



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

SAYIŞTAYIN ANAYASAL KONUMU VE YARGI FONKSİYONU

Burcu SEVİNÇLER

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2018

SAYIŞTAYIN ANAYASAL KONUMU VE YARGI FONKSİYONU

Burcu SEVİNÇLER

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

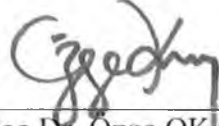
Ankara, 2018

KABUL VE ONAY

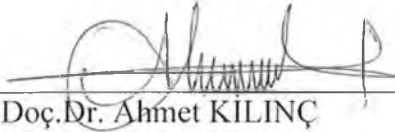
Burcu Sevinçler tarafından hazırlanan “Sayıştayın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu” başlıklı bu çalışma, 08/01/2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof.Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU(Başkan-Danışman)



Yrd.Doç.Dr. Özge OKAY TEKİNSOY



Yrd.Doç.Dr. Ahmet KILINÇ

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

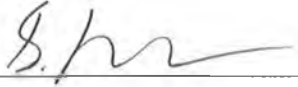
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☒ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

08/01/2018



Burcu SEVİNÇLER

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

- ☒ **Tezimin/Raporumun tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir.**

(Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etmeniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirirse bile, teziniz arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir)

- ☐ **Tezimin/Raporumun tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum.**

(Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir)

- ☐ **Tezimin/Raporumun.....tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum.**

- ☐ **Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi**

08/01/2018

Burcu SEVİNÇLER



ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandđım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadđımı, yararlandđım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, Prof.Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Burcu SEVİNÇLER



ÖZET

SEVİNÇLER, Burcu. *Sayıştayın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu, Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, 2018.

Türk yargı sistemi anayasa yargısı, adlî yargı, idarî yargı, uyuşmazlık yargısı, seçim yargısı ve hesap yargısı olmak üzere altı tür yargı koluna ayrılır. Bunlardan sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamakla görevli bulunan Sayıştayın oluşturduğu yargı koluna hesap yargısı denir. Sayıştay yargılama görevini hesap mahkemesi sıfatıyla yerine getirir. Ancak bunun yanında Sayıştayın denetim fonksiyonu da vardır. Anayasa'ya göre Sayıştay, TBMM adına denetim yapan bir yüksek denetim organı olmakla birlikte sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlayan bir yargı organıdır. Sayıştayın denetim ve yargılama fonksiyonlarını bir araya toplaması kendine özgü (sui generis) bir kurum olmasına yol açmıştır.

Sayıştayın denetim sonucunda yargılama yapması, kendisine özel yargılama usulleri benimsemesine sebep olmuştur. Bu özelliği onu diğer yargı kollarından ve mahkemelerden ayırmaktadır. Bu yüzden Sayıştayın kurulduğu 1862 yılından günümüze dek yargı fonksiyonu ve mahkeme olma niteliği tartışılmıştır. TBMM'de 1961 Anayasası'nın yapım sürecinde başlayan bu tartışmalar zamanla Danıştay ve Sayıştay arasında yetki savaşına dönüşerek Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi farklı dönemlerde Sayıştayın anayasal konumu ve kesin hükümlerinin niteliğiyle ilgili çelişkili kararlar vermiştir. Son yıllarda Anayasa Mahkemesinin ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Sayıştayı yargı kuruluşu olarak kabul etmeleri bu tartışmalara son noktayı koymuştur.

Sayıştayın yüksek denetim organı olmasını konu alan çok sayıda akademik çalışma bulunmakla birlikte yargı organı olması konusunda ulusal düzeyde yeterli çalışma bulunmamaktadır. Bu sebeple çalışmada hem bir yüksek denetim organı hem de yargı organı olan Sayıştayın denetim fonksiyonuna yer verilmeyerek, sadece yargılama fonksiyonu üzerinde gerekli incelemelerde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler

Sayıştay, Hesap Yargısı, Hesap Mahkemesi, Yargı, Anayasal Konum, Sayıştay Yargısı, Mahkeme Kararı, Bireysel Başvuru

ABSTRACT

SEVİNÇLER, Burcu. *Constitutional Position and Judiciary Function of the Turkish Court of Accounts*, Master Thesis, Ankara, 2018.

The Turkish judicial system is splitted into six categories: Constitutional judgement, administrative judgement, judicial judgement, law of conflicts, judgement of elections and the judgement of accounts. Law of account is constituted by Turkish Court of Accounts, which is responsible to give the final judgement about the cases where public loss occur due to the accounts and the transactions of those responsible. The Turkish Court of Accounts performs it's judicial finction acting as a court of accounts. However, the institution has an auditing function as well. According to the Constitutional Act, Turkish Court of Accounts is a supreme audit institution which perform audits on behalf of the Grand National Assembly of Turkey (TBMM) and also is a judicial body which gives ginal judgements about the accounts and the transactions of those responsible. Turkish Court of Accounts has become a one of a kind institution (sui generis) due to the fact that audit and jurisdiction funtions have come together.

Judging by the Court of Auditors resulted in the adoption of judicial procedures that are specific to the Court. This attribute distinguishes him from other jurisdictions and courts. Because of that, it's judicial functions and legal nature as a court has been arguable since the day its foundation in 1862. These debates, which started in the process of making the constitution in the Grand National Assembly of Turkey, gradually shifted to a war of authority between the Turkish Council of State and the Turkish Court of Accounts and moved to the Constitutional Court. The Constitutional Court has made contradictory decisions regarding the constitutional position of the Turkish Court of Accounts and the nature of the final provisions at various periods. In recent years, the debate over whether the Constitutional Court and the European Court of Human Rights should accept the Turkish Court of Accounts as a judicial body has put an end to this debate.

There are not enough studies at the national level in order that the Turkish Court of Accounts be a jurisdiction body while there are a lot of academic studies on the subject of being a supervisory body. For this reason, not only a supervisory body but also the judicial organ, Turkish Court of Accounts, has been included in the audit function, and only the necessary examination has been made on the judicial function.

Keywords

Turkish Court Of Accounts, Trial of Accounts, Account Court, Judgment, Constitutional Position, Court Of Accounts Judge, Judgment, Individual Application

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	ii
BİLDİRİM	iii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	iv
ETİK BEYAN.....	v
ÖZET.....	vi
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM SAYIŞTAYIN ANAYASAL KONUMU	4
1.1. SAYIŞTAYIN KUVVETLER AYRILIĞINDAKİ YERİ	5
1.2. SAYIŞTAYIN ANAYASALARDAKİ YERİ VE KURULUŞU.....	6
1.2.1. Sayıştayın Kuruluşu.....	7
1.2.2. Sayıştayın 1876 Anayasasındaki Yeri	10
1.2.3. Sayıştayın 1924 Anayasasındaki Yeri	12
1.2.4. Sayıştayın 1961 Anayasasındaki Yeri	13
1.2.5. Sayıştayın 1982 Anayasasındaki Yeri	15
1.2.6. Sayıştayın Mahkeme Olma Niteliğinin Tartışıldığı Anayasa Mahkemesi, Danıştay İdari Dava Daireleri, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları	20
1.2.6.1. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 16.01.1969 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı	23
1.2.6.2. Sayıştayın Mahkeme Olmadığına İlişkin 06.03.1973 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı	25
1.2.6.3. Sayıştayın Mahkeme Olmadığına İlişkin 11.07.1991 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı	28
1.2.6.4. Sayıştayın Mahkeme Olmadığına İlişkin 29.06.2011 Tarihli Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı.....	30

1.2.6.5. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 27.12.2012 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı.....	32
1.2.6.6. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 03.04.2013 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı.....	35
1.2.6.7. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 28.02.2013 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı.....	36
1.2.6.8. Anayasa Mahkemesinin Sayıştay Kararına Karşı Yapılan Başvuruyu Kabul Ettiği 21/11/2013 Tarihli Atilla İNAN Bireysel Başvuru Kararı	38
1.2.6.9. Sayıştayın İtiraz (Defi) Yolunu Kullandığı Anayasa Mahkemesinin 13.11.2014 Tarihli İptal Kararı	38
1.2.6.10. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Sayıştay Kararına Karşı Yapılan Başvuruyu Kabul Ettiği 8.02.2014 Tarihli Kararı.....	39

2. BÖLÜM SAYIŞTAYIN YARGI FONKSİYONU 41

2.1. YARGI ORGANI OLARAK SAYIŞTAY 41

2.2. SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ..... 42

2.3. SAYIŞTAYIN BAĞIMSIZLIĞI..... 42

2.4. BAŞKANLIK, YARGI VE KARAR ORGANLARI 44

2.4.1. Daireler 46

2.4.2. Temyiz Kurulu..... 47

2.4.2.1. Temyiz Kurulu Tarafından Toplantıya Çağrı Yapılması ve Gündem Oluşturulması 48

2.4.2.2. Temyiz Kurulu Toplantılarında Bulunabilecek Olanlar 48

2.4.2.3. Temyiz Kurulunun Toplantı ve Karar Yeter Sayısı 49

2.4.2.4. Temyiz Kurulunun Müzakere Düzeni..... 49

2.4.2.5. Temyiz Kurulu Kararlarının Yazılması 50

2.4.2.6. Temyiz Kurulu Kararlarının Okunması 51

2.4.2.7. Tutanaklar 51

2.4.3. Başsavcılık 51

2.5. SAYIŞTAY MENSUPLARI..... 53

2.5.1. Sayıştay Mensuplarının Teminatı 53

2.5.2. Sayıştay Başkanı 54

2.5.2.1. Sayıştay Başkanının Görevleri..... 54

2.5.2.2. Sayıştay Başkanın Nitelikleri..... 55

2.5.2.3. Sayıştay Başkanının Seçimi 56

2.5.2.4. Sayıştay Başkanının Seçim Usulü.....	56
2.5.3. Sayıştay Üyeleri.....	57
2.5.3.1. Sayıştay Üyelerinin Nitelikleri.....	57
2.5.3.2. Sayıştay Üyelerin Seçimi	58
2.5.4. Sayıştay Denetçileri	59
2.5.5. Daire Başkanları	61
2.5.6. Raportörler	62
2.5.7. Başsavcı ve Savcılar	63
2.5.7.1. Başsavcı ve Savcılarının Nitelikleri	63
2.5.7.2. Başsavcı ve Savcılarının Atanmaları.....	63

3. BÖLÜM HESAP YARGILAMASI 65

3.1. HESAP YARGILAMASININ KONUSU..... 65

3.1.1. Kamu Zararı Kavramı.....	66
---------------------------------	----

3.2. HESAP YARGILAMASININ TARAFLARI 73

3.2.1. Hesap Yargılamasında Sorumlular	74
--	----

3.3. HESAP YARGILAMASININ AŞAMALARI 81

3.3.1. Denetim ve Yargılaması Yapılacak Kamu İdaresi Hesabının Seçimi	81
---	----

3.3.2. Denetçinin Kamu Zararını Tespiti, Sorgu Yazması, Savunma Alması, Yargılamaya Esas Raporu Oluşturması ve Ek Rapor	81
---	----

3.3.2.1. Suç Teşkil Eden Fiiller.....	85
---------------------------------------	----

3.3.3. Dairede Davanın Açılması.....	86
--------------------------------------	----

3.3.4. Hesabın Yargılanması.....	86
----------------------------------	----

3.3.4.1. Yargılamaya Esas Raporun Değerlendirilmesi İçin Başsavcılık ve Üye Görüşü Alınması	87
---	----

3.3.4.2. Daire Tarafından Gündem Belirlenmesi	87
---	----

3.3.4.3. Raportörün Değerlendirmesi	88
---	----

3.3.4.4. Hesap Yargılamasında Duruşma.....	88
--	----

3.3.4.5. Dairenin Karar Süresi.....	89
-------------------------------------	----

3.3.4.6. Dairenin Karar Verme Usulü	90
---	----

3.3.4.7. Yargılamaya Esas Raporun Hükme Bağlanması	90
--	----

3.3.5. İlam Düzenlenmesi	92
--------------------------------	----

3.3.6. Kanun Yollarına Başvurunun Kabulü ve Sonuçlandırılması.....	94
--	----

3.3.7. Kararların Kesin Hüküm Haline Gelmesi.....	94
3.3.8. İlamların Tebliği, Tavzihi ve Düzeltilmesi.....	94
3.3.9. İlamların İnfazı	95
3.3.10. İlamların İnfazının İzlenmesi.....	96
3.4. HESAP YARGILAMASINDA DAVA HARCİ MESELESİ.....	97
3.5. HESAP YARGILAMASINDA TEBLİGAT VE YARGILAMA GİDERİ MESELESİ	97
3.6. AVUKATLIK VEKÂLET ÜCRETİ MESELESİ	98
3.7. SAYIŞTAYIN USUL HUKUKU MESELESİ.....	101
3.8. HESAP YARGILAMASINA İLİŞKİN DİĞER HUSUSLAR.....	103
3.8.1. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun Uygulanacağı Haller.....	103
3.8.2. İçtihatların Birleştirilmesi	103
3.8.3. İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi	103
3.8.4. Danıştay ile Sayıştay Kararları Arasındaki Uyuşmazlık Hali	104
3.8.5. Adli, İdari ve Hesap Yargıları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı Konusunda Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü.....	105
4. BÖLÜM HESAP YARGILAMASINDA KANUN YOLLARI.....	108
4.1. KANUN YOLLARINA BAŞVURU USULÜ.....	108
4.2. TEMYİZ	109
4.3. YARGILAMANIN İADESİ.....	112
4.4. KARAR DÜZELTİLMESİ	116
4.5. SAYIŞTAYIN KESİN HÜKÜMLERİNE KARŞI BİREYSEL BAŞVURU YOLU	117
4.6. SAYIŞTAYIN KESİN HÜKÜMLERİNE KARŞI AİHM'E BAŞVURU	120
4.7. SAYIŞTAYIN İTİRAZ YOLUNU (DEFİ YOLU) KULLANMASI	121
SONUÇ	123
KAYNAKÇA	127
EK 1: ORJİNALLİK RAPORU	138
EK 2: ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU	140
ÖZGEÇMİŞ.....	142

KISALTMALAR

AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BİT	: Belediye İktisadi Teşebbüsü
İİK	: İcra İflas Kanunu
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Yasama organının, halk adına hükümete kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin yapılması konusunda bütçe kanunuyla yetki vermesi ve daha sonra uygulama sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denir.

Bütçe hakkının parlamentolara geçmesi nedeniyle siyasal içerikli denetim parlamento tarafından bizzat yapılmaktadır. Ancak bunun dışındaki teknik denetimin parlamento tarafından yapılması son derece güçtür. Yapısal özellikleri nedeniyle parlamentolar bütçeyi bütün evrelerinde ve ayrıntılarıyla denetleme olanağından yoksundur. Bu nedenle uzmanlardan oluşan ve parlamentolar adına bütçe uygulamasını denetleyen organların kurulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır ki, bunlar yüksek mali denetim organları diğer bir ifadeyle Sayıştaylardır. Kısaca Sayıştaylar, bütçe hakkının denetlenmesine aracı olan yüksek denetim kurumlardır.

Yüksek mali denetim kavramı, yürütme organının ve kamu idaresinin mali işlemlerinin parlamento adına ve en üst düzeyde denetimini ifade eder. Görevlerinin niteliği ve parlamento adına, yürütme organını denetleme işlevinin gereği olarak yüksek mali denetim organları genellikle kuruluş, görev ve yetkileri bakımından bağımsız olup, yasamanın ve yürütmenin dışındadırlar¹.

Sayıştaylar dünyada iki tip olarak örgütlenmiştir. Sadece denetim yetkisi bulunan sayıştaylar, ofis tipi sayıştay (Anglosakson modeli) olarak adlandırılır. Denetim ve yargılama yetkisi olan sayıştaylar ise yargı tipi sayıştaylar (Kıta Avrupası modeli) olarak adlandırılır. Nitekim Almanya, İngiltere, Hollanda ve Luxemburg Sayıştayları ofis tipi sayıştaylara örnek oluştururken, Türkiye, Fransa, Belçika, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan Sayıştayları yargı tipi sayıştaylara örnek oluşturur.

Ofis tipinde örgütlenen sayıştaylar yargısal erk kullanmaya uzak ama parlamentolarına yardımcı kurumlar olmaya yakındırlar. Bu tip sayıştaylarda, denetim sonuçları raporlarla

¹ Hasan Baş, “Bütçe Harcamalarının Yargısal Denetimi”, *Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri*, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:52, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No:16, Eskişehir, 1984, s.114.

parlamentoya sunulmakta; bu raporlar, parlamento tarafından yürütmenin denetiminde araç olarak, kullanılmaktadır ².

Yargı tipi sayıştaylarda ise denetim bulgularının bir bölümü hakkında yargılama yöntemiyle hüküm veya kesin hüküm tesis edilerek kendi organ ya da kurullarınca sonuçlandırılmaktadır. Yargı alanına giren konularda davacı Sayıştay, davalı ise kamuda görev yapan sorumlular olduğundan ve davanın konusunu bütçeden kamu zararına sebebiyet verecek şekilde harcama yapılması oluşturduğundan, bunların yargı faaliyetleri klasik yargı faaliyetine benzemez. Ancak yargılama yönteminin hem kamu gelir, gider ve mallarına ilişkin işlemlerin hukuka uygunluğunu ve işlemleri yürütenlerin sorumluluğunun güvenilir bir şekilde tespit etmeye hem bütün hak arama yollarına başvurmaya hem de varılan sonucun değişmezliğini ve doğrudan uygulanabilirliğini sağlamaya olanak veren bir yöntem olması, bu sayıştayların yargı yetkisi ile donatılmalarına yol açmıştır.

Sayıştay yargısının konusu kamusal hesap ve işlemler, muhatabı da mali işlemlerin oluşumunda rol alan, kamu fonlarını yöneten kamu görevlileridir. Sayıştayın, yargı yoluyla sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yaptığı denetim, kişiler arasında çıkan uyuşmazlık türünden iki taraflı davalar şeklinde olmayıp mali işlem üzerinde yapılan nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk denetimidir³. Uygunluk denetiminin temel amacı, kamu zararına yol açan hususların ortadan kaldırılmasını sağlamaktır.

Sözü edilen sayıştaylarda yargı yoluyla sonuca bağlanmayan denetim bulguları ise genellikle uygunluk bildirimleri ya da raporlarla parlamentoya sunulmaktadır. Bu bildirim ve raporların içerdiği konular ya kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesi sırasında ya da bağımsız olarak parlamento tarafından karara bağlanmaktadır.

Yargı tipi sayıştaylar “Hesap Mahkemesi” olarak nitelendirilmektedir ⁴.

Türk Sayıştayı, yargı tipi sayıştay olarak örgütlenmiştir. Türk Sayıştayı hem bir yüksek denetim kurumu hem de bir hesap mahkemesidir. Denetimler sırasında, mali iş ve

² Cengiz Gürsu, “Dünya Sayıştaylarının Konum ve İşlevleri”, *Sayıştay Denetçileri Derneği Meslek Dergisi*, 2013, Sayı: 73, s.4.

³ Gülsen Güneş, “Bütçe Hakkı – Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal ve Uygulamasal Konumuna Eleştirel Bakış”, *Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1999, s.284.

⁴ Baş, Bütçe Harcamalarının Yargısal Denetimi, s.115.

işlemler üzerinde kanunlara aykırı birtakım uygulamalar tespit edildiğinde bunların Sayıştay tarafından hükme bağlanması sonucu yargılama fonksiyonu ortaya çıkar. Sayıştay yargılamasının muhatabı kamu görevlileri olduğu için ve yargılama konusu mali işlemler olduğundan dolayı klasik yargılama usullerinden farklılık göstermektedir. Bu sebeple Sayıştayın yargı fonksiyonu yıllarca tartışılmıştır. Anayasa Mahkemesinin bu tartışmalara son vermek amacıyla çelişkili kararlar vermesi ise kafa karışıklığına sebep olmuştur. Sayıştay yargısının dar bir çerçevede sınırlı kişileri ilgilendirmesi, ayrı bir hesap yargısı kolu olarak kabul edilmemesi, idari yargıyla görev alanı açısından aynı yetkilere sahip olması, hesap yargısı usul kanununa sahip olmaması sonucunda hesap yargısına ait bilgiler sınırlı düzeyde kalmış ve ilgililer bu konu hakkında yeterli bilgi edinememişlerdir.

Bu nedenlerle birinci bölümde 1876 Kanun-i Esasi'den 1982 Anayasası'na kadar bütün anayasalarımızda Sayıştayı düzenleyen maddeler ele alınacak bunun yanında Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay tarafından, Sayıştayın yargılama fonksiyonu ve anayasal konumu ile ilgili aldığı kararlara yer verilerek, yargı sistemimiz içerisinde Sayıştayın anayasal konumu ilk kurulduğu günden günümüze kadar geçirdiği evrelerle sunulmak suretiyle tartışmaların geldiği son nokta ele alınacaktır.

İkinci bölümde, Sayıştayın denetim fonksiyonun yargılamaya ilişkin kısımlarından bahsedilerek, yargılama fonksiyonunun aktif sükelerine yer verilmek suretiyle denetim ve yargı karar organları birbirlerinden ayrılacaktır.

Üçüncü bölümde hesap yargılamasının konusu, tarafları, aşamaları uygulamalardan da örneklerle bahsedilerek ayrıntısıyla incelenecek, hesap yargılamasında ortaya çıkan hukuki sorunlar ele alınacak, yer yer hesap yargılamasının hukukun genel ilkeleri ile çeliştiği yönleri değinilecek ve bu konularda ilgililere yeterli düzeyde bilgi sunulmak suretiyle bu anlamdaki boşluk doldurulacaktır.

Dördüncü bölümde ise hesap yargılamasında kanun yolları uygulamalarla ele alınmak suretiyle Sayıştay kararlarına karşı ilgililerin hangi kanun yollarına başvurabileceği belirtilecektir.

1. BÖLÜM

SAYIŞTAYIN ANAYASAL KONUMU

Yargı kolu, Anayasa tarafından aynı zamanda bir yetki olarak nitelendirilmiş bulunan yargı fonksiyonunu konu edinen, bu fonksiyonu yerine getirmeyi üstlenmiş olan mahkemelerin, kuruluş ve görevlerini, çalışmasına ilişkin dış koşullarını, yargılama sürecinin işleyişine doğrudan veya dolaylı olarak katılan görevlilerin statülerini, görev ve yetkilerini belirleyen hukuk kuralları bütünüdür.

Yargı ayrılığı sistemini benimsemiş bulunan ülkemizde, kararları aynı yüksek mahkemede temyiz edilen mahkemelerin oluşturduğu birçok yargı kolu öngörülmüştür. Anayasa'nın 146-160'ncı maddelerinde düzenlenen yüksek mahkemelerden hareketle, anayasa yargısı, adlî yargı, idarî yargı ve uyuşmazlık yargısı olmak üzere dört temel yargı kolunun varlığından söz edilebilir.

Ayrıca, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılmamakla birlikte, öğretide yargı fonksiyonunu yerine getirdiği kabul edilen Yüksek Seçim Kurulu ile Sayıştay da dikkate alındığında iki yargı kolundan daha söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki, seçimlere ilişkin şikâyetleri ve itirazları karara bağlamakla görevli ilçe ve il seçim kurulları ile bu kurulların kararlarını kesin olarak incelemekle görevli Yüksek Seçim Kurulunun oluşturduğu seçim yargısıdır. Diğeri ise, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamakla görevli bulunan Sayıştayın oluşturduğu hesap yargısıdır⁵.

⁵ *Yargı Örgütü ve Tebligat Hukuku Ders Notları*, (http://kolayaof.com/ornek_ozet/HUK207U.pdf) , Erişim Tarihi : 28/11/2017.

Sayıştayın yargılama fonksiyonuna sahip (hesap yargısı) olmasının yanında denetim fonksiyonuna da sahip olması kuvvetler ayrılığı içerisindeki yerinin neresi olacağı konusunda belirsizlik yaratmaktadır.

1.1. SAYIŞTAYIN KUVVETLER AYRILIĞINDAKİ YERİ

Bütçenin denetimi Meclis'in vazgeçilmez haklarından olup, bütçe kanunuyla yürütmeye harcama yapma izni verir. Meclis bu harcamaların yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemek isteyecektir ancak bunu kendisi yapamayacağı için yürütmenin ve yasamanın dışında bağımsız bir uzman örgüt olan Sayıştay aracılığı ile yapacaktır. Bu sebeple de Sayıştay yasama ve yürütme erkleri arasına girmemekle birlikte denetim fonksiyonu açısından yasama ve yürütme ile yargılama fonksiyonu açısından ise yargı ve yürütme erkleri ile ilişki içerisinde dir.

Sayıştay yasama organı adına denetim yapmasına rağmen, kesin hüküm verme işlemini yasama organı adına değil, Türk Milleti adına bağımsız bir mahkeme olarak Anayasa'dan aldığı güçle yerine getirir.

TBMM adına denetim yapan Sayıştay, kurumsal, işlevsel ve organik anlamda ondan bağımsız hareket etmektedir. Sayıştayın TBMM adına denetim yapması, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmemektedir. Sayıştay mensupları, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etmektedirler.

Sayıştayın TBMM ile olan bağı onun adına denetim yapması ve yaptığı denetimler sonucunda hazırladığı raporları TBMM'ye sunmasından kaynaklanır. Bu anlamda Mecliste Sayıştay raporlarının görüşülmesi için bir sayıştay komisyonu kurulması gerekirken ülkemizde böyle bir komisyon mevcut değildir. Bu nedenle de raporlar Meclis tarafından etkin şekilde görüşülememektedir.

Sayıştay Başkan ve üyelerinin TBMM tarafından seçilmesi ise her ne kadar Sayıştayın bağımsızlığına engel olarak iddia edilse de TBMM, Türk milleti tarafından seçildiği için milli iradeyi yansıttığı düşünülebilir.

Sayıştayın merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemesi yasamanın veya yürütmenin bir parçası olduğu anlamını gelmemektedir.

Anayasa'ya göre yürütme yetkisi ve görevi, Anayasa ve kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilir. Sayıştayın, Cumhurbaşkanı ile hiyerarşik veya organik bir ilişkisi yoktur. Sadece yürütmenin yani hükümetin bütçeden harcama yetkisine istinaden kamu kurumlarının yaptıkları harcamaları denetler ve kamu zararı varsa hesaplarını yargılar.

Sayıştay sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağladığı için yargısal fonksiyona sahiptir. Yargılamayı yapan her dairesi birer hesap mahkemesidir. Ancak bunun yanında Sayıştayın denetim fonksiyonu da bulunmaktadır ki bu yönü Sayıştayı yargı erki içerisinde tanımlamamamıza engel olmaktadır.

Klasik kuvvetler ayrılığı sınıflandırmasına sayıştayların uymadığı dikkate alınırsa Sayıştayın ve Sayıştay yüksek denetiminin "dördüncü bir kuvvet" olduğu da düşünülebilir⁶. Ancak Sayıştay sistemimizde dördüncü bir kuvvet olarak tanımlanmamıştır.

Sayıştayın yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri içinde hangi konumda bulunduğu yanıtlanması sayıştayların asli statülerini gösterir⁷.

Bütün bu açıklamalar doğrultusunda; Sayıştay yasama, yürütme erklerinden bağımsız yargısal yetkilerle donatıldığı için kısmen yargı erki içerisinde yer alan ve aynı zamanda denetim fonksiyonuna sahip kendine özgü (sui generis) bir kurumdur.

1.2. SAYIŞTAYIN ANAYASALARDAKİ YERİ VE KURULUŞU

Türk Sayıştayı ilk kez 1862 yılında Divanı Muhasebat adıyla bir hesap mahkemesi olarak kurulmuş olup, hem denetim hem de yargı yetkisiyle donatılmıştır. Bu tarihten 14 yıl sonra çıkarılan Kanun-u Esasi'de anayasal bir kurum olarak yerini almış; 1924 Teşkilât-

⁶ Rıza Turgay, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştayımız", *Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay*, Sayıştay Yayınları No: 8 Ankara, 1973, s. 222-223-224.

⁷ Hans Shaefer: "*Federal Almanya Sayıştayı İle Bazı Sayıştayların (Anayasal Konumları Yönünden) Karşılaştırılması*", Çev: Bilal Murat Özgüven: T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No: 26/8, Ankara, 1987, s.14.

¹ Esasiye Kanunu,1961 ve 1982 Anayasalarında da anayasal kimliğiyle varlığını sürdürmüştür.

Türkiye'de bütçe hakkının yerleşmesi ve Sayıştayın kurulması, İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi halk hareketleri sonucu değil, üst kademedeki yöneticiler aracılığı ile gerçekleştirilen ıslahat hareketleri sonucu olmuştur⁸.

1862'de Osmanlı mali yaşamının düzenlenmesi, devlet gelir ve giderlerinin denetimiyle yılsonlarında ilgili memurların hesaplarının incelenmesi için yüce mahkeme (Mahkeme-i Kübra) olarak Divan-ı Ali-i Muhasebe ya da Divanı Muhasebat adı altında kurulan Sayıştayın, hesap mahkemesi sıfatıyla anayasal konumunun incelenmesi gerekir.

1.2.1. Sayıştayın Kuruluşu

Batıda sayıştayların ortaya çıktığı yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda “Islahat Hareketleri” diye bilinen yenileşme hareketleri yaşanmaktadır. Tanzimat döneminde, Osmanlı teşkilât yapısı, Tanzimat hareketlerinden önemli ölçüde etkilenmiş; oluşturulan yeni kurum ve düzenlemelerle padişahın mutlak gücü sınırlandırılmaya çalışılmıştır⁹. 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayun’u ve 1858 Islahat Ferman’ı doğrultusunda bir dizi yasa çıkarılarak, devlet bünyesinde bazı değişiklikler yapılmış ve tamamen yeni bazı kurumlar oluşturulmuştur.

16.09.1840 tarihinde Sayıştayın çekirdeği olan Meclis-i Muhasebe-i Maliye kurulmuştur. Bu Meclisin görevi, vergilerin yeniden tespiti, tahsilinin temini ve bu konudaki anlaşmazlıklarla yolsuzlukların önlenmesidir. 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesiyle bütçe hesaplarının kontrolü görevi de bu Meclise verilmiştir¹⁰. 03.05.1840 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayun’da tahsilat, imalat ve masraf memurlarının hesaplarının her yıl teker teker inceleneceği; bunların, paraları mevzuata aykırı biçimde harcamaları, numunelerine uygun olmayan ayniyat almaları halinde oluşacak zararları ödeyecekleri

⁸ Bedî Necmettin Feyzioğlu "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29. Seri, İstanbul, 1983, s.6.

⁹ Abdüllatif Şener, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Vergi Sistemi*, İstanbul,1990, s.25.

¹⁰ Ahmet Akgündüz, *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Ankara, 1997, s.36.

hükme bağlanmış olup, bu husustaki inceleme ve denetim yetkisi de Meclis-i Muhâsebe-i Maliyeye verilmiştir¹¹.

1851 yılında Zimemât Komisyonu kurulmuş ve bu Komisyon, özellikle sarraf ve mültezimlerin Hazineye olan borçlarının Hazineye zamanında ödemelerinden kaynaklanan sorunları çözmekle görevlendirilmiştir¹².

Üstlendikleri görevleri yapamamaları nedeniyle 1858’de Meclis-i Muhasebe-i Maliye lağvedilerek yerine Meclis-i Muhâsebe, Zimemât Komisyonu yerine de Meclis-i Maliye kurulmuştur. Ancak yaklaşık bir yıl sonra Meclis-i Maliye de lağvedilerek, bunun görevi Meclis-i Muhasebeye bağlı bir şube müdürlüğü tarzında çalışacak olan bir cemiyete bırakılmıştır¹³.

1853 – 1856 yılları arasındaki Kırım Savaşı sonrası Osmanlı Maliyesi ciddi bir krizle karşılaşmış; gelirler, özellikle savaş giderlerini karşılayamaz olmuş, Osmanlı ilk kez dış borç almak zorunda kalmıştır. Savaş sonrası oluşan mali meseleleri çözmek, gerekli mali reformları hazırlamak, gelir ve giderleri kontrol altına almak amacıyla 25 Nisan 1860 tarihinde Islahat-ı Maliye Meclisi kurulmuştur¹⁴.

Islahat-ı Maliye Meclisi Kuruluşundan 14 gün sonra hem statü hem de isim değişikliğine uğrayarak Meclis-i Alî-i Hazâin adına alan Meclisin protokoldeki yeri yükseltilmiş, Osmanlı Devletinin bütün işlerini ıslah ve teftişle görevlendirilmiştir. Eylül 1861 tarihinde lağvedilen Meclis-i Alî-i Hazâin, 1862’de kurulan Divan-ı Muhasebatın tam olarak devreye girememesi üzerine 1865’de yeniden kurulmuş, 1866’da ise tümüyle kaldırılmıştır¹⁵.

Meclis-i Alî-i Hazâinin mali konulardaki düzenleme çabalarının yeterli sonuç vermemesi ve mali sıkıntıların devam etmesi üzerine maliyede ciddi ıslahat yapılmasından bahisle Sultan Abdülaziz 1862 yılında bir Hattı Hümayun çıkararak zamanın Maliye Nazırı Mümtaz Efendiden bazı tedbirlerin alınmasını buyurmuştur¹⁶. Bunun üzerine 29 Mayıs

¹¹ Hüseyin Gürhan, “Sayıştayın Tarihîsel Gelişimi”, *Sayıştay Dergisi*, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, Sayıştay Yayını, Ankara, Nisan-Haziran 1997, s.38.

¹² Akgündüz, s.40.

¹³ Akgündüz, s.52.

¹⁴ Akgündüz, s.61.

¹⁵ Akgündüz, s.63-65.

¹⁶ Mehmet Zeki Pakalın, “*Tanzimat Maliye Nazırları*”, Kanaat Kitapevi, 1939, İstanbul, s.186-187.

1862’de bir Sadaret Tezkiresi yazılarak “..... masârifât-ı devletin vâridât-ı hâsılaya göre tayini irâddan ziyade masraf edilmemesi için her bir memur dairesine tahsis olunan masrafın haddini geçmeyerek sene ahirinde muvazenesine göre masrafı hesabını vermesi ve irâd tarafında dahi Hazine-i Devlete gelen vâridâtın mecârîsinde telef olmayarak doğruca götürülmesi kaidesini ibaret olup bu dahi her devlette olduğu gibi umûr-ı hesâbiyenin bir Mahkeme-i Kübrây-ı Tetkike havalesiyle hasıl olacağı.....” arz edilmiştir. Bu tezkire üzerine sadır olan 29 Mayıs 1862 tarihli Padişah İrâde-i Seniyyesi ile Divan-ı Muhasebat kurulmuş ve başkanlığına da Ahmed Vefik Paşa tayin olunmuş; böylece ilk Sayıştay kurulmuştur¹⁷.

