ramos, "La Responsabilidad Civil De Los Auditores", ***Auditoria Publica***, Diciembre 2010 n 52, ss. 57 – 70.

980 Antonio Arias Rodríguez, "La Responsabilidad De Los Directivos Públicos", **JUEVES,** 17 DE JULIO DE 2014, s. 1.; https://fiscalizacion.es/2014/09/12/responsabilidad-de-directivos-publicos/; Erişim Tarihi:23.05.2021.

981 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (Çevrimiçi) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318, Erişim Tarihi, 12.07.2020.

arasında "kamu fonları veya etkilerinin yönetiminden sorumlu olanların uğradıkları muhasebe yükümlülüğün kovuşturma" sayılmıştır[982]. Bu maddeden hareketle, Devletin ve kamu sektörünün hesapları Sayıştay'a gönderilir ve Sayıştay tarafından denetlenir. Sayıştay, kendi yetkilerine halel getirmeksizin, Parlamento'ya (Cortes Generales) yıllık rapor sunar ve kendi görüşüne göre ihlaller ve maruz kalınan borçlanmalar konusunda Parlamentoyu bilgilendirir. Sayıştay raporlarında kamu harcama ve gelir sisteminde ortaya çıkan ihlallerden söz edilerek kamu harcamalarının seyri açıklanır. Sayıştay tarafından hazırlanan raporlarda tespit edilen bütün yanlış uygulamalar, hatalar ve sorumluluklar ile çözüm önerileri ortaya konulurr[983]. Bu anlamda Sayıştay raporları kamu mali yönetim sistemi için yol göstericidir.

İspanya Sayıştayı[984]sadece merkezi değil aynı zamanda yerel[985] ve özerk toplulukların mali hesaplarını da denetler. Nitekim Anayasanın 153/d. maddesine göre Özerk Toplulukların organlarının mali ve bütçesel konular ile ilgili olarak denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilir[986].

Öte yandan iç denetim birimleri tarafından tespit edilen hukuka aykırı işlemlerden kaynaklanan kamu zararına yönelik bulgular nihai olarak Sayıştay tarafından karara bağlanır[987].

---

982 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, m. 2/b, (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584, Erişim Tarihi, 11.08.2015.

983 Köse, **a.g.e.,** s. 161.

984 **İspanya Sayıştayı'nda İncelemeler**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987; NAO, Tribunal de Cuentas - Spain, State Audit in the European Union, ss. 239- 249.

985 Yerel yönetimlerle ilgili kontrol ve denetim için bkz; Albert Galofré, Antonio Arias Rodriguez, Antonio Otero, Javier Gonzalo Migueláñez, Iñaki Diez, "Competencias y responsabilidades de los Directivos yerellerde públicos", ***El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local,*** 2007, ss. 312 – 376.

986 İspanya Anayasası m. 153/d.

987 Köse, **a.g.e.,** s. 48.

Mali denetim güçlü bir iç denetim sistemi üzerine kuruludur. Dolayısıyla her bir bakanlık ve kuruluşun kendi içinde ayrı bir denetim sistemi vardır. Ayrıca, Maliye ve Ekonomi Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan İç Denetim Genel Müdürlüğü (Intervención General de la Administración del Estado) etkin bir denetim sağlar[988]. Bu birimin en önemli özelliği ise diğer kurum ve kuruluşlara karşı bağımsız olmasıdır. İdarenin hesapları, bu birim tarafından inceledikten sonra sonra Sayıştay'a sunulur[989].

İspanya Sayıştayının kamu zararının tespitine yönelik çalışma sistemi şöyledir. Denetçiler tarafından yapılan denetim sonucunda sorgu ve savunmaları da içeren bir denetim raporu hazırlanarak Savcılığa gönderilir. Savcılık sorumluluğa ilişkin bulguların ciddi olduğu kanaatine varırsa dosya yargı bölümüne havale edilir. Öte yandan, sorumluluk olmasa bile denetçiler tarafından hazırlanan tüm raporlar Genel Kurulun onayına sunularak, buradan da hem Parlementoya hem de resmi gazeteye gönderilir ve böylece kamuoyu denetimi de daha etkin bir şekilde sağlanmış olur. Türkiye'dekine benzer şekilde İspanya Sayıştayının sorumluları yargılama ve hükme bağlama görevi, kamu malını, parasını ve diğer varlıklarını toplayan, denetleyen, yöneten, muhafaza eden, sevk ve kullanımından sorumlu olan kamu görevlilerince verilmesi gereken hesaplara yöneliktir.

Sayıştayın yargı bölümü Sayıştay Savcısı, denetim birimleri ve halktan gelen dilekçelerden hareketle faaliyetlerini yerine getirir. Yargı bölümünde dosya bir üye

---

988 Martín Carmen de Vicente, A. Sánchez del Águila Miguel, "Internal And External Financial Auditing In Spain: La Intervención General De La Administración Del Estado And The Tribunal De Cuentas", **Third EUROSAI Training Event: Seminar on Evaluation of Internal Control Systems**, Prague, 26-28 May 2003.; (Çevrimiçi) https://www.nku.cz/en/about-us/conferences-seminars/third-eurosai-training-event:-seminar-on-evaluation-of-internal-control-systems--prague--26-28-may-2003-id8568/; Erişim Tarihi: 23.050.2021.

989 Köse, **a.g.e.,** s. 157.

tarafından heyete rapor edilir ve varsa mevzuata aykırı ödeme ve dolayısıyla tespit edilen kamu zararı ile sorumlu arasındaki illiyet bağı hakkında karar verilir[990].

Kamu zararının tespit edilmesi halinde; Genel Bütçe Kanunu'nun 177. maddesinin birinci bölümünde a) paragrafında belirtilen halleri çin yetkili kuruluş Sayıştay'dır ve ilgili mevzuatta belirtilen kanuni usul aracılığıyla iade usulü uygulanır. Bu Kanun'un 177. maddesinin birinci bölümünde b) – f) paragraflarında belirtilen hallerde 2/1982 sayılı Sayıştay Kanunu'nun birinci bölüm 41. maddesinde belirtilen kurallara halel getirmeksizin yetkili ilgili kişinin idari davasına bakan kuruluş olacaktır.

Mevcut mevzuat uyarınca yetkili sayılan kişilerin söz konusu olduğu hallerde dosyanın açılması, yetkilinin atanması ve dosyanın karara bağlanmasından sorumlu kuruluş Devlet, diğer durumlarda Maliye Bakanı olarak belirlenmiştir.

Sosyal Güvenlik Sistemine tabii kuruluşların sorumlulukları söz konusu olduğunda, Maliye Bakanına ait yetkiler İş ve Sosyal Konular Bakanının sorumluluklarıyla örtüşmektedir.

Devlet Yasal Hizmet Birimi veya Sosyal Güvenlik Birimi raporundan sonra, ilgili kişilerin dinlenmesini takiben dosyayı nihayete erdiren karar; Devlet Hazinesinin veya ilgili kuruluşun kaynakları ve haklarına verilen zarar ve uğratılan kayıp üzerinden sorumluların belirtilen süre ve miktar tutarında tazminat ödemesini öngörür.

Söz konusu karara temyiz, bildirinin yapıldığı günün ertesi gününden itibaren iki ay içerisinde Sayıştay Mahkemesine yapılır.

---

990 Köse, **a.g.e.,** s. 160.

2.8.3. Kamu Zararının Tahsili

İspanya'da, 1999 yılından bu yana idare haksız fiil nedeniyle kamu görevlisi adına ödemiş olduğu tazminatları rücu etme hakkına sahiptir[991]. Kamu İdarelerinin Hukuki Sistemi ve Yargılama Usulü Kanunu'nun 145. maddesinde memurdan geri ödeme talebinde bulunmaya ilişkin "gerektirebilir" ifadesi düzenlenmiş iken 1999 yılında yapılan değişiklik ile " idare… resen gerektirecektir." ifadesine yer verilmiştir. Böylece rucü konusu idarenin takdir yetkisinden çıkarılarak bağlı yetki haline gelmiştir.

Yanlış ödemenin sebebi olan taraf, halihazırda var olan düzenlemelere göre, ya da özel bir hükmün bulunmaması halinde Hazine ve Kamu İdaresi Bakanlığı veya sosyal güvenlik bağlamında İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın düzenlemeleri uyarınca yanlış ödemenin iadesi için derhal gerekli düzenlemeleri yapacaktır. Yanlış ödemelerin iadesi, bu ödemeyi geçersiz kılan sebebe bağlı olarak, 30/1992 sayılı ve 26 Kasım tarihli Kamu İdarelerinin Hukuki Sistemi ve Yargılama Usulü Kanunu'nun geçersiz veya iptal edilebilir eylemler hükmü uyarınca veya farklı ödemelerin iadesine ilişkin özel hükümler uyarınca yeniden gözden geçirilecektir.

Yükümlülük dosyasında belirtilen hasarlar Devlet Hazinesi veya ilgili kuruluşun hakları çerçevesinde olacaktır. Bu haklar Genel Bütçe Kanunu'nun birinci kısmının 10. maddesinde belirtilen sisteme tabiidir ve telafisi ivedilikle yapılmalıdır. Devlet Hazinesi veya ilgili kuruluş bu Kanunun 17. maddesinde öngörülen faiz tutarını zararın verildiği ilk günden itibaren kaynak veya haklarına gelen zimmet, zarar ve kayıplar için talep etme hakkına sahiptir. Doğrudan yükümlünün

---

991 Pablo Salvador Coderch, Carlos Ignacio Gómez Ligüerre, Juan Antonio Ruiz García, Antoni Rubí Puig, José Piñeiro Salguero, **Vicarious Liability and Liability for the Actions of Others I**, InDret 03/2002, Barcelona, June 2002, s. 14. ss. 1 – 18.; (Çevrimiçi) https://indret.com/wp-content/uploads/2007/05/079_en.pdf ; Erişim Tarihi:21.05.2021.

yükümlülüklerini yerine getirememesi halinde dolaylı yükümlülerin ödemesi gereken faiz, ödemeyi yapmaları gereken gün esas alınarak hesaplanır.

Devlet Hazinesi tarafından alınan ödemelerin, ödemenin belirtilen koşullarda yapılmaması veya yasalara uygunluğunu doğru bir şekilde gerekçelendirememesi durumunda iadesi gerektiğinde yukarıdaki paragrafta belirtildiği şekilde değerlendirilecektir.

Öte yandan Genel Bütçe Kanunu'nun 25. maddesine göre özel kanunlardaki ayrıksı düzenlemeler hariç olmak üzere genel zamanaşımı (régimen de prescripción) dört yıl olarak belirlenmiştir. Yine zamanaşımını kesen ve durduran haller için ise Medeni Kanun hükümlerine atıf yapılmıştır[992].

2.9. İtalya

2.9.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

İtalya'da kamu zararına karşılık "danno pubblico" kavramı kullanılmaktadır[993]. Öte yandan, İtalya Sayıştayı (Corte dei conti)'nın hesap denetimi ve yargı yetkisinin düzenlendiği Kanun'da[994] zarar kavramı kullanılmaktadır.

İtalya Anayasası'nın 28. maddesinde Devletin ve kamu görevlilerinin sorumluluğu düzenlenmiştir. Maddeye göre; "Devlet ve kamu kuruluşlarındaki

---

992 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Artículo 25; (Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614, Erişim Tarihi, 11.07.2020.

993 Vito Tenero, **La Nuova Corte Dei Conti: Responsabilità, Pensioni, Controlli, Giuffrè**, Milano 2008, s. 31; Carlo A. De Bellis, **Danno Pubblico E Potere Discrezionale**, Bari : Cacucci 1999, s. 468; Pelino Santoro**, Manuale Di Contabilità Pubblica E Finanza Pubblica**, San Marino 2010, s. 536; Giuseppe Crucitta, Rosa Francaviglia, Brevi Note In Tema Di Illecito Erariale, Pubblicato in saggi il, 07/12/2006, s. 2; Corte dei conti Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, Inaugurazione Anno Giudiziario 20 febbraio 2014, s. 15; (Çevrimiçi), http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_giurisdizione/veneto/Inaugurazione_anno_giudiziario_2014_buscema.pdf. Erişim Tarihi, 08.70.2020.

994 İtalya Sayıştayı, Law 14th January 1994, No. 20, m. 1.

memurlar hak ihlali eylemleri için, ceza kanunu, medeni ve idari kanunlara göre doğrudan doğruya sorumlu tutulur. Böyle durumlarda Devlet ve kamu kuruluşları da hukuki sorumluluk kapsamına girer."[995] Yine Anayasanın 100/1. maddesinde Sayıştay düzenlenmiş ve Sayıştayın, hükümetin işlemleri üzerinde bunların kanuna uygunluğu bakımından önceden ve Devlet bütçesinin uygulanması konusunda sonradan denetim görevi yapacağı, kanunda gösterilen durumlar ve şekillerde, Devletten düzenli bütçe yardımı alan kurumların mali yönetiminin denetimine katılacağı, gerçekleştirilen denetim sonucunu doğrudan Parlamento'ya sunacağı ifade edilmiştir. Anayasanın 102/4. maddesinde; Sayıştay'a Devlet muhasebesi ve kanunun belirlediği diğer konularda yargılama yetkisi verilmiştir. Anayasanın 111/5.maddesinde ise; Sayıştay kararlarına karşı Yargıtay'a başvurunun sadece yargısal sebeplerle yapılabileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler mali denetim yapan İtalya Sayıştayı'nın etkinliğini sağlamada son derece önemlidir.

İtalya'da yerel yönetimlerin muhasebe ve finans ilkeleri ile uygulanacak bütçe kuralları 25 Şubat 1995 tarihli 77 sayılı Kanun (77 Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) ile düzenlenmiştir[996]. Buna göre 53. maddede saymanın sorumluluğu, 74. maddede muhasebeci ve görevleri yer aldığı gibi aynı zamanda yerel yönetimlerin idari ve mali denetimi için kurulması gereken bir iç denetim kurulunun varlığı şart koşulmuştur.

İtalya'da kamu görevlilerinin mali sorumluluğu için kasıt ve ağır ihmalden kaynaklanan zararlar esas alınmaktadır[997].

---

995 İtalya Anayasası, m. 28, Resmi Gazete, 27 Aralık 1947, no. 298.

996 (Çevrimiçi), http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/dlvo77-95.htm, Erişim Tarihi, 07.07.2020.

997 İtalya Sayıştay Kanunu, m. 1.