Divan-ı Muhasebât diğer adıyla Sayıştay, Osmanlı Devleti’nde 1839’da başlayan “Islahat” çabalarının bir ürünü olarak, “her devlette olduğu gibi umur-u hisâbiyenin bir mahkeme-i kübraya havalesi” gereğinden hareketle, devlet parası ve mallarını tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak kurulmuştur¹⁸.

Hatt-ı Hümayun’da devletin gelirlerinden fazla harcama yapmaması, dairelerde yapılan harcamaların yıl sonunda ilgili memurlar tarafından hesabının verilmesi ve bunu sağlamak üzere her devlette olduğu gibi Divan - ı Muhasebât adıyla bir yüce mahkemenin kurulması gerektiği belirtilmiştir¹⁹. Divan-ı Muhasebat 29 Mayıs 1862’de kurulmuş ise de, teşkili ve bilfiil göreve başlaması gecikmiş; kuruluş hazırlıkları bir yıl kadar sürmüştür. Bu arada Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi hazırlanarak 24 Kasım 1863 tarihli İrâde-i Seniyye ile yürürlüğe konulmuştur²⁰.

1863 tarihli Nizamnameden sonra Divan-ı Muhasebat çalışmaya başlamıştır. 1863 tarihli bir nizamname ile Divan-ı Muhasebât bir başkan, yedi üye ve dört denetçiden oluşan bir yapıya kavuşturulmuştur. Nizamname’de bu görevlilerin padişah iradesiyle atanacağı ve istifa etmedikçe ya da kanunen azilleri gerekmedikçe görevden alınamayacakları hükmü getirilmiştir. Başkan ve üyelerine Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye üyelerinin sahip

¹⁷ Akgündüz, s. 71-77.

¹⁸ Hacı Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay 145.Yıl Yayınları, Ankara, 2007, s.213.

¹⁹ Akgündüz, s.60.

²⁰ Akgündüz, s.80.

olduğu imtiyazlar tanınmıştır. Divan-ı Muhasebâta temyiz mercii niteliği de kazandırılmıştır²¹.

Ancak bazı aksaklıklar görülerek bunların giderilmesi amacıyla 27 Nisan 1865 tarihinde Divan-ı Muhasebat Nizamnamesinde üç kısım ve otuz üç madde halinde yeniden tedvin ve tanzimi yoluna gidilmiştir. Buna göre Divan-ı Muhasebat biri Maliye diğeri Muhakeme olmak üzere iki daireye ayrılmış ve personel sayısı arttırılmıştır²².

Sayıştay, ilk Anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi’de yerini almış ve anayasal bir kurum olma niteliğini günümüze dek sürdürmüştür.

1.2.2. Sayıştayın 1876 Anayasasındaki Yeri

Sayıştay 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin "Umur-u Maliye (Maliye İşleri)" başlığı altında yer almıştır. Kanun-u Esasi’nin 105’nci maddesinde Sayıştay, devlet mallarını almak ve sarf etmekle görevli olanların hesaplarını incelemek ve inceleme sonuçlarının özetini ve düşüncelerini yıllık raporlarla Heyet-i Mebusan’a, ayrıca mali durum hakkında her üç ayda bir düzenleyeceği bir raporu Başbakan aracılığıyla Padişaha sunmakla görevlendirilmiştir. 106’ncı maddesinde Divanı Muhasebatın on iki üyeden kurulu olacağı ve bu üyelerin parlamentonun çoğunluk oyu ile azledilmedikçe, hayat boyu kalmak üzere padişah tarafından atanacakları belirtilmiştir. 107’nci maddesinde ise, Divan-ı Muhasebat üyelerinin sıfatı, vazifeleri, görevden ayrılışları, yükselme ve terfi ile emeklilik işlerinin özel bir kanunla düzenleneceğine hükmedilmiştir.

1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 105, 106 ve 107. maddeleri ile Sayıştay anayasal bir kurum niteliğini kazanmış ve bu tarihten itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclise sunmakla yükümlü tutulmuştur²³.

Burada dikkati çeken önemli bir husus Sayıştay Başkan ve üyelerinin teminatının 1882 anayasasından bile ileri bir düzenleme ile 1876 Anayasasında düzenlenmesidir²⁴. Oysa

²¹ Köse, s.213.

²² Akgündüz, s.105-106.

²³ Köse, s.223-224-229.

²⁴ Süleyman Emre Akdağ, “Sayıştayın Anayasal Kimliği”, *Sayıştay Dergisi*, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, Nisan-Haziran 1997, s.148.

1982 Anayasası'nın 160'ncı maddesi "Sayıştay başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir" hükmüne yer vererek bu hususun düzenlemesini yasaya bırakmıştır.

1876 Kanun-u Esasi' de Sayıştaya yargı yetkisi verilmediği halde Sayıştay, kuruluş yasasıyla verilen yargı yetkisini kullanmıştır. Kanun-i esasi de yüksek mahkemeler başlığı altında bir bölüm yer almadığı için Sayıştay yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır.

Kanun-i Esasi'nin ilânı ile, getirilen Meşrutiyet idaresi uzun ömürlü olmamış, kurulan ilk Meclis Şubat 1878'de kapatılmış, Anayasa yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, Anayasa'nın yürürlükten kaldırılması, Sayıştayın kapatılmasını gerektirmemiş; Sayıştay varlığını ve çalışmalarını sürdürmüştür²⁵.

1865 yılında çıkarılan Nizamname ile yoluna giren Divan-ı Muhasebatın fonksiyonları önemli ölçüde azaltılarak atıl hale getirilmiştir²⁶. Bu nedenle 1876 Anayasa'sı yürürlüğe girdiği günlerde Divan-ı Muhasebat, bir nevi ilga olmuş vaziyettedir ve yeniden teşkil edilmesi öngörülmektedir²⁷. Aralık 1878 tarihli İrade-i Seniyye ile kısmen atıl olunan Divan-ı Muhasebat tekrar aktif hale getirilmiştir²⁸.

Divan-ı Muhasebatın yeniden teşkilinden sonra ortaya çıkan eksiklikleri gidermek, Kanun-ı Esasi'nin gereklerini yerine getirmek ve onu daha özerk hale getirmek için Kasım 1879 yılında Divan-ı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vezafine Dair Kararname Yürürlüğe konulmuştur. Bu Kararnamede, Divan-ı Muhasebatın hiçbir nezarete bağlı olmayacağı, müstakil hareket edeceği vurgulanmış, o zamanın şartlarına göre olabildiğince yargı bağımsızlığı tanınmıştır²⁹.

1878 tarihinde hazırlanan ve 1879 yılında yürürlüğe giren, Fransız Sayıştay Kanunu'nun tercümesi niteliğindeki "Divan-ı Muhâsebâtın Sureti Teşkil ve Vezafine Dair Kararname", ile Sayıştaya yeni bir yapı kazandırılmıştır. Yeni düzenlemeyle beraber Divan-ı Muhasebatın memur kadrosu genişletilerek, kuruma devlete ait hesapları

²⁵ Bedî Necmettin Feyzioğlu, "Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçenin Kontrolü", Cilt I, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No.588, İktisat Fakültesi No.70. İstanbul, 1954, s.119.

²⁶ Akgündüz, s.122.

²⁷ Akgündüz, s.119.

²⁸ Mehmet Süreyya, *Sicil-i Osmani*, Cilt IV, İstanbul, s.825-826.

²⁹ Akgündüz, s.122.

denetleme ve denetim neticesinde sorumlu memurları yargılayabilme bunları yaparken de bağımsız olarak hareket edebilme yetkisi verilmiştir³⁰.

Divan-ı Muhasebatı bir başkan, oniki üye, bir savcı, bir başkâtip, on mümeyyiz ve on mülâzımdan müteşekkil iki dairesel bir kuruluş olarak örgütleyen söz konusu Kararname ile savcılık müessesesi ilk kez Hazine temsilcisi olarak Sayıştay kuruluşunda yer almıştır. Yıllar içinde bazı hükümleri değiştirilen bu Kararname 1934 yılına kadar yürürlükte kalmış; aynı yıl çıkarılan 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanun'u da bu Kararnameden etkilenmiştir³¹.

Sayıştay, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'den sonra 1924 Anayasası'nda da anayasal bir kurum olma niteliğini sürdürmüştür.

1.2.3. Sayıştayın 1924 Anayasasındaki Yeri

Ankara'da Büyük Millet Meclisinin açılmasından sonra bütçenin denetimi Meclis içinden seçilen bir komisyonca yapılmış; 29 Nisan 1923'de hükümetçe bir Sayıştay kurulmuşsa da Sayıştayın, hükümet tarafından oluşturulması sakıncalı görüldüğünden, Cumhuriyetin ilânından hemen sonra 24.11.1923 gün ve 374 sayılı Kanun ile Sayıştay yeniden kurulmuştur³².

Sayıştay, 1924 Anayasası'nda altıncı bölüm olan "Türlü Maddeler" başlığı altındaki "Maliye İşleri" alt başlığında düzenlenmiştir.

1924 Anayasası'nın 100'ncü maddesine göre Büyük Millet Meclisine bağlı ve devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur. 101'nci maddesine göre Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclis'e sunar."

³⁰ Akgündüz, s.114.

³¹ Hüseyin Gürhan, "Sayıştayın Tarihsel Gelişimi", *Sayıştay Dergisi*, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, Sayıştay Yayını, Ankara, Nisan-Haziran 1997, s.40.

³² Nami Çağan, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", *Anayasa Yargısı* 2, Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 5, Ankara, 1986, s.216.

Anayasa ile Sayıştaya devletin gelir ve giderlerini denetleme görevi verilmiştir. Ayrıca Sayıştay TBMM'ye bağlı kılınarak aralarında organik bir ilişki yaratılmıştır.

1876 ve 1924 Anayasası'nda Sayıştaya yargı yetkisi verilmediği gibi onun yargı mercii (mahkeme) olduğunu veya yargısal denetim yapacağını düşündürecek bir hüküm yoktur. Bu dönemde Sayıştay, kuruluş kararnamesiyle verilen yargı yetkisini kullanmıştır³³.

1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde genel olarak kamu mali yönetimi ve kontrol konusunda esasları düzenleyen ve bu nedenle "Mali Anayasa" olarak adlandırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 01.06.1927 tarihinde kabul edilmiştir. 1879 tarihli Divan-ı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vezâifine Dair Kararname, 1934 Tarihli Divanı Muhasebat Kanununu kabul edilene kadar yürürlükte kalmıştır.

1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile uyumlu olarak, Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri 16.6.1934 tarih ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ile yeniden düzenlenmiş; bu tarihe kadar uygulanan dağınık mevzuat yürürlükten kaldırılmıştır.

Sayıştayın yargısal niteliğine ağırlık veren bu Kanun'un 1'nci maddesiyle kendisine denetim ve yargılama görevi verilmiş, 18'nci maddesiyle dairelerin birer hesap mahkemesi olduğu belirtilmiş, 61'nci maddesiyle Sayıştay daire kararlarının Sayıştay Genel Kurulunda temyiz edilebileceği hükmü getirilerek Sayıştay ilk ve son yargı merci haline getirilmiştir.

27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi sonucu 1924 Anayasası yürürlükten kaldırılmış ve 1961 Anayasası yapım çalışmaları başlamıştır.

1.2.4. Sayıştayın 1961 Anayasasındaki Yeri

1961 Anayasasının hazırlık çalışmaları sırasında Temsilciler Meclisinde, Sayıştayın bir yargı kurumu olup olmadığı ve bu nedenle Anayasa'nın yargı bölümünde yer alıp almaması gerektiği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmaların sonucunda Sayıştay 1961

³³ Pertev Bilgen, "Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikâyesi)", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:7, Nisan 1994, s.41.

Anayasası'nın "Yürütme" bölümünde, "İktisadi ve Mali Hükümler" alt başlığı altında düzenlenmiştir. Kanun koyucu tarafından Sayıştay, mali niteliği ağır basan bir kurum olarak algılanmış ve yargısal işlevinden çok denetim işlevi öne çıkarılmış; bu nedenle yargı bölümünde değil, mali konulara ilişkin bölümde yer almıştır³⁴.

1961 Anayasası'nın 127'nci maddesine göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi ise bu konuda çıkarılacak kanuna bırakılmıştır. Anayasa'nın 128'nci maddesine göre kesin hesap kanunun tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı ve Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde TBMM'ye sunacağı belirtilmiştir.

1961 Anayasası'nın 127'nci maddesi Sayıştayın görevlerini idari ve yargısal olmak üzere iki ana grupta topladığı görülür. Bunlar denetim ve yargılama görevleridir. Başkan ve üyelerin teminatı Anayasa ile düzenlenmemiş bu husus kanuna bırakılmıştır.

Sayıştayın 1961 Anayasası'nda yeniden düzenlenmiş olması nedeniyle, 1967 yılında 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu yürürlükten kaldırılmış, Anayasa ile uyumlu 27.02.1967 tarihli 832 sayılı Sayıştay Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanununla Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

12 Eylül 1980 Askeri Darbesi sonucu 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmış ve 1982 Anayasası yapım çalışmaları başlamıştır.

³⁴ Köse, s.224.

1.2.5. Sayıştayın 1982 Anayasasındaki Yeri

1961 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları sırasında Sayıştayın bir yargı kurumu olup olmadığı ve bu nedenle Anayasa'nın yargı bölümünde yer alıp almaması gerektiği tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmaların sonucunda 1982 Anayasası'nda Sayıştay, "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmın, "Yargı" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenerek yasama organı ile arasındaki organik ilişkiye son verilmiştir. Kanun koyucu tarafından Sayıştay, yargısal niteliği ağır basan bir kurum olarak algılanmış ve yargısal işlevi öne çıkarılmış; bu nedenle de yargı bölümünde yer almıştır. Ancak Sayıştay, yargı başlığı altında düzenlenmiş olmakla birlikte yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır. Anayasa'nın yargı bölümünde; Genel Hükümler, Yüksek Mahkemeler, Hakimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay yer almıştır.

Anayasa'nın, yüksek mahkemeler arasında saymamakla birlikte, Sayıştaya yargı bölümünde yer vermesinin nedeni ise ağırlığını mali denetimin oluşturduğu çalışmalarının yargısal yönlerinin de bulunmasıdır³⁵. Bir yargı yerinin yüksek mahkeme kimliğinde olup olmadığını belirleyen ölçü, kararlarına karşı başka bir yargı yerine başvurma olanağının bulunup bulunmamasıdır³⁶. Ancak bir mahkemenin yüksek mahkeme olması, onun kararların başka bir yargı yeri tarafından incelenmeyeceği anlamını taşıyorsa, Sayıştayın bir yüksek mahkeme sayılması gerekir³⁷.

Sayıştay, 1982 Anayasası'nda yüksek mahkemeler arasında sayılmamış olsa da Sayıştayın yargılama görevini yerine getirerek verdiği kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağından, Sayıştay adeta bir yüksek hesap mahkemesi statüsüne sokulmuştur³⁸.

Sayıştayın yargısal işlevi dışında, denetim ve danışma görevlerinin de bulunması, onun yüksek bir hesap mahkemesi kimliğini taşımasına engel değildir. Anayasa'da düzenlenen Danıştaya yargısal görevlerden başka, danışma görevlerinin de verilmiş bulunması, onun yüksek mahkeme niteliğini taşımasına engel olmamaktadır³⁹.

³⁵ Yavuz Sabuncu , *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara,1997, s.206.

³⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı 16.1.1969,1916 (Resmi Gazete 17.4.1970).

³⁷ *Cumhuriyetin 50. yılında Sayıştay*, Sayıştay Yayınları, Ankara, 1973, s. 105.

³⁸ Metin Günday , *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara,2002, s.373.

³⁹ Kaneti, s.10.

Sayıştayın hem bir denetim organı hem de bir yargı organı olduğu 160'ncı maddede yer almaktadır.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160'ncı maddesine göre;

“Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

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

Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

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

Anayasa'nın 160'ncı maddesiyle Sayıştaya denetim ve yargılama olmak üzere iki görev verilmiştir. Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetler. Bunun yanında Sayıştay kesin hükme bağlama görevini, diğer bir ifadeyle yargı işlevini doğrudan Anayasa tarafından kendisine verilen bir görev olarak ve bağımsız bir mahkeme kimliğiyle yerine getirir. Buna karşılık, denetleme ve inceleme görevlerini TBMM adına gerçekleştirir⁴⁰.

160'ncı maddede kullanılan kesin hüküm kavramı maddi anlamda kesin hükümdür. Sayıştay denetçilerinin yaptığı denetim sonucunda meydana geldiği iddia edilen, kamu zararına sebep olan sorumlular hakkında, Sayıştay daireleri tarafından yapılan yargılama

⁴⁰ Kaneti, s.10.

işlemi sonucu verilen hükme karşı bir başka merciye başvurulamayacağını ifade eder. Yargı fonksiyonunun en önemli ayırıcı özelliği olan hukuka aykırılık iddialarını kesin olarak çözme, yani kesin hükme bağlama özelliği dolayısıyla da Sayıştayın bir mahkeme olarak görülmesi gerekir⁴¹.

Doktrinde bu konuda çeşitli görüşler mevcuttur. Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre; sorumluların hesap işlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında Sayıştayın bir mahkeme olarak kabulü gerekir⁴². Fendoğlu'na göre Sayıştay, 1982 Anayasası sistematüğinde yargı içerisinde yer alır ve kesin yargı yetkisi vardır. Sayıştay, Anayasa'nın yargı bölümünde düzenlendiğı, kesin hüküm verdiği ve idari kararları aleyhine Anayasa Mahkemesine başvurulamamasından dolayı yüksek mahkeme olarak kabul edilmelidir⁴³. Esen'e göre ise; Sayıştayın inceleme ve denetleme işleri bakımından bir mahkeme niteliğinde olmadığı açık olmakla birlikte, 1982 Anayasası'nın Sayıştaya ilişkin düzenlemeleri dikkate alındığında, sorumluların yargılanması işlevi bakımından Sayıştayın bir mahkeme olarak kabul edilmesi gerekir⁴⁴. Aliefendioğlu ve Özbudun da bu yönde bir yaklaşımı benimsemektedirler⁴⁵. Nitekim Özbudun'a göre, 1982 Anayasası'nın Sayıştayı yargı bölümünde düzenlemiş olması ve Sayıştayın kesin hükümleri dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamayacağını belirtmesi karşısında Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında mahkeme olduğunun kabul edilmesi gerekir⁴⁶.

Sayıştayın kesin hüküm niteliğindeki kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağı hükmünün getirilmesinin sebebi ise Danıştay ve Sayıştay arasında uyumsuzluk çıkmasının önlenmesi ve geçmişte olduğu gibi bir yetki savaşına sebebiyet verilmek istememesidir. Sayıştay yargılamasında, yargılanacak olan sorumlular, memurlar veya üst düzey yetkililer olacağı için tesis edilen idari işlemlerin yapılış sürecine ve olaya tümüyle hakim bir mahkeme tarafından yargılanması gerekmektedir.

⁴¹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Ankara, 2000, s.843.

⁴² Bülent Tanör - Necmi Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, YKY Yayınları, 2001, s. 493.

⁴³ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Yargısı*, Yetkin Yayınları, Ankara, Temmuz 2017, s.30.

⁴⁴ Selin Esen, İptal Davası ve İtiraz Yolunda Anayasa Mahkemesinin Yaptığı İlk İnceleme, *Yüksek Lisans Tezi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1994, s. 77.

⁴⁵ Yılmaz Aliefendioğlu, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 138.

⁴⁶ Ergun Özbudun, *Anayasa Hukuku*, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s. 379. Benzer görüşler için bkz. Kaneti, s. 9-11; Gözübüyük, A. Şeref-Akıllıoğlu, Tekin: *Yönetim Hukuku*, Ankara, 1993, s. 84; Gözübüyük, A. Şeref: *Anayasa Hukuku*, Ankara, 1991, s. 263.

Aksi halde olayın uzmanı olmayan, tamamen işlemlere yabancı idari yargı tarafından yargılanması halinde telafisi güç ve imkansız zararlara sebebiyet verilerek kamu hizmetinin aksatılması gündeme gelebilecektir. İdari yargı kolunun mahkemeleri olan Danıştay, bölge idare mahkemeleri veya ilk derece mahkemelerini düzenleyen kanunlarda veya İdari Yargılama Usul Kanunu'nda ya da Sayıştay Kanunu'nda, Sayıştay kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağını düzenleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasa yer verilen bir hükmün kanunlarda aynı şekilde yer verilmesi, Anayasa hükmünün tekrar dile getirilmesinden ibaret olacaktır.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararlarının esas alınması hükmünün getirilmesinin nedeni, vergi konularında daha fazla uzmanlaşmış olan Danıştayın kararları ile Sayıştay kararları arasında uyuşmazlık çıkmasını önlemektir. Anayasa koyucunun bu şekilde bir hüküm getirmesi Danıştay kadar Sayıştayı da yargı organı(mahkeme) olarak kabul ettiği anlamına gelir. Bu hüküm Danıştay ve Sayıştayın aynı nitelikteki konularda karar verdiklerinin ve aynı hukuk kurullarını uyguladıklarını gösterir.

Anayasa'nın Bütçe ve Kesinhesap başlıklı 161'nci maddesine göre;

“Merkezî yönetim Kesinhesap Kanun'u teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu Kesinhesap Kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclis'e sunar.

Kesinhesap Kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesinhesap Kanunu teklifi, yeni yıl Bütçe Kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

Kesin Hesap Kanunu, maddi anlamda bir kanun olmayıp, bütçe kanunun uygulanmasıdır. Gelir ve giderlerin bütçeye uygun yapılıp yapılmadığı konusundaki rapor, Sayıştay tarafından hazırlanır. TBMM'nin Kesinhesap Kanunu kabulü hükümeti ibra etmek

anlamına gelir. TBMM’ye sunulsa da şayet konuyla ilgili sorun varsa Sayıştay yargısı devam edebilir⁴⁷. Kanun koyucu hesap yargılaması kavramından bahsederek Sayıştayın hesap yargılaması yaptığına değinmiş ve ayrı bir yargı kolu olarak varlığını kabul etmiştir.

Anayasa’nın “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi” başlıklı 165’nci maddesine göre;

“Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.”

Bu maddede yer alan TBMM tarafından denetlenmesi, TBMM adına denetlenmesi ile aynı anlama gelmemektedir. Eski yıllarda KİT’lerin denetimini TBMM tarafından, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu aracılığı ile yapıyordu. 2010 yılında yapılan bir kanun değişikliği ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştaya devredilerek kapatılmıştır. Böylece KİT’lerin denetimini de TBMM adına Sayıştay yapmaya başlamıştır.

Anayasanın 68’nci maddesine göre hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları siyasi partilere üye olamazlar.

Bu maddede yer alan “Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları” ifadesi sayıştay meslek mensuplarının hakim ve savcılarla aynı teminatlara sahip olmasının bir sonucu olarak getirilmiştir. Yüksek mahkeme sayılmayan ancak hesap mahkemesi olarak hesap yargılaması yapan, kendine özgü bir kurum olan Sayıştayın diğer yüksek yargı organlarıyla aynı statüde değerlendirildiğini gösterir.

Anayasa’nın 69’ncü maddesine göre Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetim görevini yerine getirirken Sayıştaydan yardım sağlar.

Sayıştay, Anayasa Mahkemesine bu konuda görevlendirdiği denetçiler aracılığı ile yardım eder. Sayıştay denetçilerinden gerekli şartları taşıyanlar ise Anayasa Mahkemesinde raportör olarak görevlendirilerek siyasi partilerin denetiminde rol alabilirler.

⁴⁷ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 2.Baskı, Ankara, Temmuz 2017, s.787

Anayasa'nın "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu" başlıklı 146'ncı maddesine göre;

"Anayasa Mahkemesi onbeş üyeden kurulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur

Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay genel kurulları ile Yükseköğretim Kurulundan Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday göstermek için yapılacak seçimlerde, her boş üyelik için, en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır. Baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday için yapılacak seçimde en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır."

Bu maddeye göre Sayıştay Genel Kurulu kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer adayı, en fazla oy alan üç kişi olarak belirler.

Anayasa'nın "Anayasa Mahkemesinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 148'nci maddesine göre TBMM tarafından seçilen Sayıştay Başkan ve üyeleri Anayasa Mahkemesi tarafından yüce divan sıfatıyla yargılanacaktır.

1.2.6. Sayıştayın Mahkeme Olma Niteliğinin Tartışıldığı Anayasa Mahkemesi, Danıştay İdari Dava Daireleri, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları

Sayıştay ve Danıştay, idari işlemlerin denetimini ve yargılamasını yaparlar. Konu ve yetki bakımından aynı görev alanına sahip olmaları nedeniyle Sayıştay kararlarına karşı,

sorumluların aynı konu hakkında Danıştayda dava açması, iki kurumu karşı karşıya getirerek aralarında bir yetki savaşı çıkmasına neden olmuştur.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 07.05.1965 tarihli kararı ile Sayıştayın alt idare mahkemesi olduğunu gerekçe göstererek Sayıştay ilamlarının temyiz yolu ile Danıştayda incelenmesi gerektiği kararına varmıştır. Danıştay bu kararı verirken Sayıştayın Anayasa’da yürütme içinde düzenlenmesini, Meclisteki Anayasa yapım çalışmalarında Sayıştayın düzenlenmesine ilişkin görüşmelerde Sayıştayın yerinin yargı başlığı altında olması gerektiği yönündeki önerilerin reddedilmiş olmasını ve 1961 Anayasa’nın 7’nci maddesinde yargı yetkisinin Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı gerekçelerine dayanmıştır⁴⁸. Danıştayın aldığı bu karardan sonra Sayıştayın yargı kararlarına karşı açılan davalara Danıştayda bakılmıştır.

Sayıştay kararlarının Danıştayda tekrar incelenmesini istemeyen kanun koyucu bu yetki savaşına son vermek için 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 45’nci maddesine açık hüküm koyarak Sayıştayın yargı kararlarına karşı Danıştaya başvuru yolunu kapatmıştır. Dikkat edilirse Anayasa’ya bununla ilgili bir hüküm konulmamıştır.

Danıştay ve Sayıştay arasındaki yetki savaşı kanun koyucunun bu hamlesiyle son bulmamıştır.

Meclis’te başlayan bu yetki savaşı zamanla Anayasa Mahkemesine taşınmıştır.

Bu sefer de Anayasa Mahkemesi nezdinde “sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama” fonksiyonunun Sayıştayı yargı organı yapıp yapmayacağı üzerinde tartışma başlamıştır. 1961-1973 yılları arasında Danıştayın Sayıştayı mahkeme olarak görmesiyle başlayan iki kurum arasındaki çekişmeli süreç ilk olarak 1969 yılında Anayasa Mahkemesinin önüne taşınmıştır. Danıştay, 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 45’nci maddesindeki “Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz.” hükmünün Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla beş kez⁴⁹ Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

⁴⁸ Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 07.05.1965 Tarih ve E:64/1007, K: 65/89, Sayılı Kararı. <http://www.danistay.gov.tr/> Erişim Tarihi: 28/11/2017

⁴⁹ Bu davalar 1969,1971,1972 ve 1973 yıllarında biri Danıştay Başkanlığının açtığı iptal davası, dördü Danıştay Dava Daireleri Kurulu’nun Anayasa’ya aykırılık itirazları nedeniyle Anayasa Mahkemesine açılmıştır. Esas No:1967/13, Esas No:1967/19, Esas No: 1971/24, Esas No: 1972/20, Esas No: 1972/56.

Anayasa Mahkemesi ilk dört kararında anılan hükmü Anayasa’ya aykırı bulmamıştır⁵⁰. Anayasa’da ve kanunlarda konuyla ilgili herhangi bir değişiklik olmadığı halde, Anayasa Mahkemesi son kararında söz konusu kanun hükmünü Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir⁵¹.

1991-2014 yılları arasında Sayıştay Kanunu’nun çeşitli maddelerinin iptal davalarına konu olması sebebiyle Anayasa Mahkemesi, Sayıştayın yargılama fonksiyonunu inceleyerek 1991 yılındaki kararında mahkeme olmadığına, 2012,2013 ve 2014 yıllarındaki kararlarında ise mahkeme olduğuna hükmetmiştir.

Böylece 1961 yılında başlayan bu süreç 2014 yılında kadar, Anayasa Mahkemesinin, Sayıştayın mahkeme olması hususunda toplam dokuz kararından iki tanesinde olumsuz yedi tanesinde olumlu karar vermesiyle son bulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin kararlarında, tüm gerekçeler Sayıştayın Anayasa sistematigindeki yeri, kesin hükme bağlama terimi, Sayıştayın TBMM adına denetim yapması ve bunun kullanıldığı cümledeki yeri üzerinden tartışılarak oluşturulmuştur.

Kararların hiç birinde Sayıştayın yaptığı “işler” ve bu işlerin mahiyeti; devlet hayatında bu işe gerek olup olmadığı, eğer gerek varsa hangi metodla yapılacağı; seçilecek metoda göre bu işi yapacak kurumun nasıl örgütlenmesi, hangi yetkilerle donatılması, personelinin hangi niteliklere sahip olması gerektiği, bu işin mahiyetinin bu personele bir teminat sağlanmasını gerektirip gerektirmediği; Sayıştayın Türkiye’deki tarihi gelişimi, ona kaynaklık eden “cour des comtes” hukuki statüsü ve anayasanın kurduğu idari yargı sistemi; yasama işleminin, yargısal işlemin, idari işlemin, icrai kararın hukuki mahiyetleri, etkileri ve yerine getirilmeleri, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemleri

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi 14,15,16 Ocak 1969, Esas No: 1967/13, Karar No: 1969/5, Resmî Gazete Tarih/Sayı: 14.04.1970- 13471, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 16.01.1969, Esas No: 1967/19, Karar No: 1969/6, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 17.04.1970- 13474, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 10.06.1971, Esas No: 1971/24, Karar No: 1971/55, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 27.04.1972-14171, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 17.10.1972, Esas No: 1972/20, Karar No: 1972/55, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 30.04.1973-14522, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

⁵¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 06.03.1973, Esas No: 1972/56, Karar No:1973/11, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 09.11.1973-14707, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

hakkında verdikleri kararlar ile diğer kararların hukuki nitelik ve mahiyeti incelenmemiştir⁵².

Her toplumun dinamikleri, tarihsel geçmişi ve ihtiyaçları farklı olduğu için sayıştayların yapacağı işler ve yetkileri farklılık gösterebilir. Bu nedenle sayıştaylar denetim ve yargılama fonksiyonlarından sadece birine veya ikisine sahip olabilirler. Hatta bu yargılama fonksiyonu klasik yargılama usullerine benzemek zorunda değildir. Bu yüzden kararlarda sadece şekilsel açıdan inceleme yapılması “Nasıl bir Sayıştaya ihtiyaç duyuluyor” sorusunun önüne geçerek konuyu çözüme kavuşturamamıştır.

Sayıştayın yargı fonksiyonu üzerine tartışılan kararlar tarihsel olarak sırayla incelenmiştir.

1.2.6.1. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 16.01.1969 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı⁵³

Sayıştayın bir mahkeme olup olmadığı ile ilgili ilk iki dava 1967 yılında Anayasa Mahkemesi önüne birer ay ara ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ve Danıştay Başkanlığı tarafından getirilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptale ilişkin konusu; 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 45’nci maddesinin son fıkrasında yer alan “Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz hükmünün” Anayasaya aykırı olduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesidir.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayı mahkeme olarak kabul ettiği bu kararında;

Sayıştaya genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme görevi verdiğini, buna karşılık sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmadığını ve Sayıştayın bu işlevini doğrudan doğruya bağımsız bir yargı yeri olarak yerine getirdiğini belirtmiştir.

⁵² Bilgen, s.49.

⁵³ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 16.01.1969, Esas No: 1967/19, Karar No: 1969/6, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 17.04.1970- 13474, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasanın Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemleri hakkındaki hükümlerini kesin olduğunu ve kesin hükme bağlama yetkisinin kesin idari karar şeklinde anlaşılmaması gerektiğini, "Hükme bağlamak" teriminin, yargılama işlemi sonucunda ulaşılan kanaatin resmî şekilde beyan edilmesi durumunu ifade ettiğini belirtmiştir.

Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanan durumun sorumluların sebep oldukları kamu zararı olduğunu belirtmiştir.

Sayıştay ilamlarının hangi yolla olursa olsun Danıştayda incelenmesinin söz konusu olmadığını belirtmiştir⁵⁴.

Bir kurum veya kuruluşun Anayasa’da bulunduğu yerin, onun hukuksal sınıflandırmasında etkili bir kriter olamayacağını, bir kuruluşun tasarruflarının niteliğinin, o kuruluşun Anayasa’daki yerine göre değil, Anayasa hükümlerine göre değerlendirmesi gerektiğini bunun örneğinin de kesin hüküm verme niteliğine sahip Yüksek Seçim Kurulu ile Yüksek Hâkimler Kurulu oluşturduğunu belirtmiştir.

1961 Anayasa’ında Yüksek Seçim Kurulu, yüksek bir yargı organı olduğu ve kararları da kesin nitelikte bulunmaktadır ve Danıştayca da böyle kabul edildiği halde, Anayasa’nın yargı bölümünde değil, görevinin konusu bakımından olan ilgisine göre yasama bölümünde, tamamıyla idari görev yapan Yüksek Hâkimler Kurulu da, görevinin çeşidine göre Anayasa’nın yürütme bölümünde değil, hâkimlerle ve yargı organlarıyla yakın ilişkisi nazara alınarak yargı bölümünde düzenlenmiştir. Onların bu özelliği Danıştay tarafından kabul görürken Sayıştayın kesin hüküm verme niteliğinin kabul edilmek istenmemesi anlamsızdır.

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 45’nci maddesinin iptali istenen “Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz hükmünün”, Anayasa’nın 127’nci maddesinde yer alan bir hükmü, daha açık bir deyimle tekrar etmekten öte bir niteliği olmadığını, söz konusu hüküm olmasa bile Sayıştay ilamlarının Danıştayda hangi yolla olursa olsun incelenmesine Anayasa’nın 127’nci maddesi hükmünün yol vermeyeceğini belirtmiştir.