2.9.2. Kamu Zararının Tespiti

İtalya'da mali denetim, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı bünyesinde Genel Muhasebe Ofisi (RGS) tarafından yerine getirilmektedir.

İtalya Sayıştayı Corte dei Conti, hem mali hem de idari mahkeme niteliğinde olup, benzerlerine göre daha geniş kontrol ve denetim yetkisine sahip olduğu görülmektedir[998]. İtalya'da bir kamu görevlisine kanunen hakettiği miktardan fazla ödeme yapılması halinde, bu durumun idarece tespiti üzerine geri ödenmesinin istenilmesi süreci başlatılır. Bu aşamada ilgili kamu görevlisi tarafından işlemin iptali istemiyle açılan davalarda mahkemenin vermiş olduğu ret kararları kesindir[999].

İtalya'da, Corte dei Conti, devlet parasının kullanılmasından sorumlu olan bütün memurların mali hesaplarını kontrol eder. Memur tarafından Devlet veya diğer kamu kuruluşlarına verilen zararlardan ekonomik sorumluluğunu ilgilendiren hususları ortaya koyar[1000].

Yerel yönetimlerde ise durum biraz farklıdır. Yerel yönetimlerin hesapları, Consigli di prefettura tarafından incelenir ve onaylanır. Ancak burada ortaya çıkan sonuçlara ve uyuşmazlıklara karşı da yine Corte dei Conti'ye başvuru yapılabilir[1001].

Corte dei Conti'nin görevleri[1002] arasında devlet fonlarından yapılan ödemelerin bütçeye uygun olup olmadığını denetlemek vardır. Yine devlet

---

998 Chapman, **a.g.e.,** s. 253.

999 Chapman, **a.g.e.,** s. 254.

1000 Corte Dei Conti, (Çevrimiçi) http://www.corteconti.it/english_corner/about_us/; http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/english_version/Law_14_january_1994_no_20.pdf, Erişim Tarihi: 15.05.2021.

1001 Chapman, **a.g.e.,** s. 255.

1002 Corte dei Conti'nin görevleri ve faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi için A., Ortano, **In Rivista Della Corti Dei Conti,** 1949; (Çevrimiçi), https://publons.com/journal/660707/rivista-della-corte-dei-conti/, Erişim Tarihi:23.05.2021. Giovanni Amatucci, **Corte dei Conti, Riv**. C.C., 1953.

alacaklarının tam ve eksiksiz tahsil edilip edilmediği Corte dei Conti tarafından kontrol edilir. Diğer ülkelerde olduğu gibi kamu kurumlarının hesaplarında yapılan denetim sonucunda hesapların birbirini tutmaması halinde sorumlu kamu görevlisini tespit eder ve kişisel kusurları nedeniyle usulsüz harcama veya para kaybına sebep olan kamu görevlisinden bunların tazminini isteyebilir[1003].

İtalya Sayıştay Kanunu'na göre, zamanaşımı süresi 5 yıl olarak düzenlenmiştir[1004].

2.10. Kanada

2.10.1. Kamu Zararı ve Hukuki Dayanakları

Kanada'da kamu zararının karşılığı olarak "losses of public money" kavramı kullanılmaktadır[1005]. Kanada'da mali yönetimini temelin iç hukuktaki 5018 sayılı Kanuna benzer Finansal Yönetim Kanunu (RSC, 1985, s. F-11, Financial Administration Act) oluşturmaktadır. Bu kanunda, kamu parası, kamu görevlisi, kamu malı ve mali sorumluluk gibi kavramlar tanımlanmıştır.

Finansal Yönetim Kanunu (FAA) ve Yönetmelikler bazı mali yetki ve görevleri ile Hükümet içinde belirli kişilerin ve diğer belirlenmiş pozisyonlardakilerin ücret, yetki ve görevlerini tanımlar. Böylece sağlam mali yönetimi sağlayarak denetimi kolaylaştırmak ve kaynakların kullanımını optimize etmek için çaba gösterilir. Bu düzenlemelerde yer alan tanımlar ve terimler, mali yönetimde görev alacak heyeti ve atama koşullarını açıklar. Ayrıca Finansal Yönetim Kanunu (FAA) kamu görevlilerinin çalışmalarını yönlendirir ve Kanada Hükümeti

---

1003 Chapman, **a.g.e.,** s. 255.

1004 İtalya Sayıştay Kanunu, m. 1/2.

1005 **Public Accounts Of Canada 2001-2002**, Volume II, Part II, Sectıon 3, s. 1.; (Çevrimiçi) https://www.gov.nl.ca/fin/files/publications-volumeii-2001-02.pdf, Erişim Tarihi:15.7.2020.

dahilinde mali yönetimi için yasal çerçevenin temelini sağlar. FAA altında Hazine Kurulu kamu kaynaklarının basiretli ve etkili kullanımına ilişkin finansal yönetim konularında yetkiye sahiptir. Finansal yönetim, tüm yönetimin ayrılmaz bir öğesidir ve mali uzmanlar onların yardımcısı ve bölüm desteklemede önemli bir role sahiptir. Mali Yönetim Sektörü (FMS) finansal yönetim, denetiminin güçlendirilmesi ve Kanada Hükümeti içinde raporlama Mali İşler Genel (OCG) Ofisinin bağlılığını destekleyen bir başrol oynar[1006].Buradaki düzenlemeler Mali Yönetimi El Kitabı Politikası[1007] için bir temel oluşturur[1008].

Sorumululuğa ilişkin hususlar Federal Sorumluluk Kanunu *(*Federal Accountability Act) ve Finansal Yönetim Kanunu'nda düzenlenmiş olup, özellikle Finansal Yönetim Kanunu (FAA)'nın 76 ila 82 maddeleri arasında doğrudan kamu görevlilerinin mali sorumluluğu düzenlenmiştir[1009].

Kamu zararı, kamu parasının kaybı; yetkisi olmadan yapılan ödemeler; ayrıcalıklı bilgilerin izinsiz kullanılması nedeniyle ortaya çıkan zarar; finansal varlıkların kaybı; hükümet varlıklarının izinsiz kullanımı ya da kamuya ait varlıklarda meydana gelen maddi kayıp veya hasar şeklinde ortaya çıkabilir[1010].

Herhangi bir kişi, kamu parasını alarak veya tahsil ederek bu parayı kötüye kullanarak veya geri ödemeyerek idareye zarar vermesi durumunda, bu kişi paranın toplam miktarından sorumlu olur[1011].

1006 (Çevrimiçi) www.tbs-sct.gc.ca/fm-gf/index-eng.asp, Erişim Tarihi:15.07.2020.

1007 Financial Administration Manual, (Çevrimiçi) http://www.fin.gov.nt.ca/FAM., Erişim Tarihi:15.07.2020.

1008 Çevrimiçi) http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/1800/1801. Erişim Tarihi:15.07.2020.

1009 Ayrıntılı bilgi için bkz; Çevrimiçi) http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf. Erişim Tarihi:15.07.2020.

1010 Çevrimiçi) http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101. Erişim Tarihi:15.07.2020.

1011 FAA, m. 78 Çevrimiçi); http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101. Erişim Tarihi:15.07.2020.

Kamu zararına sebep olunması halinde ve bu durumun ceza hukuku açısından suç teşkil eden hallerden birisinin varlığında ceza hukuku açısından yaptırım uygulanabilir. Nitekim Finansal Yönetim Kanunu (FAA)'nın 80. maddesine göre;

> "*kamu parasının tahsilatı, yönetimi veya kullanımına ilişkin görevlerde bulunan veya herhangi bir dairede çalışan her kişi veya her memur aşağıdaki hallerde suçlu bulunur ve beş bin doları geçmeyen para ve beş yılı aşmayan hapis cezası alabilir. Kanun tarafından öngörülenler dışında herhangi bir resmi görevi ihlal etmesi durumunda bir tazminat öder veya ceza alır, idareyi dolandıran kişi ile bir komplo veya gizli anlaşma içerisine girmesi veya idareyi dolandırmak için herhangi bir kişiye bir fırsat vermesi halinde, başka bir kişi tarafından yapılacak herhangi bir hukuk ihlaline izin vermesi durumunda, herhangi bir deftere kasten bir yanlış kayıt giriş yapması veya herhangi bir sahte belgeyi kasten imzalaması veya başka bir memurun işi olan para iadesini kendisinin yapması veya bir belge veya defter kaydını başka birine yaptırması halinde, yasaya veya yönetmeliklere veya Kanada'nın maliye ile ilgili yasalarına aykırı bilgilere sahip olması ve bunu kullanması veya bu Kanun veya yönetmelikler veya Kanada'da gelirlerle ilgili herhangi bir kanun kapsamında idareye karşı herhangi bir kişi tarafından işlenen dolandırıcılık suçuna karışması, üst rütbeli bir memura yazılı olarak bilgi ve rapor vermemesi halinde, veya kanunları ihlal ederek veya kanunlara aykırı bir şekilde kişileri uzlaştırmak veya parasal konularda anlaşmalarını sağlamak (aracılık yapmak) için doğrudan veya dolaylı olarak yasadışı ödeme (para) veya hediye veya başka bir değerli şey almaya çalışması veya bunları talep ederek kabul etmesi halinde*"[1012],

hapis cezası öngörülmüştür.

Öte yandan idareye karşı dolandırıcılık ayrıca düzenlenmiştir. FAA'nın 80/2. maddesine göre; "Kamu parasının tahsilatı, yönetimi veya kullanımına ilişkin görevlerde bulunan veya herhangi bir dairede çalışan her kişi veya her memur, aldatma, yalan veya diğer hileli araçlarla herhangi bir para, menkul kıymetler, mal veya hizmetle ilgili idareyi dolandırırsa suçlanabilir ve mahkumiyet alabilir.

Yine Kanun'da rüşvet teklifi veya kabulü ile ilgili durumlar da özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

> "*Kamu parasının tahsilatı, yönetimi veya kullanımına ilişkin görevlerde bulunan veya herhangi bir dairede çalışan her kişi veya her memura rüşvet vaadeden, rüşvet teklif eden veya rüşvet veren her kişi;askıda (beklemede) olan herhangi bir sorun veya meseleye ilişkin memurun kararını etkilediği gerekçesiyle suçludur ve mahkumiyet alabilir veya yorum yaparak kişi veya memurun kararını etkilediği, gelir üzerinden sahtekarlık yapan kişiye yardım veya suç ortaklığı yaptığı, sahtekarlığa göz yumduğu, böyle bir dolandırıcılığa izin (fırsat) verip zemin hazırladığı gerekçesiyle suçludur ve mahkumiyet alabilir veya bu kişi rüşveti kabul ettiği veya herhangi bir tür rüşvet aldığı gerekçesiyle suçludur ve mahkumiyet*

[1012] (Çevrimiçi)FAA, m. 80; http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101. Erişim Tarihi:15.07.2020.

alabilir.Bu kişiye kabul edilen veya teklif edilen rüşvet miktarının üç katını geçmeyen bir para cezası veya beş yılı geçmeyen hapis cezası verilebilir."[1013]

2.10.2. Kamu Zararının Tahsili

Kamu zararının nasıl tahsil edileceği yine FAA'da düzenlenmiştir. Finansal Yönetim Kanunu (FAA)'nın 76.maddesine göre; kamu parasını ödemeyen kişilere ihtar gönderilmesi gerekir. Şöyle ki, ilgili Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığı haklı gerekçelerle herhangi bir kişinin; kamu adına para aldığı veya bu parayı usulünce ödemediği, idareye karşı sorumluluk taşıyan bir kişi adına para aldığı ve bu para için usulünce bir açıklama yapmadığı veya herhangi bir amaç için kamu parasını aldığı ve bu parayı usulünce kullanmadığı kanaatinde ise, ilgili Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığı (davada olduğu gibi) bu kişiye veya bu kişinin ölümü halinde kişinin vekiline bir ihtar göndertebilir. İlgili kişi adına gönderilen ihtarda, bu kişinin verilen belli bir süre içerisinde parayı usulüne uygun şekilde ödemesi, bu para için usulünce açıklama yapması, harcama yapmışsa gider belgelerini (fiş, fatura, makbuz) İlgili Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığına (davada olduğu gibi) göndermesi talep edilir.

Eğer kendisine ihtar gönderilen kişi ihtara uymazsa ilgili Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığı (davalarda olduğu gibi), idare ve sözkonusu kişi arasında kullanılan veya açıklaması yapılmamış ödenmeyen para miktarını gösteren bir hesap çıkartacaktır ve ilgili Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığının belirttiği tarihten itibaren bu para miktarının tamamına veya bir kısmına faiz uygulayabilecektir; uygulanacak faiz oranı bu Kanunun Alt-bölüm 155.1(1)'e göre belirlenecektir. Öte yandan, bu süreçte paranın geri alınmasına dair tüm işlemlerde kullanılan, ilgili Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığı tarafından açıklanan ve onaylanan hesap dokümanının bir nüshası, (faiziyle birlikte vadesi geldiğinde idareye ödenecek olan) para miktarının hesapta belirtildiğinin bir kanıtıdır; bu hesap dokümanında İlgili

---

[1013] (Çevrimiçi)FAA, m. 81; http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101. Erişim Tarihi:15.07.2020.

Bakanlık ve İcra Dairesi Başkanlığına veya ilgili kuruma (devlet dairesine) ait bir imza bulunmaz[1014].

Kamu zararının tazmininde zararın aslı ve faizi vadeli olarak da ödenebilir. Kamuya ait olan parayı alan ve bu parayı ödemeyi reddeden veya zamanı geldiğinde ilgili kişiye bu parayı ödemeyerek ihmalkarlık yapan bir kişinin yaptığı yazılı bildirimi veya itirafı veya bu kişiye ait muhasebe kayıtları veya gelirin tahsilatı veya yönetimi ile görevlendirilmiş bir kişinin (memurun) ofisindeki hesap kayıtları veya hesap defterindeki kanıtlarla ortaya çıkabilir. Söz konusu bu kişiden alınan bir yeminli ifade aksine bir kanıt yoksa kanıt olarak kabul edilir[1015].

2.11. Portekiz[1016]

2.11.1. Kamu Zararı Kavamı ve Hukuki Dayanakları

Portekiz Anasasası'nın "Kamu kurumlarının sorumluluğu" başlıklı 22. maddesinde[1017] "Makam sahipleri, personel ve görevlileriyle birlikte, Devlet ve diğer tüm kamu organları, hakların, özgürlüklerin ve teminatların ihlali veya diğerlerine verdikleri zararla sonuçlanan, görevleri sırasında yaptıkları fiiller veya ihmallerden hukuken sorumludurlar. " hükmü yer almaktadır. Yine Anayasanın 29/6. maddesinde "Haksız yere mahkûm edilen vatandaşlar, mahkûmiyetlerinin gözden geçirilmesi ve uğradıkları zarar için, kanunun öngördüğü şekilde tazmin edilme hakkına sahiptir." hükmü yer almıştır. Bu hükümler ile kamu idarelerinin sorumlulukları anayasada düzenlenmiştir.

1014 FAA, m. 77;(Çevrimiçi) http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101. Erişim Tarihi:15.07.2020.

1015 FAA, m. 77;(Çevrimiçi) http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101. Erişim Tarihi:15.07.2020.

1016 Bu bölümde Sayıştay Organizasyonu ve İşleyişi Hakkında Kanunun çevirisinden yararlanılmıştır.

1017 Portekiz Cumhuriyeti Anayasası, m. 22, s. 450. ; https://silo.tips/queue/portekz-cumhuryet-anayasasi?&queue_id=-1&v=1621003110&u=MTk1LjE1NS4xNzEuNzg=; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

Kamu zararına karşılık olarak "improper payments" kavramı kullanılmaktadır[1018].

Sayıştay Organizasyonu ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 59. maddesinin 1. fıkrasına göre; borçların, para ve kamusal varlıkların zimmete geçirilmesi ve yersiz ödemelerin yapılması durumunda sorumlu taraftan işlenen fiil nedeniyle ortaya çıkan zararın ödenmesi istenebilir. Bu talep ilgili tarafın aynı eylem nedeniyle ortaya çıkabilecek ceza ve disiplin hukuku yönünden sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Öte yandan, Kanunun 59. maddesinin 2. fıkrasında borç kavramı tanımlanmış olup; borç, (kaybolma fiiline neden olan kişi veya kurumun bu yöndeki eylemine bakılmaksızın) devletin veya herhangi bir başka kamusal varlığın sahip olduğu para ve malvarlığının ortadan kaybolması, yitirilmesidir[1019]. Borç; paranın veya kamusal varlığın zimmete geçirilmesi, paranın veya kamusal varlığın herhangi bir ajanın gönüllü eylemi ile ortaya çıkar. İfa etmekle yükümlü olduğu görevi sırasında herhangi bir kamu görevlisinin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamusal görevi yerine getirirken gözetim ve denetimindeki kamu mal varlığı veya paranın gönüllü olarak ortadan kaybolmasıdır. Bize göre, burada ifade edilen gönüllük Türk hukukunda kast kavramında yer alan bilme ve sonucu isteme anlamında kullanılmıştır.

Öte yandan, hazineye zarar veren bütün yasal olmayan ödemeler kamu zararı (improper payments) olarak kabul edilir. Bu tür ödemeler kamu görevlilerinin kamu görevini belirli yetkiyi kullanırken meydana gelebileceği gibi bir görevin ifası sırasında da ortaya çıkabilir.

1018 **Tribunal de Contas**, Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, LISBOA 2008, Article 59, s. 51; Diğer yasal düzenlemeler ise 31 Mayıs Tarihli 65/96 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2 Kasım Tarihli 440/99 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

1019 (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

Mali kuralların ihlali durumunda idare herhangi bir şekilde tazminat ödemek durumunda kalırsa; (ihale kanunu'nun ihlali de dahil olmak üzere) mahkeme sorumlu tarafları ortaya çıkan zararın ödenmesi konusunda karar verebilir[1020].

2.11.2. Zararın Kapsamı

Kamu mali faaliyet kontrolü ve denetimi, iç kontrol eylemleri adı altında idare tarafından icra edilir. Ayrıca kamu zararının tespiti Portekiz Sayıştayı tarafından da yapılır. Yapısal ve operasyonel düzeyde, Tribunal de Contas (Sayıştay) daha kesin bir mahkeme veya finansal mahkemedir[1021].

Zarar, ilgili hesaplardan kaynaklanan temerrüt faizini de içerir. Temerrüt faizi vergi borcu sistemine uygun olarak hesaplanır. Bu hesaplamada esas alınacak tarih, suçun ortaya çıktığı andan itibaren, eğer böyle bir tarih belirlenemiyorsa ilgili kamu zararına neden olan emrin verildiği en son günden itibaren hesaplama yapılır[1022].

Hukuk kurallarını ihlal eden her türlü izin verme veya yaptırım (dolandırıcılık veya açık kusuru da içerir), gelirin toplanması veya dağıtımı durumunda Mahkeme sorumlu olan süjeyi Devletin veya kamusal varlıkların yoksun kaldığı gelirlerin ödenmesine hükmedebilir[1023].

1020 Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, Volume 59/5; (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

1021 Tribunal de Contas (Court of Auditors), The Tribunal De Contas (Court Of Audıtors) Today, s. 3.

1022 Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, Volume 59/6; (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

1023 Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, Volume 60.; (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

Sorumluluk doğrudan olabileceği gibi iştirak halinde de olabilir. Doğrudan sorumluluk kamu görevlilerine aittir. İştirak halinde sorumluluk ise hükümet üyeleri, idareciler, idari ve finansal yönetimden sorumlu müdür ve yönetim kurulu üyeleri ve eş değerleri, hizmetler için gelir toplayanlar, örgütler ve Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olan diğer kişiler için de geçerlidir.

Öte yandan, birden fazla kamu görevlisinin ortak sorumluluğundan söz edilebilir. Eğer mali anlamda birden fazla sorumlu kişi varsa bir önceki maddedeki mali sorumluluğu anlamında onların sorumluluğu ortak bir şekilde taşınır. Taraflardan bir tanesinin rücu edilmesi gereken rakamı veya tutarı ödemesi durumunda hukuki süreç durur veya ortadan kalkar, temyiz hakkı ise saklı kalır[1024].

Sayıştay fiilin derecesini ilgili olayın koşullarına bağlı olarak belirler. Bu belirlemeyi yaparken sorumlu kişilerin sahip oldukları pozisyon veya icra ettikleri görevi, kamu zararına konu kamusal para veya fonun miktarını, muhtemel mahkeme kararnının uygulanabilirliğini, hizmet bağlamında insan ve maddi kaynaklar bakımından sahip olan yeterliliği dikkate alır.

İhmal doğrulandığında, mahkeme kamu zararına neden olan şahsın sorumluluğunu azaltabilir veya ortadan kaldırabilir bunu yaparken de kararında azaltma veya ortadan kaldırmanın gerekçesini ortaya koyar.

2.11.3. İdari Yaptırımlar

Sayıştay bazı hallerde kamu görevlilerine para cezası da verebilir. Bu hususlar Kanunun 65.maddesinde ayrıntılı olarak ve bentler halinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre;

[1024] Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, Volume 63.; (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

a-Hazineye borçlu olunan gelirin tespitinde uyuşmazlık olduğunda, aynı gelirin toplanması veya dağıtımı konusunda;

b- bütçenin detaylandırılması ve uygulanması ile ilgili kuralların ihlali durumunda;

c- hukuken gerekli olan indirimlerin yapılmaması veya gerektiği gibi uygulanmaması durumunda;

d– bütçe, hazine ve varlıkların idaresi ve kontrolüne ilişkin yasal normların veya düzenlemelerin ihlali durumunda;

e– Daha önce hukuk tarafından öngörülemeyen koşullarda hesaptan avans verilmesi durumunda;

f – kamu kredilerinin hukuk tarafından öngörülmeyen şekilde kullanılması ve borçlanma kapasite limitinin aşılması halinde;

g- kamusal harcamaları finanse etmek için hazine operasyonuna aktarılan fonların uygunsuz kullanımı halinde;

h- yasal olarak gerekli olduğu halde ön kabul gerektiren sözleşmeler için doğrudan uygulanması veya bu tür sözleşmeler için hiç onay alınmaması halinde;

ı- paranın veya kamu kaynaklarının tahsis amacının dışında kullanılması halinde;

j- tekraren ve haksız bir şekilde mahkeme emir ve tavsiyelerine uyulmaması halinde ;,

l- kamu görevlilerinin atanması konusunda yasal ve düzenleyici kuralların ihlali halinde; para cezası tutarı minimum 15 UC maksimum 150 UC olur.

Eğer sorumlu olan kamu görevlisi para cezasını mahkeme ceza hakkında karar vermeden önce ödemek isterse minimum tutar üzerinden öder[1025].

Para cezasına konu olan suçun hile ile işlendiği tespit edilirse minimum limit maksimumun üçte biri olur. Eğer suç ihmal ile işlenmiş ise maksimum limit öngörülenin yarısı olur. Para cezasının uygulanması kamu zararı ile ilgili sorumluluğu ortadan kaldırmaz. Eğer mahkeme sorumlu kişilerin hile ile suçlu olduklarına karar vermezse rücuyu ikinci ve üçüncü maddelerdeki en düşük seviyelere indirebilir.

Yine kamu görevlisinin mali sorumluluğunun yanında idari müeyyidelerden de söz edilebilir. Buna göre, Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olan kamu görevlilerinin haklı bir nedene dayanmadan hukuken teslim edilmesi gereken kümanları zamanında teslim etmedikleri, haklı bir nedene dayanmadan istenen bilginin verilmediği, haklı bir nedene dayanmadan ifade verilmediğii veya ifadeye gelinmediği, haklı bir nedene dayanmadan mahkeme ile işbirliğine gidilmediği, ön koşuldan önce gerçekleştirilmesi gereken eylem veya sözleşmelerde yasal sürelere uyulmadığı, dava sürecinde mahkemenin kararlarında veya raporlarında hataya neden olabilecek yeni unsurlar ortaya çıkmasına sebep olunduğu (mahkemeyi yanlış yönlendimede bulunulması hallerinin varlığı tespit edilirse yine para cezası verilebilir) hallerde para cezası miktarları 5 – 40 UC arasında değişir. Eğer işlenen suç ihmal nedeniyle çıkmış ise maksimum limit yarıya indirilir[1026].

Sayıştay verdiği cezaları belirlerken; gerçeklerin ve sonuçlarının ne kadar ciddi olduğu, suçun derecesi, kamusal fonlara verilen gerçek ve muhtemel zararın büyüklüğü, sorumlu kişilerin idari hiyerarşideki yeri, ekonomik pozisyonu, geçmiş

1025 (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf, page, 54-55.

1026 Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, Volume 66.; (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

kayıtları ve muhtemel mahkeme kararlarına ne kadar uyum sağlayabileceği, (ölçülülük ilkesi) gibi ilkeleri göz önünde bulundurur.

2.11.4. Sorumluluğu Ortadan Kaldıran Haller ve Zamanaşımı

Sayıştay Kanunu'nda işlenen mali finansal suçlarla ilgili sorumululuğu ortadan kaldıran haller de düzenlenmiştir. Eğer yeterince delil yoksa, suçu işleyen kişinin ihmalinin ötesinde bir hatanın olmadığı durumda diğer bir ifadeyle kasıt yoksa, teftiş sürecinde ortaya çıkan düzensizlik veya uygunsuzluk hakkında daha önce gerek iç denetim gerekse Sayıştay tarafından bir uyarıda bulunulmamış ise, Sayıştay veya iç denetim birimi fiilin ilk defa işlendiğine kanaatine varmış ise sorumluluk atfedilemez.

Kamu görevlisinin sorumluluğu, rücuya ilişkin ödeme emri çıkarılması ve ödemenin yapılması halinde sorumlu kişinin ölümü, af, ödemenin yapılması, Kanun'un 65/7. fıkrasındaki sorumluluktan istisna tutulması halinde ortadan kalkar[1027].

Kamu görevlilerinin mali sorumluluğunun ortadan kalkması için öngörülen zamanaşımı süresi 10 yıl olup yaptırımsal sorumluluk için bu süre 5 yıldır. Zamanaşımı başlangıcı işlenen suçun tarihinden itibaren başlatılır veya bunun başlangıcı tespit edilemiyorsa, sorumluluk atfedilecek kurumun birimin yönetim kurulu üyelerinin son görev tarihinden itibaren hesaplanır. Öte yandan zamanaşımı süresi mali hesaplarmahkemeye intikal ettiğinde veya denetim başladığı tarih ile sorumlunun ifadesinin alındığı tarih arasında kesilir. Ancak bu kesinti süresi herhalde iki yılı geçemez.

[1027] Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, Volume 65/7.; (Çevrimiçi) https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf; Erişim Tarihi: 15.05.2021.

SONUÇ

Kamu zararının, kusur, kasıt ve ihmal gibi kavramları içinde barındırması nedeniyle haksız fiilden hareketle özel hukuka (borçlar hukukuna) ait bir kavram olduğu ileri sürülmekte ise de; kavramın objesinin kamu görevlisi olması, kamu zararının tespitinden tahsil aşamasına kadar geçen süreçte idare hukukuna ait kurallarının uygulanması, kamu zararını tespit edecek kurum ve organların idare içerisinde yer almış olması, hizmet kusuruna ilişkin ilke ve esasların idari yargıda daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturulması gibi hususlar bir arada değerlendirildiğinde; kavramın aslında özel hukuka ait ilke ve esaslarla donatılmış idare hukukuna kazandırılmış "sui generis" bir kavram olduğu söylenebilir.

Kavramın ortaya çıkışı ile birlikte kamu görevlileri için uygulanan sorumluluk sistemi değişikliğe uğramıştır. Mülga 1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde kullanılan "devlet zararı", "hazine zararı" gibi kavramlar "kusursuz sorumluluk ilkesi" çerçevesinde ele alınmakta iken; kamu zararı ile birlikte bu ilke terkedilmiş yerini kamu görevlilerinin kişisel kusurundan kaynaklanan ve devlete vermiş oldukları zarardan sorumlu tutulmalarını içeren "kusur sorumluluğu"na bırakmıştır. Böylece, kusur prensibinin asıl olduğu, kusurlu davranıştan doğan bir kamu zararı varsa bu zararın meydana gelmesinde kusuru olan personelin tespiti yapılarak sorumluluğun uygun illiyet bağı çerçevesinde ele alınmasının yolu açılmıştır.