⁵⁴ Selim Kaneti, “Sayıştayın Anayasal Konumu”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, 1990.

Bu sebeplerle 45'nci maddenin iptali istenen son fıkrası hükmünün, Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vererek Sayıştay kararlarına karşı Danıştaya başvurulamayacağını belirtmiştir.

Daha sonraki yıllarda görülen iki davada Anayasa Mahkemesinin tavrında bir değişiklik olmamıştır. 832 sayılı Kanun'un 45'nci maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki iddiaya karşılık, 1971/55 ve 1972/55 sayılı Anayasa Mahkemesi kararlarında da, hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığı ifade edilmiştir.

1.2.6.2. Sayıştayın Mahkeme Olmadığına İlişkin 06.03.1973 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı ⁵⁵

Bu karar ile Anayasa Mahkemesi yıllarca verdiği istikrarlı kararlardan vazgeçerek görüş değiştirmiş, Sayıştayın yargısal fonksiyonun olmadığına ve mahkeme olarak görülemeyeceğine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptale ilişkin konusu; 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45'nci maddesinin son fıkrasında yer alan "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz hükmünün" Anayasa'ya aykırı olduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesidir.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayı mahkeme olarak kabul etmediği bu kararında;

Sayıştay Anayasa'nın "Yargı" bölümünde değil Yürütme Bölümünün "İktisadî ve Malî Hükümler" kesiminde yer aldığını, Sayıştayın uyuşmazlıkları çözmekle görevli bir yargı mercii olmadığını belirtmiştir.

Sayıştayın yaptığı denetimin hukuki açıdan idari bir nitelik taşıdığını ve hukuksal açıdan bir yürütme ve yönetim işi olduğunu, bu sebeple Sayıştayın "kesin hüküm" adı verilen işlemleri idari işlem sayılamayacağını belirtmiştir.

⁵⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 06.03.1973, Esas No: 1972/56, Karar No:1973/11, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 09.11.1973-14707, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa'nın Sayıştaya kesin yargı kararı verme yetkisi tanımadığını, Anayasa'da yer alan "kesin hükme bağlama" deyiminin "kesin işleme bağlama", "kesin sonuca bağlama" , "kesin idari karara bağlama" kavramlarının ötesinde bir anlamı olmadığını belirtmiştir.

Anayasada Sayıştayla ilgili maddede kanunla düzenlenecek konular arasında yargılama usulleri bulunmadığını belirtmiştir⁵⁶. Danıştay, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi gibi bağımsız mahkemeler için işleyiş ve yargılama usullerinin kanunla düzenlenmesinden söz ederken Sayıştay için sadece işleyişin kanunla düzenlenmesinden bahsedilmiştir. İşleyiş ifadesinin yargılama usullerini kapsamayacağı eğer kapsasaydı Anayasa koyucunun işleyiş ve yargılama usullerinin düzenleneceğine ilişkin hükmünün ayrı ayrı göstereceği savunulmuştur.

Sayıştay, kesin hükme bağlama yetkisini TBMM adına kullandığını, bağımsız mahkemelerin ise Türk milleti adına yargılama yaptığını bu sebeple TBMM adına görev yapan bir kuruluş yargı yeri sayılamayacağını belirtmiştir.

Adli, idari ve askeri yargı dışında bir yargı düzeni Anayasa'da öngörülemediğini, Sayıştayın kendine özgü bir hesap mahkemesi olarak öngörmenin, bir merciin yargı yetkisiyle donatılabilmesi için Anayasa'da açık kural bulunması gerektiği yolundaki ilkeye aykırılık oluşturduğunu belirtmiştir.

Anayasa Sayıştay görevlilerine hakim güvencesi değil, yalnız bir çeşit memurluk güvencesi tanıdığını belirtmiştir.

“Sayıştay İlâmı” olarak adlandırılan belgelerin bir uyumsuzluğu çözmekte olmadığını, ilamlarda herhangi bir anlaşmazlık olmaksızın bir dizi hesap ve işlemin incelenmesi ve ilgililerin sorumlu oldukları veya olmadıkları yolunda bir sonuca varılmasının söz konusu olduğunu belirtmiştir.

“Sayıştay ilâmı” diye adlandırılan belgeye icra dairelerince infazı gerekli bir mahkeme hükmü niteliği verilemeyeceği, denetleme ve inceleme sonunda hesaplarda ve işlemlerde ortaya çıkarılacak yolsuz ve kanunsuz davranışların doğurduğu Hazine zararını kesin

⁵⁶ Ertuğrul Cenk Gürçan, Düzgün Yargı Hakkı Çerçevesinde ‘Mahkeme’ Kavramı, Yayımlanmamış *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Bölümü, Ankara, 2004, s.33-34.

olarak saptayan bir belge olduğunu ve delil olma yönünden değerinin bulunduğunu belirtmiştir.

Bir kurumun yargısal yetkilerle donatılmasının öncelikle Anayasa’da yer almasıyla ve sonrasında da kanunda yer almasıyla mümkün olacağını, Sayıştaya Anayasa yoluyla yargısal yetkiler verilmediğini sadece kanunla yargısal yetkiler verildiğini, hiç bir kimse veya organın, kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı için de Sayıştayın yargı mercii olarak kabul edilemeyeceğini belirtmiştir.

Anayasa, Sayıştaya yargılama yetkisi vermediği için Sayıştay Kanunu’yla “yargılama yolu ile” ibaresi eklenerek Sayıştayın yargılama yetkisine sahip olduğu meşrulaştırılmaya çalışıldığını, Anayasa koyucunun Sayıştayı yargılama yetkisiyle donatmak isteseydi ona bu yetkiyi kanun ile değil Anayasa ile vereceğini belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Anayasa’nın, yargılama yetkisini tanıdığı mercileri "Yargı" başlıklı Bölümünde tek tek saydığını, mahkemelerin ve yüksek mahkemelerin görecekleri davaları da yine adli- idari- askeri olmak üzere üç kümeye ayrıldığını, Uyuşmazlık Mahkemesini adli idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözüme ile yetkili kılan kuralı da bu üç çeşit yargı dışında başka bir yargı düzeninin ve merciinin Anayasa tarafından öngörülmediğini belirtmiştir. Bu nedenlerle bu merciler dışında bir mercie yargı yetkisi tanınmasına olanak olmayacağına da karar kılmıştır.

Anayasaya göre, Sayıştayın bir ilk ve son derece mahkemesi olmadığını, Sayıştay dairelerinin hesap mahkemesi olarak kabul edilse dahi aldıkları kararların idari yargı kararı olacağı için Danıştaya temyize gidilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Kamuyu zarara uğrattığı ifade edilen kişinin hak arama hürriyetinin bulunmadığını, kendini savunmasına izin verilmediğini ve anlaşmazlığa karşı yargı yoluna gidilmesinin önünün kapatıldığını vurgulamıştır.

Anayasa’nın Sayıştay kararlarına karşı yargı mercilerine başvurma yolunu kapatmadığını, Sayıştaya Anayasa’ya rağmen yargılama yetkisi tanıyan; bünyesi içinde bir Temyiz Kurulu oluşturan; bu kurulca verilen kararların kesin olduğunu saptayan; Sayıştay ilâmları aleyhine Danıştaya başvurulmasını yasaklayanın 832 sayılı Sayıştay Kanunu olduğunu belirtmiştir.

Bu sebeplerle 45'nci maddenin iptali istenen son fıkrası hükmünün, Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vererek Sayıştay kararlarına karşı Danıştaya başvurulması gerektiğini belirtmiştir.

1.2.6.3. Sayıştayın Mahkeme Olmadığına İlişkin 11.07.1991 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı ⁵⁷

Bu karar ile Anayasa Mahkemesi 1973 yılındaki görüşünü korumuş, Sayıştayın yargısal fonksiyonun olmadığına ve mahkeme olarak görülemeyeceğine karar vermiştir.

İptal davasının konusu; 1.11.1990 günlü ve 3677 sayılı "21.2.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun"un 1., 2., 3. ve Geçici 1. maddelerinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 9., 10., 70., 87., 138., 139., 140., 146. ve 160. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

Anayasa Mahkemesi kararına göre Sayıştay, Anayasa'nın 160'ncı maddesi gereğince, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamayacağı için Sayıştayın yargı organı olamaz.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayı mahkeme olarak kabul etmediği bu kararında;

Sayıştayın 1982 Anayasası'nın "Yargı" bölümünde düzenlenmesinin, yüksek yargı yeri olarak nitelendirilmesi için yeterli olmadığını, Anayasada yüksek yargı organları ve yargı düzenleri tek tek sayıldığını, Sayıştayın yüksek yargı organları ve herhangi bir yargı düzeni arasında gösterilmediğini belirtmiştir.

⁵⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 11.07.1991, Esas No: 1990/39, Karar Sayısı: 1991/21, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 23.5.1992- 21236, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

Sayıştayın denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlama işini TBMM adına yaptığı, bu denetimin yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla idari nitelikte bir tür denetim olduğunu belirtmiştir.

Yargı organlarının inceleme, araştırma ve hüküm verme yollarını düzenleyen yargılama yöntemleri ise yalnızca yargı organlarında ve hâkimlerce kullanılan yargılama yöntemlerini içerdiğini, Sayıştayın gerek iç düzenlemesinde gerekse çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemeler gözlenmekle beraber bu düzenlemelerin Anayasa ile değil kanunla yapıldığı belirtilmiştir.

Sayıştay Kanunun'da, inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan "yargılama", "hüküm", "temyiz", "içtihadı birleştirme" ve "ilam" gibi terimlerin kullanılmış olmasının Sayıştayın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermeyeceğini, bu isimler altında ve çeşitli aşamalar durumunda yapılan çalışmaların, denetim işlevi olup hâkimler tarafından yargı gücü kullanılarak yapılan bir uyuşmazlığın çözümü niteliğindeki işlerden olmadığını, Anayasa'nın Sayıştaya mali denetim yapabilmesi için kamu yönetimine ilişkin hesapları inceleyerek sonuçlandırılması görevini verdiğini belirtmiştir.

Sayıştay incelemelerinin son ve kesin nitelikte olduğunu göstermek üzere kullanılan "kesin hüküm" teriminin yargı yerlerince verilmiş ya da yargısal nitelikte hükümler anlamına gelmeyeceğini, buradaki "kesinlik" kavramının yargısal anlamda değil, başka bir organca yeniden incelenememe ve değiştirilememe anlamında olduğunu belirtmiştir.

Anayasa'ya göre Sayıştayın, TBMM adına denetleme yapmak ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli olduğunu bu nedenle TBMM adına denetim görevi yapan bir kuruluşun, anayasal bir kuruluş olsa bile yargı organı olmadığını ve mensuplarına hâkimlerinkine benzer bir konum ve güvence tanınmasına anayasal dayanak bulunmadığını belirtmiştir.

Anayasa ile Sayıştay üyelerine tanınması öngörülen güvencenin, içeriğinin Anayasa'da değil kanunlarda belirlenen özel bir tür yüksek memur güvencesi olduğunu, bu nedenle Sayıştay üyelerinin güvencesi ile yargıç güvencesi birbirinden ayrı olduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi, bu sebeplerle Sayıştayın, Anayasaya göre, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir

yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurum olduğuna, yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamayacağına ve mensuplarının da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamayacağına ve bütün bunların Sayıştayın uyuşmazlıkları çözümle görevli bir yargı yeri olmadığını gösterdiğine yönelik karar vermiştir.

1.2.6.4. Sayıştayın Mahkeme Olmadığına İlişkin 29.06.2011 Tarihli Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı⁵⁸

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Anayasa Mahkemesinin 1991 tarihli kararını⁵⁹ esas alarak, Sayıştayın yargı organı olmadığına, ilamlarının da mahkeme ilamı niteliğine haiz olmadığına karar vermiştir.

Geçici görev yolluğu bildirimlerinde, geçici görev yerine gününbirlik gidip döndüklerini beyan eden, gidiş dönüş taşıt ücretlerini alan ve gidiş dönüş saatlerini beyannamede göstermeyen ilköğretim müfettişlerine 1/3 oranında mı yoksa tam yevmiye ödenmesi gerektiği konusunda idare mahkemeleri kararları ile Sayıştay kararları arasında uyuşmazlık yaşanmış ve bu uyuşmazlığın yarattığı sorun Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 2011 tarihli ilamına konu edilmiştir⁶⁰.

Kararda özet olarak Sayıştayın bir yargı yeri olarak kabul etmemekle birlikte verdiği kararın da “mahkeme ilamı” niteliğinde olmadığı belirtilmiştir. Sayıştayın verdiği kararın, aynı konuda verilmiş bir yargı merciinin kararı karşısında, mahkeme kararı olarak dikkate alınamayacağı benimsenmiştir.

⁵⁸ Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 Karar Tarihli ve E:2011/4-206, K:2011/461 Sayılı Kararı, <https://www.yargitay.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 11.07.1991, Esas No: 1990/39, Karar Sayısı: 1991/21, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 23.5.1992- 21236, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

⁶⁰ Bülent Geçgel, “Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 93, Ankara, Nisan-Haziran 2014, s. 39.

Yargıtayın, Sayıştayı mahkeme olarak kabul etmediği bu kararında;

Sayıştay, 1982 Anayasası'nın "Yargı" başlıklı üçüncü bölümünde yer almasının, Sayıştayın yüksek yargı yeri olarak nitelendirilmesi için yeterli olamayacağını,

Anayasa'da yüksek yargı organları ve yargı düzenleri tek tek sayıldığını ve Sayıştayın, yüksek yargı organları ve herhangi bir yargı düzeni arasında gösterilmediğini,

Sayıştayın denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlama TBMM adına yaptığını, bu denetimin yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla idari nitelikte bir tür denetim olduğunu ve yargılama yöntemi olmadığını,

Sayıştayın iç düzenlemesinde ve çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemelerin olduğunu ancak bu düzenlemelere Anayasa'da değil, Sayıştay kanununda yer verildiğini,

Sayıştay Kanunun'da, inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan "yargılama", "hüküm", "temyiz", "içtihadı birleştirme" ve "ilam" gibi terimlerin kullanılmış olması Sayıştayın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermeyeceğini, bu isimler altında ve çeşitli aşamalar durumunda yapılan çalışmaların, denetim işlevi olup hâkimler tarafından yargı gücü kullanılarak yapılan bir uyuşmazlığın çözümü niteliğindeki işlerden olmadığını, bu nedenlerle Sayıştayın yargı organı olarak nitelendirilmesi olanaksız olduğunu,

Sayıştayın hem denetleyen hem de davayı açan bir yargı sistemine sahip olmasının, yargının temeli olan sav, savunma ve karar sürecine aykırı olduğunu, kanun yollarının uyuşmazlığın temel çözüm yolu olan ve tarafların varlığına dayanan "dava" gibi değerlendirilemeyeceğini,

Sayıştay incelemelerinin son ve kesin nitelikte olduğunu göstermek üzere kullanılan "kesin hüküm" teriminin yargı yerlerince verilmiş ya da yargısal nitelikte hükümlerden olmadığını, buradaki "kesinlik" teriminin yargısal anlamda değil, başka bir organca yeniden incelenememe ve değiştirilememe anlamında olduğunu,

Sayıştay tarafından verilen kesin hükümler aleyhine idari yargı yoluna başvurulamamasının Sayıştaya yargı organı niteliğini kazandırmayacağını,

Anayasa'ya göre Sayıştayın, TBMM adına denetleme yapmak ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli olduğunu bu nedenle TBMM adına denetim görevi yapan bir kuruluşun, anayasal bir kuruluş olsa bile yargı organı olmadığını,

Sayıştayın, Anayasanın 158'nci ve 2247 Sayılı Kanun'un 1'nci maddesinde sayılan yargı yerleri kapsamına girmediğinden Sayıştayca verilen karar ile adli yargı kararı arasında olduğu ileri sürülen hüküm uyumsuzluğunun incelenmesinin, Uyuşmazlık Mahkemesinin görevi dışında kaldığını,

Sayıştayın verdiği kararın, "mahkeme ilamı" niteliğinde olmadığını, mahkeme ilamı niteliğinde olsa bile, bir kanun hükmünün uygulanmasında, yargı mercileri ile Sayıştayın yorumunun bağdaşmaması ve dolayısıyla farklı bir sonuca varılmış olması halinde, yargı mercilerinin yorumuna dayanan mahkeme ilamına değer verilmesi gerektiğini,

Bütün bunların, Sayıştayın uyuşmazlıkları çözümle görevli bir yargı yeri olmadığını gösterdiğini belirtmiştir.

Bu gerekçelerle Yargıtay Hukuk Genel Kurulunda yapılan görüşmelerde; Sayıştayın verdiği kararın, aynı konuda verilmiş bir yargı merciinin kararı karşısında, "mahkeme kararı" olarak dikkate alınamayacağı hususu oybirliğiyle benimsenmiştir.

1.2.6.5. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 27.12.2012 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı⁶¹

Anayasa Mahkemesinin iptale ilişkin konusu; 4.7.2012 günlü, 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un; 45. maddesiyle, 3.12.2010 günlü ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35. maddesine eklenen (2) numaralı fıkranın (a) bendinin ikinci ve üçüncü cümleleri ile (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinin, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile sayılan bazı maddelerine ve 160. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

⁶¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 27.12.2012, Esas No: 2012/102 Karar No: 2012/207, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 02.04.2013-28606 Mükerrer, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayı mahkeme olarak kabul ettiği bu kararında;

Anayasanın 160'ncı maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay kararlarının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtildiğini ve bu kararlara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olmasının, Sayıştay kararlarının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu gösterdiğini,

Anayasanın 164'ncü maddesinin son fıkrasında yer alan “Kesin Hesap Kanunu tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.” şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesinin, Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesi olduğunu,

Anayasa'nın 160'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararının esas alınacağı öngörülmüş olmasının, Sayıştayın bir yargı mercii olarak kabulünü gerektirdiğini,

Sayıştayın idari bir makam olarak kabulü durumunda, Sayıştay ile Danıştay kararları arasındaki uyuşmazlıkta Danıştay kararının üstün olduğunu vurgulayan Anayasa hükmünün bir anlamı kalmayacağını, çünkü yargı kararları ile idari kararlar arasında kıyas yapılmasının mümkün olmadığını, Anayasa koyucunun, Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapma ihtiyacı duymasının, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucu olduğunu,

Anayasa'nın Sayıştaya, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme görevi verdiğini, buna karşılık sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmadığını ve Sayıştayın bu işlevini doğrudan doğruya bağımsız ve tarafsız bir yargı yeri olarak yerine getirdiğini, Sayıştayın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmediğini,

Sayıştay mensuplarının, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket ettiklerini,

Anayasanın 160'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştayın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanunilik güvencesine bağlandığını, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiği hükme bağlanarak karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirildiğini,

Denetçilerin yargının bir parçası olduğunu, Sayıştayın yargılama daireleri ile diğer daire ve kurulları, denetçiler tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucu hazırlanan denetim ve yargılamaya ilişkin raporlara dayanarak görev icra ettiklerini, bu nedenle Sayıştayın bağımsızlığı için, başkan ve üyelerin yanı sıra denetçinin bağımsızlığını da gerektirdiğini belirtmiştir.

Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu görüşünü 28.02.2013 tarih ve 2013/36 karar sayılı ve 3.11.2014 tarih ve 2014/170 Karar sayılı kararlarında da korumuştur.

1.2.6.6. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 03.04.2013 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı⁶²

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayı mahkeme olarak kabul ettiği bu kararında;

Sayıştayın Anayasanın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmının, “Yargı” başlığını taşıyan üçüncü bölümünde düzenlendiğini,

Sayıştayın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirildiğini,

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 günlü, E.2012/102, K.2012/207 ve 28.2.2013 günlü, E.2011/21, K.2013/36 sayılı kararları da dikkate alındığında Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiğini ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağı bulunmayan yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğunu, bu yönüyle yürütme ve yasama organının dışında olan Sayıştayın, aynı zamanda Anayasal ve yasal teminatlarla korunan bağımsız statüsü olan yüksek denetim kurumu olduğunu, temel görevi denetim olsa da bu durum Sayıştayı Başbakanlık ya da Adalet Bakanlığının veya başka bir bakanlığın bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşu hâline getirmediğini belirtmiştir.

Bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve yargı kararı niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

⁶² Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 03.04.2013, Esas No: 2011/142 Karar No: 2013/52, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 29.05.2014-29014, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

1.2.6.7. Sayıştayın Mahkeme Olduğuna İlişkin 28.02.2013 Tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı⁶³

Anayasa Mahkemesi bu kararında da yine Sayıştayın anayasal konumu hakkında genel değerlendirmede bulunulmuş ve bir önceki kararına⁶⁴ atıf yaparak, Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dahil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayı mahkeme olarak kabul ettiği bu kararında;

Denetleme ve kesin hükme bağlama görevleri bulunan Sayıştayın, denetleme işleri bakımından bir mahkeme niteliğinde olmadığı açık olmakla birlikte, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama açısından yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiğini,

Anayasa'nın 160'ncı maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtildiğini ve bu karara karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma yolunun öngörülmemiş olmasının, Sayıştay kararlarının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu gösterdiğini,

Anayasa'da yer alan "Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez." şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesinin, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesi olduğunu,

Anayasa'da, "Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır." hükmünün yer aldığını, bir yargı mercii olan Danıştay ile Sayıştay kararları arasında uyuşmazlığın

⁶³ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 28.02.2013, Esas No:2011/21, Karar No: 2013/36, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 06.03.2014-28933, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

⁶⁴ Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 Tarihli, 2012/102 Esas ve 2012/207 Sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

söz konusu olabilmesi için Sayıştayın bir yargı mercii olması gerektiğini, Anayasa koyucunun Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapmasının, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucu olduğunu,

Anayasa'nın Sayıştaya, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme görevi verdiğini, buna karşılık sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmadığını ve Sayıştayın bu işlevini doğrudan doğruya bağımsız ve tarafsız bir yargı yeri olarak yerine getirdiğini, Sayıştayın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmediğini,

Sayıştay mensuplarının, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket ettiklerini,

Anayasa'nın 160'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştayın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanunilik güvencesine bağlandığını, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiği hükme bağlanarak karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirildiğini belirtmiştir.

Bütün bu açıklamalar ile Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarihli, E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararı da dikkate alındığında Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

1.2.6.8. Anayasa Mahkemesinin Sayıştay Kararına Karşı Yapılan Başvuruyu Kabul Ettiği 21/11/2013 Tarihli Atilla İNAN Bireysel Başvuru Kararı ⁶⁵

Başvurunun konusu; başvuru olan avukatın, Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından yapılan yargılamada müvekkilinin beraat etmesine rağmen, kendi lehine vekâlet ücreti ödenmesine karar verilmemesi nedeniyle kendisinin Anayasada yer alan savunma hakkı ile angarya yasağının ihlal edildiğini ileri sürmesidir.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştay aleyhine açılan bireysel başvuruyu kabul etmiş; davayı esastan görüşmüştür. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında, Sayıştay mahkeme ve yargı mercii olarak; Sayıştaydaki işlemleri de yargılama faaliyeti olarak kabul etmiştir.

Anayasa Mahkemesi, başvuru avukatın doğrudan hakkı ihlal edilen kişi olmadığı ve vekâlet ücretine ilamda hükmedilmediği gerekçesiyle başvurunun kabul edilemez olduğuna oybirliği ile karar vermiştir.

1.2.6.9. Sayıştayın İtiraz (Defi) Yolunu Kullandığı Anayasa Mahkemesinin 13.11.2014 Tarihli İptal Kararı ⁶⁶

Somut norm denetimi, bir mahkemede görülmekte olan davada kullanılacak olan hukuk normunun anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla, söz konusu davanın taraflarının itirazıyla ya da davanın hakimi tarafından re'sen anayasa mahkemesine dava açılmasıdır.

Sayıştay birinci dairesi hesap mahkemesi sıfatıyla, itiraz (defi) yolunu kullanarak, Anayasa Mahkemesine 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istemiyle Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunmuştur.

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında, Sayıştayın, anılan görevinin icrası kapsamında mahkeme sıfatının bulunduğu saptandıktan sonra bu görev çerçevesinde karara bağladığı işlerin Anayasanın 152'nci maddesinin birinci fıkrası bağlamında “dava”

⁶⁵ Anayasa Mahkemesinin Atilla İNAN, Başvuru No: 2012/615, 21/11/2013 Karar Tarihli Bireysel Başvuru Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

⁶⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 13.11.2014, Esas No:2014/172, Karar No:2014/170, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 10.1.2015-29232, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

niteliğinde olduğuna karar vermiş ve Sayıştay birinci dairesinin Anayasa'ya aykırılık başvurusunu kabul ederek, esastan görüşmüş ve söz konusu ibarelerin Anayasaya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi Sayıştayın Anayasa'nın 152'nci maddesine göre res'en iptal başvurusu yapabilecek mahkemeler arasında olduğuna karar vermiştir⁶⁷.

1.2.6.10. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Sayıştay Kararına Karşı Yapılan Başvuruyu Kabul Ettiği 8.02.2014 Tarihli Kararı⁶⁸

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokolleriyle güvence altına alınmış olan temel insan haklarının ihlal edilmesi durumu inceleyerek karara bağlar. Sözleşmenin 35'nci maddesine göre Mahkeme'ye ancak, uluslararası hukukun genel olarak kabul edilen ilkeleri uyarınca iç hukuk yollarının tüketilmesinden sonra başvurulabilir. İç hukuk yollarının tüketilmesinden kastedilen iç hukukta öngörülmüş olan ve ulaşılabilen tüm hukuki yolların tüketilmiş olmasıdır. Bu hukuki yollar mahkemeler olabileceği gibi devletin hukuk sistemi içerisinde öngörülen ve soruna çözüm getirecek diğer her türlü yasal başvuru yolları da olabilir. Ancak bunlardan en etkilisi yargı yoludur. Yargı yolunu tüketmiş olmak, iç hukukun öngördüğü tüm yargı yollarının tüketilmesi anlamına gelir⁶⁹. İstisnaları saymazsak genel olarak, hakkı ihlal edilen kişi önce alt derece mahkemesine başvuracak, mahkeme kararına karşı üst mahkemeye başvuracak (temyiz veya istinaf), buradan sonuç alamaması durumunda Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunacak ve alınan karar doğrultusunda AİHM'e başvuruda bulunabilecektir.

Yargısal yolların tüketilmesi açısından Sayıştay kararlarına karşı da AİHM'e başvuruda bulunulabilir. Nitekim Sayıştay Temyiz Kurulunun, belediyelerde toplu sözleşme ile memurlara sağlanan haklar nedeniyle toplu iş sözleşmesi görüşmelerini yapma yetkisinin tanınmaması yönünde alınan kararı ile ilgili olarak TÜM-BEL-SEN tarafından Avrupa

⁶⁷ Seyit Koçberber, "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 97, Nisan-Haziran 2015, s.64.

⁶⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2'nci Dairesi 8.02.2014 Tarih ve E:2010/38927, K:2014 Sayılı Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 28.11.2017.

⁶⁹ Şeref Gözübüyük, "Bireysel Başvuru ve İç Hukuk Yollarının Tüketilmesi", *İnsan Hakları Yıllığı*, TODAİE, Ankara, 1989, s.6-7-8

İnsan Hakları Mahkemesine dava açılmıştır. AİHM, Sayıştay Temyiz Kurulu kararına karşı açılan davayı kabul etmiştir. Davanın kabulü, AİHM'in Sayıştay mahkeme olarak kabul ettiğini gösterir. Çünkü iç hukuk yollarını (yargısal yolu) tüketmeden AİHM'e dava açılmaz. AİHM, Sayıştay mahkeme olarak kabul ettiği için kararlarını yargısal nitelikte görmekte ve başvuruyu kabul etmektedir.



2. BÖLÜM

SAYIŞTAYIN YARGI FONKSİYONU

2.1. YARGI ORGANI OLARAK SAYIŞTAY

Sayıştay, yargısal yönünün bulunması ve bir mahkeme niteliği taşımasının yanı sıra denetim, idari ve danışma fonksiyonlarını da bünyesinde barındıran kendine özgü bir yargı organıdır.

Sayıştayın kendine özgü bir yargı kurumu olması klasik yargıdan birçok yönden farklı olmasının getirdiği bir sonuçtur. Bu farklılıklar;

- Sayıştayın bir bakıma hem davayı açan hem de davaya bakan bir kurul mekanizması göstermesi (bu usul genel yargılama ilkelerine aykırı düşmektedir)⁷⁰,
- Hesap yargılamasının denetim sonucunda ortaya çıkması,
- Sayıştayda bulunan dairelerin hesap mahkemesi sıfatıyla yargılama fonksiyonunu yerine getirmesi,
- Yargılama alanının konu ve şahıs bakımından (sorumlu tutulan kişiler) sınırlı olması,
- Türkiye genelinde örgütlenmemiş olması ve alt mahkemelerinin bulunmaması, (Sayıştayın merkezi Ankara'dır, başka şehirlerde bölge, il veya ilçe teşkilatlanması yoktur.)
- İlk ve son derece mahkemesi olarak görev yapmasıdır.

⁷⁰ Şeref Gözübüyük, “ Sayıştay ve Yargı Görevi”, *SBF Dergisi*, cilt 21, sayı 1, Ankara, s. 163.

Bu farklılıkları sebebiyle de Sayıştay mali yargı konusunda bir nev'i ihtisas mahkemesidir⁷¹.

2.2. SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5'nci maddesinin gerekçesine göre; Anayasa ile Sayıştaya iki temel görev verilmiştir. Bu görevlerden biri TBMM adına denetim yapmak, diğeri ise sorumluların yasal düzenlemelere uygun olmayan ve kamu zararına yol açan hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Ancak Sayıştayın görevlerini idari görevi (denetleme) ,yargı görevi (sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanarak kesin hükme bağlanması) ve danışma görevi (TBMM'ye sunulan raporlar ve mali konularda çıkacak yönetmelikler hakkında görüş bildirmesi) olmak üzere üçe ayırmak da mümkündür⁷².

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5'nci maddesine göre Sayıştayın görevleri şunlardır;

Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğerk hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.

2.3. SAYIŞTAYIN BAĞIMSIZLIĞI

Sayıştaylar arasındaki en önemli ortak nitelik, özellikle çalışmalarının içeriği ve hedefleri bakımından herhangi bir karar verici birimden bağımsız olmalarıdır. Zaten herhangi bir idari veya siyasi bir birimden etkilenmemek, güvenilir ve anlamlı denetim yapmanın ön

⁷¹ Koçberber, s.70.

⁷² Zehra Odyakmaz , “Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:2, Ankara, Ekim-Aralık 1990, s.47.

koşullarından biridir. Bağımsızlık aynı zamanda faaliyetlerin yüksek bir kalite düzeyinde yürütülmesinin de bir garantisi olmaktadır⁷³.

Sayıştay, gerek yargı erkiyle donatılmış olması, gerekse de devletin organik yapısı içerisinde herhangi bir üst kuruluşa bağlı kılınmaksızın özel bir statü tanınmış olması dolayısıyla, en üst düzeyde bağımsızlığa sahip bir kurum görünümündedir. Anayasa hükmü uyarınca Sayıştayın kurumsal ve mali bağımsızlığı ile mensuplarının teminatı kanunla düzenlenmiş, meslek mensupları eşdeğeri hakim ve savcılarının sahip olduğu güvencelerle donatılmıştır. Denetim faaliyetlerinde tamamen bağımsız hareket etmekte olup, herhangi bir dış etki altında kalması söz konusu değildir. Bu ve benzeri birçok niteliği, Sayıştayın bağımsızlığını güçlendiren unsurlar olmaktadır⁷⁴.

Hemen her ülkede sayıştaylar parlamento adına bağımsız denetim yapmaktadırlar. Yüksek denetim kurumu denetimin planlanması, yürütülmesi, raporlanması ve izlenmesinde bağımsızdır⁷⁵. Bağımsızlık için gerekli koşullar yasalarda belirtilerek yasal güvence altına alınmıştır.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 3'ncü maddesine göre Sayıştay, 6085 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurumdur. Madde gerekçesine göre Sayıştayın anayasal konumuna da uygun olarak, Avrupa Birliği Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programında açıkça belirtilen Lima Deklorasyonu ve INTOSAI Denetim Standartlarında belirtildiği gibi işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı açık şekilde vurgulanmıştır.

Sayıştayın yasama ve yürütmeye bağlı olmaması, kendine özgü (sui generis) bir kurum olması kurumsal bağımsızlığı olduğunu anlamına gelir. Kurumsal bağımsızlık kendisini; parlamentodan, yürütme organından ve denetlenen kurumdan bağımsızlık olmak üzere üç şekilde gösterir.

⁷³ T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Sayıştayın 2001 Bütçesi Dolayısıyla Hazırlanan Faaliyet Raporu*, Ankara, Kasım 2000, s.10.

⁷⁴ Köse, s.224.

⁷⁵ INTOSAI Denetim Standartları Madde 60, International Organization Of Supreme Audit Institutions, Uluslararası Sayıştaylar Birliği, 1953' te küba' da kurulan bağımsız ve siyaset dışı olan bir kuruluştur. Dünyadaki sayıştayların üye oldukları uluslararası teşkilattır. Yüksek denetim alanında ve denetimle ilgili mali ve yönetsel konularda gelişmelerin görüşülmesini ve karar alınmasını sağlar. Denetimin gerçekleşebilmesi için gerekli prosedür ve methodları belirten kuralları düzenler ve yayımlar.

Parlamentodan bağımsızlık, Sayıştayın görevlerini yerine getirirken parlamentodan emir almadığı anlamına gelir. Sayıştay denetimin plânlama, programlama ve yürütülmesinde, uygun metodolojinin seçilmesinde yasama organından bağımsız hareket eden bir kuruluştur⁷⁶.

Yürütme organından bağımsızlık, Sayıştayın görevlerini yerine getirirken yürütme organından da emir ve talimat almadığı anlamına gelir. Yürütmeden bağımsızlık, yürütmenin denetim ile ilgili olarak teklif getirmesini engellemeyeceği gibi Sayıştayın bu teklifleri kabul edeceği anlamına da gelmez⁷⁷.