Kamu zararının düzenlendiği 5018 sayılı Kanun ile "devlet zararı", "hazine zararı" gibi kavramların yer aldığı mülga 1050 sayılı Kanun zararın kaynağı ve sorumluluk esas alınarak karşılaştırıldığında, 1050 sayılı Kanunun 22. maddesinde yer alan mali sorumluluk kavramının 5018 sayılı Kanunda karşılığını bulduğunu söylemek zordur. Mülga 1050 sayılı Kanunun kusursuz sorumluluk anlayışı çerçevesinde saymanın, harcama/ödeme sürecinin her aşamasından sorumlu tutulması yetki - sorumluluk dengesi(sizliği)nin sağlanmasına hizmet ettiğinden 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemde yetki - sorumluluk dengesinin kurulmasına

özen gösterilmiş; harcama sürecinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ortaya konulmaya çalışılmıştır. Böylece sorumluluk kamu kaynağını kullanan ve (harcamayı) gerçekleştiren kişilere bırakılmıştır. Ancak 5018 sayılı Kanunda aslında mali sorumluluk değil, ağırlıklı olarak idari sorumluluk tanımlanmış ve spesifik anlamda mali açıdan kim ya da kimlerin sorumlu olduğu açıkça belirtilmemiştir. Bu açıdan bakıldığında, kamu mali yönetim sisteminde köklü bir değişikliğin miladı olarak gösterilen 5018 sayılı Kanunun iddia edildiği kadar geniş kapsamlı ve dönüşüm sağladığı söylenemez. Dolayısıyla; 5018 sayılı Kanun asıl olarak mali sorumluluğun niteliği, nasıl çalışacağı ve kimin tarafından belirleneceğini açık ve net olarak ortaya koyamamaktadır. Sorumluluk mekanizmaları arasında önemli yer tutan mali sorumluluğun Kanunda yeterli bir biçimde düzenlenmediği ve bunun uygulamada sorunlara yol açacağı konusunda kaygılar bulunmaktadır.

Kamu zararının tanımının yer aldığı 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde, kamu zararının faili öncelikle kamu görevlisidir. Ancak bu sınırlandırma özellikle Sayıştay yargısının ilgililer/sorumlular nezdinde sorumluluğu yargı yoluyla tespit etme olanağını ortadan kaldırmış, sorumluluk konusunda salt kamu görevlilerine odaklanma sürecine girilmiştir.

Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler ışığında konuya özgü öneriler aşağıda sunulmuştur.

1- Kavramın tanımında, kusur ve kusurun alt bileşenleri olan kasıt ve ihmal bir arada verilmiştir. Bu kavramlardan sadece kusurun kullanılması veya kusur kavramı yerine kasıt ve ihmal kavramlarının kullanılması hukuki nitelendirme açısından daha doğru olacaktır.

2- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında kamu görevlilerine atfedilemeyen sorumluluklar nedeniyle idarece ödenen tazminatların kamu zararı kapsamında değerlendirilmesi ve tanımda bu konuya ilişkin hususların yer almasında yarar vardır. Böylece kavramın daha doğru tanımlanması bakımından akılcı bir adım olacaktır.

3- Kamu zararının tanımının yapıldığı 5018 sayılı Kanunun 71. maddesinde kamu zararının belirlenmesine esas alınacak haller düzenlenmiştir. Aynı maddenin uygulanmasına yönelik hazırlanan yönetmelikte ise kanunda yer alan hallerin dışında ek unsurlar bulunmaktadır. Dolayısıyla yönetmelikte düzenlenen hususların Kanuna işlenme ihtiyacı vardır. Ayrıca Danıştay tarafından, kavram ortaya konulurken 5018 sayılı Kanunda ve bu Kanunun uygulanması amacıyla çıkarılan Yönetmelikte düzenlenen unsurlar tahdidi olarak kabul edilmekte olup, mevzuatın öngördüğü bir ödemenin yapılması sırasında hataya düşülmesine ilişkin hususlarda 5018 sayılı Kanun uygulanmamaktadır. Bu nedenle kamu zararının hangi hallerde ortaya çıkabileceğini düzenleyen bölümde "hakedilmeyen ödeme" kavramına yer verilebilir. Hakedilmeyen ödeme; ister kamu görevlisi olsun ister idare ile mal veya hizmet sözleşmesi karşılığında faaliyette bulunan özel ve tüzel kişiler olsun, bu kişilere haketmedikleri halde ödenen her türlü ödeme olarak kabul edilmelidir. Bu kavramın kullanılması ile birlikte kavram karmaşası da sona erecektir.

4- 5018 sayılı Kanunda açıkça belirtildiği üzere, kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucu ortaya çıkan zararlardır. Tanımdan hareketle sadece idarenin hizmet kusurundan kaynaklanan zararların kamu zararı olarak kabul edilmesi olanaklı değildir. İdarenin hizmet kusuru nedeniyle zarar gören üçüncü kişilerin zararını tazmin etmesi halinde eğer özünde kamu görevlisinin kişisel kusurunun bulunduğu yönünde bir yargı kararı veya idarece tespit edilmiş bir kişisel kusurun varlığı yoksa bu durumda 5018 sayılı Kanunun aradığı anlamda kamu zararında da söz edilemez. Yine kamu görevlisinin yetkilerini kullanırken üçüncü kişilere vermiş olduğu zararların idarece tazmini üzerine zararlı sonucu doğuran kusurlu davranışın sahibi sıfatıyla aslen sorumlu idarenin olduğu savından hareketle kamu görevlisinin her kusurundan özellikle de hafif ihmali ile sebep olduğu kusurlardan doğan zararlardan sorumlu tutulmaması gerekir. Bu anlamda Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde ve yargılamalarda kamu zararının olup olmadığının tespiti yapılırken hizmet kusuru- kişisel kusur ayrımı ile ilgili içtihatlar ve doktrinde yer alan görüşler de dikkate alınmalıdır.

5- Kamu zararının düzenlendiği 5018 sayılı Kanunda illiyet bağından söz edilmemiştir. İlliyet bağının; kamu zararının düzenlendiği ve kamu zararının usul ve esaslarının belirlendiği 5018 sayılı Kanunda tanım içerisinde yer alması daha uygun olabilir. Çünkü 5108 sayılı Kanunda kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararından söz edildiğinden illiyet bağının sadece Sayıştay yargılaması için esas alınması düşünülemez. Her ne kadar Kanunun sistematiğinin sübjektif kusur sorumluluğu üzerine inşa edildiği, bu yüzden yorum yoluyla rahatlıkla bu sonuca ulaşılabileceği düşünülse de, haksız fiil sorumluluğu açısından kanunda yer verilebilir.

6- Kamu zararının uygulanması ile ilgili hususlara bakıldığında; faiz hakkında 5018 ve 6085 sayılı Kanunda ayrıksı düzenleme vardır. Her iki düzenlemede faizin hangi tarihten itibaren başlatılması gerektiği yeniden gözden geçirilmelidir.

7- Kamu zararının takip ve tahsili konusunda üst yönetici yetkilidir. Ancak üst yöneticinin kamu zararına sebep olması halinde hem faili hem de takip edilip edilmeyeceğine karar veren kişi konumunda olması kamu zararının takip ve tahsilinde takdir yetkisini gündeme getirmektedir. Bu durumun çözümü için kamu zararının takip ve tahsili için üst yöneticinin dışında bir kurul oluşturulmalıdır.

8- Yine bir başka sorun ise, “ahiz” adı verilen kamu parasının haksız ya da yersiz, fazla ödenen kişilerin Sayıştay yargısında hesap verme ve ödeme sorumluluğunun bulunmamasıdır. Esasen bu konuda mevzuatın tam anlaşılmadığı söylenebilir. 5018 sayılı Kanunun 71. maddesi ve tahsil yönetmeliği açıkça kamu zararının ödenmesinde “ahiz” olarak isimlendirilen ve ilgililer olarak da ifade edilen gerçek ve tüzel kişilerden bahsetmektedir. Yani kamu zararı her durumda kamu görevlisinden tahsil edilemeyecektir. Kamu zararının tahsil yani ödeme aşamasında “ahizler” de dahil edilmiştir. Zaten kamu görevlisi ve “ahiz” aynı kişi ise sorun yoktur. Kamu görevlisi ile kamu zararı lehine oluşan “ahizler” farklı ise bu takdirde yetkili mercilerin tespitinden sonra zarar “ahizlerden” tahsil edilecektir. Sayıştay hesap yargısında “ahizler” üzerine kesin hüküm tesis edilememekle birlikte kısmen de olsa sürece dahil edilmişler ve 5018 sayılı Kanunun 71. maddesine uygun olarak

tahsil aşamasında rol almaktadırlar. Bu nedenle Sayıştay ilamlarında "ahizler" mutlaka gösterilmelidir. Ayrıca 6085 sayılı Kanunun 23. maddesine göre yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere "ahizler" çağrılabilir. 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanunun sistematiği, sorumluluk, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi gibi kamu hizmetlerini yerine getirirken idare adına harcama yapan "sorumlu" olarak adlandırılan kamu görevlileri üzerindedir. Diğer bir ifadeyle, kamu zararından sorumlu tutulacak kişiler mali işlemi bizzat yapan veya onaylayan üst yöneticiler olup, "ahizler" bu sistem içerisinde işlemi doğrudan tesis eden kişiler olmadığı gibi, kendisine fazla ödeme yapılan veya yersiz ödeme yapılan kişi konumundadır. Yargılama sonucunda sorumluluğun kamu görevlilerine atfedilmesi üzerine bazen yüksek miktarda mali sorumluluk ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa kamu zararından doğan alacağın tahsili asıldır. Bunu gerçekleştirebilmek için sorumlu ile ilgili arasında müteselsil sorumluluk getirilmelidir. Dolayısıyla kavramın kamu görevlileri ile birlikte ilgililer ve sorumluları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi düşünülebilir. Bu tür uyuşmazlıkların önüne geçilmesi amacıyla Sayıştay yargısı tarafından yargılama sırasında kamu görevlisi dışındaki "ahizlerin" de sürece dahil edilmesine yönelik anayasal ve yasal düzenlemenin yapılması ve "ahizlerin" müteselsil sorumluluk çerçevesinde savunmaları alınmak suretiyle sorun çözülecektir.

9- Hem kamu zararı nedeniyle hem de kamu görevlilerinin kişisel kusurundan kaynaklanan zararın karşılığı olarak ulusal ya da uluslararası bir Mahkemece hükmedilen tazminat, idarece zarara uğrayan kişiye ödendikten sonra ilgili idare tarafından sorumlu personele rücu edilmelidir.

10- 6085 sayılı Kanunun 61. maddesinde yargılama usulü ve kanun yollarına ilişkin hüküm bulunmayan hallerde 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmıştır. Ancak Kanuna hangi hallerde başvurulacağına dair açık bir düzenleme yapılmamıştır. Halbuki 2577 sayılı Kanunun 31. maddesindeki atıf gibi bu Kanunda da benzer yönde düzenleme yapılabilir. Yine Sayıştay kararları ile

adli yargı kararları arasında hüküm uyuşmazlığı bulunması halinde Uyuşmazlık Mahkemesine başvuru yolu düzenlenmemiştir.

11- Kamu zararı ile ilgili yasal düzenlemelere bakıldığında, 5355 ve 6172 sayılı Kanunda kamu zararı ile ilgili itirazlar farklı düzenlenmiştir. Her iki kanunda da temelinde kamu zararı ile ilgili itiraz ve başvuru yolu düzenlemiş olup, uyuşmazlığın nihai olarak çözümünde farklı yargı kollarının öngörülmesi yeknesaklığı bozmaktadır. Burada 5355 sayılı Kanunda ayrıksı bir düzenleme yapılarak Meclisin kişi borcu çıkarılmasına dair kararlarına karşı Sayıştay'a itiraz yolu getirilebilir. Burada Sayıştay tarafından itiraza konu hususlar yönünden yeniden rapor hazırlanması gündeme gelmekle birlikte zamanaşımı süresi de dikkate alınarak eksiklikler yargılama sırasında da tamamlanabilir.

12- Kamu zararı konusunda öncelikli ve ivedi olarak kamu kurumlarında üst yöneticilerin bilgilendirilmesi yoluna gidilebilir. Bu kapsamda her bir kurumda yapılacak olan eğitim seminerleri ile kamu zararı konusunda hassasiyet sağlanabilir.

13- Son olarak, kamu zararı ile ilgili uygulamaların seyrini takip edebilmek için yargı organları ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumların tüm kararlarının erişime açık olması, hem uygulayıcılar, hem de kamuoyu açısından daha uygun olabilir.

BİBLİYOGRAFYA

Akalan, Abdullah Recai: "*Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri*", **Türk İdare Dergisi**, Sy. 473, Aralık 2011. ss. 9-41

Akbulut Örsan Ö., Özgen Hande Mimaroğlu, Fındık Derya, Seymenoğlu Ömer, Almış Oğuz: **Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim**, TODAİ Enstitüsü, Ankara 2012.

Akgedik Hasan: "*İdari Yargı Kararlarında Kamu Zararı*", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2015.

Akgül Aydın: "*İşkence Nedeniyle Açılan Tam Yargı Davalarında Danıştay Ölçütleri*", **TBB Dergisi**, Sy. 112, yl. 2014. ss.189-236.

Akgündüz Ahmet: **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi (Divan-ı Muhasebat),** Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul 2012.

Akgüner Tayfun, Berk Kahraman: **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2017.

Akıllı Serkan vd.,: "*Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri",* **Sayıştay Dergisi,** Sy. 89, Nisan Haziran 2013, ss. 5 – 33.

Akıllığolu Tekin: "*Kamu Yararı Üzerine Düşünceler*", **AİD**., C. 24, Sy. 2, yl. 1991, ss. 3-15.

Akıllıoğlu Tekin: "*Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği*", **AİD**, C. 23, Sy. 1, ss. 3-11.

Akkanat Halil, Çetiner Bilgehan, Kurşat Zekeriya: **Türk Medeni Kanunu Türk Borçlar Kanunu Uygulama Kanunu**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2014.

Akkanat Halil: **Türk Medeni Hukukunda İyiniyetin Korunması**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2010.

Aksoy Mehmet, Geçgel Bülent, Öz Yusuf: **Sayıştay Hesap Yargısı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No:115, Ankara 2018.

Akünal Teoman: **Haksız Fiilden Doğan Zararlarda Denkleştirme Sorunu**, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1977.

Akyel Recai, Baş Hasan: "*Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu*" **Maliye Dergisi**, Sayı 158, (Ocak-Haziran 2010) ss. 374-387.

Akyel Recai, Köse H. Ömer: "*Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği*", **Türk İdare Dergisi**, Sy. 466, Mart 2010 ss.9-45.

Akyılmaz Bahtiyar: "Türkiye'de İdarenin Mali Sorumluluğu", **Yayınlanmamış Profesörlük Çalışması**, Konya 2004.

Akyılmaz Bahtiyar: "*İdari Yargıda Tam Yargı Davalarının Görünüş Usulündeki Sorunlar*", in **İdari Yargı Uygulaması Karşılaşılan Sorunlar,** Panel, 6 Temmuz 2011, Konya Barosu Yayınları.

Akyılmaz Bahtiyar: "*Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu*", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015.

Akyılmaz Bahtiyar: "*Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu*", **İÜHFM**, C. LXIX, Sy. 1-2, İstanbul 2011.ss. 61-68

Akyılmaz Bahtiyar: Sezginer Murat, Kaya Cemil: **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara 2020.

Akyılmaz, Bahtiyar, "*İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun*

Evren, Çınar Can, Türkoğlu Üstün, Kamile, İsbir, Begüm, Karagöz Cin, Emine , Albal, Hilal, Çıtak, Halim Alperen . *Teklifine Eleştirel Bakış*". **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 19 / 2 (Nisan 2015): ss. 167-198.

Akyılmaz, Bahtiyar: *"Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk",* **GÜHFD,** C. XI, Sy. 1-2, yl. 2007.ss. 449-470.

Allix Edgard: **Traite' Elementaire De Selence Des Finances Et De Legislation Financiere Française**, 4. bası, Paris 1921.

Altıntaş Abdullah, Türkyener C. Mustafa: **Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Sayıştay Mali Denetimi**, Ankara Yayınevi, Mart 2012.

Altuğ Figen: **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.

Amatucci Giovanni: **Corte dei Conti**, Riv. C.C., 1953.

Apaydın Bahadır: "*Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Bağlamında İdarenin Rücu Yükümlülüğü: Rücu Mekanizmasının İşletilme(me)si ve Sonuçları*", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** 2012, 2(2), ss. 9-45.

Arat Nilay: *"İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri İle Halli Önündeki Engeller,"* **İÜHFM** C. LXIX, S.l -2, s. 891-906.

Arcagök M. Sait, Eröz Ertan: **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara 2006.

Arcagök M. Sait, Kerimoğlu Baki, Hastürk Mesut, Gülşen Hamdi, Koçdemir Mehmet: **Açıklamalı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 34, Ankara 2015.

Aronson Mark : "*Government Liabılıty In Neglıgence*", **Melbourne University Law Review,** Vol 32. ss. 44 – 82.

Artantaş Çağdaş: "*Türk Hukukunda Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu*" **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi** 7 (2017): ss. 365-396.

Atay Cevdet: **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul 1999.

Atay Ender Ethem, Odabaşı Hasan: **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Seçkin Yayınları, Ankara 2010.

Atay Ender Ethem: **İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2019.

Atiyas, İzak, Gündüz, Yasemin Bal, Emil, Ferhat ve diğerleri, **Fiscal Adjustment İn Turkey; The Rote Of Quasi-Fiscal Activities And Institutional Reform**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları, Ankara 1999.

Atkins S. Thomas: **The Foundations of Legal Liability: A Presentation Of The Theory and Development of the Common Law**, vol. 2 Northport: Edward Thompson, 1906.

Avci Mehmet Alper Tunga: **Çağdaş Yüksek Denetim ve Etkin Türk Sayıştayı**, Yetkin Yayınları, Ankara 2014.

Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı, Sayder Kitaplığı: 3 Ocak Ankara 2009.

Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara, Mayıs 2011.

Ayan Mehmet: **Tıbbi Müdahalelerden Doğan Hukuki Sorumluluk,** Kazancı Kitap, Ankara 1991.

Azrak, A. Ülkü: "*Alman İdare Hukukunda Devletin Amme Hukuku Sahasındaki Faaliyetinden Doğan Mesuliyeti*", **İÜHFM,** c. 28, sy. 2, yl. 1962.

Bağbaşlıoğlu Ahmet: "*1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun Değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle*

Karşılaştırılması", in **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Edt. Erkan Karaaslan, Muhasebat Kontrolörler Derneği Yayını No:11, Ankara 2006.

Bağdatlı Selahattin: **Hukuk Sözlüğü**, Der Yayınları, İstanbul 2012.

Balkar Kemal Galip: "*Hizmet Kusuru- Şahsi Kusur Mefhumlarını Ayıran Kıstaslar"*, **Ankara Barosu Dergisi**, Sy. 3, yl. 1953. ss. 296-301.

Balta Tahsin Bekir: **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİ Yayınları, Ankara, 1970.

Barçın H. Bahadır: **6085 Sayılı Yeni Sayıştay Denetimi ve Yargı Sistemi, Mali Yönetim ve Denetim**, Ankara 2012.

BARKER Raporu, Başbakanlık Ankara 19 Mayıs 1951.

Barrett Pat: **Auditing in a Changing Governance Environment**, Papers on Parliament No. 39, December 2002.

Baş Zuhal Bereket: "*Görev Kusuru ve Rücu Sorunu*", **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu** (4–5 Nisan 2003), Eskişehir.

Başgil Ali Fuat: "*Devletin ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi"*, **Adliye Ceridesi**, Sy. 34, Ankara 1940.

Başpınar Recep: **Tam Yargı Davaları**, in Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968.

Bayar Doğan: "*Kamu Zararı ve Hesap Yargısı*", **Dış Denetim Dergisi**, Sy. 3, yl. 2, Ocak - Şubat – Mart 2011, ss. 39 - 48.

Bayar Doğan: "*Mali Denetim Nedir*?", **Maliye Dergisi**, Sy. 155, Temmuz-Aralık 2008. ss.1-10.

Bayar Doğan: **"***Mali Yargı Nedir?",* **Maliye Dergisi**, Sy. 157, Temmuz – Aralık 2009. ss. 33-46.

Bayındır M. Savaş: **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, GÜSBE, Doktora Tezi, Ankara 2007.

Belanger Michel: Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri, (TODAİ tarafından 13.10.1994 tarihinde düzenlenen konferans, kaleme alan: Durmuş Tezcan) **Sayıştay Dergisi,** sy. 17, Nisan – Haziran 1995.

Bereket Baş Zuhal: **İdarenin Takdir** "Görev Kusuru ve Rücu Sorunu", **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu** (4–5 Nisan 2003), Eskişehir, s. 92.

Bergel Philipp: **Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt**?, Universitätsverlag Göttingen 2010.

Berk Kahraman: "**İdari Yargılama Usulü İle Bütünleştirilmiş Olarak Yönetsel Yöntem Yasası**", İÜSBE, Doktora Tezi, İstanbul 2004.

Bernard Beck : **Revue Internationale, de la Vertification Des Comptes Publics, (Devlet Hesaplarının Denetiminde Fransız Sistemi ve Hesaplar Mahkemesinin İşlevi**), çev: Necat Karabakal, Denetim Teknikleri (Makaleler) T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları No: 25/7, Ankara, s. 141 - 153.

Binici Şahin : **Savunma Harcamalarında Sayıştay Denetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara 2011.

Bisson Andre: **Finances Publiques Françaises,** I, Budget-Tresor, Paris 1934.

Blachly, Frederick F.,Oatman, Miriam E.: Approaches to Governmental Lıabılıty In Tort: AComparatıve Survey, Law and Contemporary Problems, **Vol. 9, No. 2, Governmental Tort Liability**,Spring 1942.

Blöndal Jon R.: "*Budget Reform in OECD Member Countires: Common Trends*", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No: 4, OECD 2003, ss. 1-25.

Bonnet Georges, Aubin Roger: **Les Finances De La France**, Paris, 1921.

Bradley, Antony W., **Constitutional& Administrative Law**, Pearson, 16. Edition, Trans-

Ewing, Keith D.: Atlantic Publications 2014.

Caıden Gerold E.: "*Devlet Denetiminin Yeni Yönleri*", in **Devlet Denetimi** (Makaleler), Çev. Fethi Heper, Sayıştay Yayınları, Yayın No: 28/10, Ankara 1988.

Canan Fuat: "*Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi*", **Türk İdare Dergisi**, Sy. 444, yl. 2004. ss. 63-73

Candan Ekrem: **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara 2007.

Candan Turgut: **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun- Açıklamalı-,** Ankara 2007.

Cangir Mehmet: **Avustralya Yönetim Sistemi**

Carcelle, Paul, - Mas, Georges: **La Revue Administrative,** Annee, No. 35, Septembre Octobre 1953. ss. 473- 486.

Carmen de Vicente, Martín, Miguel, A. Sánchez del Águila: Internal And External Financial Auditing In Spain: La Intervención General De La Administración Del Estado And The Tribunal De Cuentas, Third EUROSAI Training Event: Seminar on "Evaluation of Internal Control Systems", Prague, 26-28 May 2003.

Chapman Brian: **İdare Mesleği Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Çev. Cahit Tutum, TODAİ Yayınları No: 114, Sevinç Matbaası, Ankara 1970.

Clemenets Richard, Jones Philip: **Public Law**, Oxford University Press, 2013.

Coderch, Pablo Salvador, Ligüerre, Carlos Ignacio Gómez, García, Juan Antonio Ruiz, Puig, Antoni Rubí, Salguero, José Piñeiro : **Vicarious Liability and Liability for the Actions of Others I**, *InDret* 03/2002, Barcelona, June 2002. ss. 1-18.

Commite on Basic Auditing Concepts, A Statement of Basic Auditing Concepts, American Accounting Assocation, 1973.

Corte dei conti Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, Inaugurazione Anno Giudiziario 20 Febbraio 2014.

Cour des Comptes Rapport Public Annuel 2015 – Février 2015.

Crucitta Giuseppe, Francaviglia Rosa: "Brevi Note in Tema di İllecito Erariale", *Pubblicato in Saggi il*, 07/12/2006.

Çadırcı Musa: *"Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğu'nda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli "Tarik-i İlmiyye'ye Dair Ceza Nizamname'si*", **DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi,** C. XIV, Sy. 25, Ankara 1982, ss. 295-301.

Çağlayan Ramazan: "*Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu*", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015.

Çağlayan Ramazan: **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi Ankara 2019.

Çakır Hüseyin Melih: **Danıştay Kararları Işığında Çerçevesinde Yokluk Teori**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

Çaşkurlu Eren: **Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları Yayın No:138, Ağustos 2002.

Çelik Ahmet: **Tazminat ve Alacaklarda Sorumluluk ve Zamanaşımı**, Bilge Yayınevi, Ankara 2012.

Çelik Binnur: **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku**, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 2002.

Çöker Fikret: "*Sayıştay Denetimi ve Kamu Zararı*", **Yerel Yönetim ve Denetim**, C. 14, Sy. 8, Ağustos 2009. ss.13-19.

Darı Mattıaccı G.: **Tort Law and Economics, forthcoming in Economic Analysis of**

Law: A European Perspective (Hatzis Aritides Edition), Cheltenham, Edwar Elgar Publishing, 2006.

De Bellis, Carlo A.:. **Danno Pubblico E Potere Discrezionale**, Bari : Cacucci, 1999

Dedeoğlu Erdoğan: "*Sayıştay İlamlarının İnfazı Konusunda Yeni Yasa İle Getirilen Yenilikler*," **Dış Denetim Dergisi**, Sy. 3, yl. 2, Ocak-Şubat- Mart 2011. ss. 60-70

Degenhart, Christoph: **1. Bericht: Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshofe**, VVDStRl. Heft 55. Berlin 1996.

Delcros, Xavier, Delcros, Bernart: **Fransız Hukuk Sisteminde İdari Sorumluluk Rejimi**, (çev: Candan, Turgut, **Fransa ve İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu**), Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No: 39, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984.

Demirbaş Mahmut: "*İç Kontrol ve İç Denetim Faaliyetlerinin Kapsamında Meydana Gelen Değişimler (Changes Appeared In Activites Of Internal Control And İnternal Auditing)",* **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sy. 7, yl. 4, Bahar 2005/1. ss. 167-188

Demirel Salim, Keleş Cengiz: "*5018 sayılı KMYK Kanunu'na göre Kamu Zararı*", **Dış Denetim Dergisi**, Sy. 1, yl. 1, Temmuz –Ağustos – Eylül 2010 ss. 179- 183.

Derbil Süheyl: **İdare Hukuku**, AÜHF Yayınları, Ankara 1959.

Deschenaux Henri, Tercier Pierre: **Sorumluluk Hukuku**, Çev. Salim Özdemir, Kadıoğlu Matbaası, Ankara 1983.

Desire Arnaud: Der Französische Rechnungshof, Festschrift für Hans Schöfer, op. cit.,

Devrim Semahattin: "*Kurumun Personele Rücu Hakkı",* **DD**, Sy. 38 – 39, yl. 10 ss. 17-22.

Dinçer Ömer, - Yılmaz Cevdet: **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara 2003.

Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname, BOA, Dosya Usuli İradeler, No:59/3.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 2000.

Duez Paul: **La Responsabilite de la Puissance Publique**, nouvelle ed., Paris, 1938.

Duran Lütfi: "*Kamusal Malların Ölçütü",* **AİD**, C. 19, Sy. 3 ss. 43-52.

Duran Lütfi: **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, TODAİ Enstitüsü Yayınları No:138, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.

Duran Lütfi: "**Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Sorunu**", **AİD.,** C. 17, Sy. 2, Haziran 1984, s. 3 -20.

Düren, Akın: **İdare Hukuku Dersleri**, AÜHF Yayınları, Ankara 1979.

Düren, Akın: **İdare Malları**, AÜHF Yayınları, Ankara 1975.

Edds A. John: "*İç ve Dış Denetim",* **in Devlet Denetimi** (Makaleler), (Çev. Fethi Heper), Sayıştay Yayınları, Yayın No: 28/10, Ankara 1988.

Emecen Feridun: **Başbaki Kulu**, TDVİA, C. 5, s. 126-127, BOA, MMD, No: 28.

Erdoğan İhsan: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Gazi Kitabevi, Ankara 2013.

Eren Fikret: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 6. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul 1998.

Eren Fikret: **Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi**, Sevinç Matbaası, Ankara 1975.

Eriş Uğur: **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay'ın 150. Yılı, 24 Mayıs 2012 Ankara.

Eryılmaz Bilal, Biricikoğlu Hale: "*Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik*", **İş Ahlakı Dergisi**, C. 4, Sy. 7, Mayıs 2011 ss.19-45.

Esin Yüksel Dündar Erol: **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, I. Kitap, Usul**, Ankara 1971.

Esin Yüksel: **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları**, **II. Kitap**, **Esas**, Ankara

1973.

Etiz Mustafa: "*Kamu Zararı Kavramı*", **Mali Hukuk**, Sy. 152, yl. 26, Mart Nisan 2011.