Denetlenen kurumlardan bağımsızlık, Sayıştayın denetlenen kurum ve birimlerden talimat almaması ve vermemesi anlamına gelir. Bu kurumlarla dostane ilişkiler geliştirilmesi, bu ilişkilerin karşılıklı anlayış içinde yürütülmesi ve özel kesimdeki denetim firmalarının aksine Sayıştayın denetlenene karşı kendini borçlu hissetmemesinin sağlanması, bağımsızlığını korumasına yardımcı olur.

Sayıştay denetçisinin, kimsenin etkisi altında kalmadan hazırladığı raporlarla görevini yerine getirmesi Sayıştayın işlevsel bağımsızlığı olduğu anlamına gelir. Bu yüzden meslek mensuplarının bağımsızlığının güvence altına alınması gerekmektedir. Hakimlerin görevden alınamayacağı, yargısal ayrıcalıklar, kurum personelinin kurum tarafından atanmasının sağlanması, bu personele devamlı bir memuriyet garantisi sağlanması vb. hususlar bu güvencelere örnektir⁷⁸.

Denetçinin raporunun kalitesinin artırılması amacıyla, raporun Sayıştay içerisindeki çeşitli kurullar⁷⁹ tarafından gözden geçirilmesi sayıştay denetçisinin bağımsızlığına engel değildir.

2.4. BAŞKANLIK, YARGI VE KARAR ORGANLARI

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 11'nci maddesine göre Sayıştayın kuruluşuna dahil organlar şunlardır; Başkanlık, Daireler, Genel Kurul, Temyiz Kurulu, Daireler Kurulu,

⁷⁶ INTOSAI Denetim Standartları, Madde 60.

⁷⁷ INTOSAI Denetim Standartları, Madde 64-75.

⁷⁸ INTOSAI Denetim Standartları, Madde 76-81.

⁷⁹ Bu kurullar Rapor Değerlendirme Kurulu ve Dairelerdir.

Rapor Değerlendirme Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu, Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu ve Başsavcılık.

Bu kurullardan Daireler, Temyiz Kurulu ve Başsavcılık yargıya ilişkin karar organlarıdır. Madde gerekçesine göre bu organlar yaptıkları hizmete göre tasnif olmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 64'ncü maddesine göre; Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu, Daireler Kurulu ve Daireleri her yıl bir eylülde göreve başlamak üzere, yirmi temmuzdan otuz bir ağustosa kadar adli tatile girerek çalışmaya ara verirler. Bu müddet içinde Sayıştaya gelecek ivedi işlere bakmak ve gereken kararları vermek üzere sıra ile bir daire nöbetçi kalarak çalışmaya devam eder.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 25'nci maddesine göre Genel Kurul; Sayıştay Başkanının başkanlığında başkan yardımcıları, daire başkanları ve üyelerden oluşur ve içtihadın birleştirilmesi kararı alır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 20'nci maddesine göre Başkanlık; Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşur. Denetim ve denetim destek grup başkanlıkları ile yönetim birimleri doğrudan Başkanlığa bağlı olarak görev yapar.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'nci maddesine göre Daireler Kurulu; Rapor Değerlendirme Kurulu ile Temyiz Kuruluna seçilen daire başkanı ve üyelerin dışında kalan daire başkanı ve üyelerden oluşur. En kıdemli daire başkanı Kurula başkanlık eder. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler hakkında görüş bildirir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 28'nci maddesine göre Rapor Değerlendirme Kurulu; Sayıştay Genel Kurulu tarafından iki yıl için seçilen iki daire başkanı ve her daireden birer üye ile denetimden sorumlu başkan yardımcısından oluşur. Kurulun başkanı Sayıştay Başkanıdır. Rapor Değerlendirme Kurulu, Sayıştay raporları hakkında görüş bildirir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 29'ncü maddesine göre Yüksek Disiplin Kurulu; her takvim yılı için Sayıştay Genel Kurulunca seçilecek beş daire başkanı ve her daireden seçilecek birer üyeden oluşur. Kurul, Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler hakkındaki disiplin soruşturmalarına bakar.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 30'ncü maddesine göre Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu; her takvim yılı için Genel Kurulca seçilecek bir daire başkanı, bir üye, bir uzman denetçi, bir başdenetçi ile denetimden sorumlu başkan yardımcısından oluşur. Kurul, Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler dışındaki meslek mensupları hakkındaki yükseltme işleri ile disiplin soruşturmalarını ve ceza kovuşturmalarını yürütür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 31'nci maddesine göre Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu; Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşur. Sayıştayın stratejik planı ve yıllık performans programını hazırlamak, performans ölçüm sistemlerini oluşturmak ve faaliyet raporunu hazırlamak, denetime ilişkin yönetmelik, standart, rehberleri hazırlamak ve mesleki etik kurallarını belirlemek görevleri arasındadır.

2.4.1. Daireler

Sayıştayda sekiz adet yargılama dairesi bulunmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 23'ncü maddesine göre; bir başkan ile altı üyeden oluşan daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir.

Daireler;

- Hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararıyla ilgili hususları hükme bağlar. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verir.
- Denetim raporları hakkında görüş bildirir.
- Sayıştay Başkanı tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında görüş bildirir veya karar verir.

Yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere ilgili grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler çağrılabilir.

Daire başkanlığının boşalması, daire başkanının izinli veya özürlü olması halinde en kıdemli üye daire başkanlığına vekâlet eder. Kıdemde esas, üyeliğe seçilmedir.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 25'nci maddesine göre daireler her yıl bir eylül'den başlamak üzere yirmi temmuzdan otuzbir ağustosa kadar adli tatile girerek çalışmaya ara verir. Bu müddet içinde Sayıştaya gelecek ivedi işlere bakmak ve gereken kararları vermek üzere sıra ile nöbetçi olan bir daire çalışmaya devam eder.

Sayıştay Başkanı çalışmaya ara verme süresi içinde daireleri toplantıya çağırabilir.

2.4.2. Temyiz Kurulu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre Temyiz Kurulu; Sayıştay Genel Kurulunca, Rapor Değerlendirme Kuruluna seçilenler dışında kalan daire başkanları ile üyeler arasından dört yıl için seçilecek dört daire başkanı ve her daireden seçilecek ikişer üyenin katılımı ile oluşur. Her yıl Kurul üyelerinin dörtte biri yenilenir. Üyeliği sona erenler dört yıl geçmeden tekrar seçilemez. Kurula en kıdemli daire başkanı başkanlık eder.

Kurul üye tamsayısının en az üçte ikisi ile toplanır. Kanuni izin ve boş üyelik sebebiyle toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, dairelerden Kurula seçilmiş bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla Kurul Başkanı tarafından katılamayan üyelerin yerine her daireden bir üyeyi aşmamak koşuluyla kıdem esasına göre yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir. Kurul, mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Kararı temyiz edilen daire başkan ve üyelerinin oy hakkı yoktur. Savcı, duruşmalı oturumlarda doğrudan, diğer oturumlarda ise Kurulun daveti üzerine toplantıya katılarak görüşünü açıklar.

Temyiz Kurulu Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir.

2.4.2.1. Temyiz Kurulu Tarafından Toplantıya Çağrı Yapılması ve Gündem Oluşturulması

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 26'ncı maddesine göre; Kurul Başkanınca hazırlatılan gündemin dağıtılması çağrı yerine geçer. Gündem oluşturulması davaların dairelerde görüşülerek yargılanacağı günlerin belirlenmesi demektir.

Gündem; sırasıyla kurulda görüşülecek işleri, hükmü veren heyeti ve toplantının gün ve saatini gösterecek şekilde düzenlenir. Gündemde, ilgili hesabın adı ve yılı, ilam maddesinin özeti ve tutarı, temyiz talebinde bulunan ilgililerin adı soyadı, unvanı ve varsa duruşma talepleri gösterilir.

Raportör gündemdeki konulara ilişkin kanaatini yazılı olarak hazırlar.

Gündem ve ekleri ile raportör görüşü toplantıdan önceki hafta içerisinde Sayıştay Başkanı, Kurul üyeleri ile Başsavcılığa dağıtılır. Gündemin dağıtılmasından sonra Kurul Başkanınca gerek görülmesi halinde ek gündem düzenlenebilir.

Gündem, Kurul üyesi olmayan Daire Başkanlarına da bilgi için gönderilir.

Duruşma talebi üzerine davet; elektronik posta veya telefonla teyit edilmek şartıyla faks veya gerektiğinde resmi yazı ile yapılır. Davette, ilgililerden belirlenen gün ve saatte yargılamada hazır bulunmaları istenir.

2.4.2.2. Temyiz Kurulu Toplantılarında Bulunabilecek Olanlar

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 27'nci maddesine göre; savcı, duruşmalı oturumlarda doğrudan, diğer oturumlarda ise Temyiz Kurulunun daveti üzerine toplantıya katılarak görüşünü açıklar.

Duruşma talep eden sorumlular, yargılamaya katılarak açıklamalarını yaparlar. Sorumlular ayrıca istemeleri halinde diğer ilgililer ile birlikte de açıklamalarda bulunabilirler. Temyiz Kurulu lüzumu halinde sorumluları doğrudan da davet etmek suretiyle savunmalarını dinler ve açıklama isteyebilir.

Ahizler⁸⁰ duruşmaya fer'i müdahil olarak katılma isteklerini bir dilekçe ile sayıştaya bildirirler. Ahizler, Temyiz Kurulunun bu başvuru kabul etmesi halinde duruşmaya katılarak açıklamalarını yaparlar.

Çağrılan taraflardan yalnız birinin gelmesi halinde açıklamaları dinlenir, hiçbirinin gelmemesi halinde duruşma açılmaz ve inceleme evrak üzerinde yapılır.

Toplantı sırasında sorumlulardan birinin açıklamalarda bulunmak üzere çağrılmasına karar verilmesi durumunda, ara karar verilerek konunun görüşülmesi ertelenir.

2.4.2.3. Temyiz Kurulunun Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 28'nci maddesine göre kurul üye tamsayısının en az üçte ikisi ile toplanır. Kanuni izin ve boş üyelik sebebiyle toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, dairelerden Kurula seçilmiş bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla Kurul Başkanı tarafından katılamayan üyelerin yerine her daireden bir üyeyi aşmamak koşuluyla kıdem esasına göre yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir.

Kurul, mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Temyiz edilen kararda imzası bulunanlar oy kullanamazlar.

Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek tasdik eder, bozar ya da kurul üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kaldırır.

2.4.2.4. Temyiz Kurulunun Müzakere Düzeni

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 29'ncü maddesine göre toplantıya katılan sorumlular ve varsa diğer ilgililere, duruşmada sırasıyla söz verilir. Üyeler, sorumlular ve diğer ilgililere sorularını Kurul

⁸⁰ Sayıştay yargılamasında kamu zararının oluşmasına neden olan fazla ödemeyi alan veya lehine fazla ödeme yapılan kişi "ahiz" olarak isimlendirilmektedir. Kamu zararına yol açan ancak hesap yargılamasında davanın tarafı olmayan üçüncü kişilerdir.

Başkanı aracılığıyla sorarlar. Sorumluların açıklamalarından sonra Savcının görüşü alınır. Daha sonra raportörün görüşü okunur ve müzakereye geçilir.

Müzakerelerin yeterliliği hususunda kanaate varıldığı takdirde konu Kurul Başkanı tarafından oya sunulur.

Oylanacak hususlar oylamadan önce açıkça belirtilir ve oylamaya geçildikten sonra görüş açıklanamaz.

Usule ilişkin konular önce oylanır. Usule ilişkin oylamada azınlıkta kalan üyeler esas hakkında oy kullanmak zorundadır.

Müzakerenin sonucunda tasdik veya düzelterek tasdik, bozma ya da kaldırma hususlarında ikiden fazla görüş ortaya çıkarsa; Kurul Başkanı tarafından aykırılık sırası tespit edilir ve en aykırı görüşten başlayarak oylama yapılır. Görüşlerden her biri (evet) ve (hayır) şeklinde oylanır. Bu oylamalar sonucunda hiç birisi yeterli oyu sağlayamamışsa tekrar müzakereye geçilerek görüşmelere devam edilir.

Temyiz edilen kararda imzası bulunanlar müzakerede söz alamazlar.

Oylama elektronik usulle yapılır. Elektronik oylama sistemini yönetecek görevliler salonda bulunur. Kurul kararı ile işaret yoluyla da oylama yapılabilir. Üyeler, oya sunulan her konuda oy kullanmak zorunda olup, çekimser oy kullanamazlar. Elektronik oylama tamamlandıktan sonra, üyeler hatalı oy kullandıklarını ileri süremezler.

Bozma halinde dosya yeniden karara bağlanmak üzere kararı veren Daireye gönderilir.

2.4.2.5. Temyiz Kurulu Kararlarının Yazılması

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 30'ncu maddesine göre kararlar; müzakere ve oylamalara uygun ve gerekçeli olarak raportörlük tarafından yazılır. Varsa azınlık görüşleri de gerekçeli olarak belirtilir. Kararlarda azınlıkta kalan Kurul üyeleri karşı oy gerekçelerini en fazla bir hafta içinde yazılı olarak raportörlüğe bildirirler.

2.4.2.6. Temyiz Kurulu Kararlarının Okunması

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 31'nci maddesine göre yazılan kararlar; gelecek oturumda raportör tarafından okunur. Kararlara müzakerenin yansıtılmayan bölümleri ilave edilir, uygun bulunmayan hususlar çıkarılır ve gerekiyorsa dil ve ifade bakımından düzeltmeler yapılarak son şekli verilir.

2.4.2.7. Tutanaklar

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları'nın 32'nci maddesine göre gündemde yer alan her dosya için bir tutanak düzenlenir. Tutanaklar oylamaya katılan üyelerce imzalanır.

Azınlık görüşlerinin de yer aldığı ilamlar, Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği kimseler tarafından Sayıştay mührü ile mühürlenip imzalandıktan sonra, taraflara tebliğ edilir.

Temyiz dilekçesi ve eki belgeler ile Temyiz Kurulu ilamının bir nüshasını kapsayan dosya, ilgili yıl hesabının yargılamaya esas rapor dosyasına eklenmek üzere ilgili birime verilir.

2.4.3. Başsavcılık

Sayıştay Başsavcılığı Çalışma Yönetmeliği'nin 5'nci maddesine göre başsavcılık, başsavcı ve savcılardan oluşur.

Başsavcı;

- Başsavcılığa intikal eden yargılamaya esas raporları, temyiz konusu dosyaları ve diğer işleri savcılara havale eder.
- İlama ilişkin yargılamaya esas raporları hazırlayan denetçiler tarafından yapılan temyiz istemini gerçekleştirir veya temyiz isteminde bulunmama gerekçesini,

ilgili denetçiye bildirilmek üzere Başkanlık makamına sunar. İlamların infazını izler ve bu hususla ilgili gerekli işlemleri yapar.

- Hakkında suç duyurusunda bulunulan sorumluların ve diğer ilgililerin durumlarını izler.
- Sayıştayca belirtilen süreler içerisinde verilmeyen hesapları takip eder, hesabı ve istenilen bilgi ve belgeleri vermeyen sorumlular ve diğer ilgililer hakkında bu Kanunda belirtilen gerekli işlemleri yapar.
- Kanunlarla ve Sayıştay Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir.
- Savcılar tarafından yargılamaya esas rapor ile ek raporların hızlı ve gerekçeli bir şekilde görüş bildirilmesi, ilamların tavzihi ve düzeltilmesi ile kanun yollarına başvurulması işlemlerinin kanunda öngörülen sürelerde yürütülmesi ve Kanunda sayılan diğer görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri alır.
- Kanunda belirtilen hallerde Genel Kurul toplantılarına katılır ve görüşünü açıklar.

Başsavcının herhangi bir nedenle görevinde bulunmadığı zamanlarda bu görevi, başsavcının önerisi üzerine Sayıştay Başkanı tarafından belirlenen savcı yürütür. Başsavcılığın boş olması durumunda en kıdemli savcı başsavcılık görevini yürütür. Kıdemde savcılık görevine atanma tarihi esas alınır.

Sayıştay Başsavcılığı Çalışma Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesine göre Savcı;

- Kendisine havale edilen yargılamaya esas raporları, temyiz konusu dosyaları ve diğer işleri inceleyerek düşüncesini gerekçeli olarak bildirir.
- Oy hakkı bulunmamak üzere hesap yargılamasına katılır ve görüşünü açıklar.
- Başsavcı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir.

Savcılar kendilerine verilen yargılamaya esas rapor, ek rapor, temyiz ve karar düzeltilmesine ilişkin mütalaalarını düzenler ve imza ederler.

Temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesine ilişkin taleplerini Kanunda belirtilen süreler içinde Başsavcıya iletirler.

Kendilerine havale edilen yargılamaya esas rapor ve ek rapora ilişkin görüşlerini gerekçeli olarak yirmi gün içerisinde bildirirler. Zorunlu hallerde Başsavcı beş iş gününü geçmemek üzere ek süre verebilir.

2.5. SAYIŞTAY MENSUPLARI

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 10'ncu maddesine göre Sayıştay mensupları, meslek mensupları, yönetim mensupları ile başsavcı ve savcılardan oluşmaktadır. Meslek mensupları Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler ile denetçilerdir.

Başsavcı ve savcılar ayrı bir meslek grubu olup Sayıştay meslek mensubu sayılmamaktadırlar.

Yönetim mensupları, 657 sayılı Kanun'a tabi olarak yönetim birimlerinde çalışan görevlileri ifade eder.

Daire başkanları, üyeler, denetçiler, başsavcı ve savcılar hesap yargısında aktif rol alırlar.

Sayıştayda 2017 yılı itibariyle Başkan, başkan yardımcıları ve daire başkanları dahil olmak üzere 56 üye, diğer kurumlarda görev yapan denetçiler de dahil olmak üzere 782 denetçi, 575 yönetim mensubu görev yapmaktadır⁸¹.

2.5.1. Sayıştay Mensuplarının Teminatı

Mesleğin teminatı 6085 sayılı Kanun'un iki farklı maddesinde dile getirilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin teminatı başlıklı 70'nci maddesine göre Sayıştay başkanı, daire başkanları ve üyeler azlolunamazlar ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemezler.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 63'ncü maddesine göre aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer haklar ve teminatlar bakımından; Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeleri sırasıyla Yargıtay birinci başkanı, daire başkanları ve üyeleri hakkındaki hükümlere tabiidirler. Diğer Sayıştay meslek mensupları kıdem, sınıf ve derecelerindeki

⁸¹ Sayıştay Başkanlığı Saynet Sistemi Verileri, Saynet sistemi kurum içerisinde yer alıp sisteme sadece Sayıştay personeli ulaşım sağlayabilmektedir.

birinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış, ikinci sınıf ve üçüncü sınıf hakim ve savcılar hakkındaki hükümlere tabiidir. Ek göstergelere ilişkin olarak birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcılar için aranan “Yargıtay ve Danıştay üyeliklerine seçilme hakkını kaybetmemiş olmak” şartı Sayıştay denetçileri için “birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş olmak” şeklinde uygulanır.

Kısaca Sayıştay denetçileri aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer haklar ve teminatlar bakımından 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa tabidirler.

Denetçi yardımcıları, hakim ve savcı adayları gibi aylık ve ek ödeme alırlar.

Sayıştay denetçileri üçüncü sınıf, ikinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıf olmak üzere dört sınıfa ayrılır. Bunların sınıfları ile birinci sınıfa ayrılma şart ve yöntemleri, 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda belirtilen esaslara göre Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir.

Meslek mensuplarının aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile diğer hususlara ilişkin olarak 6085 sayılı kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2802 sayılı Kanunun ilgili hükümleri uygulanır.

Sayıştay denetçilerinin atanmaları ve görevde yükselmeleri, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu kararı ve Sayıştay Başkanının onayı ile olur. Sayıştay denetçilerinin yükselme süreleri iki yıldır.

2.5.2. Sayıştay Başkanı

2.5.2.1. Sayıştay Başkanının Görevleri

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 21’nci maddesine göre Sayıştay Başkanı, Sayıştayı yönetir ve temsil eder. Sayıştay Başkanı, Kurumun en üst yöneticisi olup genel işleyişten sorumludur; kanunlarla verilen görevlerin iyi yapılması ve yönetimin düzenli bir surette yürütülmesi için gerekli tedbirleri alır.

Sayıştay Başkanı, Genel Kurulun başkanı olup gerekli gördükçe Temyiz Kurulu ve Daireler Kuruluna da başkanlık eder; bu kurullara verilecek işleri düzenler ve görüşmeleri yönetir.

Sayıştay Başkanı, Sayıştayın faaliyetleri ile ilgili olarak yılda en az iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu ve gerektiğinde diğer ilgili komisyonları bilgilendirir.

Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı hazır bulunur.

Sayıştay Başkanı; daire başkanları ve üyelerin dairelerini belirler, ihtisas dairelerini tespit eder, işleri dairelere dağıtır, denetim ve denetim destek grup başkanlıklarını oluşturur, meslek mensuplarının görev yerlerini; yönetim mensuplarının görevlerini ve görev yerlerini tayin ve tespit eder.

Sayıştay Başkanı, gerekli gördüğü durumlarda, en çok beş denetçiyi ilgililerin muvafakatı ile Başkanlık danışmanı olarak görevlendirebilir.

Madde gerekçesine göre başkana verilen bu görevlerle TBMM'nin denetim yetkisi daha etkin bir şekilde kullanılacaktır.

Sayıştay Başkanı görevinde bulunamayacağı zaman başkan yardımcılarında birine vekalet verir. Vekil tayin etmemiş olduğu veya görevinde bulunamayacağı hallerde başkan yardımcılarında kıdemli olanı, Sayıştay Başkanlığının açık bulunduğu hallerde ise en kıdemli daire başkanı Sayıştay Başkanlığına vekalet eder. Kıdemde esas, üyeliğe veya daire başkanlığına seçilmedir.

2.5.2.2. Sayıştay Başkanın Nitelikleri

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 12'nci maddesine göre Sayıştay Başkanı, hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri veya öğrenim itibariyle bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onanmış yurt içinde veya yurt dışındaki en az dört yıllık fakülte veya yüksekokulların birinden mezun olduktan sonra kamu idarelerinde en az onaltı yıl çalışmış olması gerekir.

Sayıştay Başkanlığı için bu nitelikler ile birlikte; Sayıştay üyeliği, Bakanlık, Müsteşarlık veya valilik, Rektörlük, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların genel müdürlük veya başkanlık, Başbakanlık ve bakanlıklar teftiş kurulu başkanlıkları, düzenleyici ve denetleyici Kurul başkanlıkları, görevlerinde toplam bir yıl bulunmuş olmaları gerekir.

Sayıştay Başkanı olmak için Sayıştay üyesi olmak şart değildir. Ancak Sayıştay Başkanı üyeler arasından seçilecekse toplam bir yıl süre ile Sayıştay üyeliği yapmış olması zorunludur.

2.5.2.3. Sayıştay Başkanının Seçimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 13'ncü maddesine göre Sayıştay Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla seçilir.

Sayıştay Başkanlığı seçimine, görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya makamın herhangi bir sebeple boşalmasından on gün sonra başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde seçim sonuçlandırılır. Bu sürelerin hesabında, Meclisin ara verme veya tatilde bulunduğu günler dikkate alınmaz.

Sayıştay Başkanı seçilebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu aranır.

Sayıştay Başkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Sayıştay Başkanı seçilebilir. Başkanın görev süresi yeni Başkan göreve başlayıncaya kadar devam eder. Görevi sona eren Başkan boş kadro şartı aranmaksızın Sayıştay üyesi olarak göreve devam eder, boşalan ilk üye kadrosu kendisine tahsis edilir ve en kıdemli üye sayılır.

2.5.2.4. Sayıştay Başkanının Seçim Usulü

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılacak Sayıştay Başkanlığı ve Sayıştay üyeliği seçimleri için gerekli değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek üzere Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu kurulur.

Ön Seçim Geçici Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından, siyasi partiler ile bağımsızların Türkiye Büyük Millet Meclisindeki temsil güçleri oranında ve ad çekme usulü ile belirlenen onbeş kişiden oluşur. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı, kendi siyasi parti grubunun kontenjanından Ön Seçim Geçici Komisyonuna katılır ve başkanlık eder.

Ön Seçim Geçici Komisyonu salt çoğunluk ile toplanır. Sayıştay Başkan adaylarının seçiminde aday listesi, Sayıştay üye adaylarının seçiminde ise kontenjan gruplarına göre düzenlenen birleşik oy pusulası kullanılır. Aday seçimleri gizli oyla yapılır. Aday seçilebilmek için ilk turda üye tam sayısının salt çoğunluğu, ikinci turda oylamaya katılanların salt çoğunluğu aranır. İlk iki oylamada sonuç alınamadığı takdirde, üçüncü oylamada geçerli oyların en yüksekini alanlar seçilmiş sayılır. Adayların belirlenmesi sırasında oylarda eşitlik olması halinde, eşit oy alanlar arasında yeniden oylama yapılır.

Ön Seçim Geçici Komisyonu gerekli gördüğü hallerde adaylarla mülakat yapabilir.

15'nci maddenin birinci fıkrasındaki⁸² kontenjan grupları oranlarına göre, Ön Seçim Geçici Komisyonu tarafından boş üyelik sayısının iki katı olarak belirlenen adayların isimleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur. Kontenjan grupları oranlarına göre gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler halinde birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle gizli oylama yapılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

2.5.3. Sayıştay Üyeleri

2.5.3.1. Sayıştay Üyelerinin Nitelikleri

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 12'nci maddesine göre Sayıştay üyelerinin hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri veya öğrenim itibarıyla bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onanmış yurt içinde veya yurt dışındaki en az dört yıllık fakülte veya yüksekokulların birinden mezun olması gerekir. Belirtilen yükseköğrenim şartları ile birlikte kamu idarelerinde en az 16 yıl çalışmış olmaları gerekir.

Üyelik için yukarıda sayılan nitelikler ile birlikte; Bakanlık, Müsteşarlık veya valilik, Rektörlük, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların genel müdürlük veya

⁸² 6085 Sayılı Sayıştay Kanununun 15'nci Maddenin 1'nci fıkrası şöyledir; Sayıştay üyelerinin beşte üçü Sayıştay meslek mensuplarından, geriye kalanların en az yarısı Maliye Bakanlığı meslek mensuplarından olmak üzere bu Kanunun 12 'nci maddesinde nitelikleri belirlenen diğer adaylar arasından seçilir. Üyeliklerde boşalma olması halinde daire başkanlığı kadroları da dahil olmak üzere boşalan kontenjan için seçim yapılır.

başkanlık, Başbakanlık ve bakanlıklar teftiş kurulu başkanlıkları, düzenleyici ve denetleyici kurul başkanlıkları, müsteşar yardımcılığında, Birinci sınıfa ayrılmak şartıyla Sayıştay denetçiliği, Sayıştay başsavcı veya savcılığında, Profesörlükte, Birinci sınıfa ayrılmak şartıyla idari veya adli yargı hakimliğinde veya savcılığında, Başbakanlık, bakanlıklar ve Hazine Müsteşarlığı merkez denetim elemanlığı görevlerinde, toplam bir yıl bulunmuş olmaları gerekir.

Sayıştay dışından üye seçilenler, son görev yaptıkları idare ile ilgili işlere üç yıl süre ile bakamazlar.

Birinci sınıfa ayrılmak şartıyla idari veya adli yargı hakimliğinde veya savcılığında toplam bir yıl bulunmuş olanlar Sayıştay üyesi seçilebilirken, Sayıştay denetçiliği yapmış olanlar Yargıtay ve Danıştay üyeliklerine seçilememektedirler.

2.5.3.2. Sayıştay Üyelerin Seçimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 15'nci maddesine göre Sayıştay üyelerinin beşte üçü Sayıştay meslek mensuplarından, geriye kalanların en az yarısı Maliye Bakanlığı meslek mensuplarından olmak üzere 6085 sayılı Kanunun 12'nci maddesinde nitelikleri belirlenen diğer adaylar arasından seçilir. Üyeliklerde boşalma olması halinde daire başkanlığı kadroları da dahil olmak üzere boşalan kontenjan için seçim yapılır.

Sayıştay Başkanlığı boşalan üyelik sayısının beşi bulduğu tarihten itibaren yedi gün içinde başlamak üzere, Resmi Gazete ve diğer basın ve yayın organları aracılığıyla seçim için duyuru yapar. Başvurular Sayıştaya yapılır. Üye adaylığı için başvuru süresi, ilk duyuru tarihinden itibaren otuz gündür.

Sayıştay Genel Kurulunca, Sayıştaya başvuranların sicilleri üzerinde yapılacak inceleme sonucunda, bu Kanunda yazılı niteliklere sahip oldukları anlaşılanlar arasından mevcut üye sayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile her boş yer için dörder aday seçilir. Aday seçimi, başvuru süresinin bitiminden itibaren otuz gün içerisinde sonuçlandırılır. Seçim sonuçları, seçilen adayların sicil özetleri ile birlikte Sayıştay Başkanlığınca seçimi takip eden üç iş günü içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Otuz günlük sürede seçim tamamlanamadığı takdirde, Sayıştay Başkanlığı aday adaylıkları

kabul edilmiş olanların tümünü, sicil özetleri ile birlikte kontenjan gruplarını da belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar.

2.5.4. Sayıştay Denetçileri

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 17'nci maddesine göre denetçiler mesleğe denetçi yardımcısı olarak başlarlar. Hukuk, Siyasal Bilgiler, İşletme, İktisat ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinin en az 4 yıllık fakültesini bitirmiş adaylar arasında ÖSYM'nin yaptığı sınavla alınan denetçi yardımcıları, iki yıllık yetiştirme dönemi sonunda yapılan yeterlik sınavını geçtikleri takdirde denetçi olarak atanırlar.

Giriş sınavı; eleme sınavı, yazılı sınav ve mülakattan oluşur. Eleme ve yazılı sınavları, Sayıştay Başkanlığı ile imzalanacak protokole göre Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılır.

Son düzenlemeler ile KPSS sınavı da giriş sınavının bir aşaması olarak eklenmiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay Denetçi Yardımcılığı Yönetmeliği hükümlerine göre; ÖSYM ile Sayıştay Başkanlığı arasında her yıl imzalanan protokol doğrultusunda yapılan Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığı Eleme Sınavına alınacak adayların belirlenmesinde 2017 yılından itibaren KPSS P48 puan türü kullanılmaya başlanmıştır.

Eleme sınavı test usulüne göre yapılır. Eleme sınavı sonucunda, yetmiş puandan az olmamak üzere en yüksek puandan başlayarak sınav ilanında belirtilen kadronun beş katına kadar aday yazılı sınava çağrılır.

Yazılı sınav sonucunda, yetmiş puandan az olmamak üzere, en yüksek puandan başlayarak eleme sınavı ilanında belirtilen kadronun üç katına kadar aday mülakata çağrılır.

Mülakat, adayın;

- Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,
- Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,
- Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,
- Genel yetenek ve genel kültürü,

- Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı,

yönlerinden değerlendirilerek, ayrı ayrı puan verilmek suretiyle gerçekleştirilir. Adaylar, komisyon tarafından burada yazılı özelliklerin her biri için yirmişer puan üzerinden değerlendirilir ve verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirilir. Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz.

Mülakat komisyonu; Sayıştay Başkanının veya görevlendireceği bir daire başkanının başkanlığında, iki üye ve üç uzman denetçi olmak üzere altı kişiden oluşur. Mülakatta başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması şarttır.

Giriş sınav sonuç listesi, eleme sınav puanı ve yazılı sınav puanı ile mülakat puanının aritmetik ortalaması tespit edilerek en yüksek puan alandan başlamak üzere hazırlanır. Giriş sınav sonuç listesindeki sıralama doğrultusunda eleme sınav ilanında belirtilen kadro sayısı kadar adayın atama işlemleri yapılır.

Denetçi yardımcılarının mesleki eğitim ve staj süresi en az iki en çok üç yıldır. Adaylık süresi en az bir en çok iki yıldır. Adaylık süresi sonunda; olumlu sicil alanlar Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulunun kararı ve Sayıştay Başkanının onayıyla denetçi yardımcılığına atanırlar. Olumlu sicil alamayanların görevine Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulunun kararı ve Sayıştay Başkanının onayıyla son verilir.

Uygulamada denetçi yardımcıları ilk yıl aday olarak kabul edilirken, ikinci yıl denetçi yardımcısı unvanını kazanırlar.

Denetçi yardımcılarının denetçiliğe atanabilmeleri için mesleki eğitim ve staj sonunda yapılacak sınavda başarılı olmaları ve olumlu sicil almaları şarttır. Yeterlik sınavında başarılı olamayanların meslek mensupluğu ile ilişkisi kesilir. Bunlardan yazılı olarak talepte bulunanlar, Sayıştay Başkanının onayıyla yönetim mensubu olarak atanır.

Denetçi yardımcıları denetçiliğe, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu kararı ve Sayıştay Başkanının onayı ile atanır.

Denetçilerin büyük çoğunluğu doğrudan denetim faaliyetlerinin yürütülmesinde görev alırken, bir kısmı da araştırma, planlama, raporlama gibi destek hizmetlerini veya kurul ve dairelerin raportörlük görevlerini yürütmektedir.

Aylık ve ödenekleri hakimlerle aynı olan denetçiler, görevlerinin öneminden dolayı hakim güvencesinden de yararlanırlar. Yükselme süresi iki yıl olup, dördüncü derecelere terfi eden denetçiler başdenetçi ve birinci derecelere terfi eden denetçiler uzman denetçi unvanlarını herhangi bir sınav olmaksızın kendiliğinden kazanırlar.

2.5.5. Daire Başkanları

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 24'ncü maddesine göre daire başkanları, çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç altı ay içinde, dairelerine havale edilen yargılamaya esas raporların karara bağlanmasını, bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenmesini sağlamakla görevlidir.

Daire başkanları, denetim raporlarına ilişkin görüşlerin bildirilmesiyle ilgili işlemleri yürütür ve görüş bildirdikleri raporların Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında hazır bulunur.

Üyeler, bulundukları dairelerde daire başkanı ya da dahil bulundukları kurulda kurul başkanı tarafından kendilerine verilen dosyaları ve raporları geciktirmeden inceleyerek görevli daire veya kurullara gerekli açıklamaları yapar, görüş ve düşüncelerini gerekçeleri ile yazılı olarak bildirir, dairelerin ve üyesi bulundukları kurulların toplantılarına katılır, oylarını verir, karar ve görüşlerde azınlıkta kalanlar karşı oy gerekçelerini yazılı olarak bildirir, daire ve kurullarla ilgili olmak üzere verilen diğer işleri yapar.