European System Of Integrated Economic Accounts ESA, Second Edition, Printed in Luxembourg 1980.

Federal Almanya Sayıştayında İncelemeler, Sayıştay Başkanlığı Yayınları No: 29/11, Ankara 1988.

Feyzioğlu, Bedi Necmettin: "*Fransa'da Sayıştay'ın Yaptığı Kazai Bütçe Denetlemesi*", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** c. 8, sy. 3-4, yl. 1951. ss.687-704.

Flesher Dale L., Previts Gary John, Samson William D.: "*Working on the Railroad: Public Accounting Talent in the United States-The Case of Haskins & Sells (Now Deloitte)"*, **Abacus**, 2017, pp. 133-157.

Flesher Dale L., Previts Gary John, Samson William D.: "Auditing in the United States: A Historical Perspective," ***Abacus***, Vol:41, No: 1, 2005, pp. 21- 39.

Foulkes David: **Administrative Law**, Eighth Edition, Butterworths, London 1995.

Fraschini Angela: **Controlling Local Government, The Italian Experience Local Government: An International Perspective**, Edt. Owens, Jeffrey - Panella, Giorgio, Elsevier Science Publishing, Amsterdam, 1991.

Fu Philip: "*Governmental Accounting in China During the Chou Dynasty (1122 B.C.-256 B.C.)*", **Journal of Accounting Research,** Vol. 9, No. 1 (Spring, 1971), pp. 40-51.

Galofré, Albert, Rodriguez, Antonio Arias,Otero, Antonio, Migueláñez, Javier **Competencias y responsabilidades de los Directivos yerellerde públicos**, El Estatuto Del Empleado Público Y La Modernización De La Administración Local, 2007. pp. 312 – 376.

Gonzalo, Diez, Iñaki:

GAO, Annual Report of the Comptroller General of the United States for the Fiscal Year Ended June 30, Washington, D.C.: 1939.

GAO, Policy and Procedures Manual for Guidance of Federal Agencies, Title 7, § 8.2, Washington, D.C. May 18, 1993.

Geist Benjamin: **State Audit: An İntroduction, State Audit – Development in Public Accountablitiy**, (Edt: Benjamin Geist), State Comproller's Office, Israel 1981.

Genç Enver: "*Rücu Kavramı ve Sayıştay Denetimi Kapsamında Rücu Müessesesi",* **Mali Hukuk**, yl. 26, Sy. 151, Ocak – Şubat 2011.

Gençay Fatma Didem Sevgili: "*Fransız İdare Hukukunda Sorumlu Kamu Tüzel Kişisinin Belirlenmesi ve Tazmin Yükünün Sorumlular Arasında Paylaşımı",* **Ankara Barosu Dergisi**, 2015/1. ss. 189-208

Gençay Gökçe: *"Ormancılıkta Kamu Yararı*" **İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi,** C. 60, Sy. 1, yl. 2010, ss. 38-44.

Gerçek Adnan: **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku,** Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2013.

Giner, Roberto P. Cortell: *Responsabilidad Contable Directa y Subsidiaria,* **Auditoria Publica**, Marzo 1997 n 9. pp. 40 – 44

González, Silvia Espinosa: *La responsabilidad pública,* **Auditoria Publica**, julio 2012 n 57., pp. 33-44.

Government Finance Statistics Manual 2014, – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014.

Göreli İsmail Hakkı: **İdari Vesayet,** Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara 1944.

Göze Ayferi: **Siyasi Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1995.

Gözler Kemal, Kaplan Gürsel: **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, Bursa 2013.

Gözler Kemal: **Hukukun Temel Kavramları**, 11. bs., Ekin Yayınları, Bursa 2013.

Gözler Kemal: **Genel Hukuk Bilgisi**, Ekin Kitabevi, Bursa 2008.

Gözübüyük A. Pulat: **Mücbir Sebepler ve Beklenmeyen Haller**, Ankara 1945.

Gözübüyük A. Şeref: "*Terör Olayları ve Yönetimin Sorumluluğu*", **Prof. Dr. Turan Güneş'e Armağan**, C. 50, Sy. 3-4, yl. 1995.

Gözübüyük A. Şeref: **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2016.

Gözübüyük A. Şeref: **Yönetsel Yargı,** Turhan Kitabevi, Ankara 2017.

Gözübüyük A. Şeref: Tan Turgut: **İdare Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2019.

Gözübüyük, Abdullah - Kili, Suna, **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara 1957.

Gül Hulusi: Türk Hukukunda İdare Ajanının Hukuki Sorumluluğu, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2000.

Gülan Aydın: "*Kamu Hizmeti Kavramı*", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof.Dr. Lûtfi Duran'a Armağan,** Yıl: 9, Sayı: 1-3, 1988, ss.147-160.

Gülan Aydın: **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa, İstanbul 1999.

Gülan Aydın: **Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri,** Lamure Yayınları, İstanbul 2008.

Gülşen Hamdi: "*5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı"*, in **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Edt. Erkan Karaaslan, Muhasebat Kontrolörler Derneği Yayını No:11, Ankara 2006.

Günday Metin: **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2017.

Gündüz Hakan: "*Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Vermiş Oldukları Zararlardan Devletin Sorumluluğu*", **AYİM Dergisi**, Sy. 17, yl. 2002. ss.165-205

Günerdem Ezgi: "AB Aday Ülkelerin Kullanımı İçin Kamu Harcama Kontrol Sistemi (İngiltere Örneği)", Bütçe Dünyası, sy. 18, İlkbahar 2004, s. 30.

Güngör Hayrettin: "*İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Kamu Zararı*", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 11, Sy. 11, Kasım 2006.

Günther Koehn Hans: **Der Rechnungshof Vor Gerıcht, Leipzig 2002 durchgesehene und geänderte Fassung mit Stand**, März 2008.

Güran Sait: "*Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Malına Bakışı*", **İHİD**, C. 5, Sy. 1-3, İstanbul 1984. ss. 63-86.

Güran Sait: "*İdare ve Ajanının Sorumluluğunun Belirlenmesine İlişkin Düşünceler*", **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler II. Sempozyumu**, İstanbul 1982.

Gürhan H. Hüseyin: "*Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi*", **Sayıştay Dergisi**, Sy. 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, ss. 37 - 42.

Gürsel Nihat: "*Haksız Eylemin Unsuru Olarak Eylem Kavramı, Özellikle Kaçınma Biçiminde Eylem*", **Yargıtay Dergisi**, Sy. 3, yl. 1977 ss. 531-555.

Gürsoy, Kemal Tahir: İdarenin Sorumluluğuna İlişkin İlkelerde Son Gelişmeler ve İsviçre Hukukunda İdarenin Hukuki Sorumluluğunun Ana Hatları, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu, İstanbul 1980.

Gürsu Cengiz: "*Dünya Sayıştaylarının Konum ve İşlevleri",* **Sayıştay Denetçileri Meslek Dergisi Mali Hukuk,** Sy. 73, yl. 13, s. 3.

Hasoğlu Aynur: "İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm Yolu Olarak Sulh", ***Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi***, C.25, S.2, 2017, ss. 65-87.

Hood Christopher: "*London School of Economics and Political Science Changes, "The New Public Management in The 1980s: Variations On A Theme",* **Accounting Organization and Society**, Vol. 20, No. U3, Elsevier Science Ltd. Printed in Great Britain; ss. 93-109.

Howard Elcock: **Local Government, Methuen London and New York**, 1994.

International Standars for the Professional Practice of Internal Auditing(IIA Standarts).

İmre Zahit: **Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mes'uliyet Halleri**, Akgün Matbaası, İstanbul 1949.

İnan Atilla: "*Kamu Görevlilerinin Devlete Karşı Akçalı Sorumluluk Düzeninin Anayasa Açısından Değerlendirilmesi",* **Sayıştay Dergisi**, Sy. 34, Temmuz-Eylül 1999. ss. 9-28

İnan Atilla: **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştay'ı**, Ankara 1992.

İngiltere Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Sisteminin İncelenmesi, İngiltere Staj Programı Raporu, 03–28 Ocak 2011.

İngiltere Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Sisteminin İncelenmesi, İngiltere Staj Programı Raporu, 03–28 Ocak 2011.

İspanya Sayıştayı'nda İncelemeler, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987.

İtalya Sayıştayı, Law 14th January 1994, No. 20, md. 1.

Johnsson Anders B. : **Cooperation Between Parliament and SAIs,** Contributions and Result of the INTOSAI Conference 26-27 May 2010, Vienna.

Jones Brian, Thompson Catharine: **Garner's Administrative Law**, Eighth Edition, Butterworths, London 1996.

Jones Peter, - Bates Jonathon G: **Public Sector Auditing: Practical Techniques For an İntegrated Approach**, Chapman and Hall, London 1990.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692).

Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 2000.

Karaarslan Mehmet: "İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri ile Giderilmesi", **TBB Dergisi** 2019 (140) , ss. 71-113.

Karahanoğulları Yiğit: "Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci" **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi** 69(2014): ss. 77-107.

Karahasan M. Reşit: **Tazminat Davaları**, İstanbul Matbaası, İstanbul 1976.

Karahasan M. Reşit: **Tazminat Hukuku, Manevi Tazminat**, Beta Basım Yayım, İstanbul 2001.

Karal Enver Ziya: "*Tanzimat Devri Vesikaları: Rüşvetin Kaldırılması İçin Yapılan Teşebbüsler*", **Tarih Vesikaları**, C. 1, Sy. 1, yl. 1941, ss. 46-59

Karaman Füsun: Performans Yönetim Sistemleriyle İlgili Denetimlerin Yürütülmesine Yönelik İlkeler (Avustralya Sayıştayı), 30 Haziran 2004.

Kaya Cemil: "*Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler*", **GÜHFD**, C. 9, Sy. 1-2, yl. 2005 ss.253-284.

Kaya Cemil: **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 2.bs, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2014.

Kaya Osman: "*Kamu Mali Yönetiminde Sorumluluk ve Sorumluluk Halleri",* **Mali Hukuk Dergisi,** Sy. 121, yl. 21, Ocak- Şubat 2006.

KAYA Raporu, **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor**, TODAİE Yayını, No:238, Ankara 1991.

Kayar İsmail: **Borçlar Hukuku**, Detay Yayıncılık, Ankara 2013.

Kaynar Reşat: **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK, Ankara 1985.

Kearney Edward F., Fernandez Roldan, Green Jeffrey W. and Zavada David M.: **Wiley Federal Government Auditing: Laws, Regulations, Standards, Practices**, Sarbanes Oxley, Second Edition, NewJersey Aralık 2013..

Keister Orville R.: "*Commercıal Record-Keeping In Ancient Mesopotamıa*", **RCE Accounting Review**; Vol. 38, No: 2, April 1963, pp. 371 -376.

Keleş Erdoğan: "*Tanzimat Dönemi'nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858)",* **DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi,** C. XXIV, Sy. 38, Ankara 2005, ss. 259 – 280.

Kell Walter G., . Boynton William C., Ziegler Richard E.: **Moderrn Auditing**, Fourth Edition, New York 1989.

Kepekçi Celal: **Bağımsız Denetim**, 5.bs, Avcıol Basım Yayın, İstanbul 2004.

Kepenek Yakup: **100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990.

Keser Claudia, Montmarquette Claude: "*Voluntary Contributions To Reduce Expected Public Losses*", **Journal of Economic Behavior & Organization,** Vol. 66, (2008), pp. 477–491.

Kesik Ahmet: "*Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği",* **Sosyo Ekonomi,** Ocak - Haziran 2005-1, Sy. 130, ss. 127-142.

Kesik Ahmet: "*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi*", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sy. 9, 2005/1. ss. 94-114

Kesim Erdoğan: "*Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)",* **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya,

18-19 Kasım 2005.

Khan M. Arkam: "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş", Çev: Faruk Eroğlu, *Sayıştay Dergisi*, Sy. 19, Ekim-Aralık 1995, ss. 15-30.

Kılıçoğlu Ahmet: **Borçlar Hukuku, Genel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2006.

Kılıçoğlu Ahmet: **Türk Borçlar Hukukunda Kanuni Halefiyet**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 448, Ankara 1979.

Kırca Çiğdem: "*Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararından Sorumluluk",* in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015.

Kızılkaya Eyüp: "5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu Zararı", **Mali Kılavuz**, Ekim- Aralık 2004.

Kızılkaya Eyüp: *"Kamu Zararı Uygulamalarının Eleştirisi",* **Dış Denetim Dergisi**, yl. 1, sy. 1, Temmuz- Ağustos- Eylül 2010 ss. 71-77.

Klar Lewis N.: **Tort Law**, 3rd ed., Toronto: Thomson Carswell, 2003.

Koca Mahmut, Üzülmez İlhan: **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012.

Koçberber Seyit: "*Dünyada Ve Türkiye'de Denetim Etiği",* **Sayıştay Dergisi**, Sy. 68, Ocak – Mart 2008.

Koçberber Seyit: "*Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi",* **Sayıştay Dergisi**, Sy. 97, Nisan – Haziran 2015. ss 55-75

Köse H. Ömer: **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, İkinci Basım, Ankara 2007.

Köse H. Ömer: "Demokrasi ve Denetim", **Sayıştay Dergisi**, Sy. 33, Nisan - Haziran 1999, ss. 62- 85.

Krebs, Walter: Kontrolle in staalichen Entscheidungsprozessen: Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und

Rechnungshof-Kontrollen, Heiddelberg 1984.

Kuluçlu Erdal: *"5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Işığında Sayıştay Yargısı",* **Dış Denetim Dergisi**, Sy. 1, yl. 1, Temmuz - Ağustos – Eylül 2010.

Kuluçlu Erdal: "*Sayıştay Hesap Yargısında İlliyet Bağı Kavramı*", **Sayıştay Dergisi**, Sy. 93, Nisan-Haziran 2014.

Kuluçlu Erdal: *"Yargılama ve Raporlama Görevi Açısından Kamu Zararı Kavramı*", **Sayıştay Dergisi**, Sy. 82, Ocak-Mart 2004.

Kumar Ravinder, Sharma Virender: **Auditing Principles and Practice,** Second Edition, New Delhi, February 2013.

Kurt Halil: "Fransa Mali Yönetimi İçindeki Saymanlıkların Durumu," **Sayıştay Dergisi** sy. 26. ss. 63-68.

Kuruluşunun 117. Yılında Sayıştay, Sayıştay Başkanlığı Yayın No:12, Ankara 1979.

Lamarque Danièle: "Le Contrôle Supérieur Des Finances Publiques En Allemagne: La Bundesrechnungshof", **La Revue du Tresor**, No 8-9 - Août-Septembre 2008, pp. 636 – 639.

Lamarque, Daniele: Yüksek Denetimde Sayıştayın Değişen Rolü, in Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamentonun Gözetim Fonksiyonu ve Yüksek Denetim, TBMM Sempozyum, 15.04.2009.

Lee Kangoh: "*Moral Hazard, Insurance and Public Loss Prevention*", **The Journal of Risk and Insurance,** Vol. 59, No. 2 (Jun., 1992), pp. 275-283.

Lee Lily: **Factors Contributing to Compliance Outcomes Under the Federal Improper Payment İnformation Act**, Prescott Valley, Arizona June 2012.

Levy Denis: «Aspects Generaux du Contrôle» **L'administration Publique**, Paris A Cohn, 1971, pp. 332-334.

Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria, Artículo 77.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas, Articulo 39.

Lin Z. Jun: "*Chinese Double Entry Bookkeeping Before the Nineteenth Century*", **Accounting Historians Journal,** Vol: 19, No: 2, s. 2.

Magnet Jacques, - Meller, C. Camby: Fransız Sayıştayı, (15-6 Eylül tarihlerinde verilen konferans metni, çev: Gül Alptürk, Erol Akbulut), **Sayıştay Dergisi**, sy. 12, Nisan-Haziran 1993.

Malkoç Adil: **Türk Hukuk Lügatı**, Maarif Matbaası, Ankara 1944

Malkoç İsmail, Güler Mahmut: **Zimmet-İrtikap-Rüşvet ve Başlıca Memur Suçları**, Ankara 1993.

Malkoç İsmail, Malkoç Aytaç: **Memurlar ve Suçlar (Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Hukuki Sorumlulukları)**, Ankara 1988.

Managing Public Money, London August 2015.

Martin James, Cush C.E. Frank: **MARTİN ve CUSH Raporu**, Maliye Bakanlığı, Ankara 13 Ağustos 1951.

Mat Hidayet: "*Kamu Zararlarının Tahsili*", **Maliye ve Sigorta Yorumları,** Sy. 495, 1 Eylül 2007.

MEHTAP Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, TODAİ 1963.

Mıcelı Thomas J.: **The Economic Approach to Law**, Stanford University Press, California 2004.

Mirimonde, Albert Pomme de: **La Cour des Comptes**, Sirey, Paris, 1947.

MMTD, 1965, C. 42, Dönem 1, Toplantı 4, S. Sayısı 977.

Moeller Robert R.: **Brink's Modern İnternal Auditing**, 2005, John Wiley & Sons, Sixth Edition, New Jersey 2005.

Mumcu Ahmet: **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet),** İnkilap Kitabevi, Ankara 1969.

Münşi Mehmed bin Hinduşahi: **Düstur'ül Katib Fi Ta'yin'il Meratip**, Köprülü Kütüphanesi, No: 1241, 2. Kısım, 1.Bab, 2.Darb, 6.Fasıl, Vrk.189/a-b.

NAO, General Report Of The Comptroller And Auditor General 2008, London 2009.

NAO, Tribunal de Cuentas - Spain, State Audit in the European Union.

Neumark Fritz: **Vergi Politikası**, (Çev: İclal Cankorel), Filiz Kitabevi, İstanbul 1975.

NEUMARK Raporu, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Başbakanlık 1949.

Neyers Jason W.: "*A Theory Of Vicarious Liability*", **Alberta Law Review**, 43/2, 2005 ss. 287- 328.

Nikitin, Marc: : **The Birth of a Modern Public Sector Accounting System in France and Britain and the İnfluence of Count Mollien**, Accounting History NS Vol 6, No 1 – 2001.

Novak, Richard: **The Constitutional Basis of the Administariton,** in Public Administration in Austria, Edt. Federal Chancellery, 1992.

OECD - PUMA (Public Management Service) Performance Auditing and Modenization of Government, OECD Publication Service, Paris, 1996.

Oğuzman M Kemal, Öz Turgut: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2015.

Okur Yaşar: "*Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme*", **Maliye Dergisi**, Sy. 158, Ocak – Haziran 2010.

Olmeda, Alberto Palomar: Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública, XVII Jordanes de Presupuestacion, **Contabilidad y Control Publico,** IGAE 140 años, Madrid, 18 de febrero de 2014.

Onar S.Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.2, 3.bs, İsmail Akın Matbaası,

İstanbul 1967.

Onar S.Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.3, 3.bs, İsmail Akın Matbaası, İstanbul 1967.

Ortano, A.,: İn Rivista Della corti dei Conti, 1949.

Orulluoğlu Cuma: "*Kamu Zararı Alacaklarının Silinmesi*", **Mali Kılavuz**, Ekim Aralık 2009.

Orulluoğlu Cuma: **Kamu Zararı**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını No: 31, Ankara 2012.

Ozansoy Cüneyt: "*Tarihsel ve Kuramsal Açıdan İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu*", **Yayınlanmamış Doktora Tezi,** AÜSBE, Ankara 1989.

Ozansoy Cüneyt: I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap, **Tartışmalar**, Ankara 1991.

Önder M. Fahrettin: **Türk Hukukunda İç Denetim ve Uluslararası Standartlara Uyumu**, Asil Yayıncılık, Ankara 2008.

Önder Özgür, Türkoğlu İrfan: "*Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler,"* **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, C. 8, Sy. 17, yl. 2012, s. 199. ss. 197-214.

Önen Turgut: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Yargı Yayınevi, Ankara 1999.

Örenay Hami: **Kamuda Denetim**, Ankara 2005.

Öz Ersan Kaplan Ersin: "*Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*", **Türk İdare Dergisi**, Sy. 446, yl. 2005.

Özay İl Han: **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017.

Özçelik Barış: "*5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Göre Kamu Zararından Sorumluluk*", **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay'ın 150. Yılı, 24 Mayıs 2012 Ankara.

Özdağ Savaş: "*Türk Hukukunda İdarenin Kusursuz Sorumluluğu*", **Yayımlanmamış**

Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1990.

Özdemir Ahmet: "*Kamu Zararlarının Tahsili – 1*", **Maliye ve Sigorta Yorumları,** Sy. 491, 1 Temmuz 2007.

Özdemir Ahmet: "*Kamu Zararlarının Tahsili – 2*", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sy. 492, 15 Temmuz 2007.

Özdemir Murat: "*Kamu Yönetiminde Etik"*, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 4, Sy. 7, yl. 2008 ss. 179-195.

Özdemir Necdet:. **Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu**, Ankara 1963.

Özer İlhan: **Kamu Alacaklarının Tahsili Teorisi ve Türkiye'de Uygulaması**, TODAİ Yayını No:187, Ankara 1987.

Özgenç İzzet: **Zimmet Suçu**, Genişletilmiş 2. bs., Seçkin Yayınevi, Ankara 2012.

Özgenç İzzet: "*İhaleye ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları Bağlamında Kamu Zararı*," in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015.

Özgüldür Serdar: **AYİM Kararları Işığında Tam Yargı Davaları Maddi ve Manevi Tazminat Uygulaması,** Yetkin Yayınları, Ankara 1996.

Özyer Mehmet Ali: "*Kamu İdarelerinin Vergi Sorumluluğuna Aykırılıktan Doğan Kamu Zararına İlişkin Sayıştay ve Vergi Yargılaması",* **Vergi Dünyası**, Nisan 2013.

Özyörük Mukbil: **İdare Hukuku - İdari Yargı-Ders Notları**, **Teksir**, Ankara 1977.

Parlak Müslüm, Parlak Zeliha: "*Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebata Giden Yol",* **Sayıştay Dergisi,** Sy. 87, Ekim - Aralık 2012, ss. 19-38.

Pehlivanlı Davut: **Modern İç Denetim**, 1. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2010.

Pınar Burak: **Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi**, Dokuzeylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir 2009.

Pınar İbrahim: **Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, C. I, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2009.

Podger Andrew Stuart: **The Role Of Departmental Secretaries: Personal Reflections On The Breadth Of Responsibilities Today**, Published by ANU E Press The Australian National University Canberra ACT 0200, Australia 2009.

Pollitt Christopher, Gırre Xavier, - Londsdale Jeremy, Mul Robert, Summa Hılkka, Waerness Marit: **Performance Audit and Public Management Reform, Performance or Compliance**, Oxford University Press, 2002.

Posner Richard A.: "*A Theory of Negligence*", **The Journal of Legal Studies,** Vol.1, 1972.

Pratley, Alan: "*Yönetim Kontrolü/İç Kontrol*", çev. M.Sait Arcagök, Bahadır Yörük, **Maliye Dergisi,** sy. 145, Ocak-Nisan, 2004.

Principles of Federal Appropriations Law Third Edition Volume II, United States Government Accountability Office, Office of the General Counsel, February 2006.

Prosser, William Lloyd, Keeton, W. Page: **The Law of Torts**, § 41, 5th ed, West Group, 1984.

Public Accounts Of Canada 2001-2002, Volume II, Part II, Sectıon 3, Canadian Government Publishing Ottawa, Canada.

Public Governance, Performance and Accountability Act 2013.

Ramos, Juan Miguel Báscones: *"La responsabilidad civil de los auditores*," **Auditoria Publica**, Diciembre 2010 n 52, ss. . 57 – 70.

Reisoğlu Safa: **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Beta Yayınevi, İstanbul 2014.

Rodríguez Antonio Arias: "Pagos Indebidos y responsabilidad de los Administradores de Sociedades Públicas", https://fiscalizacion.es/2010/10/19/pagos-indebidos.

Rodríguez, Antonio Arias: La responsabilidad de los directivos públicos, **JUEVES**, 17 DE JULIO DE 2014.

Rumpf Christian, Uzar, Gökçe: Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Tercüme, Alman Federal Meclisi, Berlin 2010

Sağlam Dündar: **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri,** Kalite Matbaası, Ankara 1980.

Sakınç Süreyya, Taytak Mustafa: "*Kamu Giderlerinde Etkinliğin Sağlanmasında Hesap Yargılamasının Rolü ve Etkinliği*", **Maliye Dergisi**, Sayı: 170, Ocak- Haziran, s. 16.

Sali Ali Osman: "*Mali Denetimin Anayasal İlkeleri*", **Sayıştay Dergisi**, Sy. 16, Ocak-Mart 1995, ss. 3-11

Sanal Recep: **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE, Ankara 2002.

Sanlı Kerem Cem: **Haksız Fiil Hukukunun Ekonomik Analizi – Hukuk ve Ekonomi Öğretisi**, Arıkan Yayıncılık, Ankara 2007.

Santoro Pelino: **Manuale di Contabilità Pubblica e Finanza Pubblica**, San Marino 2010.

Saraç Osman: "*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi*", **Maliye Dergisi**, Sy. 148, Ankara 2005.

Sarıca Ragıp: "*Hizmet Kusuru ve Karakterleri*", **İHFM.**, C. 15, Sy. 4, yl. 1946.

Sarıca Ragıp: "*İdare Ajan ve Memurlarının Şahsi Kusurlarından Dolayı Şahsan Mesul Tutulmalarının Hukuki Mesnetleri"*, **İÜHFM**, C. 15, Sy. 1, yl. 1949.

Sarıca Ragıp: "*Şahsi Kusur ve Kıstasları* [I]", **İBD.**, yl. 20, Sy. 3, Mart 1946.

Sarıca Ragıp: **İdarî Kaza**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Kenan Matbaası, İstanbul 1949.

Saundry Richard, Turnbull Peter: "*Private Profit, Public Loss: The Financial and Economic Performance of U.K. Ports*", **Maritime Policy & Management**, 24:4, 1997; pp. 319-334.

Sayer Ahmet, Barutçu, Abdulkadir: "*Kamu İhaleleri Ve Etik Dışı Uygulamalar*", **Dış Denetim Dergisi**, Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını sy. 2, Ekim – Kasım - Aralık 2010.

Sayın, İsmail H.: **Avrupa Birliği Sayıştayı,** Sayıştay Yayınları, Cumhuriyetin 75'nci Yıldönümü Dizisi:2, Ankara 1998.

Sayıştay Başkanları Tarihi, (Divan-ı Muhasebat), Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 1925.

Sayıştay Kanunu Teklifi ve Maliye, Sayıştay, Anayasa ve Plân Komisyonlarından 5 er Üye Seçilerek Kurulan Geçici Komisyon Raporu, TBMM, 2. Dönem, 1.Toplantı, Sıra Sayısı 147.

Sayıştay Kararları, Sayıştay Kararlar Dizisi: 13, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2008.

Saylı Halil, Kızıldağ Duygu: "*Yönetsel Etik Ve Yönetsel Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz",* **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** C. 9, sy. 1.

Seliçi Özer: "*Özel Hukukta Mücbir Sebep Kavramı ve Uygulanış Tarzı"*, in İdare Hukuku Alanında Sorumluluk, **Sorumluluk Hukukundaki Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, Ankara, 12- 13 Mayıs 1979.

Sevimli Sena Gülhan: **İdare Hukukunda Kamu Zararı**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2019.

Sezer Birkan Uysal:. "*Büyük Devlet- Küçük Devlet Tartışması*", **AİD**, C. 25, 4 Aralık 1992.

Sharkansky Ira: "*The Development of State Audit*", **in State Audit and Accountability**, Edt: Benjamin Geist, State Comproller's Office, Israel

1991.

Simon Herbert A., Smithburg Donald W., Thompson Victor A.:: **Kamu Yönetimi** (Çev. Cemal. Mıhçıoğlu), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 547, Ankara 1975.

Sivritepe Ali Doğan:. "*Tespit Edilip Tahsil Edilemeyecek Kamu Zararları*", **Mali Klavuz**, sy. Temmuz – Eylül 2008.

Soltani Bahram: **Auditing: An International Approach**, Pearson Education Limited, First Published 2007.

Söyler Yasin: "*Yargıtay Kararları Işığında Kişisel Kusur*" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. XIV, Y. 2010, Sa. 2, ss. 555 – 592.

Sueur Andrew Le, Murice Sunkin: **Public Law,** Second Edition, Oxford Press 2012.

Susmuş Türker: "*Kamu Zararı - Kurum Zararı İlişkisi, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri Çerçevesinde Kamu Zararının Denetimi ve Saptanma Önerisi*", **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay'ın 150. Yılı, 24 Mayıs 2012, Ankara.

Susmuş Türker: "*Kamu Zararı Ve Muhasebe İlişkisi*", in **Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı**, 25 - 27 Mart 2011, Ege Üniversitesi, İzmir.