Daire ve kurullarca verilen karar ve görüşler ilgili dairesinde karar, tutanak, ilam ve daire görüşünü düzenleyerek bunların gerektirdiği diğer işlemleri yapmak üzere yeterli sayıda denetçi Sayıştay Başkanı tarafından raportör olarak görevlendirilir.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 5'nci maddesine göre daire başkanlığının boşalması, daire başkanının izinli veya özürlü olması halinde en kıdemli üye daire başkanlığına vekâlet eder. Kıdemde esas, üyeliğe seçilmez.

2.5.5.1. Daire Başkanlarının Seçimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 14'ncü maddesine göre Sayıştayda, daire başkanı seçilebilmek için en az üç yıl süre ile Sayıştay üyeliği yapmış olmak zorunludur.

Daire başkanları, Sayıştay Genel Kurulunca, en az üç yılını doldurmuş üyeler arasından gizli oy ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilir. İlk üç oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye daire başkanı seçilmiş olur.

Daire başkanlarının görev süresi dört yıldır. Süresi dolan veya kendi isteği ile üyeliğe dönmüş olanlar yeniden seçilebilir.

Seçim, görev süresinin bittiği tarihten, diğer sebeplerle boşalma halinde boşalmanın vuku bulduğu tarihten itibaren onbeş gün içinde yapılır. Çalışmaya ara verme müddeti bu sürenin hesabında dikkate alınmaz.

Görevi sona eren daire başkanları, boş üye kadrosu şartı aranmaksızın üyeliğe dönerler. Bu durumda boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis edilir.

2.5.6. Raportörler

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 7'nci maddesine göre raportörler, bağlı bulundukları dairece verilen karar ve görüşler ile tutanak ve ilamları yazmak ve bunların gerektirdiği diğer işlemleri yapmakla görevlidirler.

Yargılamaya esas raporlar ve ek raporların hükme bağlanması ile denetim raporları ve Başkanlıkça havale edilen konular hakkında görüş bildirilmesi veya karar verilmesi sırasında, raportör tarafından gerekli notlar alınır.

Dairece verilen karar ve görüşler ile tutanak ve ilamların müsveddelerinin yargılamada veya görüşmede hazır bulunan raportör tarafından düzenlenmesi veya yazılması esastır. Zorunlu hallerde diğer raportörlerce bu işlerin yapılmasına daire başkanınca karar verilebilir.

Sayıştay Başkanlığınca dairelere havale edilen yargılamaya esas raporlar, ek raporlar, denetim raporları ve diğer rapor ve işler daire başkanı adına en kıdemli raportör tarafından iş yükü göz önünde bulundurularak, bekletilmeksizin ve dengeli bir şekilde raportörler arasında dağıtılır.

2.5.7.Başsavcı ve Savcılar

2.5.7.1.Başsavcı ve Savcıların Nitelikleri

Sayıştay savcısı, Hazine temsilcisi sıfatıyla Sayıştayın örgüt yapısına dahildir⁸³.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 18'nci maddesine göre Sayıştay Başsavcısı ve savcılarının; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri veya Yükseköğretim Kurulu tarafından bunlara denkliği kabul edilen yurt içindeki veya yurt dışındaki en az dört yıllık fakülte veya yüksekokullardan birini bitirmiş olmak ve yükseköğrenimden sonra mali, iktisadi veya hukuki konularla ilgili kamu hizmetinde en az onaltı yıl çalışmış olması ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde denetim elemanlığı, müşavir hazine avukatlığı veya daire başkanlığı ve üstü görevlerde bulunmuş olmaları gerekir.

Başsavcı birinci sınıfa ayrılmış ve bu sınıfta dokuz yılını doldurmuş denetçinin sahip olduğu haklardan yararlanır.

Savcılarının intibaklarında Sayıştay dışındaki hizmet sürelerinin üçte ikisi dikkate alınır. Başsavcı ve savcılar; aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile disiplin, ceza kovuşturması, sicil ve teminatları bakımından kendi derece ve kıdemindeki denetçiler hakkındaki hükümlere tabidir.

2.5.7.2. Başsavcı ve Savcıların Atanmaları

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 18'nci maddesine göre Sayıştay Başsavcısı ve savcıları, Sayıştay Başkanının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif

⁸³ Köse, s.226.

üzerine ortak kararname ile atanırlar. Sayıştay Başsavcısının görev süresi dört yıldır. Süresi dolan Sayıştay Başsavcısı yeniden atanabilir. Görevi sona eren Sayıştay Başsavcısı boş kadro şartı aranmaksızın Sayıştay savcısı olarak görevine devam eder ve boşalan ilk savcı kadrosu kendisine tahsis edilir.



3. BÖLÜM

HESAP YARGILAMASI

3.1. HESAP YARGILAMASININ KONUSU

Hesap yargılaması, kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yollarını ifade eder.

Hesap yargısının konusunu sorumluların kasıt, kusur veya ihmali nedeniyle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kaynaklarında meydana gelen artışa engel veya azalışa sebep oldukları kamu zararları oluşturmaktadır.

Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştayın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir⁸⁴.

Hesap yargılaması denetçinin hazırladığı yargılamaya esas rapor üzerinden yapılır. Yargılamaya esas rapor, Sayıştay dairelerince yapılacak yargılamaya esas olmak üzere, denetçiler tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin düzenlenen raporu ifade eder.

⁸⁴ Recai Akyel, "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay", Ankara, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:6, Sayı:23, Ekim 2015,s.6.

5018 sayılı Kanun'un kapsamı dışında kalan kamu kurum ve kuruluşları kamu zararı sürecine dahil değildir. Ayrıca bazı kuruluşlar örneğin düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, 5018 sayılı Kanun kapsamında olmakla birlikte Kanun'un 71'nci maddesine tabi değildirler. Bu gibi idare ve kuruluşlar hakkında kendi mevzuatlarında hüküm varsa bu hükümler, yoksa genel hükümlere gidilerek Borçlar Kanunu hükümleri uygulanacaktır⁸⁵. Bu nedenle yargılamaya esas raporlar düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar hakkında düzenlenemez. Ancak uygulamada Sayıştay, 6085 sayılı Kanunun 48'nci madde hükmünü dayanak göstererek düzenleyici ve denetleyici kuruluşları genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine dahil görerek kamu zararına sebebiyet verdikleri gerekçesiyle haklarında yargılamaya esas rapor düzenlenebilmektedir. Ancak Sayıştayın bu görüşüne katılmak mümkün değildir.

Kamu zararını esas alan yargılamaya esas raporlar, genel yönetim kapsamı dışında kalan ancak Sayıştay denetimine tabi olan kamu iktisadi teşekkülleri (KİT), belediye iktisadi teşekkülleri (BİT), mahalli idarelere ait şirketler hakkında düzenlenemez.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2'nci maddesine göre kamu zararı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, sosyal güvenlik kurumlarına ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla yazılabilir.

Yargılamaya esas raporun yargılanması üzerine düzenlenen ilamlar⁸⁶, sadece ilgili hesabın kesin hükme bağlanması için bir hesap mahkemesi olan Sayıştay dairelerine gönderilmektedir. Bunun dışında TBMM ya da başka bir mercie gönderilmemektedir.

3.1.1. Kamu Zararı Kavramı

Kamu zararı kavramı, zararın tespitinden tazminine kadar bir süreci ifade eder⁸⁷.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'nci maddesine göre kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı

⁸⁵ Necip Turguter, *Kamu Zararı Açıklaması* Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2012, s.34.

⁸⁶ Sayıştayın web sitesi üzerinden konuyla ilgili ilamlara ulaşılabilir.

⁸⁷ Koçberber, s.60.

karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'nci maddesine göre kamu zararından bahsedebilmek için sorumlularla kamu zararı arasında illiyet bağının kurulması gerekir.

Kamu zararının unsurları; mevzuata aykırı karar-işlem-eylem, kusur-kasıt-ihmal, kamu zararı ve illiyet bağıdır⁸⁸.

Kusur, bir kimsenin hukuk düzeni tarafından tasvip edilmeyen ve uygun bulunmayan davranış biçimidir⁸⁹.

Kusurun da derecelendirilmesi, oranının belirlenmesi, gerçekten sorumluluğu gerektiren bir kusur mu, değil mi bunların belirlenmesi gerekir.

Kasıt, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemin zararlı sonuçlarını bilerek ve isteyerek hareket edilmesi halidir.

İhmal, kamu görevlilerinin sorumlu oldukları işlere gerekli özeni göstermemeleridir. Bir kişinin hukuka aykırı bir sonucun meydana gelmesini istememekle birlikte, böyle bir sonucun meydana gelmesine onun tedbirsizliğinin, dikkatsizliğinin veya mesleğinin gerektirdiği özeni göstermemesinin yol açtığı durumlarda ihmal ortaya çıkmaktadır⁹⁰.

İllyet bağı⁹¹, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ile ortaya çıkan zarar arasında neden-sonuç ilişkisine dayanılarak kurulan bağıdır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 43'ncü maddesine göre yargılamaya esas raporlar düzenlenirken mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ile kamu zararı arasındaki illiyet bağına sayıştay denetçisi somut delillere dayanarak kuracaktır.

⁸⁸ 5018 sayılı Kanununda kamu zararı kavramını 6098 sayılı Borçlar Kanunundaki haksız fiil sorumluluğuna benzer şekilde düzenlemiştir.

⁸⁹ Ahmet Mithat Kılıçoğlu, *Borçlar Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, 16. Basım, Ankara, 2012, s.218

⁹⁰ Selahattin Sulhi Tekinay, *Borçlar Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 588, Sermet Matbaası, İstanbul, 1979, s.432.

⁹¹ İllyet bağı 5018 sayılı Kanunda yer almamaktadır, 6085 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde düzenlenmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesine göre Kamu zararının belirlenmesinde;

Yapılan iş, alınan mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, sözleşme ve benzeri belgelerde belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması esas alınır.

1000 TL bedel karşılığı yaptırılan iş için 1200 TL ödeme yapılması fazla ödemeye örnek olarak verilebilir.

İlgili mevzuatında öngörülen haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması esas alınır.

1000 TL bedel karşılığı alınan bilgisayar için ödemenin peşin yapılması ve malın iki ay sonra teslim edilmesi peşin ödemeye örnek olarak verilebilir.

Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması esas alınır.

Transfer niteliğindeki giderin 1000 TL olarak aktarılması gerekirken 1500 TL olarak aktarılması veya aktarım yapılmaması gereken bir kişiye aktarımda bulunuluyor olunması, fazla veya yersiz ödemede bulunulmasına örnek olarak verilebilir.

İlgili mevzuatı gereğince görevlendirilen komisyon veya kişilerce rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması esas alınır.

Basit bir araştırma sonucunda 1000 TL bedel karşılığı alınabileceği tespit edilebilen bir malın 2000 TL'ye alınması, rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınmasına örnek olarak verilebilir.

İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması esas alınır.

Kanalizasyon katılım payının ilgili hukuki düzenlemelere aykırı olarak eksik hesaplanması veya tahsil edilmesi gereken çevre temizlik vergisinin hiç tahsil edilmemesi örnek olarak verilebilir.

Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması esas alınır.

Belediyeye ait binek araçlara kasko yaptırılarak bedeli belediye bütçesinden ödenmesi yersiz ödemeye örnek olarak verilebilir.

Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması esas alınır.

Belediyeye ait bir taşınmazın, ihalesiz olarak düşük bir bedelle kiraya verilmesi veya kullanım ömrü dolmadan veya herhangi bir teknik gereklilik olmadan bir malın hurdaya ayrılarak elden çıkarılması örnek olarak verilebilir.

Görevlilere teslim edilen taşınırların zarara uğraması esas alınır.

Kendisine taşınır teslim edilen görevlinin taşınırı kırması, kaybetmesi veya yok olmasına sebep olması örnek olarak verilebilir.

Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi esas alınır.

Belediyeye ait araçların zorunlu mali sorumluluk sigortaları yapılmaması sonucunda belediyenin gecikme zammına katlanmak zorunda kalması veya İller Bankasına ödenmesi gereken borcun vadesinde ödenmemesi sebebiyle ek faiz ödenmesi örnek olarak verilebilir.

Danıştay ikinci dairesi bir kararında, kamu zararına sebep olan hususların 5018 sayılı Kanun'da sayılanlarla sınırlı olduğunu belirtmektedir. Danıştay söz konusu kararında, kamu malına zarar verilmesi, kamu görevlilerinin hukuka aykırı eylemleri nedeniyle kişilere verdikleri zararın kamu tarafından ödenmek zorunda kalınması ya da mevzuatta ödenmesi öngörülmekle birlikte mevzuatın yorumunda hataya düşülmek veya ihmal ve kasıt yoluyla fazla ödeme yapılması hallerini dahi kamu zararı olarak kabul etmemiştir⁹². Danıştayın bu görüşüne katılmak mümkün değildir.

Sorumluluk hukukunda, tazmin yükümlülüğünün ortaya çıkması için somut bir zararın oluşması gerekmektedir. Zarar, sorumluluğun ve dolayısı ile tazminat borcunun en önemli unsurunu teşkil etmektedir⁹³. Bu sebeple ortaya çıkan kamu zararının somut olması gerekmektedir.

⁹² Danıştay İkinci Dairesi, 21.11.2011 Tarih ve E: 2011/10531, K: 2011/5633 Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

⁹³ Fikret Eren, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, Beta Yayınları, Ankara, 2001, s.487.

Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin kamu zararı oluşturabilmesi için söz konusu aykırılığın kamu görevlileri tarafından işlenmesi gerekir. Kamu görevlisinin tanımı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yapılmamakla birlikte 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6'ncı maddesinde yapılmıştır. Buna göre kamu görevlisi, kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişiyi ifade eder. Hesap yargılamasında memur, kadrolu işçi, geçici işçi veya sözleşmeli personel kamu zararına sebebiyet verirken taşeron olarak çalıştırılan personel kamu zararının oluşumuna sebebiyet veremez. Ancak taşeron işçinin de kamu zararının oluşumunda payı varsa ahiz sıfatıyla sorguya konu olacaktır.

Kural olarak üst yöneticilerin mali sorumluluğu yoktur. Ancak istisnai durumlarda kamu görevlisi sayılmamakla beraber üst yöneticiler de (Belediye başkanları, Rektörler vb.) belirli konularda kamu zararına neden olabilirler. Örneğin; sosyal denge sözleşmesini kamu idaresi adına üst yönetici imzalar. Sosyal denge sözleşmesinden doğan bir kamu zararı varsa ve üst yöneticinin bu zararda bir sorumluluğu doğuyorsa mali sorumluluklarından bahsedilebilir. Bu husus 2007 yılına ait Sayıştay genel kurul kararında üst yöneticilerin özel kanunlardan doğan Sayıştaya karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur şeklinde açıklanmıştır⁹⁴. Kısaca genel kurul, üst yöneticilerin somut olayın durumuna göre Sayıştay daireleri tarafından sorumlu tutulabileceklerine karar vermiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'nci maddesine göre kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.

Faizin başlangıç tarihi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre ilamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacaktır.

⁹⁴ 14.6.2007 Karar Tarihli, 5189/1 Karar Nolu, 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

5018 sayılı Kanun faizin başlangıç tarihini zararın oluştuğu tarih esas alırken, 6085 sayılı Kanun hüküm tarihini esas almaktadır. Birbiriyle çelişen bu iki hükmün uygulanmasında Sayıştay dairesi somut olaya göre hangisini esas alacağına karar verecektir. Kasıtlı olarak kamu zararına sebebiyet veriliyorsa faizin başlangıç tarihi esas alınmalı, kasıt yoksa hüküm tarihi esas alınmalıdır. Bu konuda daire uygulamalarıyla içtihat oluşturulabilir.

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 veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 73'ncü maddesine göre konusu suç teşkil eden kamu zararına sebep olanlara her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir. Para cezası, üst yönetici tarafından verilir. Para cezaları, karar verilmesini izleyen aybaşından başlamak üzere ve herhangi bir hüküm almaya gerek kalmaksızın; ilgililerine yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil bir aylık net ödemelerin dörtte biri oranında kesilerek tahsil olunur.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesindeki görevi kötüye kullanma suçunun oluşabilmesi için kurala aykırı davranış yanında, bu davranış nedeniyle kişilerin mağduriyetine ve kamunun zararına neden olunması, ayrıca kişilere haksız bir kazanç sağlaması da gerekmektedir. Bu sonuçları doğurmayan kurala aykırı davranışlar, suç kapsamında değerlendirilemez.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'nci maddesine göre kontrol, denetim, inceleme sonucunda tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararlarına ilişkin belgelerde yer alan hususlar üst yöneticiye sunulur. Üst yönetici ilgili harcama yetkilisinin görüşünü alır. Üst yönetici harcama yetkilisinin görüşünü de aldıktan sonra bir değerlendirme yapar. Üst yönetici tarafından yapılan değerlendirme sonuçları kamu zararı dosyasına konulur. Sayıştayca kesin hükme bağlama veya adli, idarî yargılama, sonucunda tespit edilen kamu zararlarının üst yönetici tarafından değerlendirme imkânı bulunmamaktadır.

Sayıştay ilamı ya da bir mahkeme kararına dayalı kamu zararının takip ve tahsili gerekmektedir.

Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 74'ncü maddesine göre kamu zararının meydana geldiği ve bu Kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen malî 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.

Memurların verdiği zararlar için ayrıca 657 sayılı Kanun'da özel hükümler düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel sorumluluk ve zarar" başlıklı 12'nci maddesine göre;

"Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.

Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.

Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir."

Bu hükme göre memurun kasıt, kusur, ihmali veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğramışsa ve bu zarar fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen bir zarar ise öncelikle kendisiyle

anlaşma yoluna gidilir. Bu zararı verdiğini ve ödemeyi kabul ederse rayiç bedel üzerinden disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre öder.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kişilerin uğradıkları zararlar” başlıklı 13’ncü maddesine göre;

“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 kâğıtların 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.”

Bu maddeye göre kamu hukukuna tabi görevlilerle ilgili olarak bir kamu görevlisi hizmetten yararlanan bir kişiye zarar vermişse zarar verilen davasını ancak idare aleyhine açar. İdare tazminatı öder. Tazminatı ödedikten sonra da sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.

3.2. HESAP YARGILAMASININ TARAFLARI

Hesap yargılamasında davanın tarafları, kamu zararına sebebiyet veren sorumlular ile Sayıştay savcılığıdır.

Sorumlular, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde görev yapan kamu görevlileridir.

Sorumluların kamu zararına sebebiyet vermesi için zarar ile aralarında illiyet bağının oluşması gerekir. İlliyet bağı 6085 sayılı Kanun’la hesap yargısında sorumluluğun kurucu bir unsuru olarak belirlenmiştir.

Sayıştay yargılamasında kamu zararının oluşmasına neden olan fazla ödemeyi alan veya lehine fazla ödeme yapılan kişi “ahiz” olarak isimlendirilmektedir. Bir ödemenin yapılmasından sorumlu olan kişi aynı zamanda ahiz olabilmektedir. Sorumlu sıfatı ve ahiz sıfatı aynı kişide birleştiği davalarda bu kişiler sorumlu sıfatıyla davanın tarafı olabilmektedir. Sadece ahiz sıfatıyla kişiler davanın tarafı olmazlar. Ahizlerin davanın

tarafı olamadıkları için temyiz hakları da bulunmamaktadır. Ahizler kendilerine yapılan fazla ödemelerin tahsili amacıyla yapılan takip işlemlerine veya kesintilere karşı idari veya adli yargıda dava açabilmektedirler⁹⁵.

3.2.1. Hesap Yargılamasında Sorumlular

Sayıştayın bütün denetim faaliyetlerinde sorumluluk konusu birincil derecede öneme sahip olmakla birlikte, özellikle uygunluk denetimi⁹⁶ sonucunda ortaya çıkan kamu zararının sorumlularının tespiti, gerek denetim gerekse kesin hükme bağlama faaliyetlerinde önemli bir yere sahiptir. Mali iş ve işlemlerden sorumlu kamu görevlilerinin, kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargı kararı sonucu tespit edilen kamu zararından hangi hallerde sorumlu tutulacakları hem denetlenenler hem de denetleyenler açısından açık olmalıdır. Bu nedenle 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarda sorumluluk konusu ayrıntılı bir biçimde yer almaktadır.

Hesap yargılamasında kusursuz sorumluluk (objektif sorumluluk) yerine kusurlu sorumluluk (subjektif sorumluluk) esası benimsenmiştir⁹⁷.

Hesap yargılamasında kabul edilen subjektif sorumluluk ise kendisini idari ve siyasi sorumluluk olarak değil mali sorumluluk olarak göstermektedir. Mali sorumluluk, idari işlemler sonucu doğacak kamu zararının maddi(parasal) olarak ödenmesini gerektiren bir sorumluluktur.

⁹⁵ A.Z. B. No: 2013/3228, 10/12/2015 Karar Tarihli Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

⁹⁶ Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.

⁹⁷ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanununda subjektif(kusurlu) sorumluluk esası benimsenmiştir.

Kamu çalışanının mali sorumluluğu 1982 Anayasası'nda genel olarak⁹⁸, 657 sayılı Kanun'da kısmi şekilde⁹⁹, 5018 sayılı Kanun'da ise özel olarak düzenlenmiş bulunmaktadır¹⁰⁰. Ayrıca 5018 sayılı Kanun'da sorumluluk hallerinin ayrıntıları ile düzenlenmesinin yanında sorumlu tutulacaklar da sorumluluk unvanları esas alınmak suretiyle belirlenmiştir.

6085 sayılı Kanun, sorumlular ve sorumluluk halleri hususunda 5018 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda yer alan düzenlemelerin esas alınacağını belirterek 5018 sayılı Kanuna atıf yapmaktadır. Hem 5018 sayılı Kanun hem de 6085 sayılı Kanun harcama yetkililerini, gerçekleştirme görevlilerini, muhasebe yetkililerini, gider bir kurul veya komisyon kararı ile yapılmışsa söz konusu kurul veya komisyon üyelerini mali sorumlu olarak belirlemiştir¹⁰¹.

6085 sayılı Kanun'a göre harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilileri, gider bir kurul veya komisyon kararı ile yapılmışsa söz konusu kurul veya komisyon üyeleri, somut olayın durumuna göre üst yöneticiler veya diğer kamu görevlileri, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin¹⁰² ile yükümlüdürler.

⁹⁸ Bkz, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 40-125-129

1982 Anayasasının, İdarenin sorumluluğunu hüküm altına alan 125'nci maddesinin ilk fıkrasında "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü yer almaktadır. Maddenin gerekçesinde yine "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı, bu eylem ve işlemlerden hakları zıya uğrayan kimselerin yargı yoluna başvurmaları, yani yargı yolunun açık olduğu" vurgulanmıştır. Maddenin son fıkrası ise şöyledir: "İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." Görev ve Sorumluluklar kenar başlıklı 129'uncu maddesinde ise; "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" denilmektedir. Anayasanın 40'ıncı maddesinde de şu hüküm yer almaktadır. "kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır."

⁹⁹ Bkz, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Madde 12-13

¹⁰⁰ Sibel Gürocak, "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Sorumluluk ve Sorumlular", Kamu Mali Yönetiminde Değişim 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Dış Denetim Dergisi*, Yıl:1, Sayı:1, 2010, s.153

¹⁰¹ Bkz, 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Madde 7

¹⁰² Ortak illiyetin söz konusu olduğu durumlarda failer arasında müteselsil sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Sayıştay hesap yargısında da kamu mali yönetimindeki sistematığın bir yansıması olarak kamu zararından sorumluluk ortak illiyet çerçevesinde müteselsil sorumluluktur. Örneğin, kamu idaresi bütçesinden bir giderin yapılabilmesi için gerçekleştirme görevlisi başta olmak üzere harcama yetkilisinin ve duruma göre diğer kamu görevlilerinin yapmaları gereken bir dizi işlemler bulunmaktadır. Bu işlemlerden birisinin bulunmadığı durumlarda bütçeden bir gider yapılamaz.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'nci maddesine göre usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanlar, malları muhafaza eden ve idare edenlerle her türlü mali iş ve işlemleri yürütenlerin işlemleri bir hesaba dahil edilmediği takdirde, sorumluluk bu kişiler hakkında da uygulanır. Bu durum yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmiş ise sorumluluğa yöneticiler de ortak olur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 32'nci maddesine göre harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

Hesap yargısı açısından kamu görevlilerinin harcama yetkilisi unvanı almalarıyla birlikte mali sorumlulukları doğmuş olmaktadır. Harcama yetkililerinin tazmin yükümlüsü olabilmesi için kamu zararının oluşumunda yer alması ve harcama yetkilisi ile kamu zararı arasında illiyet bağının tesis edilmesi gerekmektedir. Uygulamada denetçiler tarafından hazırlanan yargılamaya esas raporda, ödeme emri belgesini veya muhasebe işlem fişini imzalayan harcama yetkilileri sorumlu olarak gösterilir. Ancak harcama talimatını imzalayan harcama yetkilisi ile ödeme emri belgesini imzalayan harcama yetkilisinin farklı kişiler olması halinde kamu zararı varsa ikisinin de mali sorumluluğu doğacaktır¹⁰³.

Harcama yetkisi iki durumda devredilebilir. Birincisi harcama yetkilisinin geçici görev, hastalık, izin gibi nedenlerle görevinde bulunmadığı durumlarda vekâleten yerine bakan kişi harcama yetkisini kullanır, bu kişi kendi biriminden bir memur olabileceği gibi diğer birim amirlerinden birisi de olabilir. İkincisi ise açıkça sınırları yazılı olarak belirlenmek suretiyle harcama yetkilisinin görevi başında bulunduğu halde harcama yetkisini alt

¹⁰³ Fikret Çöker, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İkincil Mevzuatı ve Açıklamalı Ders Notu*, Sayıştay, Ankara, 2014, s.52.

kademeden bir memura devredilmesidir¹⁰⁴. Bu gibi durumlarda mali sorumluluk harcama yetkisinin devredildiği görevliye aittir¹⁰⁵.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 31'nci maddesine göre kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur. Kısaca harcama yetkisi, yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılır.

Burada kurul, komite veya kurul şeklinde çalışan ve karar alan organların idari yetkisinin olup olmadığı önem taşımaktadır. Kararlar bazen sadece izin verme, yetki verme şeklinde olabilir. Sayıştay Genel Kurulunun 14.6.2007 tarihli kararında bu hususa dikkat çekilerek belirtildiği üzere;

“Kurul halinde görev yapan karar organlarının genellikle icra yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Savunma Sanayi Müsteşarlığında olduğu gibi bazı kuruluşların karar organlarının icra yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle Kanunun 31'nci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk belirlenirken; kararın, harcama talimatının unsurlarını taşıyıp taşımadığının ve kurul, komisyon veya komitenin harcama sürecinde rol alıp almadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Bu durumda;

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor ve kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer alıyorsa, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul, komite veya komisyona ait olacağına,

¹⁰⁴ Çöker, s.49.

¹⁰⁵ 14.6.2007 Karar Tarihli, 5189/1 Karar Nolu, 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 27/12/2017.

Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor, ancak kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer almıyorsa, yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komitenin sadece harcama talimatının kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmasından sorumlu olacağına,

Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı bir giderin yapılması için harcama yetkilisine izin verme şeklinde düzenlenmiş ise, bu halde kurul, komisyon veya komitenin harcamaya izin veren kararın kanun, tüzük ve yönetmeliğe uygun olmasıyla sınırlı olarak sorumlu olacağına, karar vermiştir¹⁰⁶.”

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 33’ncü maddesine göre gerçekleştirme görevlisi, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Gerçekleştirme görevlileri harcama sürecinde yer aldıklarından yaptıkları işlemlerden dolayı mali sorumlulukları vardır.

Sayıştay Genel Kurulunun 14.6.2007 tarihli kararında ilgili husus şu şekilde açıklanmıştır;

“...bir mali işlemi gerçekleştirmede görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, gerçekleştirme işlemi yapan memurun, yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevli tarafından düzenlenip imzalanan belgeye dayanıyor olması zorunludur. Bir başka deyişle, ilgili belge ve imza olmadan ödeme emri belgesinin tamamlanmış sayılmaması gerekmektedir. Bunun gibi belgeyi düzenleyen de gerçekleştirme konusunda yetkisinin bulunması ve harcama talimatı ile veya sair surette amir tarafından görevlendirilmiş olması gerekmektedir.”

¹⁰⁶ 14.6.2007 Karar Tarihli, 5189/1 Karar Nolu, 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 27/12/2017.

Genel Kurul ödeme emri belgesini düzenlemek ve imzalamakla görevli olan gerçekleştirme görevlisinin harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu olacağı ilkesini benimsemiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun müteselsil sorumluluktan bahsetmemektedir. Harcama yetkilisinin vermiş olduğu harcama talimatında yer alan hukuka aykırı bir durum için gerçekleştirme görevlilerinin verilen görevi kanunlara aykırı olduğu gerekçesi ile yapmama, itiraz etme yetkisi bulunmamaktadır. Zira gerçekleştirme görevlilerinin görev, yetki ve sorumlulukları harcama talimatında yer alan işlemi gerçekleştirmek ve harcama belgelerini ödeme emri belgesine bağlamaktır. Dolayısıyla itiraz etme, yapmama şansı olmayan gerçekleştirme görevlilerini harcama talimatından kaynaklanan hukuka aykırı iş ve işlemlerden gerçekleştirme görevlilerini sorumlu tutmak kanaatimizce uygun olmaz¹⁰⁷.

Ön mali kontrol görevlisinin, ön mali kontrolün danışma ve önleyici niteliğe haiz olması, mali karar ve işlemlerin uygulanmasında bağlayıcı olmaması, mali karar ve işlemlere uygun görüş verilmiş olmasının harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacak olması gibi hususlardan dolayı mali sorumluluğu yoktur. Nitekim Sayıştay Genel Kurulu da kararında ön mali kontrol görevi yürütenlerin sorumlulukları hususuna bu nedenle değinmemiştir¹⁰⁸.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 61’nci maddesine göre muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür. Sayıştay Genel Kurulu Kararında hak sahibi olmayan kişilere ödeme yapılması nedeniyle ortaya çıkan kamu zararından doğrudan ve tek başına muhasebe yetkilisinin sorumlu tutulması gerektiğine karar vermiştir.

6085 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinde “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar” şeklindeki düzenleme ile bakanların Sayıştaya karşı sorumlu olmadıkları ifade edilmiştir. Bu konuda Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007

¹⁰⁷ Çöker, s.58.

¹⁰⁸ Çöker, s.54.

tarhli kararına göre Sayıştay yargılaması sırasında bakanın sorumluluğu ile ilgili bir hususa rastlanması durumunda bu husus ilgili mercilere bildirilecektir¹⁰⁹.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'nci maddesine göre bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı, Milli Savunma Bakanlığında ise Bakan st yöneticidir. Hem 5018 sayılı Kanun hem de 6085 sayılı Kanuna göre hesap yargısında üst yöneticilerin doğrudan bir mali sorumlulukları bulunmamaktadır. Ancak Sayıştay Genel Kurulu'nun 14.6.2007 tarihli kararında "st yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadırlar. Bununla birlikte üst yöneticilerin özel kanunlardan doğan Sayıştaya karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hkmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur" denilmek suretiyle somut olayda üst yöneticinin Sayıştay hesap yargısı açısından mali sorumluluğunun ortaya çıkabileceği belirtilmiřtir¹¹⁰.

Sorumluluk konusunda Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı kararı yürürlükte bulunmakla birlikte kurul kararı Resmi Gazetede yayımlanmamıştır. Denetçiler sorgularını yazarken kurul kararını esas almaktadır. Hesap yargılamasında sorumlular önceden kanunla belirlenmiş durumdadır. Hesapta mevzuata aykırılık varsa, işlemi gerçekleştiren bunun faili/müsebbibi olmasa da sorumlu olabilmektedir¹¹¹. Ancak sorumlular, her olayın spesifik durumuna göre yetki ve görev sahibi kişilerin harcama sürecinde yaptıkları işlemlerle kamu zararına sebebiyet verip vermedikleri araştırılarak belirlenmelidir. Bu sebeple Genel Kurul kararı sübjektif sorumluluk esasını benimseyen 5018 ve 6085 sayılı Kanun ile bazı yönlerden tutarlılık göstermemektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun, Sayıştay İlamlarında sorumlu tutulan kamu görevlileri ile kamu

¹⁰⁹ 14.6.2007 Karar Tarihli, 5189/1 Karar Nolu, 5018 Sayılı Kanun erevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 27/12/2017.

¹¹⁰ 14.6.2007 Karar Tarihli, 5189/1 Karar Nolu, 5018 Sayılı Kanun erevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 27/12/2017.

¹¹¹ Doğan Bayar, "Hesap Yargısı, Hesap, Sorumluluk", *Dış Denetim Dergisi*, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010,s.50.

zararı arasında illiyet bağı kurulması ile ilgili hükmü dikkate alınarak Sayıştay Genel Kurul Kararının yenilenerek Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir.

Hesap yargısında daireler ve temyiz kurulu, kamu zararından sorumlu olanların kimler olacağını karara bağlar. Bu nedenle denetçiler tarafından sorguda sorumlu olarak gösterilenler, yargılama aşamasında daire veya temyiz kurulu kararıyla genişletilebilir veya daraltılabilir. Ancak bu husus dairenin ya da kurulun isteği üzerine ek raporla denetçiye tekrar yazdırılmak suretiyle mümkün olacaktır.

3.3. HESAP YARGILAMASININ AŞAMALARI

Hesap Yargılamasının aşamaları, denetim ve yargılaması yapılacak kamu idaresi hesabının seçimi, yapılan denetimler sonucunda tespit edilen bulgular üzerine denetçinin kamu zararını tespiti, sorgu yazması, savunma alması ve yargılamaya esas raporu oluşturması, dairede davanın açılması, hesabın yargılanması, ilam düzenlenmesi, kanun yollarına başvurunun kabulü ve sonuçlandırılması, kararların kesin hüküm haline gelmesi ve ilamın infazı süreçlerinden oluşur.

3.3.1. Denetim ve Yargılaması Yapılacak Kamu İdaresi Hesabının Seçimi

Uygulamada hangi hesapların hangi denetçiler tarafından inceleneceği Sayıştay yönetimi tarafından belirlenmektedir. Bu husus, bütünüyle Sayıştay yönetiminin takdir alanına bırakılmıştır.

3.3.2. Denetçinin Kamu Zararını Tespiti, Sorgu Yazması, Savunma Alması, Yargılamaya Esas Raporu Oluşturması ve Ek Rapor

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 42'nci maddesine göre denetçiler her yıl Başkanlık tarafından belirlenen kamu idarelerinin hesaplarını denetlemek üzere görevlendirirler. Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata

aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu zararına sebebiyet verdiklerini tespit ederlerse bu hususu “sorgu¹¹²” olarak yazarlar.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin 44’ncü maddesine göre sorgularda; kamu zararının hangi mevzuat hükümlerine aykırılık sonucu oluştuğu, kamu kaynağındaki artışa engel ya da eksilmeye neden olan durum ve kamu görevlilerinin kamu zararına yol açan karar, işlem veya eylemlerinin neler olduğu açıklanarak konu hakkında sorumluların savunmaları istenir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin 43’ncü ve 44’ncü maddesine göre denetçi gerek sorguyu ve gerekse yargılamaya esas raporu düzenlerken kamu zararının tespiti ile kamu görevlilerine sorumluluk yöneltmesinde;

- Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin varlığı,
- Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması,
- Bu zararın oluşmasına neden olan kamu görevlilerinin belirlenmesi,
- Kamu zararının, belirlenen kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması

şartlarının oluşup oluşmadığı arar.

Kamu zararına yol açtığı tespit edilen işlemlerin yer aldığı kanıtlayıcı belgelerin (ödeme emri belgesi, muhasebe işlem fişi, mali karar, işlem veya eylemlere ilişkin tutanaklar, faturalar, muayene ve kabul komisyon tutanakları, ihale dokümanları vb.) asılları denetçiler tarafından alınır ve kamu görevlileriyle zarar arasında illiyet bağı kurularak sorumlular belirlenir.

Denetçi yazdığı sorguda oluşturduğu ahiz tablosuna da yer verir. Bunun nedeni tazminle karşı karşıya kalınması durumunda ahizlere rücu edecek sorumlulara kolaylık sağlamaktır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin 45’nci maddesine göre yazılan sorgu ilgili sorumlulara başkanlık aracılığı ile tebligat kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Sorumlular sorguya 30 gün içerisinde cevap yazarak kendilerini savunurlar. Bu cevap

¹¹² Sorgunun şekil şartları için Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 44’ncü maddesine bakınız.

hususlu kabul ya da itiraz şeklinde olabilir. Tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları dikkate alınmaz.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesine göre sorumlular denetçi görüşüne katılmadıkları takdirde, katılmama gerekçelerini ve bunu destekleyecek bilgi ve belgeleri savunmalarında belirtirler.

Sorumlular, savunmaları istenen konularda gerekli düzeltmeleri yapıp (ki bu genellikle fazla ödenen paraların ya da yasalara uygun kullanılmayan mal bedellerinin faiziyle birlikte tahsil edilmesi şeklinde gerçekleşir), sonucu kanıtlayıcı belgeleriyle birlikte Sayıştaya bildirdikleri takdirde, denetçi, raporun sonuç kısmında sadece yapılan tahsilatın ilamda gösterilmesini ister.

Savunmaları teslim alan denetçiler sorumluların savunmalarındaki hususları karşılayacak nitelikte cevaplar vererek "sonuç" yazarlar. Denetçi, sonuç kısmında gerekçeli olarak sorumlular hakkında, hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna hükmedilmesi, kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilmesi, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi, hesap ve işlemlerin yargılamasının durdurularak hüküm dışı bırakılması hususlardan biri veya birkaçı ister. Ayrıca raporda istenecek hususlar ile ilgili olarak aykırı düşüncede olan denetçi ve grup başkanının düşüncelerine gerekçeli olarak yer verilir.

Bu şekilde yazışma aşamasının tamamlanmış olmasıyla beraber sorgu, sorumluların yazılı savunmaları ve denetçi tarafından yapılan nihai değerlendirmeleri (sonuç) içeren "Yargılamaya Esas Rapor" da düzenlenmiş olur. Kısaca yargılamaya esas rapor "sorgu-savunma-sonuç" yazılarından oluşur. Bu rapor "mali yılsonu itibarıyla"¹¹³ düzenlenir.

Denetçinin yargılanmaya esas hazırladığı son raporunu sorumlular göremedikleri gibi verilecek karar sonrası ekonomik olarak bundan etkilenecek ahizler de görememektedirler. Denetçiye iki defa sağlanan imkân savunma makamına sadece bir defa sağlanmaktadır. Bu durum bir davaya taraf olan herkesin karşı taraf karşısında kendisini önemli bir dezavantajlı konumda bırakmayacak şartlarda, iddialarını

¹¹³ "Mali yıl" bir ekonomide, devlet tarafından düzenlenen ya da denetlenen yıllık mali işlemler için kabul edilen 12 aylık süredir. Türkiye için bu süre 1 Ocak- 31 Aralık tarihlerini kapsar.

mahkemeye sunabilmesi için makul bir fırsata sahip olabilmemesini ifade eden “silahların eşitliği” ilkesine aykırılık oluşturacaktır¹¹⁴.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin 42’nci maddesine göre denetçi, ekip başkanı ve grup başkanı tarafından imzalanan yargılamaya esas raporlar ve eki belgeler ilgili mali yılı takip eden yılın en geç kasım ayı sonuna kadar Başkanlığa sunulur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 48’nci maddesine göre Başkanlık bu raporları en geç onbeş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 6’ncı maddesine göre kural, yargılamaya esas raporun mali yıl esasına bağlı kalması ise de bu durumun istisnası vardır. Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir. Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin 42’nci maddesine göre belirtilen hususlarda yargılamaya esas rapor mali yıl esasına bağlı kalınmaksızın; kamu idaresi bazında düzenlenebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da düzenlenebilir. Düzenlenen yargılamaya esas raporlar, denetimin bitimini takip eden en geç altı ay içinde Başkanlığa sunulur.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları’nın 3’ncü maddesine göre ek rapor, yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususların hükme bağlanmasına (yargılama sonuçlanana) kadar düzenlenebilir.

- Yargılamaya esas raporda yer alan konularda değişiklik yapılmasını öngörülen hususlar hakkında ek rapor düzenlenebilir.
- Yargılamaya esas raporda yer almadığı halde sonradan ilişkili olduğu düşünülerek rapora alınması gerekli görülen hususlar hakkında ek rapor düzenlenebilir.
- Yargılama yapılırken hüküm dışı bırakılan hususlar hakkında ek rapor düzenlenebilir.
- Yargılamanın iadesine ilişkin olarak ek rapor düzenlenebilir.

¹¹⁴ Emin Görgün- Yakup Aydın “ Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu”, *Sayıştay Dergisi* , Sayı:84/ Ocak-Mart 2012, s.81.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 48'nci maddesine göre ek rapor, asıl raporu düzenleyen ekip başkanı tarafından düzenlenir. Ek raporun düzenlenmesinde, yargılamaya esas rapor düzenlenmesine ilişkin genel esaslar göz önünde bulundurulur.

3.3.2.1. Suç Teşkil Eden Fiiller

Adli vaka olarak görülen suç teşkil eden fiiller hesap yargılamasının konusu oluşturmazlar.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 52'nci ve 53'ncü maddesine göre denetim ve incelemeler sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal deliller tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığına bildirilir¹¹⁵. Tespit çalışmalarının, delillerin kaybolmasını önleyecek şekilde gizlilik içerisinde ve kısa bir sürede tamamlanması zorunludur.

Denetim veya incelemeler sırasında suç teşkil eden fiillere ilişkin denetçi tarafından tahakkuk, tahsilat ve harcama belgeleri ile sair işlemlere ait belgeler, defter, kayıt ve cetveller, ihbarlar veya bu nitelikteki yazı ve yayınlar, resmi ve özel kuruluşlarla diğer gerçek ve tüzel kişilerden sağlanacak her türlü bilgi ve belgeler delil olarak toplanarak alınır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin 56'ncı maddesine göre suç teşkil eden fiillere ilişkin yapılan işlemler yargılamaya esas rapora alınır. Suç teşkil eden fiile ilgili olarak kamu davası yönünden işlem yapılmakla beraber; dairenin kararı Başkanlıkça denetçisine bildirildikten sonra, konu hakkında ayrıca sorumluların yazılı savunmaları alınır ve denetçi düşüncesiyle birlikte raporda gösterilir. Dairece konunun kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte görülmemesi halinde dahi, denetçi tarafından gerekli görüldüğü takdirde aynı şekilde sorumluların savunmaları alınır ve kendi düşüncesiyle birlikte raporda gösterilir.

Suç teşkil eden fiile rastlanmasında denetçi en çok 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesinde yer alan görevi kötüye kullanma suçuyla karşılaşabilir. Çünkü bu

¹¹⁵ Başkanlığa yazılacak müzekkerenin ayrıntıları için Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 5'nci maddesine bakınız.

suçun oluşmasındaki unsurlardan birisi de kamu zararının varlığı olmakla birlikte faili de kamu görevlisidir.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 26'ncı maddesine göre Sayıştay Başkanının görevlendireceği dairece onbeş gün içinde yapılacak inceleme sonucunda toplanan ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte görülmesi halinde, gereği yerine getirilmek üzere dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresine veya suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet Savcılığına gönderilmesi için Sayıştay Başsavcılığına verilir.

Dairece, delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte olmadığına karar verilmesi halinde, dosya işleminden kaldırılır.

Her iki halde de dairenin bu konu hakkındaki görüşü sonuç olarak, denetçisine bildirilir.

Hakkında suç duyurusunda bulunulan sorumluların ve diğer ilgililerin durumları Sayıştay Başsavcılığınca izlenir. Sonuç ilgili daireye bildirilir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'nci maddesine göre adli ve idari mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştayın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel değildir.

3.3.3. Dairede Davanın Açılması

Dairede davanın açılması yargılamaya esas raporun düzenlenmesi ve raporun hesap yargılamasının yapılacağı daireye gelmesiyle ile başlar.

Sayıştay denetçileri cumhuriyet savcıları gibi bir nevi iddianame olan yargılamaya esas raporu hazırlayarak kamunun hakkını savunmak için yargılamayı başlatırlar.

3.3.4. Hesabın Yargılanması

Hesabın yargılanması daireler tarafından yapılır. Her daire birer hesap mahkemesidir.

Sayıştay daireleri, rapora konu her bir mali karar, işlem veya eylemi kamu zararının unsurları açısından yargılamaktadırlar.

3.3.4.1. Yargılamaya Esas Raporun Değerlendirilmesi İçin Başsavcılık ve Üye Görüşü Alınması

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 12'nci maddesine göre daire başkanları dairelerine verilen yargılamaya esas raporları, en geç yirmi gün içinde yazılı düşüncesini bildirmesi için başsavcılığa gönderir.

Başsavcılık yazılı düşüncesini daireye bildirir. Daire başkanları dairelerine verilen yargılamaya esas raporlar hakkında başsavcılığın yazılı düşüncesini aldıktan sonra daire başkanı başsavcılığın yazılı düşüncesini içeren yargılamaya esas rapor düşüncesini bildirmesi için üyelerden birine verir. Üye kendisine verilen yargılamaya esas rapor üzerinde gerekli incelemeyi yapar ve yazılı düşüncesi ile birlikte daire başkanlığına en geç yirmi gün içinde geri verir, daire başkanı üyenin gerekçeli talebi üzerine ek süre verebilir. Raporda konu edilen hesap ve işlemlerin yargılanmasına başlandığında, yargılama sırasında savcı da hazır bulunur ve görüşünü açıklar.

Yargılama yapılmadan önce yargılamaya esas raporun bir üyeye verilerek yazılı düşüncesinin alınması sakıncalı olabilecek bir durumdur. Bu konuda görevlendirilen üyenin olumlu ya da olumsuz düşüncesi diğer üyeleri de etkileyerek hükme etki edebilir. Bu nedenle rapor hakkındaki görüşün üye yerine raportör tarafından verilmesi daha uygun olacaktır.

3.3.4.2. Daire Tarafından Gündem Belirlenmesi

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 9'ncu maddesine göre dairelerde salı ve perşembe günleri için gündem düzenlenir. Daire başkanının istemi üzerine diğer günler için de gündem düzenlenebilir. Gündemde toplantı gün ve saati, dairede görüşülecek işler, toplantıya katılacak daire başkanı, üyeler, savcı, raportör ve diğer ilgililerin isimleri yazılır.

Daire başkanınca belirlenen gündem görüşmeden en az iki gün önce daire üyeleri ve ilgili savcıya bildirilir. Gündemin dağıtılmasından sonra ortaya çıkan ivedi veya süreli işlerin daire başkanının istemi ve heyetin kabulü ile aynı toplantıda görüşülmesi mümkündür.

Daire gündeminde yer alan yargılamaya esas rapor, ek rapor veya diğer belgeler istemleri halinde heyette yer alan üyelere gönderilir. Talebi halinde yargılamaya esas raporlar ve ek raporlar ilgili savcıya gönderilir.

Daire başkanı, üyelerin görüşmelere ay itibariyle eşit sayıda katılımını sağlayacak şekilde heyeti oluşturur. Ancak mazereti bulunan üyenin yerine bir başka üyeyi davet edebilir.

3.3.4.3. Raportörün Değerlendirmesi

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 13'ncü maddesine göre savcı ve üye düşünceleri alınmış yargılamaya esas raporlar ve ek raporlar raportörler tarafından incelenerek yargılamaya hazır hale getirildikten sonra anılan raporlarda konu edilen hesap ve işlemlerin yargılamasına başlanır.

3.3.4.4. Hesap Yargılamasında Duruşma

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 8'nci maddesine göre yargılamaya esas rapor ve ek raporlar daireler tarafından gündemle birlikte Başsavcılığa gönderilir. Yargılamaya esas rapor ve ek rapora görüş bildiren savcı veya kanuni nedenlerle bulunmaması halinde görevlendirilen bir savcı, oy hakkı bulunmamak üzere, dairedaki hesap yargılamasına katılır ve görüşünü açıklar.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 10'ncu maddesine göre yargılamaya esas raporların görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunmak üzere görüşme gününden en az üç gün önce bildirimde bulunmak şartıyla ilgili grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler çağrılabilir.

Çağrının yapılıp yapılmayacağına heyetçe karar verilir. Çağrı üzerine gelenlerin açıklamaları dinlenir; hiçbiri gelmezse görüşme veya yargılamaya rapor üzerinden devam edilir.

Yargılamaya esas raporlar hakkında sorumlular duruşma talebinde bulunabilirler. Sorumlular bu taleplerini denetçi sorguları üzerine düzenleyecekleri savunmalarında belirtirler.

Ahizler duruşmaya fer'i müdahil olarak katılma isteklerini, bir dilekçe ile Sayıştaya bildirirler. Ahizler yargılamayı yapan dairenin bu başvuruyu kabul etmesi halinde duruşmaya katılarak açıklamalarını yaparlar.

Çağrı veya duruşma talebi üzerine davet; elektronik posta veya telefonla teyit edilmek şartıyla faks veya gerektiğinde resmi yazı ile yapılır. Çağrı veya davette, ilgililerden belirlenen gün ve saatte toplantı veya yargılamada hazır bulunması istenir.

Hesap yargılanırken mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemle zarar arasındaki illiyet bağının ispat külfeti denetçilere aittir. Çünkü 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre aksine bir hüküm bulunmadıkça, taraflardan her biri, hakkını dayandırdığı olguların varlığını ispatla yükümlüdür. Bu çerçevede haksız fiil ile zarar arasındaki uygun illiyet bağını ispat külfeti tazminat isteğinde bulunana aittir¹¹⁶. Ayrıca 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 50'nci maddesine göre; haksız fiilin uygulanmasında kural olarak davacı, davalının kusurunu ispatla mükelleftir. İdare hukukunda ise idarenin yaptığı idari işlemler aksi ispat edilene kadar hukuka uygun olarak kabul edileceği için asıl olan kusursuzluktur. Bu sebeple kusuru ispat denetçiye ait olacaktır.

3.3.4.5. Dairenin Karar Süresi

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 13'ncü maddesine göre yargılamaya esas raporların daireye havale edildikten sonra çalışmaya ara verme süresi hariç en geç altı ay içinde karara bağlanarak bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenmesi gereklidir.

Bahse konu raporların sonuçlandırılması için öngörülen altı aylık sürenin savcı ve üye düşüncelerinin bildirilmesi için belirlenen sürelerin dışında kalan kısmı raportörlerin raporları inceleyerek yargılamaya hazırlaması, yargılama süreci, yargılama sonrası tutanak ve ilamların yazılması, imza ve havale süreleri olarak kabul edilir.

Altı aylık süre yargılamaya esas raporların eksiksiz ve tam olarak daireye havale edilmesinden sonra işlemeye başlar. Raporların eksiksiz ve tam olup olmadığına üye

¹¹⁶ Safa Reisoğlu, *Türk Borçlar Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, 23. Basım, İstanbul, 2012 s.177.

görüşü aşamasında, raportörün inceleme süresinde ya da yargılama aşamasında heyetçe karar verilebilir.

3.3.4.6. Dairenin Karar Verme Usulü

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 11'nci maddesine göre başkan ile altı üyeden oluşan daireler, başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir.

Dairede görüşmeler daire başkanı tarafından yönetilir. Görüşmelerin yeterliliğini daire başkanı takdir eder. Ancak, konunun aydınlığa kavuşması için görüşmelere devam edilmesi üyelerce istenildiği takdirde daire başkanı bu görüşe katılmaz ise, bu husus oylama ile çözülür.

Çoğunluk konunun daha derinlemesine incelenmesini gerekli görürse daire başkanı görüşmeyi bir başka güne bırakır. Bir dahaki görüşmeye bir zorunluluk olmadıkça aynı üyeler katılır. İkinci görüşme daire başkanının belirleyeceği en yakın tarihte yapılır.

Görüşmeler tamamlandıktan sonra oylama, daire başkanı tarafından en kıdemsiz üyeden başlanarak kıdem sırasına göre yapılır. Üyeler oylamaya sunulan her konu hakkında oy kullanmak zorundadır, çekimser oy kullanamazlar. Daire başkanı görüşünü açıkladıktan sonra o konu hakkındaki görüşme bitmiş olur.

Kararlarda azınlıkta kalan daire üyeleri karşı oy gerekçelerini en fazla bir hafta içinde yazılı olarak daire başkanına verir.

Sayıştay Genel Kurulunca, içtihatların veya idari nitelikteki kararların birleştirilmesine veya birleşmiş içtihadın değiştirilmesine karar verilmesi durumunda verilen bu kararlara daireler uymak zorundadır.

3.3.4.7. Yargılamaya Esas Raporun Hükme Bağlanması

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 3'ncü maddesine göre hükme bağlama; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi sonucunda düzenlenen

ve yargılamaya esas rapora konu edilen hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğu veya kamu zararının sorumlulardan tazmini kararını ifade eder.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 14'ncü maddesine göre daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda;

- Hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna,
- Kamu zararının sorumlulardan tazminine,
- Hesap ve işlemler ile ilgili olarak kamu zararı oluşmadığından ilişilecek bir husus bulunmadığına,
- Gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine,

karar verilebilir.

6085 sayılı Kanunu'nun 23'ncü maddesi ile sorumluların kamu zararını tazmin yükümlülüğü denetçiler tarafından hazırlanan yargılamaya esas raporlarla değil, hesap mahkemesi olarak görev yapan daireler tarafından yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususların hükme bağlanması ile oluşmaktadır.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 15'nci maddesine göre hesap yargılaması sırasında, mahkemelere veya yürütülen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap yargılamasına konu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görülen hallerde, bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, hüküm dışı bırakılabilir. Hüküm dışı bırakılan hususlara ilişkin noksanlıklar giderildikten sonra bu hesap ve işlemlerin yargılanmasına devam edilir.

Tek bir yargılamaya esas rapor ve bu yargılamaya esas raporun aynı yargılamaya konu edilmesi öngörüldüğünden, rapor içeriğindeki konularından biriyle ilgili olarak dosyada bulunan eksikliğin diğer konuların hükme bağlanmasına engel teşkil etmemesi için, eksikliğin bulunduğu konunun hükme bağlanmasının ertelenmesini sağlayan yöntem olan hüküm dışı kuralına yer verilmiştir¹¹⁷.

¹¹⁷ Geçgel, s. 37.

Kısaca hesap yargılaması sırasında dava görülürken, aynı konuda adli mahkemelerce kovuşturması ya da idari soruşturması devam etmekte olan konularda kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görülürse ya da yargılama konusu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi durumlarında hüküm dışı bırakma kararı verilebilir.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 16'ncı maddesine göre verilen hüküm ve kararlar gerekçeli olarak tutanağa bağlanır ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanır.

İki nüsha olarak düzenlenen tutanakların imzalı nüshası raportörlük arşivinde saklanır. Bir nüshası da rapor dosyası ile birlikte Arşiv Müdürlüğüne gönderilir. Ek raporlara ilişkin tutanaklar hakkında da aynı usul uygulanır.

3.3.5. İlam Düzenlenmesi

Her kamu idaresi hesabı için bir tane yargılamaya esas rapor düzenlenir. Bu sebeple de yargılamaya esas raporlarda birden fazla sorgu yazılan madde vardır. Her madde farklı bir konudan oluşur. Ancak hepsi tek bir yargılamaya esas raporda gösterilir. Örneğin; 1'nci madde fiyat farklarına ilişkin kamu zararını içerirken ikinci madde fazla ödenen ikramiyelere ilişkin olabilir. Aslında her konunun ayrı raporlanıp ayrı dava konusu edilmesi gerekmektedir.

Her kamu idaresi hesabı için tek yargılamaya esas rapor olduğu için, ilamda bir bütün halinde ve tek bir hesap için ortaya çıkar.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 51'nci maddesine göre ilamlar gerekçeli olarak düzenlenir. Tutanaklara göre gerekçeli olarak düzenlenen ilamlardan gereği kadar nüsha çıkartılır. İlamlardan ikişer nüshası daire başkanı ve üyeler tarafından imza edildikten sonra imzalı nüshalardan biri dairede alıkonulur, diğeri ve imzasız nüshaları rapor dosyası ile birlikte Sayıştay Başkanlığına verilir. Ek ilamlarda da aynı usul uygulanır. Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği kimseler tarafından Sayıştay mührü ile mühürlenip imza edildikten sonra hesap yargılamasını yapan daire başkan ve üyeleri tarafından imzalanan nüsha Başkanlıkça saklanır.

İlamlarda;

- Daire ve karar numarası, ilgili kamu idaresinin adı ve denetim dönemi,
 - Raporu düzenleyen denetçinin, savcının ve ilamı yazan raportörün ad ve soyadları,
 - Sorumluların ve varsa vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları ile unvan ve adresleri,
 - Denetçinin rapora konu ettiği hususların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti, savcının düşüncesi, istem sonucu ve sorumluların savunmalarının özeti,
 - Duruşma yapılıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunanların ad ve soyadları,
 - Kararın hukuki dayanakları ile gerekçesi, tazmin hükmolunan hallerde tazmin miktarı ve uygulanacak faizin başlangıç tarihi,
 - Tahsil edilmek suretiyle ilişkisi giderilmiş hususlar ve ahizleri ile tahsilat miktarları,
 - Sorgu üzerine tahsil edilmiş olan miktarların yersiz tahsil edildiğine karar verilmesi durumunda, tahsilata ilişkin belgelerin tarih ve numarası, sorumluların ve ahizlerin ad ve soyadları ile iade gerekçesi,
 - Hüküm dışı bırakılan hususlar,
 - Kararın tarihi ve oybirliği veya oy çokluğu ile verilmiş olduğu ve varsa muhalefet şerhi,
 - Hesap yargılamasını yapan daire başkan ve üyelerinin ad ve soyadları ile imzaları,
- yer alır.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 17'nci maddesine göre tarafların elinde bulunan ilamların farklı olması durumunda daire arşivinde korunan esas alınır.

İlam başkan veya üyelerden biri tarafından herhangi bir sebeple imzalanmazsa imza edilmemesinin sebebi belirtilir.

3.3.6. Kanun Yollarına Başvurunun Kabulü ve Sonuçlandırılması

Ayrıntıları dördüncü bölümde anlatılacağı üzere daire kararlarına karşı ilgililer temyiz, karar düzelme veya yargılamanın iadesi kanun yollarına başvurabilirler.

3.3.7. Kararların Kesin Hüküm Haline Gelmesi

Kararlar iki şekilde kesinleşir. Birincisi daire kararına karşı temyize gidilmezse karar kesinleşir. İkincisi daire kararına karşı temyize gidilmesi sonucu temyiz kurulunun verdiği karar üzerine karar kesinleşir.

Karar düzeltme veya yargılamanın iadesi sonucunda verilen kararlar kesinleşmez. Çünkü yargılamanın iadesi isteminde bulunmak ilamın icrasına engel değilken, karar düzeltmesi istemi de kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir.

3.3.8. İlamların Tebliği, Tavzihi ve Düzeltilmesi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 52'nci maddesine göre Sayıştay ilamları sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edilir.

Sayıştay dairelerinden veya Temyiz Kurulundan verilen kararlar müphem yani açık değil ise taraflardan her biri bunların tavzihini (hususların daha anlaşılır hale dönüştürülmesini) yahut tarafların adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaların sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini isteyebilir. Tavzihte kararın özüne bir itiraz söz konusu değildir. Sadece şekli yanlışlıklarının, hesap hatalarının düzeltilmesi veya karardaki esas etkilemeyen müphem kalan hususların daha anlaşılır hale getirilmesi istenmektedir.

Tavzih veya düzeltme dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazlasıyla verilir.

Kararı vermiş olan daire veya kurul işi inceler ve lüzum görürse dilekçenin bir nüshasını, tayin edeceği süre içerisinde cevap verilmek üzere, diğer tarafa tebliğ eder. Cevap iki nüsha olarak verilir; bunlardan biri tavzih veya düzeltmeyi isteyen tarafa gönderilir.

Görevli daire veya kurulun bu husustaki kararı taraflara tebliğ olunur.

Tavzih veya düzeltme, kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 18'nci maddesine göre tavzih veya düzeltme kararı verildiği takdirde, bu karar daire arşivindeki tutanak dosyasında saklanır.

3.3.9. İlamların İnfazı

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'ncü maddesine göre Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.

İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Kanun yollarına başvurulmuş olması ilamın infazını etkilemez.

Yargılama sonucunda sorumluların, tazminine hükmedilen fazla ve yersiz ödemenin yapıldığı kişilere (ahizlerine) rücu etme hakları bulunmaktadır. Tazminine hükmedilen tutarların önce sorumlularca hazineye ödenip daha sonra (dava yoluyla) ahizlerine (memur, işçi, müteahhit vb.) rücu etmeleri gerekmekte ise de, bu tutarların sorumluların ödeme gücünün üzerinde olması vb. nedenlerle sorumlular ödemeyi doğrudan ahizlerine yaptırmakta ve bu şekilde sorumluluktan kurtulma yolunu seçmektedirler. Ancak bu, sorumlular ile ahizlerin ikili ilişkileri çerçevesinde ve daha çok kamu gücünden yararlanılmak suretiyle gerçekleşmekte olup, ahizler ilamın infazından doğrudan sorumlu değildirler¹¹⁸.

Öte yandan ahizler adli ya da idari yargıya başvurarak kendilerinden yapılan tahsilatın geri ödenmesini talep eder ve davayı da kazanırlarsa, sorumlular Sayıştay ilamı ile hükmedilen tutarları kendileri ödemek zorunda olup, başkalarına rücu hakları kalmamaktadır. Üstelik Sayıştay ilamları ile diğer adli ve idari yargı organlarının kararları

¹¹⁸ Köse, s.239-240.

arasında hüküm uyuşmazlığı bulunduğu takdirde uyuşmazlık mahkemesine gitme olanağı da bulunmamaktadır¹¹⁹.

Uygulamada ilamların infazında hakkında tazmin kararı çıkan sorumlular dava yoluyla ahizlere rücu etmek yerine parasal tutarı ya yüklenicinin hakedişinden kesmekte ya da memurun maaşından direk keserek tahsil yoluna gitmektedir.

Sayıştay ilamlarının sorumlular tarafından İcra İflas Kanunu hükümleri uygulanmaksızın ahizlerden direk kesinti yoluyla infaz edilmek istenmesi kanuna ve hukuka uygun olmayan bir durum ortaya çıkarmaktadır. Kendilerini savunma hakkından yoksun bırakılan ahiz sıfatlı üçüncü kişilerin kesintiye uğrayan maddi gelirlerinden herhangi bir yargılama yapılmaksızın alıkonulmaları Sayıştayın kararlarının idari ya da adli yargıya taşınmasına sebep olmaktadır¹²⁰.

Ahizlere rücu etmenin şartı her ne kadar dava açmak (adli yargıda sebepsiz zenginleşme davası açılır) olsa da bu yöntem genellikle uygulanmamaktadır. İş yaptığı yüklenicinin hakedişinden direk kesilen paraya yüklenici dava açarak karşı çıkabilir ancak bu sefer de kurumla tekrar iş yapma şansı kalmayacağından korktuğu için dava hakkını kullanmayacaktır.

3.3.10. İlamların İnfazının İzlenmesi

Sayıştay Başsavcılığı Çalışma Yönetmeliği'nin 9'ncu maddesine göre Sayıştayın hesap yargılamasına tabi kurumların muhasebe birimlerince Sayıştay ilamına dayanılarak kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş bulunan alacaklarla ilgili olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilat ile terkin, tenzil ve kaldırma işlemlerini gösteren "Sayıştay İlamları Bilgi Formu" her yılın Ocak ve Temmuz aylarının ilk haftasında bassavcilik@sayistay.gov.tr adresine elektronik posta yolu ile gönderilir. Herhangi bir nedenle elektronik posta yolu ile gönderilemeyen formlar belirtilen sürede Sayıştay Başkanlığına gönderilir.

Sayıştay ilamları bilgi formu her yılın ilamı için ayrı ayrı düzenlenir. Altı aylık süre içerisinde, herhangi bir yılın ilamı kapsamındaki alacakların durumunda tahsil, terkin,

¹¹⁹ Atilla İnan, "Sayıştay İlamlarının İnfazı", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 29, Nisan-Haziran 1998, s.19-20.

¹²⁰ Görgün- Aydın, s.83.

tenzil ve kaldırma gibi nedenlerle bir değişiklik yoksa o yılın ilamıyla ilgili o dönem için form düzenlenmez. Tahsilat, sorumluların rücu edebileceği kişilerden yapıldığı takdirde forma, tahsilatın yapıldığı kişinin ad ve soyadı ile birlikte, hangi sorumlu veya sorumluların müşterek veya münferit borcuna mahsup edildiğı de yazılır.

Forma göre ilamları infaz etmediğı tespit edilen ve gereklerini yerine getirmeyen üst yöneticiler hakkında 6085 sayılı Kanunun 9'ncu maddesi hükmünün uygulanması için Başsavcılık tarafından durum ilgili kuruma intikal ettirilir ve sonucu takip edilir.

İlgili birimden alınan bilgiler sonucu ilamların yıllar itibariyle infaz durumu ve infaz etmeyenler hakkında yapılan işlemlere ilişkin Başsavcılık tarafından, her yılın üçüncü ayında, Başkanlık makamına bilgi sunulur.

3.4. HESAP YARGILAMASINDA DAVA HARCİ MESELESİ

Dava harcı, mahkemelere dava açarken yatırılan başvuru harcını ve nisbi harcı ifade eder. Ayrıca avukatı olanlar için vekâletname harcı gibi ek harçları da kapsar. En sık kullanılan yargılama harçları başvuru harcı, peşin harç ve nisbi harçtır.

Hesap yargısında dava harcı ödenmemektedir. Dava harçlarının ödenmesi için ilamlarda herhangi bir hüküm verilmemektedir. Bütün yargılama giderleri devletçe karşılanır. Yargılama giderlerinin yargılama sonunda haksız olandan istenmesi söz konusu değildir.

3.5. HESAP YARGILAMASINDA TEBLİGAT VE YARGILAMA GİDERİ MESELESİ

Mahkemelerde yargılama süresince mahkeme tarafından yapılan tüm giderlere yargılama gideri yani dava masrafı denir. Dava giderlerini hesaplarken taraf sayısı kadar tebligat ücreti, müzekkereler ve yazışmalar için posta gider avansı vezne tarafından peşin olarak alınır ve bunlar mahkeme uhdesine depo edilir. Dava süresince de bu paralar kullanılır. Eğer masraf yetmezse davacıdan tekrar talep edilir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre denetçi raporlarının düzenlenmesi ve rapora dayanılarak yargılama yapılabilmesi için sorguların tebliğı gerekmektedir. Sorgular, sorumluya Tebligat Kanunu hükümlerine uygun olarak tebliğ edilir.

İlamlarda tebligat veya yargılama giderine yer verilmemektedir. Bunun sebebi davayı açarak yargılamayı başlatanın Sayıştay olması bu sebeple de tüm masrafların devlet tarafından karşılanmasıdır.

3.6. AVUKATLIK VEKÂLET ÜCRETİ MESELESİ

Hesap yargılamasında avukatların katkısı sınırlı düzeydedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda davaya vekâlet ile ilgili hükümler yoktur. Hesap yargılamasında temyiz, yargılamanın iadesi veya karar düzeltme aşamalarında avukatların davaya vekâletinde hukuk muhakemeleri kanunu hükümlerinin uygulanacağı öngörülmüştür. Ancak daireler tarafından yargılamaya esas raporun yargılanması aşamasında davaya vekâlette hangi kanun hükümlerinin uygulanacağına dair bir düzenleme yapılmamıştır.

Uygulamada yargılamanın her aşamasında sorumlular adına avukatlar davaya vekâlet edebilmektedir. Silahların eşitliği ilkesi gereği davaya vekâlet hesap yargılamasının her aşamasını içerecek şekilde özel bir usul kanunuyla düzenlenmelidir.

Hesap yargılamasında avukatların katkısının olmaması daha çok savunma hakkına sahip olanların sorumlular olmasından kaynaklanmaktadır. Sorumlular kendi birikimleriyle, uygulamanın içinde oldukları için kendilerini daha iyi savunabilecekleri kanaatindedirler¹²¹.