Şahin Cenk: **Amerikan Federal İdare Hukukunda "Regülasyon" (Ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2010.

Şahin Cumhur: **"***İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi*", in **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara 2015.

Şen Ersan, Aksüt Ertekin: **Uygulamada İhaleye Fesat Karıştırma Suçları (6459 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Işığında)**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2013.

Şimşek Suat: "*Orman Sayılan Alanlarda Orman Dışı Amaçlarla İrtifak Hakkı Tesisi*", **Sayıştay Dergisi,** Sy. 81, Nisan Haziran 2011.

Şişman Gülden, Cidecigiller Aynur: "*Kamu Kurumları ve Belediyelerin Vergisel Yükümlülüklerinin Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Doğan Zararın Kamu Zararı ve Haksız Fiil Bağlamında Değerlendirilmesi*", **ERÜHFD**, C. VIII, Sy. 1, Haziran 2013 Kayseri.

Tabakoğlu, Ahmet ,Taşdirek, Okan Çağlar "*Osmanlıda Mali Denetimin Kurumsal Gelişimi - Maliye Teftiş Heyetinin Kuruluşu*" **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,** 13 (2) , ss. 91-113.

Tan Turgut: **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2019.

Tandoğan Haluk: **Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 1981.

Tandoğan Haluk: **Mukayeseli Hukuk, Hususiyle Türk - İsviçre ve Alman Hukuku Bakımından Üçüncü Şahsın Zararının Tazmini**, Ankara 1963.

Tandoğan Haluk: **Türk Mes'uliyet Hukuku (Akit Dışı ve Akdi Mesuliyet)**, Ankara Hukuk Fakültesi Yayınları No. 159, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1961.

Taylor Donald H., Glezen G. Wıllıam: **Auditing An Assertions Approach**, John Wiley & Sons, Newyork, USA 1997.

Taytak Mustafa: **Kamu Denetiminde Yargı Denetiminin Etkinliği (Sayıştay Yargılaması)**, Savaş Yayınevi, Ankara 2013.

Tekinay S. Sulhi, Akman Sermet, Burcuoğlu Haluk: **Türk Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Vedat Yayıncılık, İstanbul 1993.

Tenero Vito: **La Nuova Corte Dei Conti: Responsabilità, Pensioni, Controlli**, Giuffrè, Milano 2008.

The Court of Account of France, The Court of Account, Paris 1999.

The Institute of Internal Auditors Research Foundation, (IIARF),International Standars for the Professional Practice of Internal Auditing(IIA Standarts), The Institute of Internal Auditors, USA.

The System of National Accounts, 2008, New York 2009.

Tombaloğlu Mustafa Lütfi: **Amme Alacaklarının Takip ve Tahsil Usulü**, Seçkin Yayınları, Ankara 2011.

Tosun Mustafa: "*Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme*", **Sosyoekonomi,** c. 24, sayı. 30, Kas. 2016. ss. 155-168.

Tribunal de Contas, Organisation and Procedural Law of the Court of Auditors, LISBOA 2008, Article 59.

Turgut Tuğba: "*İdare Hukukunda Kamu Görevlisine Rücu*", **Adalet Dergisi,** Sy. 39, yl. 2011. ss.185-203.

Turguter Necip: **Kamu Zararı Açıklaması**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 2015.

Türedi Hasan: **Denetim**, Celepler Matbaacılık, Trabzon 2001.

Türk Ceza Hukuku Mevzuatı, C. 1 (Kanunlar), Gazi Üniversitesi Ceza Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Güncelleştirilmiş 9.Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012.

Uler Yıldırım: "Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumunda Sunulan Tebliğler İle İlgili Tartışmalar*",* **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, İstanbul 1980.

Usta Aydın: "*Kamu Görevlisinin Etik Amaç Ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme*", **Türk İdare Dergisi**, Sy. 468, Eylül 2010. ss. 159-181

Uyanık Halit: **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki**

Anlamı ve İşlevi, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2013.

Uygur Turgut: **Açıklamalı İçtihatlı Borçlar Kanunu Genel Hükümler**, C. I, Seçkin Dağıtım, Ankara 1990.

Uzun Ahmet: **Tanzimat ve Sosyal Direnişler (Niş İsyanı Üzerine Ayrıntılı Bir İnceleme 1841),** Eren Yayınları, İstanbul 2002.

Uzun Yaşar: "*Kamu İdarelerinde Etik Yönetim"*, **Sayıştay Dergisi,** Sy. 80, Ocak - Mart 2011.

Üstün Gül: **İdare Hukuku Boyutuyla 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Uygulamalarında Görev Sorunu**, İstanbul 2013.

Wolfgang, Sigg: Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983.

Yasin Melikşah: **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2015.

Yasin Melikşah: **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2011.

Yayla Yıldızhan: "İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep", in İdare Hukuku Alanında Sorumluluk, **Sorumluluk Hukukundaki Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu**, Ankara, 12- 13 Mayıs 1979.

Yayla Yıldızhan: **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2009.

Yerebasmaz Yasin: "*Yargı Kararları Işığında Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı*", İÜSBE, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul 2012.

Yıldırım Ramazan: **Açıklamalı ve Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü**, Konya 2006.

Yıldırım Turan,Yasin Melikşah, Kaman Nur, Özdemir H. Eyüp, Üstün Gül, Tekinsoy Okay: **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2018.

Yılmaz Dilşad: "*Türk ve Alman İdare Hukukunda Arabuluculuk ve Sulhe İlişkin Düzenlemeler*", **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl:7, S.70, Haziran 2012, s. 93.

Yılmaz Raci: "*Etik Sistemleri Ve Kamu Yönetimi Etiği Açısından Görünümleri*", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, sy. 30, Mart 2004.

Yılmaz Serdar Beyazıt: "*Yeni Sayıştay Kanunu'nda Öngörülen Hesap Yargılaması",* **Dış Denetim Dergisi**, Sy. 3, yl. 2, Ocak - Şubat – Mart 2011.

Yörüker Sacit: **Türkçe – İngilizce – Fransızca Denetim Terimleri** (Çeviri), Sayıştay Yayınları, Ankara 1999.

Yüksel Cüneyt: "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", Sakarya Üniversitesi, İİBF, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Kasım 2005 ss. 347-360.

Zabunoğlu Y. Kazım: **İdari Yargı Hukuku Dersleri, Teksir**, Ankara 1981.

İnternet Kaynakları

(Çevrimiçi) http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/14_2_18.pdf; Erişim Tarihi:16.05.2021.

(Çevrimiçi) http://www.gao.gov/products/20 Comp. Dec. 859, 869 (1914)., Erişim Tarihi:15.07.2020.

(Çevrimiçi) http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi; 16.05.2021.

(Çevrimiçi) https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k91066267/f102.item#; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

(Çevrimiçi) https://lawcat.berkeley.edu/record/462273, Erişim Tarihi. 3.3.2021.;

(Çevrimiçi) https://openaccess.maltepe.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12415/2598, Erişim Tarihi:22.05.2021.

(Çevrimiçi) https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2712&context=vlr, Erişim Tarihi:15.7.2020.

(Çevrimiçi) https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp, Erişim Tarihi: 19/07/2020.

(Çevrimiçi) https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00187/Html/Text#_Toc417044786, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

(Çevrimiçi) https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110898491/html, Erişim Tarihi. 3.3.2021;

(Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/404109#mt=e-report, Dec. 13, 1994.Erişim Tarihi:15.7.2020.

(Çevrimiçi) https://www.gao.gov/products/410773#mt=e-report, Erişim Tarihi:15.7.2020

(Çevrimiçi) https://www.gov.nl.ca/fin/files/publications-volumeii-2001-02.pdf, Erişim Tarihi:15.7.2020.

(Çevrimiçi) https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=2835#,

(Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM__/d02/c010/mm__02010024ss0147.pdf; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi) https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/f9d7fbe84700472498c2c4e2e51aa5fb-en.pdf/Voluntary%20contributions%20to%20reduce%20expected%20public%20losses%20-%20Keser.pdf; Erişim Tarihi, 01.03.2021.

(Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.05.2021.

(Çevrimiçi), http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293, Erişim Tarihi, 15.05.2021.

(Çevrimiçi), http://dx.doi.org/10.1080/03088839700000041; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi), http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf.; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi), http://www.accountingin.com/accounting-historians-journal/volume-19-number-2/chinese-double-entry-bookkeeping-before-the-nineteenth-century/ Erişim Tarihi, 16.05.2020.

(Çevrimiçi), http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/dlvo77-95.htm, Erişim Tarihi, 07.07.2020.

(Çevrimiçi), http://www.fin.gov.nt.ca/FAM/4100/4101, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi), http://www.jstor.org/stable/pdf/2490201.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents, Erişim Tarihi, 16.05.2020.;

(Çevrimiçi), http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_gelsenkirchen/j2009/1_K_294_07urteil20090429.html; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

(Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/karar/SGKK/Sgkk2.asp;

(Çevrimiçi), https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A2818/attachment/ATT-0/; Erişim Tarihi. 3.3.2021.

(Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi), https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-21429, Erişim Tarihi, 3.7.2020.

(Çevrimiçi), https://www.bverwg.de/150606U2C10.05.0; Erişim Tarihi.3.3.2021.

(Çevrimiçi), https://www.duncker-humblot.de/_files_media/leseproben/9783428453672.pdf, Erişim Tarihi. 3/3/2021.;

(Çevrimiçi), https://www.gao.gov/products/469196#mt=e-report, Erişim Tarihi: 15.06.2020.

(Çevrimiçi), https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis/kanunlar, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

(Çevrimiçi), https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf; Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi), https://www.oecd.org/gov/budgeting/43505551.pdf; Erişim Tarihi. 1.03.2021.

(Çevrimiçi),https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249&idArticle=LEGIARTI000006358000&categorieLien=id, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi),https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/sayistay2007kararlar.pdf, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi),https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0361368293E0001W?via%3Dihub; Erişim Tarihi. 01.03.2021.

(Çevrimiçi); https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/23072 Erişim Tarihi: 16.05.2021.

(Çevrimiçi)http://peb.bumko.gov.tr/TR,2557/avustralya.html, Erişim Tarihi, 07.07.2020.

(Çevrimiçi)http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/App_Themes/TumDergiler/140.pdf#page=71;Erişim Tarihi: 14.05.2021.

(Çevrimiçi)http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/avusturalya.pdf, Erişim Tarihi, 06.07.2020.

(Çevrimiçi)http://www.gao.gov/products/65 Comp. Gen. 858 (1986); (Çevrimiçi)http://www.gao.gov/products/B-194727, Oct. 30, 1979.

(Çevrimiçi)http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ad3609f951433.76381448, Erişim Tarihi, 15.06.2020.

(Çevrimiçi)https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/387045; Erişim Tarihi: 14.05.2021.

(Çevrimiçi)https://dergipark.org.tr/tr/pub/hacettepehdf/issue/46371/582812, Erişim Tarihi:22.05.2021.

(Çevrimiçi)https://dergipark.org.tr/tr/pub/yead/issue/21805/234347, Erişim Tarihi:22.05.2021.

(Çevrimiçi)https://erario.tcontas.pt/en/documents/organisation_and_procedural_law.pdf, page, 54-55.

(Çevrimiçi)https://fiscalizacion.es/2014/09/12/responsabilidad-de-directivos-publicos/; Erişim Tarihi:23.05.2021.

(Çevrimiçi)https://indret.com/wp-content/uploads/2007/05/079_en.pdf ; Erişim Tarihi:21.05.2021.

(Çevrimiçi)https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6281.2005.00167.x; Erişim Tarihi; 14.05.2021.;

(Çevrimiçi)https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/abac.12099; Erişim Tarihi: 22.05.2021.

(Çevrimiçi)https://publons.com/journal/660707/rivista-della-corte-dei-conti/, Erişim Tarihi:23.05.2021.

(Çevrimiçi)https://www.gov.uk/government/publications/public-sector-internal-audit-, Erişim Tarihi, 08.07.2020.

(Çevrimiçi)https://www.icisleri.gov.tr/yayinlar, Erişim Tarihi: 16.05.2021.

(Çevrimiçi)https://www.nku.cz/en/about-us/conferences-seminars/third-eurosai-training-event:-seminar-on-evaluation-of-internal-control-systems--prague--26-28-may-2003-id8568/; Erişim Tarihi: 23.050.2021.

(Çevrimiçi)https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/LIBROJORNADAS140aniversarioIGAE%20FINALcopia.pdf; Erişim Tarihi:23.05.2021.

ÖZGEÇMİŞ

Hasan AKGEDİK, ilk ve ortaöğrenimini Aladağ İlçesi Büyüksofulu Köyü'nde, lise öğrenimini Adana Mehmet Kemal Tuncel Lisesinde, yükseköğrenimini ise 2003 yılında Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme bölümünde tamamladı. 2008 yılında başladığı yüksek lisans öğrenimini Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında (Kamu Hukuku) "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecindeki Gelişmeler" isimli çalışma yaparak 2009 yılında bitirdi. 2010 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku bölümüne kayıt yaptırdı. 2005 yılında idari yargı hâkimadayı olarak iş hayatına başladı. Ankara, Balıkesir ve Siirt İdare Mahkemelerinde ve Batman Vergi Mahkemesi hakimi olarak çalışmakta iken görevinden ayrılmıştır. Evli ve 2 çocuğu olup, B2 seviyesinde İngilizce bilmektedir.

Makale :

Hasan Akgedik; Danıştay Kararları Işığında Hidroelektrik Santraller, TAAD, Yıl: 4, Sayı: 15, Ekim 2013, s. 297 – 323.; http://www.taa.gov.tr/yayin/turkiye-adalet-akademisi-dergisi-sayi-15/

Tebliğler:

Hasan Akgedik; "Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk", Tam Yargı ve İptal Davalarına İlişkin İş ve İşlemler Hizmet İçi Eğitim Semineri, 27-31/05/2013, İçişleri Bakanlığı ANKARA. (yayınlanmamıştır).

Hasan Akgedik; Danıştay Kararları Işığında Kamu Zararı, "Kamu Yönetiminde Sorumluluk ve Kamu Zararı" Çalıştay, Sayıştay Başkanlığı, 24-25-26 Şubat 2013 Kızılcahamam ANKARA. (yayınlanmamıştır).

Hasan Akgedik; İdari Yargı Kararlarında Kamu Zararı, "in Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı", Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2015, ss. 213 – 222.; http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/Kamu%20Zarar%FD.pdf