Sayıştayda yargılama giderleri arasında yer verilmesi gereken vekâlet ücretine ilişkin kararın ilamlarda olumlu ya da olumsuz hükmedilmemesi ve vekâlet ücretinin davaya bakan avukatların hakkı olmasından dolayı ödenmesini istemeleri uygulamada sorun yaratmaktadır.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'na istinaden Türkiye Barolar Birliği Tarafından 2017 yılında resmi gazetede yayınlanan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi'nin "Avukatlık Ücretinin Kapsadığı İşler" başlıklı 2'nci maddesinde;

¹²¹ Atilla İnan, "Sayıştayda Avukat Aracılığıyla Yargılamanın Tabiki Sorunu", *Sayıştay Dergisi*, Ankara, Ocak-Mart 1995, s.13.

“...buna karşılık, icra takipleriyle, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştayda temyizen ve bölge idare ve bölge adliye mahkemelerinde istinaf başvurusu üzerine görülen işlerin duruşmaları ayrı ücreti gerektirir.”

19/3/1969 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun “Avukatlık Ücreti” kenar başlıklı 164’ncü maddesinde;

“Avukatlık ücreti, avukatın hukuki yardımının karşılığı olan meblağı veya değeri ifade eder.

...

Dava sonunda, kararlar tarifeye dayanılarak karşı tarafa yüklenecek vekâlet ücreti avukata aittir. Bu ücret, iş sahibinin borcu nedeniyle takas ve mahsup edilemez, haczedilemez.”

Avukatlık Ücret Tarifesinin ikinci kısım ikinci bölümünde yer alan Yargı Yerleri İle İcra ve İflas Dairelerinde Yapılan ve Konusu Para Olmayan veya Para İle Değerlendirilemeyen Hukuki Yardımlara Ödenecek Ücret Çizelgesinde; Sayıştayda temyiz yolu ile görülen işler için vekâlet ücreti yargılama duruşmasız ise 1800 TL, duruşmalı ise 3000 TL olarak belirlenmiştir¹²².

Bu hükümlerin hepsi birlikte değerlendirildiğinde temyiz aşamasında dava sonucu davalı lehine olumlu sonuçlandığı takdirde avukatlık vekâlet ücreti davacı olan Sayıştay tarafından ödenmek durumunda kalacaktır.

Hesap yargılamasında vekâlet ücretine hükmedilmediği için az sayıda kişinin avukatla temsil edilmesine neden olacak dolayısıyla savunma hakkını kısıtlayabilecektir.

Vekâlet ücreti ödenecekse de bu ücrete mutlaka ilamda hükmedilmesi gerekmektedir. Uygulamada Sayıştay, avukatlık vekâlet ücreti ödemesine ilamlarında hükmetmemektedir.

Yargılamaya esas raporlarda birden fazla sorgu yazılan madde vardır. Her madde farklı bir konudan oluşur. Ancak hepsi tek bir yargılamaya esas raporda gösterilir. Her kamu idaresi hesabı için tek yargılamaya esas rapor olduğu için, ilamda bir bütün halinde ve tek

¹²² 2017 Yılına Ait Avukatlık Ücret Tarifesi Cetveli.

bir hesap için ortaya çıkar. Bu sebeple bir ilamda on madde sorgu konusu edilmişse her madde için ayrı ayrı karar verilir. Dokuz maddede tazmin, bir maddede beraat kararı verilirse, avukatlık vekâlet ücretinin nasıl hesaplanacağı sorunu ortaya çıkacaktır. Tek bir ilamda ayrı ayrı maddeler için vekâlet ücretinin hangisinden doğduğunun belirtilmesi gerekecektir.

Avukatlık vekâlet ücretinin ödenmesine ilişkin Atilla İNAN, B. No: 2012/615, 21/11/2013 Karar Tarihli bireysel başvurusuna dair Anayasa Mahkemesi kararı bulunmaktadır. Başvurucu, Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından yapılan yargılamada müvekkilinin beraat etmesine rağmen, kendi lehine vekâlet ücreti ödenmesine karar verilmemesi nedeniyle kendisinin Anayasada yer alan savunma hakkı ile angarya yasağının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

Savunma hakkının ihlalini değerlendiren Anayasa Mahkemesi Kararında; bireysel başvuruda bulunacakların, başvuruya konu kamu gücü işlemi, eylemi ya da ihmalden kişisel olarak doğrudan etkilenmiş olması gerektiğini, Sayıştay yargılamasında vekâlet ücreti hakkının, davada tarafı temsil eden avukatın değil, davası lehine sonuçlanan tarafın güncel ve kişisel bir hakkı olacağını, başvuru konusu olayda, başvurunun Sayıştay yargılamasında davanın tarafı değil, tarafın avukatı olduğundan ve davanın konusu vekâlet ücreti olmadığından vekâlet ücretine dair hüküm kurulmaması başvurunun güncel ve kişisel bir hakkını doğrudan etkilemeyeceğini yani başvuru avukatının somut davada vekâlet ücretine dair hüküm kurulmaması işleminin mağduru olmayacağını, bu işlemde dolaylı olarak etkilenmenin başvuruyla mağdur statüsü kazandırmayacağını ve bu durumda, söz konusu işlemin başvurunun haklarına bir müdahale oluşturmayacağını bu sebeple de işlemin mağduru olmayan başvurunun, bu işlem aleyhine bireysel başvuru yapma hakkı olmadığını belirtmiştir.

Bu nedenlerle, savunma hakkı yönünden başvurunun mağdur sıfatı taşımadığı gerekçesiyle, “kişi yönünden yetkisizlik” sonucu başvurunun kabul edilemez olduğuna karar vermiştir.

Angarya yasağının ihlalini değerlendiren Anayasa Mahkemesi Kararında; zorla çalıştırma yasağıyla ilgili AİHM içtihatlarında zorla çalışmanın varlığı için bir işin yapılmasında yasal zorunluluk ve fiziksel ve ruhsal anlamda bunaltıcı bir iş olmak şeklinde iki unsurun arandığını, serbest sözleşmeler gereği yapılan işlerin zorla çalıştırma sayılamayacağı,

angaryanın ise kişinin emeğinin karşılığını almadan zorla çalıştırılması olarak tanımlandığını, Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da angaryanın, bir maldan ya da bir kişinin çalışmasından karşılıksız yararlanma biçiminde tanımlandığını, hizmetlerin karşılığında kendilerine ücret ödenen kişilerin bu yükümlülük kapsamındaki çalışmalarının angarya olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığını belirtilmiştir.

Başvuru konusu olayda, başvuru müvekkili ile serbestçe yaptıkları ve ücreti birlikte belirledikleri vekâlet sözleşmesi gereği müvekkilini Sayıştay nezdinde yapılan yargılamada savunduğu, dolayısıyla başvurunun çalışması yasal bir zorunluluktan değil, kendi hür iradesiyle gerçekleştiği, aynı zamanda başvuru yapılan işin kendisine sıkıntı verdiğini, bunaltıcı olduğunu veya meşakkatli olduğunu da iddia etmediğini, yalnızca mahkemenin vekâlet ücretine dair hüküm kurmaması nedeniyle yargılama gideri olarak vekâlet ücreti alamadığından şikâyet ettiğini, başvuru zorla çalışma yasağının ihlal edildiğini ileri sürmüş ise de yapılan çalışma vekâlet sözleşmesi gereği ifa edildiğinden zorla çalıştırma yasağı yönünden bir müdahalenin bulunmadığının açık olduğu belirtilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, zorla çalıştırma yasağı hususunda bir müdahalenin olmadığı açık olduğundan, başvurunun “açıkça dayanaktan yoksun olması” nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir¹²³.

3.7. SAYIŞTAYIN USUL HUKUKU MESELESİ

Yargılama organları, önlerine gelen somut uyuşmazlığa maddi hukuk kurallarını uygularken, önceden tespit edilmiş bazı yöntemler (usuller) uyguladılar. Bu yöntemler, ayrıntıyla düzenlenmiş bulunan şekli (biçimsel) kurallardır. Yani, yargılama kurallarına şekilcilik (formalizm) hakimdir. Bu kurallar, yalnızca yargı organlarını değil, yargılamanın taraflarını ve hatta taraflar dışındaki üçüncü kişileri de bağlar. Bu kurallara, yargılama usulü (muhakeme usulü) kurulları adı verilir¹²⁴.

¹²³ Atilla İNAN, B. No: 2012/615, 21/11/2013 Karar Tarihli Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

¹²⁴ Ejder YILMAZ-Atilla İNAN, “Yargılama Usulü Kurallarının Önemi ve Sayıştayın Durumu”, *Sayıştay Dergisi*, sayı:3, Ankara, Temmuz-Eylül 1998, s.66.

Hesap yargılamasının bazı kurallar çerçevesinde yürütülmesi esastır. Bu sebeple 6085 sayılı Sayıştay Kanununda çeşitli yargılama usulü kurallarına yer verilmiştir. Bu hükümler sırasıyla şöyledir: Yargılamaya esas rapor (md.48), Yargılamaya esas raporların dairelerce incelenmesi ve hükme bağlanması (md.49), Hüküm ve tutanaklar (md.50), ilamlar (md.51), İlamların tebliği, tavzihi ve düzeltilmesi (md.52), İlamların infazı (md.53), Kanun yollarına başvurma (md.54), Temyiz (md.55), Yargılamanın iadesi (md.56), Karar düzeltilmesi (md.57), İçtihatların birleştirilmesi (md.58), Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun uygulanacağı haller (md.61), Suç teşkil eden fiiller (md.78).

Anayasamızın 14’ ncü maddesindeki “mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir” hükmü gereğince yargılama usulü ancak kanunla düzenlenebilir. Temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir alan olduğu için yargılama usulünün kanuna dayanması şarttır. Bu nedenle tüm yargılama usullerinde olduğu gibi hesap yargılamasında da “hesap yargılaması usullerine riayet etmemek” temyiz sebebidir.

Sayıştay yargılama usulünün bir kısmı da yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bunlar; “Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, “Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, “Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik”, “Sayıştay Denetim Yönetmeliği” dir.

Denetim ve yargılama sırasında tarafsızlığın korunmasına ilişkin “Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” düzenlenmiştir.

Hesap yargılaması yapılmasına ilişkin düzenlenen bu hükümler usul açısından yeterli değildir.

Örneğin; hesap yargısı ile diğer yargı kolları arasında görev sorunu yüzünden çıkabilecek yargı yolu uyuşmazlıkları için yargı yolu itirazı yapılamamaktadır.

Yargılama usullerini içeren konuların yönetmelikle düzenlenmesi Anayasa’nın 142’nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu yönetmeliklerdeki usul hükümlerinin aynıları her ne kadar 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda yer alsa da hukuki güvenliğin sağlanması için özel bir usul kanunuyla düzenlenmesi gerekmektedir.

3.8. HESAP YARGILAMASINA İLİŞKİN DİĞER HUSUSLAR

3.8.1. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun Uygulanacağı Haller

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 61'nci maddesine göre yargılama usulüne ve kanun yollarına ilişkin hüküm bulunmayan hallerde 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır.

3.8.2. İçtihatların Birleştirilmesi

Sayıştay Genel Kurulunca verilen içtihadın birleştirilmesine yönelik kararlar, Sayıştay daireleri ile temyiz kurulunca verilen kararları ve bunlara ilişkin ilamları esastan etkilediğinden haliyle bu durum sorumlular ile diğer tarafları etkileyen sonuçlar meydana getirmektedir¹²⁵.

İçtihadın birleştirilmesini sorumlular veya ilgili kurum ve kuruluşlar isteyemez. Bu konuda Genel Kurulu harekete geçiren mercii Sayıştay Birinci Başkanıdır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 58'nci maddesine göre işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyeti bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise Sayıştay Başkanı bu ilamları içtihatların birleştirilmesi için Genel Kurula gönderir.

Sayıştay Başkanı birleşmiş içtihadın değiştirilmesi için de istemde bulunabilir.

İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.

3.8.3. İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 59'ncü maddesine göre dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı konuda aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar almaya

¹²⁵ Sadettin Doğanığit, "Sayıştay Yargısında Kanun Yolları" , *Sayıştay Dergisi*, Sayı 44-45, Ocak-Haziran 2002, s.10.

ihtiyaç duyulursa, konu Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır. Bu konunun görüşülmesinde Başsavcı da bulunur ve görüşünü açıklar. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları uymak zorundadır.

3.8.4. Danıştay ile Sayıştay Kararları Arasındaki Uyuşmazlık Hali

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 60'ıncı maddesine göre vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştayın kesinleşmiş kararları arasındaki uyuşmazlıklar için ;

- Sorumlular,
 - Sorumluların Bağlı Olduğu Kamu İdareleri,
 - Maliye Bakanlığı (Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için),
 - İlgili Muhasebe Birimi,
 - Sayıştay Başsavcılığı,
- başvurabilir.

Uyuşmazlık hali için, yargılamanın iadesi esas ve usuller dairesinde başvurulur.

Sayıştay kararı yargılamanın iadesi yoluyla görüşülerek uyuşmazlık Danıştay kararı doğrultusunda giderilir.

Uyuşmazlığın bulunmadığı hakkındaki Sayıştay kararına karşı Sorumlular, Sorumluların Bağlı Olduğu Kamu İdareleri, Maliye Bakanlığı (Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için),İlgili Muhasebe Birimi, Sayıştay Başsavcılığı tarafından Danıştaya başvurulduğu takdirde, bu hususa ilişkin Danıştay kararına uyulur.

Uyuşmazlığın mevcut olmadığı tespit edilinceye kadar Sayıştay ilamının yerine getirilmesi durdurulur.

Anayasa'nın 160'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, “Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır” denilerek vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıkların yaratacağı sorunların

önlenmesine ilişkin bir çözüm getirilmiş ise de vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında alt derece mahkemeleri olan vergi mahkemeleri ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda nasıl hareket edileceği konusu mevzuatta belirlenmemiştir¹²⁶.

Ayrıca Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlık sadece vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler konusunda yaşanmamaktadır. Personel mevzuatı ve benzeri diğer konularda da Danıştay ve Sayıştay kararları arasında uyuşmazlık çıkabilmektedir.

Örneğin; Danıştay 5'nci dairesinin 31.01.2000 tarihli ve 1997/1377 E ve 2000/339 K sayılı kararında Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programına katılan hakime geçici görev yolluğu ödenebileceğine hükmedildiği halde, Sayıştay 6'ncı dairesinin 15.3.2007 tarih ve 75 sayılı sayılı ilamında söz konusu lisans üstü programa katılan hakime geçici görev harcırahı ödenemeyeceğine hükmedilmiştir¹²⁷.

Bu gibi durumlarda iki mahkemenin kararı da birbirini bağlamadığı için hüküm uyuşmazlığı ortaya çıkacaktır. Bu hüküm uyuşmazlığını çözmek Uyuşmazlık Mahkemesinin görev alanına girmemektedir. Bu sebeple sorumlu mağdur olacaktır.

3.8.5. Adli, İdari ve Hesap Yargıları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı Konusunda Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü

Sayıştay tarafından yapılan kesin hükme bağlama yoluyla kamu zararının tespiti süreci tamamen Sayıştay içinde gelişen bir süreçtir. Sayıştay denetiminde kamu zararının tazmini hükmü sorumlu kamu görevlileri açısından hüküm doğurmaktadır. Ahizlerin yani kendisine fazla ödemedede bulunanların Sayıştaya karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Uygulamada kamu idareleri denetim sonucunda denetçiler tarafından düzenlenen sorgulara karşı ahizlerden kamu zararını ödemelerini talep etmektedirler. Ahizler ise idarenin yazısıyla oluşan idari işlemin iptali için idari yargıya başvurabilmektedirler. İdari yargılama sonucunda Sayıştay yargısından farklı bir karar çıkabilmektedir. Bazı durumlarda İdare mahkemeleri kamu zararının esasına girerek iptal kararı

¹²⁶ Geçgel, s. 39.

¹²⁷ Geçgel, s. 40.

verebilmektedir. Bu durum iki yargı kurumu arasında hüküm uyumsuzluğuna sebep olabilmektedir¹²⁸.

Temelde idari yargılama yapan iki farklı mahkemenin uyumsuzluk yargısına konu olabilmesi mümkün değildir.

Bunun yanında hesap yargısı ve adli yargı kararları arasında da hüküm uyumsuzlukları yaşanmaktadır. Bu konuda nasıl hareket edileceği belirsizdir. Bu konuyu düzenleyen herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır.

Örneğin; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 81’inci maddesinin (1) bendi uyarınca yüklenicinin yararlandığı sigorta prim yardımının yükleniciye ödenen hakedişten kesilip kesilmeyeceği konusunda Sayıştay ile adli yargı kararları arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Sayıştay 6’ncı dairesinin 17.09.2012 tarih ve 1245 sayılı ilamında söz konusu prim yardımının yüklenicinin hakedişinde kesilmesi gerektiği belirtilerek bu kesintinin yapılmaması nedeniyle sebep olunan kamu zararının tazminine karar verildiği halde, idarece bu kamu zararının ahizinden tahsili yoluna gidilmesi üzerine ahizi tarafından Diyarbakır 3’üncü Asliye Hukuk Mahkemesinde menfi tespit davası açılmış olup anılan Mahkemece 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararla, davalının davacıya borçlu olmadığına tespitine karar verilmiş ve bu karar da Yargıtay 13’üncü Hukuk Dairesinin 21.02.2012 tarih ve 2012/3517 Karar sayılı İlâmı ile onanmıştır. Sorumluların Diyarbakır 3’üncü Asliye Hukuk Mahkemesinin, Yargıtay 13’üncü Hukuk Dairesince onanmış kararına istinaden yaptıkları yargılamanın iadesi talebi Sayıştay 6’ncı Dairesince kabul edilmiş ise de; yapılan yargılamanın iadesi sonucunda düzenlenen 20.11.2013 tarihli ve 1463 sayılı Ek İlâmı, Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanununun 65’inci maddesinde, “Genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştayın, hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir” denildiği gerekçesiyle, anılan tazmin hükmünün Diyarbakır 3’üncü Asliye Hukuk Mahkemesinin 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararına istinaden kaldırılma zorunluluğunun bulunmadığına hükmedilmiştir¹²⁹.

¹²⁸ Koçberber, s.65.

¹²⁹ Geçgel, s.40.

Uyuşmazlık Mahkemesi, Anayasa'nın 158'nci maddesiyle görevlendirilmiş, adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili, bağımsız bir yüksek mahkemedir¹³⁰.

Uyuşmazlık Mahkemesi, yargı ayrılığı ilkesinin ortaya çıkardığı görev uyuşmazlıklarını çözmek suretiyle kişilerin askıda kalan hak arama hürriyetlerinin gerçekleşmesini sağlayan; hüküm uyuşmazlıklarını çözmek suretiyle de hakkın yerine getirilmesini olanaksız kılan hukuki engelleri gideren; yargı erkini paylaşan diğer yüksek mahkemelerden Yargıtay ve Danıştay, kararlarını kaldırıp onların yerine hüküm tesis edebilen özel yetkili bir yüksek mahkeme, dolayısıyla, hukukumuzda kesin hükmü ortadan kaldırabilen tek yargı organıdır¹³¹.

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun, hesap yargısını bir yargı kolu olarak öngörmemiştir. Uyuşmazlık Mahkemesinin Sayıştayla diğer yargı organları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarını çözmek konusunda yetkisi bulunmamaktadır. Hesap yargısı Anayasanın 158'nci ve 2247 sayılı Kanunun 1'nci maddesinde sayılan yargı yolları arasına girmediğinden Sayıştay kararları ile adli yargı mahkemeleri kararı arasında olduğu ileri sürülen hüküm uyuşmazlığının incelenmesinin, Uyuşmazlık Mahkemesinin görevi dışında kalmaktadır¹³².

Sayıştay ile diğer yargı organlarınca verilen kararlar arasındaki hüküm uyuşmazlıklarının önüne geçilebilmesi için hesap yargısının kendisine has özellikleri dikkate alınarak, ayrı bir yargı kolu olarak kabul edilmesi ve Anayasa'nın 158'inci maddesi ile 2247 sayılı Kanun'un 1'nci maddesinde değişiklik yapılarak Sayıştay kararları ile diğer yargı organları kararları arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözümleme yetkisinin Uyuşmazlık Mahkemesine verilmesi gerekmektedir.

¹³⁰ Ayten Anıl , “Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ankara,1992, s.45.

¹³¹ Mustafa İlhan Dinç , “Olumsuz Görev Uyuşmazlığının Çözümü İçin Uyuşmazlık Mahkemesine Başvuru” *Danıştay Dergisi*, Sayı 60-61, Ankara,1986, s. 37.

¹³² Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı Esas No: 1993/46, Karar No: 1993/43, 15 Kasım 1993 Tarihli Kararı, Resmi Gazete Tarihi: 15 Aralık 1993, <http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/076a63ab-efc9-4c5c-b8d0-ab3c35a8bdf4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 28/11/2017

4. BÖLÜM

HESAP YARGILAMASINDA KANUN YOLLARI

Kanun yolları temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltmedir.

Ara Karar ve itiraz Sayıştay İlamlarına karşı başvurulacak kanun yollarından değildir.

Kanun yollarına denetçilerin başvurma yetkisi bulunmayıp, yasa hükmü gereği ilgili taraflar bu haktan yararlanabilmektedir. Bunlar; sorumlular, sorumluların bağlı olduğu Bakanlık ya da daire, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Savcılığıdır.

4.1. KANUN YOLLARINA BAŞVURU USULÜ

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 54'ncü maddesine göre temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi talepleri, Sayıştay Başkanlığına hitaben yazılmış imzalı dilekçe ile yapılır. Dilekçeler Sayıştay Başkanlığına verilir veya gönderilir. İlgililer isterlerse evrakın alındığına dair kendilerine bir alındı verilir.

Başvuru dilekçelerinde aşağıdaki hususlar bulunur:

- Başvuruda bulunan kişinin ve varsa kanuni temsilcisinin veya vekilinin adı, soyadı, unvanı ve adresi.
- İlamın tarihi, numarası.
- İlgili hesabın adı ve yılı.
- Başvurunun konusu.
- Hangi kanun yoluna başvurulduğu ve başvurunun hukuki sebepleri.
- Varsa duruşma talebi.

Dilekçelere ilgililer tarafından itirazlarını ispat edecek belgeler eklenir. Dilekçeler ve bunlara ekli belgelerin örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur.

Dilekçelerin sözü edilen hususları içermediğine, ilgisine göre Temyiz Kurulu veya dairece karar verirse, eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması dilekçe sahibine tebliğ olunur. Bu süre içinde eksiklikler tamamlanmazsa, ilgisine göre Temyiz Kurulunca veya dairece başvurunun reddine karar verilir. Başvuru sahibinin kimliğini, imzasını, başvuru konusu ilam hükmünü ve hangi kanun yoluna hangi sebeple başvurulduğunu yeteri kadar belli edecek kayıtları ihtiva eden dilekçeler, diğer hususlar gösterilmemiş olsa bile kabul edilir. Bu hususlarda eksiklik varsa on beş gün içerisinde tamamlanması için ilgisine tebliğ edilir.

4.2. TEMYİZ

Temyiz Başvurusu Sayıştay Temyiz Kuruluna yapılır. Temyiz süresi ilamın ilgiliye tebliğinden itibaren altmış gündür. Sayıştay Temyiz Kurulunda verilen kararlar kesindir. Temyiz talebinin ne kadar sürede karara bağlanacağı kanun ve ilgili yönetmeliklerde yer almamakla birlikte uygulamada bu süre bir yıl ila beş yıl arasında sürmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'nci maddesine göre temyiz nedenleri;

- Kanuna aykırılık,
- Yetkiyi aşmak,
- Hesap yargılaması usullerine riayet etmemektir.

Kanuna aykırılığa, ilama konu edilen olayın yanlış saptanmış olması veya doğru saptanmakla birlikte hatalı olarak nitelendirilmesi ya da olaya yanlış hukuk kuralının uygulanması örnek verilebilir.

Yetkiyi aşmaya, diğer yargı mercilerini ilgilendiren konularda tazmin kararı verilmesi, kamu idarelerinin hesabına dahil olmayan bir konuda hüküm verilmesi, sorumlu olmayan kişinin sorumlu tutulması örnek verilebilir.

Hesap yargılaması usullerine riayet etmemeye, ilgilinin savunmasının alınmaması, savcı ve üyenin görüşünün alınmaması, tebligat hükümlerine uyulmamış olması, tutanaktaki karar ile ilamdaki kararın farklı olması örnek verilebilir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 52'nci maddesine göre temyize başvurabilecek olanlar;

- Sorumlular,
- Sorumluların Bağlı Olduğu Kamu İdareleri,
- Maliye Bakanlığı (Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için),
- İlgili Muhasebe Birimi,
- Sayıştay Başsavcılığıdır.

Burada önemli bir husus Maliye Bakanlığının tüm kamu idareleri için temyize gidememesidir. Bakanlık, sadece Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için temyize gidebilir.

Dikkat edilirse davacı olarak temyiz istemeye yetkili olan savcıdır. Temyiz aşamasında denetçinin hiçbir rolü bulunmamaktadır. Sorguyu ve yargılamaya esas raporu yazan denetçinin, kararı temyiz edememesi hukuk devleti ilkesine, eşitlik ilkesine ve silahların eşitliği ilkesine aykırılık göstermektedir.

Temyiz dilekçesinin verilmesinde dava için harç yatırılması söz konusu değildir.

Temyiz dilekçeleri aşaması 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na benzerlik göstermektedir. Temyiz dilekçesi- cevap- cevaba cevap- ikinci cevap aşamalarından oluşur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'nci maddesine göre temyiz dilekçesiyle buna ekli evrak karşı tarafa tebliğ olunur. Cevap süresi tebliğden itibaren otuz gündür. Bu cevaplar temyiz edene tebliğ olunur. Temyiz eden buna onbeş gün içinde cevap verir. Bu cevaplar da karşı tarafa tebliğ olunur. Buna da onbeş gün içinde cevap verilir. Tarafların ikinci cevap dilekçelerini de vermelerinin ardından dilekçelerin teatisi aşaması tamamlanmış olur.

Cevaplar alındıktan sonra veya taraflardan biri süresi içinde karşılık vermediği takdirde temyiz incelemesi yapılarak karara bağlanır.

Cevap dilekçesinin verilmesinde harç yatırılması söz konusu olmadığından havale tarihi esas alınacaktır.

Taraflar dilekçelerinde duruşma istediklerini belirtmişlerse veya Temyiz Kurulu lüzum görürse tarafları davet ederek savunmalarını dinler ve açıklama isteyebilir. Sorumlular diğer ilgililer ile birlikte açıklamalarda bulunabilirler. Taraflara ikişer defa söz verilir. Taraflardan yalnız biri gelirse onun açıklamaları dinlenir; hiçbiri gelmezse duruşma açılmaz, inceleme evrak üzerinde yapılır.

Temyiz görüşmesindeki duruşmalarda tarafların bizzat kendileri veya kurum temsilcileri gelerek Temyiz Kurulu huzurunda açıklamalarda bulunabilirler. 6085 sayılı Sayıştay Kanununda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte tarafların vekâletini üstlenen avukatlar Temyiz Kurulu görüşmelerine katılabilecekler ve konu ile ilgili çeşitli savunma ve açıklamalarda bulunabileceklerdir¹³³.

Temyiz Kurulu Kararları; Onama, Düzelterek Onama, Bozma, Kaldırmadır.

Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek onaylayabilir.

Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü bozabilir. Bozma halinde evrak yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren daireye gönderilir. Daire ilk kararında ısrar eder ve bu ısrar üzerine temyiz olunarak tekrar Temyiz Kurulunca bozma kararı verilirse daire bu karara uymak zorundadır.

Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü Kurul üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kaldırabilir. Temyiz Kurulunun tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin kararları, temyiz konusu ilam maddesindeki bütün sorumluları kapsar.

¹³³ Doğanyigit, s.5.

4.3. YARGILAMANIN İADESİ

Yargılamanın iadesi için başvuru hesabı yargılayan daireye yapılır.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 19'ncu maddesine göre yargılamanın iadesi talebi, Sayıştay Başkanlığına hitaben yazılmış imzalı dilekçe ile yapılır. Dilekçeler Sayıştay Başkanlığına verilir veya gönderilir. İlgililer isterlerse evrakın alındığına dair kendilerine bir alındı verilir.

Dilekçelerde aşağıdaki hususlar bulunur:

- Başvuruda bulunan kişinin ve varsa kanuni temsilcisinin veya vekilinin adı, soyadı, unvanı ve adresi,
- İlamın tarihi, numarası,
- İlgili hesabın adı ve yılı,
- Başvurunun konusu,
- Yargılamanın iadesi için başvurulduğu ve başvurunun hukuki sebepleri,
- Varsa duruşma talebi.

Dilekçelere ilgililer tarafından itirazlarını ispat edecek belgeler eklenir.

Dilekçelerin yukarıda belirtilen hususları ihtiva etmediğine, dairece karar verilirse, eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması dilekçe sahibine tebliğ olunur. Bu süre içinde eksiklikler tamamlanmazsa, dairece başvurunun reddine karar verilir. Başvuru sahibinin kimliğini, imzasını, başvuru konusu ilam hükmünü ve hangi kanun yoluna hangi sebeple başvurulduğunu yeteri kadar belli edecek kayıtları ihtiva eden dilekçeler, diğer hususlar gösterilmemiş olsa bile kabul edilir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 56'ncı maddesine göre yargılamanın iadesine başvurabilecek olanlar;

- Sorumlular,
- Sorumluların Bağlı Olduğu Kamu İdareleri,
- Maliye Bakanlığı (Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için),

- İlgili Muhasebe Birimi,
- Sayıştay Başsavcılığıdır.

Sayıştay dairelerince de doğrudan doğruya buna karar verilebilir.

Yargılamanın iadesi sebepleri;

- Hesapta maddi hata, isim yanlışlığı veya eksikliği bulunması, noksanlık veya mükerrerlik olması,
- Hükme etki yapmış olan bir belgede sahtecilik bulunması,
- Denetleme veya hesap yargılaması sırasında görülmeyen yanlış veya usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması,
- Denetleme veya hesap yargılaması sırasında bulunmayan hükme tesir edebilecek bazı belgelerin hükümden sonra ortaya çıkması,
- Hükme esas tutulan bir ilamın bozulma suretiyle ortadan kalkmış olması,
- Bilirkişi veya uzmanın gerçeğe aykırı rapor düzenlediğinin ortaya çıkmasıdır.

Madde gerekçesine göre Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile uyum sağlamak amacıyla yargılamanın iadesi sebepleri arasına bilirkişi ve uzmanın gerçeğe aykırı rapor düzenlediğinin ortaya çıkması eklenmiştir.

Yargılamanın iadesi isteminde bulunma süresi ilamın tebliği tarihinden itibaren beş yıldır.

İlam hükmünü vermiş olan daire yargılamanın iadesine karar verir ve tekrar yargılama yapar.

Yargılamanın iadesi isteminde bulunmak ilamın icrasını alıkoymaz. Yani yargılamanın iadesi başvurusunda bulunulması Sayıştay ilamının infazını engellemez. Ancak yargılamanın iadesi dilekçesini inceleyen daire gerekli gördüğü takdirde, kanunen geçerli teminat karşılığında, icranın geciktirilmesine karar verebilir.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları'nın 20'nci maddesine göre yargılamanın iadesi şartları oluşmadığı hallerde durum bir tutanakla tespit edilerek dilekçe sahibine bildirilir.

Yargılamanın iadesi istemi, hükmü veren dairece incelenir ve ilk olarak yargılamanın iadesi talebinin kabulüne veya reddine karar verilir. Kabul kararı verilmesi halinde iade edilen hususlarla sınırlı olmak üzere hesap yargılaması yapılır.

Yargılamanın iadesi sonucunda; yasal düzenlemelere uygunluğuna karar verilen hesap ve işlemler hakkında tazmin kararı verilebilir. Tazmin verilen ilam hükmü ise; kaldırılabilir, kısmen veya tamamen değiştirilebilir.

Temyiz talebinde bulunanlar aynı zamanda yargılamanın iadesi talebinde bulunmuşlar ve dairece tazmin hükmü kaldırılmış ise görüşülecek ilam hükmü bulunmadığından “yapılacak işlem bulunmadığına” karar verilir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin 49’ncu maddesine göre yargılamanın iadesi isteminin görüşülme süreci uygulamada şu şekilde işlemektedir:

Yargılamanın iadesi istemi, hükmü veren dairece incelenir ve ilk olarak yargılamanın iadesi lüzumuna karar verilir.

Sayıştay Dairelerince verilen hükümlerin, ilgililerin istemi ya da Sayıştay Dairelerince doğrudan yargılamanın iadesi suretiyle görüşülmesinde konu; görüşü alınmak üzere ilgili raporu düzenleyen ekip başkanı veya Başkanlıkça görevlendirilen denetçiye havale edilir.

Yargılamanın iadesini 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 52’nci maddesinde yer alan sorumlular, sorumluların bağlı olduğu kamu idareleri, Maliye Bakanlığı (Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için), ilgili muhasebe birimi veya Sayıştay Başsavcılığı isterse;

Denetçi, söz konusu başvuruyu öncelikle şekil şartları yönünden inceler. Bu aşamada göz önünde bulundurulacak hususlardan ilki “yargılamanın iadesi” başvurusunda bulunanların 6085 sayılı Kanun’un 52’nci maddesinde öngörülen kişi veya kurumlardan olup olmadığıdır.

Yargılamanın iadesi istemi, ikinci olarak, başvuru süresinin geçirilip geçirilmediği yönünden incelenir. İlamın tebliği tarihi ile istemin Sayıştay Başkanlığına veya taşrada bulunulan yerin en büyük mülki amirine verildiği tarihe göre başvurma süresinin geçip geçmediği öncelikle araştırılır.

Başvurunun, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 52'nci maddesinde sayılmayan kişi veya kurumlar tarafından yapıldığı ya da süresi içinde yapılmadığı tespit edilmiş ise esasa geçilmeden denetçi tarafından durum açıklanarak yapılacak bir işlemin olmadığı belirtilir.

İlgililer tarafından süresi içinde başvurulmuş ise başvuru dilekçesi ve varsa ekleri ile rapor dosyasındaki konuya ilişkin belgeler incelenerek; yargılamanın iadesi suretiyle görüşülmesi istenen ilâm hükümleri hakkında denetçi görüşü yazılır. Yargılamanın iadesine ilişkin denetçi görüşüne; yargılamanın iadesine konu teşkil eden belgeler, ilgili hesap veya esas rapor dosyası ekleri arasından çıkartılarak eklenir. Yargılamanın iadesine ilişkin denetçi görüşünü içeren bu rapor, dairede yargılanarak hükme bağlanır. Çıkan sonuç Sayıştay ilamı ile ilgililere tebliğ edilir.

Doğrudan doğruya dairelerce yargılamanın iadesine karar verilmesi halinde;

Konuya ilişkin cetvel ve belgeler ayrılarak yeniden incelenir; gerekirse sorgu yapılarak savunma alınır ve denetçi görüşü yazılır. Raporun Sonuç bölümünde; gerekçeleri de gösterilerek, yargılamanın iadesi suretiyle tazmin hükmedilmesi istenir ya da hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun bulunduğu belirtilir.

Doğrudan doğruya dairelerce yargılamanın iadesine karar verilmesi halinde yazılacak yargılamanın iadesine ilişkin denetçi görüşüne; yargılamanın iadesine konu teşkil eden belgeler, ilgili hesap veya esas rapor dosyası ekleri arasından çıkartılarak eklenir.

Yargılamanın iadesine ilişkin denetçi görüşünü içeren bu rapor, dairede yargılanarak hükme bağlanır. Çıkan sonuç Sayıştay ilamı ile ilgililere tebliğ edilir.

Tazmin hükümlerinin kaldırılmasına ilişkin yargılamanın iadesi başvurularının yanı sıra hiç tazmin hükmü verilmemiş, bilakis sorumluların beraat ettiği hususlar hakkında da yargılamanın iadesi suretiyle yeniden yargılama yapılabilir ve daha önceden ilişiksiz görülmüş bir konu hakkında bu kez tazmin hükmü verilebilir. Bu yolla verilen tazmin hükümleri, daha çok bir ihbara dayalı olarak tesis edildiği görülmektedir¹³⁴.

¹³⁴ Doğanyigit, s.7.

4.4. KARAR DÜZELTİLMESİ

Karar düzeltilmesi istemi, temyiz ve yargılamanın iadesi başvurusunda olduğu gibi bir daire kararına karşı yapılmaz. Karar düzeltilmesi talebi kesinleşmiş Temyiz Kurulu kararlarına karşı yapılabilir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 57'nci maddesine göre temyiz kuruluna ilamının tebliğ tarihinden (yazılı bildirim tarihinden) itibaren 15 gün içerisinde bir defaya mahsus olmak üzere başvurulabilir.

Daire ilamına karşı temyize gidilmemiş ve karar kesinleşmişse karar düzeltmesi yoluna gidilemez.

Karar düzeltmesine başvurabilecek olanlar;

- Sorumlular,
- Sorumluların Bağlı Olduğu Kamu İdareleri,
- Maliye Bakanlığı (Genel Bütçe kapsamındaki Kamu idareleri için),
- İlgili Muhasebe Birimi,
- Sayıştay Başsavcılığıdır.

İlgili temyiz edenler arasında bulunmuyorsa karar düzeltmesi isteminde bulunamaz.

Karar düzeltilmesi sebepleri;

- Hükmün esasına etkili iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması,
- Bir kararda aynı konuda birbirine aykırı hükümler olması,
- Temyiz incelemesi sırasında hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkmış olması,
- Temyiz sebeplerinden en az birinin mevcut olmasıdır.

Karar düzeltilmesi istem ve incelenmesi temyiz şekil ve usulleri dairesinde yürütülür. Temyiz Kurulu, karar düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır. Karar

düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir. Verilen karar, ilgililere tebliğ edilir.

Yargılamanın iadesi dilekçesini inceleyen daire gerekli gördüğü takdirde, kanunen geçerli teminat karşılığında, icranın geciktirilmesine karar verebiliyordu ancak burada böyle bir durum söz konusu değildir. Yargılamanın iadesi isteminde olduğu gibi kanunen geçerli teminat karşılığında Temyiz Kurulu, kesin hükmün geciktirilmesine yönelik bir karar veremez¹³⁵.

4.5. SAYIŞTAYIN KESİN HÜKÜMLERİNE KARŞI BİREYSEL BAŞVURU YOLU

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 45'nci maddesine göre herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve buna ek Türkiye'nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir.

Kamu tüzel kişilerinin bireysel başvuru hakkı bulunmaması nedeniyle Sayıştay denetçilerinin kamu idarelerinde yaptığı mali denetimi sonucunda hazırlanan raporlara karşı bireysel başvuru yapılamayacaktır.

Sayıştayın kesin hükümleri yargısal niteliğe sahip olduğu için kararlarına karşı Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılabilmesi mümkündür. Bu nedenle bu kararlara karşı ihlale yol açtığı ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmal nedeniyle güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan etkilenmiş olan “sorumlular” , idari ve yargısal başvuru yollarının tamamını tükettikten sonra, bireysel başvuru hakkını kullanabilirler.

Başvuru yollarının tüketilmesi, özellikle yargı kararları söz konusu olduğunda başvuru konusu yargı kararının kesinleşmesi anlamına gelmektedir. Sayıştay ilamları, daire kararlarına karşı temyize gidilmemesi ya da temyize gidildikten sonra temyiz kurulu kararının sonucunda kesinleşir.

¹³⁵ Doğanyigit, s.9.

İlk derece mahkemesi olarak Sayıştay dairelerinin vermiş olduğu kararların temyiz edilmemesi sonucu kesinleşmesi halinde bireysel başvuru hakkında faydalanılamayacağı düşünülmektedir. Zira ilk derece mahkemesinin kararından zarar gören şahıs, bu mahkemenin kararını temyize yetkili mahkemeye giderek bu mağduriyetini giderme imkânına sahiptir ve var olan hakkını kullanmayarak verilen kararın doğru olduğunu kabul etmiş olacaktır¹³⁶. Temyize gidilmesi sonucu verilen temyiz kurulu kararıyla birlikte kesinleşen ilama karşı bireysel başvuruda bulunulabilecektir.

Hesap yargılamasında sadece “sorumlu” sıfatıyla hakkında tazmin kararı verilmiş kişiler Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilirler.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 46’ncı maddesine göre kamu tüzel kişileri bireysel başvuru yapamaz. Örneğin; belediyeler, il özel idareleri Üniversiteler, Düzenleyici ve Denetleyici kurullar, Sosyal Güvenlik kurumu gibi kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar bireysel başvuruda bulunamazlar.

Özel hukuk tüzel kişileri sadece tüzel kişiliğe ait haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunabilir. Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan Belediye Şirketlerinin hesapları her ne kadar Sayıştay denetimine tabi olsa da kamu zararı yazılamayacağı için hesap yargılamasına esas teşkil etmez. Bu sebeple özel hukuk tüzel kişiliğine sahip belediye şirketleri tüzel kişiliğe ait haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunamayacaklardır. Kaldı ki özel hukuk tüzel kişileri davanın tarafı olmadığı için bireysel başvuru hakkı da olmayacaktır.

Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesinin bir şirketi olan BELKO Sayıştay kararlarına karşı bireysel başvuruda bulunamaz. Yine Ankara büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşu olan ASKİ kamu tüzel kişiliğine haiz ve Sayıştay yargılamasına tabi olduğu halde bireysel başvuruda bulunamayacaktır.

Sayıştayın hesap yargılamasına ilişkin kararlarına karşı Anayasa Mahkemesine toplam iki adet bireysel başvuruda bulunulmuştur.

¹³⁶ Görgün- Aydın, s.74.

Bunlardan ilki Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından tasdik edilen tazmin hükmüne ilişkin A.Z. , B. No: 2013/3228, 10/12/2015 Karar Tarihli bireysel başvurusuna dair Anayasa mahkemesi kararı, diğeri ise Avukatlık vekâlet ücretinin ödenmesine ilişkin Atilla İNAN, B. No: 2012/615, 21/11/2013 Karar Tarihli bireysel başvurusuna dair Anayasa mahkemesi kararıdır.

Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından tasdik edilen tazmin hükmüne ilişkin A.Z. , B. No: 2013/3228, 10/12/2015 Karar Tarihli bireysel başvurusuna dair Anayasa mahkemesi kararına göre; ahizler davanın tarafı olmadıklarından temyiz hakları da bulunmamaktadır. Başvuru konusu olayda, Sayıştay yargılamasında ahiz davanın tarafı olmadığı, temyiz hakkı bulunmadığı ve kendisi hakkında hüküm kurulmadığından başvurunun güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan yargılamanın sonucundan etkilenmemiştir. Bir başka ifadeyle başvuru somut davada verilen hükümlerin doğrudan mağduru değildir. Bu işlemten dolayı olarak etkilenmek başvurucuya mağdur statüsü kazandırmaz. Bu durumda söz konusu işlemin başvurunun haklarına bir müdahale oluşturduğu söylenemez. İşlemin doğrudan mağduru olmayan başvurunun bu işlem aleyhine bireysel başvuru yapma hakkı bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle başvurunun mağdur sıfatı taşımadığı anlaşıldığından başvurunun diğer kabul edilebilirlik şartları yönünden incelenmeksizin kişi yönünden yetkisizlik nedeniyle kabul edilemez olduğuna karar verilmiştir¹³⁷.

Avukatlık vekâlet ücretinin ödenmesine ilişkin Atilla İNAN, B. No: 2012/615, 21/11/2013 Karar Tarihli bireysel başvurusuna dair Anayasa Mahkemesi kararına göre; AYM, söz konusu karara karşı bireysel başvuru yoluna gidilebileceğini kabul etmiş, avukatlık vekâlet ücretinin ilamda hükmedilememesi ve avukatın, hakkı doğrudan ihlal edilmiş mağdur sıfatına sahip olmaması gerekçeleriyle kararı kabul edilemez bulmuştur.

Sayıştay yargısında bireysel başvuruya konu edilebilecek hususlar şunlar olabilir;

- Sayıştayda yapılan yargılamalar esnasında yargılamaya esas raporu yargılayacak üyenin heyet öncesi görüş vermesinin ihsası rey olup olmadığı konusu da adil yargılama kapsamında gündeme gelebilecektir. Zira yargılama usulü yönünden benzerlik olan Danıştay’da herhangi bir üyenin görüş bildirmesi usulü olmadığı gibi tetkik hâkimleri konuyu anlatıncaya kadar üyeler konudan haberdar

¹³⁷ A.Z., B. No: 2013/3228, 10/12/2015 Karar Tarihli Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

değildirler. Anayasa Mahkemesinde de raporun heyet önünde raportör tarafından açıklanmasından önce herhangi bir üyenin görüş bildirmesi usulü yoktur. Yargılama öncesi üyenin görüş vermesi usulü hem diğer üyeler üzerinde etki yapması hem de hâkim sıfatına sahip üyelerin yargılama öncesi tam tarafsız olması esaslarına aykırı olabilecektir. Yargılamadan önce görüş açıklamanın AİMH kararları karşısında adil yargılanma hakkına uygun düşmediği de açıktır.

- Sayıştay yargılamasında sorumluların ilişkili belgelerin içeriklerine ulaşımına ilişkin yollar gösterilmemiştir. Sorumlu denetlenen kurumdan başka bir kuruma geçmiş, görevinden alınmış ya da emekliye ayrılmış olabilir. Bu durumda sorumlunun kendisine tebliğ edilen sorguda ilişkili tutulan ödeme emirlerini görmeksizin 30 gün içinde savunma yapmak zorunda bırakılması AİHS’in Adil Yargılanma Hakkı ilkelerine aykırılığı ileri sürülebilecektir.
- Sayıştay yargılamasında bilirkişilik müessesesinin de tek taraflı düzenlendiği görülmektedir. Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri sadece denetçinin yani taraflardan birinin bilirkişi ya da uzman görevlendirilmesi hakkındaki taleplerini düzenlemekte, sorumluların bilirkişi ya da uzman görevlendirilmesi talebinde bulunmaları halinde izlenecek yönetime dair her hangi bir düzenleme içermemektedir. Bu konuda Yönetmelikte 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümlerine atıf yapıldığı görülmekte ise de bu sui generis bir yargılamanın taraflarının ihtiyaçlarına cevap verici nitelikte değildir. Doğru olan ise sorumluların da bu konudaki taleplerinin olabileceğini varsayarak düzenlemeler yapılmasıdır¹³⁸.

4.6. SAYIŞTAYIN KESİN HÜKÜMLERİNE KARŞI AİHM'E BAŞVURU

TÜM-BEL SEN tarafından, Sayıştay Temyiz Kurulunun, belediyelerde toplu sözleşme ile memurlara sağlanan haklar nedeniyle toplu iş sözleşmesi görüşmelerini yapma yetkisinin tanınmaması yönünde alınan kararıyla ilgili olarak Avrupa İnsan Hakları

¹³⁸ Görgün- Aydın, s.81-82-83.

Mahkemesine dava açılmıştır. AİHM, Sayıştay Temyiz Kurulu Kararına karşı açılan davayı kabul etmiştir.

AİHM'in, Sayıştay Temyiz Kurulu Kararına karşı açılan davayı kabul etmesi Sayıştay mahkeme sıfatıyla bir yargı mercii olduğunu kabul etmesi anlamına gelmektedir.

4.7. SAYIŞTAYIN İTİRAZ YOLUNU (DEFİ YOLU) KULLANMASI

Somut norm denetimi, bir mahkemede görülmekte olan davada kullanılacak olan hukuk normunun anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla, söz konusu davanın taraflarının itirazıyla ya da davanın hakimi tarafından re'sen Anayasa Mahkemesine dava açılmasıdır.

Sayıştay birinci dairesi, itiraz yolunu kullanarak anayasa mahkemesine, davada kullanılacak olan hukuk normunun anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla başvuruda bulunmuştur.

Sayıştay 1'nci dairesi tarafından 27.10.2014 tarih ve D.1.BAK:2014/9 sayılı “Anayasanın 152'nci maddesinin birinci fıkrasındaki, “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.” hükmü ile 6216 sayılı Kanunun “Anayasaya aykırılığın Mahkemelerce ileri sürülmesi” başlıklı 40'nci maddesi gereğince 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek ödeme oranlarının belirlendiği (I) sayılı Cetvelin “A- Aylıklarını 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar” bölümünün (1) numaralı sırasının (d) bendinde yer alan “diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri” ve (e) bendinde bulunan “büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı” ibareleri Anayasanın 91 inci maddesine aykırı görüldüğünden, iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve ilgili belgelerin onaylı örneklerinin Anayasa Mahkemesine gönderilmesine” ilişkin Anayasa Mahkemesine başvuru kararı üzerine;

Anayasa Mahkemesi başvuruu kabul ederek görüşmüş ve 13.11.2014 günlü E.2014/172, K.2014/170 sayılı Kararı ile söz konusu ibarelerin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir¹³⁹. Anayasa Mahkemesinin bu başvuruu kabul etmesi Sayıştayı mahkeme olarak kabul ettiğı anlamına gelmektedir.



¹³⁹ Anayasa Mahkemesinin, Sayıştay 1'nci Dairesinin Anayasaya aykırılık başvurusuna ilişkin 13.11.2014 tarihli, E.2014/172, K.2014/170 sayılı Kararı 10.01.2015 tarih ve 29232 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır.

SONUÇ

Bütçe hakkı demokrasinin en eski ve en temel kavramıdır. Bu yüzden sayıştaylar da demokrasilerin temel anayasal kurumlarından birisidir¹⁴⁰.

Sayıştaylar, halkın ödediği vergilerin halk yararına kullanımını sağlamak için parlamentolar adına denetim yapmak üzere kurulmuşlardır.

Sayıştay, hem uluslararası denetim ve muhasebe standartlarına göre kamunun dış denetimini yapan bir yüksek denetim kurumu, hem de kamu zararı ile ilgili yargılama yoluyla kesin hüküm veren, temyiz merciini de içinde barındıran bir hesap mahkemesi olarak kabul edilmektedir.

Gerek yargı erkiyle donatılmış olması, gerekse devletin organik yapısı içerisinde bir üst kuruluşa bağlı kılınmaksızın konumlandırılmış olması nedeniyle Sayıştay, en üst düzeyde kurumsal ve işlevsel bağımsızlığa sahip bir kurum statüsündedir.

Anayasamıza göre Sayıştay; devletin gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlayan ve denetim sonuçlarını Parlamenteoya raporlamak suretiyle, devletin mali yapısının sağlıklı, düzenli, hukuki ve verimli işlemesine katkıda bulunan, yüksek denetim ve yargı görevini üstlenmiş anayasal bir kurumdur ¹⁴¹.

Sayıştayın anayasal konumu ve işlevi konusunda Türkiye’de tartışmalar yıllarca devam etmiştir. 1862 yılında Divanı Muhasebat adıyla bir hesap mahkemesi olarak kurulmuş olan Sayıştay, denetim ve yargı yetkisiyle donatılmıştır. 1876 Kanuni Esas-i’de yerini korumuş, 1961 Anayasa’sı döneminde Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarıyla yargılama fonksiyonu ve anayasal konumu tartışmalı hale gelmiştir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi Sayıştayın anayasal konumu ve yargılama fonksiyonu hakkında görüşünü belirttiği beş adet karar vermiştir. Bu kararların dört tanesinde Sayıştayın mahkeme olması hususunda olumlu görüş veren mahkeme, bir kararında olumsuz görüş vermiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararı ve Anayasa Mahkemesinin 1973 yılında aldığı kararla Sayıştaya anayasayla verilmiş bir yargılama fonksiyonu olmadığı,

¹⁴⁰ Doğan Bayar, “Sayıştay’ın Anatomisi”, *Maliye Dergisi*, Ankara, 2005, s.63.

¹⁴¹ Recai Akyel, “2010 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması”, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2010, s.25.

bu sebeple kanunla kendisine verilen hesap mahkemesi sıfatını alamayacağı, kararlarının idari işlem niteliğinde olduğu ve kararlarına karşı Danıştaya gidilebilmesi öngörülmüştür. 1982 yılında ise gerek anayasa koyucu gerekse kanun koyucu bu tartışmaların önünü kesmek amacıyla Sayıştay Anayasa'nın yargı bölümünde düzenlemiş, kararlarına karşı Danıştaya gidilemeyeceği ve vergiyle ilgili uyuşmazlıklarda Danıştay kararlarının esas alınacağı görüşünü benimsemiştir. Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012, 28.02.2013, 21.11.2013 ve 13.11.2014 tarihli istikrarlı kararlarıyla Sayıştayın yargılama fonksiyonuna ve mahkeme sıfatına sahip olduğunu ve kararlarına karşı başka bir yere başvurulamayacağı ilkesini benimsemiştir. 2013 yılında Sayıştay dairesinin kararına karşı Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruya gidilmesi sonucu başvuruyu kabul eden mahkeme¹⁴², 2014 yılında Sayıştay dairesinin itiraz yolunu kullanması sonucu açtığı davayı kabul ederek Sayıştayın mahkeme olduğunu kesinleştirmiştir. AİHM'in kendisine yapılan başvuruyu kabulüyle Sayıştayı yargılama fonksiyonuna sahip bir mahkeme olarak kabul etmiş ve tartışmalara son nokta koyulmuştur. Esasında tartışmaların nedeni Sayıştay ve Danıştayın idari işlemlerin denetimi ve yargılanmasında aynı görev alanına sahip olması nedeniyle kararları arasında uyuşmazlıkların ortaya çıkmasıdır. Bu uyuşmazlık ise hesap yargısı ayrı bir yargı kolu olarak kabul edilmediği, hesap yargısının konu, görev ve yetki bakımından sınırlarının idari yargıdan net şekilde ayrılmadığı ve hüküm uyuşmazlıklarının giderilmesi Uyuşmazlık mahkemesinin görev alanına girmediğinden sorunlar çözümsüz kalmıştır. Tartışmalar, Sayıştayın Anayasa sistematigindeki yeri, kesin hükme bağlama terimi, Sayıştayın TBMM adına denetim yapması ve bunun kullanıldığı cümledeki yeri üzerinden yapılmıştır. Sayıştayın iş ve işlemlerinin özelliği, hangi yöntemle denetim ve yargılama yapması gerektiği, toplumun genel özellikleri ve nasıl bir Sayıştaya ihtiyaç duyulduğu tartışılmadığı için çözümlerden uzaklaşmıştır. Bu sorunu çözebilmek amacıyla hesap yargısı ayrı bir yargı kolu olarak kabul edilmelidir. Hesap yargısının konusu, görev alanı ve yetkileri açık ve net bir şekilde çizilmeli ve idari yargıdan ayrılmalıdır. Anayasa'nın 158'inci maddesi ile 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da değişiklik yapılarak Sayıştay kararları ile diğer yargı organları arasındaki aynı konuya ilişkin hüküm uyuşmazlıklarını çözümleme yetkisinin Uyuşmazlık Mahkemesine verilmesi gerekir. Sayıştayın hesap yargılamasına

¹⁴² 21.11.2013 Tarihli ve 2012/615 Numaralı Bireysel Başvuru Kararı.

ilişkin “Hesap Yargılaması Usul Kanunu” adı altında hesap yargılamasının her aşamasını içerecek şekilde özel bir usul kanunu düzenlenmelidir. Anayasa’da yüksek mahkemeler arasında sayılmalıdır. Bu düzenlemelerle birlikte Sayıştayın yargı düzeni içindeki yeri belirlenecek, hesap yargılamasında yer alan boşluklar dolacak, hukuksal zeminde ve pratikte yaşanan tartışmalar son bulacaktır.

Sayıştaya 1982 Anayasası’nda anayasa koyucu tarafından verilen görev; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Ayrıca mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştayın bu kesin hükme bağlama görevi yargısal nitelikte bir görevdir. Denetleme ve inceleme görevlerini TBMM adına yerine getiren Sayıştay, yargı işlevi bakımından bağımsızdır. Bu nedenlerden ötürü hem yasama hem de yürütmenin dışında bulunan Sayıştayın yargı fonksiyonu klasik yargı anlayışıyla tamamen örtüşmemektedir. Sayıştayın yargı yolu ile sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yaptığı denetim, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklar türünden iki taraflı davalar veya hak ve menfaat sahiplerinin açtığı tek taraflı davalar olmayıp, mali işlem üzerinde yapılan nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk incelemesidir¹⁴³. Sorumluların belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Sorumlulukta kanunlarla subjektif sorumluluk esası benimsenmiştir ancak bu konuda Sayıştay Genel Kurul Kararının bazı hükümleri subjektif sorumluluğu benimsememiştir. Bu nedenle Sorumluluk konusunda, Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı kararı, subjektif sorumluluk esasını benimsenerek yenilenmelidir.

Hesap yargılaması, denetçi tarafından yapılan denetim sonucu hazırlanan ve bir tür iddianame niteliği taşıyan yargılamaya esas raporun Başkanlıkça ilgili yargı dairesine havale edilmesiyle başlar. İlgili daire öncelikle Sayıştay savcısının görüşünü alır. Denetçinin sorgusu, sorumluların savunmaları ve savcının görüşü çerçevesinde rapor, öncelikle ilgili dairenin bir üyesi tarafından ön incelemeye tabi tutulur ve dairede görevli raportörün de hazır bulunduğu yargılama sürecinde konular müzakere edilerek hesap ve işlemlerin tümü ilamlarla hükme bağlanır¹⁴⁴. İlamların niteliği, Anayasa Mahkemesi

¹⁴³ Lütfi Duran, “Bir Yüksek Mahkeme Daha: Sayıştay” *İmran Öktem’e Armağan*, Ankara, 1970, s.574

¹⁴⁴ Köse, s.238.

kararlarında tartışılmıştır. Bu tartışma ilamların yargısal niteliğe sahip olup olmadığı çerçevesinde yapılmıştır. Sayıştayın Meclis adına denetim ve yargılama yaptığı Türk Milleti adına yapılmadığı gerekçe gösterilmiştir. Bu tartışmayı sonlandırmak için, Sayıştay ilamları “Türk Milleti Adına” yazısıyla başlamalıdır.

Hesap yargılamasında kamu kurumlarının hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevi Sayıştay dairelerinde çalışan üyelerce yerine getirilmektedir. Yargılama sonucunda Sayıştayın, kamu görevlilerini sorumlu tuttuğu göz önüne alınırsa üyelerinin bağımsız ve tarafsız olmaları gerekmektedir. Bu bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlamak amacıyla başkan, üye ve denetçilerin teminatı 6085 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Ancak bu kadar hassas görev icra eden başkan, üye ve denetçilerin teminatı esasında Anayasa ile düzenlenerek güvence altına alınmalıdır. Kanunlar, TBMM tarafından rahatça değiştirilebilir ancak Anayasa değişiklikleri yapılması daha zordur. Anayasa ile kendilerini güvence altına alan üyeler ve denetçiler siyasi, idari ve mali kaygı gözetmeksizin bağımsız ve tarafsız olarak yargılama ve denetim yapabilecektir. Bu nedenle teminatların Anayasa ile düzenlenmesi gerekmektedir.

Daireler ve temyiz kurulunun verdiği kararlara karşı temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi kanun yolları kullanılabilecektir. Ancak buradaki önemli husus, denetçinin kanun yollarına (özellikle temyize) başvuramamasıdır. Denetçi raporu üzerinden yapılan yargılamanın temyiz aşamasında denetçiden bağımsız olarak yürütülmesi yargılamanın etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle temyize savcılar yerine denetçiler başvurabilmeli ve davayı nihai hüküm verilinceye kadar takip edebilmelidir.

Bütün bu düzenlemelerdeki amaç hukuk devleti ilkesinin gereğini yerine getirmek, halkın verdiği vergilerin nerelere harcandığı hususunda hesap sormak ve adaleti sağlamaktır. Bunlar ise hesap yargılamasının etkinliğini arttırmakla mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR ve MAKALELER

ANIL Ayten , “Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ankara,1992.

ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

AKDAĞ Süleyman Emre, “Sayıştayın Anayasal Kimliği”, *Sayıştay Dergisi*, 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, Nisan-Haziran 1997.

AKGÜNDÜZ Ahmet, *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Ankara, 1997 (Akgündüz).

AKYEL Recai, *2010 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması*, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2010.

BAŞ Hasan, “Bütçe Harcamalarının Yargısal Denetimi”, *Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri*, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:52, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No:16, Eskişehir, 1984 (Baş, Bütçe Harcamalarının Yargısal Denetimi).

Başbakanlık Osmanlı Arşivi, *İrade-i Meclis-i Mahsus*, No:733.

BAYAR Doğan, “Hesap Yargısı, Hesap, Sorumluluk”, *Dış Denetim Dergisi*, Ankara, Temmuz-Ağustos-Eylül 2010.

BAYAR Doğan, “Sayıştayın Anatomisi”, *Maliye Dergisi*, Ankara,2005.

Cumhuriyetin 50. yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları, Ankara, 1973.

BİLGİN Pertev , “Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikâyesi)”,
İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:7, Nisan 1994
 (Bilgen).

ÇÖKER Fikret, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İkincil Mevzuatı ve Açıklamalı Ders Notu*, Sayıştay, Ankara,2014, (Çöker).

ÇAĞAN Nami, “Kamu Maliyesinin Anayasal Çerçevesi”, *Bahri Savcı’ya Armağan*,
 Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara,1988.

ÇAĞAN Nami, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”,
*Anayasa Yargısı 2, Anayasa Mahkemesinin 23.Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle
 Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler*, Anayasa Mahkemesi Yayınları No:
 5, Ankara, 1986.

DİNÇ Mustafa İlhan, “Olumsuz Görev Uyuşmazlığının Çözümü İçin Uyuşmazlık
 Mahkemesine Başvuru”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 60-61, Ankara,1986.

DURAN Lütfi, “Bir Yüksek Mahkeme Daha: Sayıştay”, *İmran Öktem’e Armağan*,
 Ankara, 1970.

DOĞANYİĞİT Sadettin, “Sayıştay Yargısında Kanun Yolları” ,*Sayıştay Dergisi*,
 Sayı 44-45, Ocak-Haziran 2002, (Doğanyığıt).

EREN Fikret, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, Beta Yayınları, Ankara,2001.

ESEN Selin, İptal Davası ve İtiraz Yolunda Anayasa Mahkemesinin Yaptığı
 İlk İnceleme, *Yüksek Lisans Tezi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara,
 1994.

FENDOĞLU Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, 2’nci Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara,
 Temmuz 2017.

FENDOĞLU Hasan Tahsin, *Anayasa Yargısı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

FEYZİOĞLU Bedî Necmettin, *Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe Kontrolü*, Cilt I, İstanbul Üniversitesi Yayın No. 588, İktisat Fakültesi No.70, İstanbul, 1983.

FEYZİOĞLU Bedî Necmettin, "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29. Seri, İstanbul, 1983.

GEÇGEL Bülent, "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 93, Ankara, Nisan-Haziran 2014,(Geçgel).

GÖRGÜN Emin- AYDIN Yakup, " Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu", *Sayıştay Dergisi* ,Sayı:84, Ocak-Mart 2012, (Görgün-Aydın).

GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku*, Ankara, 2000.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, "Sayıştay ve Yargı Görevi" *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 21, Sayı:1, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, "Bireysel Başvuru ve İç Hukuk Yollarının Tüketilmesi", *İnsan Hakları Yıllığı*, TODAİE, Ankara, 1989.

GÜNEŞ Gülsen, "Bütçe Hakkı – Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal ve Uygulamasal Konumuna Eleştirel Bakış", *Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1999.

GÜRCAN Ertuğrul Cenk, "Düzgün Yargı Hakkı Çerçevesinde 'Mahkeme' Kavramı", *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Bölümü, Ankara,2004.

GÜROCAK Sibel, “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Sorumluluk ve Sorumlular”,
Kamu Mali Yönetiminde Değişim 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol
Kanunu, *Dış Denetim Dergisi*, Yıl:1, Sayı:1, 2010.

GÜRHAN Hüseyin, “Sayıştayın Tarihsel Gelişimi”, *Sayıştay Dergisi 135. Kuruluş
Yıldönümü Özel Sayısı*, Sayıştay Yayını, Ankara, Nisan-Haziran 1997.

GÜRSU Cengiz “Dünya Sayıştaylarının Konum ve İşlevleri”, *Sayıştay Denetçileri
Derneği Meslek Dergisi Mali Hukuk*, Ankara, 2013.

GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2002.

İNAN Atilla, "Sayıştay İlamlarının İnfazı", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 29,
Nisan-Haziran 1998.

İNAN Atilla, “Sayıştayda Avukat Aracılığıyla Yargılamanın Tabiki Sorunu”,
Sayıştay Dergisi, Ankara, Ocak-Mart 1995.

INTOSAI, International Organization Of Supreme Audit Institutions, Uluslararası
Sayıştaylar Birliği, *INTOSAI Denetim Standartları* .

KANETİ Selim, “Sayıştayın Anayasal Konumu”, *I. Ulusal İdare Hukuku kongresi*,
3. Kitap, Ankara, 1990, (Kaneti).

KILIÇOĞLU Ahmet Mithat, *Borçlar Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, 16. Basım,
Ankara, 2012.

KOÇBERBER Seyit, “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki
Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi”, *Sayıştay
Dergisi*, Sayı 97, Nisan-Haziran 2015, (Koçberber).

KÖSE Hacı Ömer, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay 145.Yıl Yayınları, Ankara, 2007 (Köse).

ODYAKMAZ, Zehra “Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:2,Ankara, Ekim- Aralık 1990.

ÖZBUDUN Ergun, *Anayasa Hukuku*, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

ÖZER, Mehmet Akif “Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 33, Nisan-Haziran 1999.

PAKALIN Mehmet Zeki, *Tanzimat Maliye Nazırları*, Kanaat Kitapevi, İstanbul,1939.

REİSOĞLU Safa, *Türk Borçlar Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, 23. Basım, İstanbul,2012.

SABUNCU Yavuz, *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara,1997.

SHAEFER Hans “Federal Almanya Sayıştayı İle Bazı Sayıştayların (Anayasal Konumları Yönünden) Karşılaştırılması”, T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No: 26/8, Çeviren: ÖZGÜVEN, Bilal Murat, Ankara, 1987.

SÜREYYA Mehmet, *Sicil-i Osmani*, Cilt: IV, İstanbul,1308.

ŞENER Abdüllatif, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Vergi Sistemi*, Ankara,1990.

TANÖR Bülent -Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2001.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, *Sayıştayın 2001 Bütçesi Dolayısıyla Hazırlanan Faaliyet Raporu*, Ankara, 2000.

TEKİNAY Selahattin Sulhi, *Borçlar Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1979.

TURGAY Rıza, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştayımız” , *Cumhuriyetin 50 inci Yılında Sayıştay*, Sayıştay Yayınları No: 8, Ankara, 1973.

TURGUTER Necip, *Kamu Zararı Açıklaması*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara,2012.

Yargı Örgütü ve Tebligat Hukuku Ders Notları,

http://kolayaof.com/ornek_ozet/HUK207U.pdf , Erişim Tarihi: 28/11/2017.

YILMAZ Ejder - İNAN Atilla, “Yargılama Usulü Kurallarının Önemi ve Sayıştayın Durumu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:30, Ankara, Temmuz-Eylül 1998.

KANUNLAR VE DİĞER MEVZUAT

1924 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Resmi Gazete 15/1/1945-5905
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> Erişim Tarihi: 28/11/2017.

1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Resmi Gazete: 20/7/1961-10859
<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> Erişim Tarihi: 28/11/2017.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Resmî Gazete: 9/11/1982-17863 (Mükerrer)
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> Erişim Tarihi: 28/11/2017.

6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete: 3/4/2011-27894, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6216.pdf> Erişim Tarihi: 28/11/2017.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete: 24/12/2003- 25326, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> Erişim Tarihi: 28/11/2017.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete: 9/12/2010- 27790, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, Resmi Gazete: 2/10/2004- 25611,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf> ,Erişim Tarihi: 28/11/2017.

6100 Sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Resmi Gazete: 4/2/2011- 27836
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6100.pdf> Erişim Tarihi: 28/11/2017.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu, Resmi Gazete: 7/4/1969-13168,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1136.pdf> ,Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 19/10/2006-26324,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.200611058&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> , Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları, Resmi Gazete: 17/12/2011- 28145,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15615&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> , Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları, Resmi Gazete: 17/12/2011-28145,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15611&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=say%C4%B1%C5%9Ftay> ,Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği, Resmi Gazete: 17/12/2011- 28145
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15612&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=say%C4%B1%C5%9Ftay> ,Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Sayıştay Başsavcılığı Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete: 17/12/2011- 28145,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15617&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=say%C4%B1%C5%9Ftay> ,Erişim Tarihi: 28/11/2017.

2017 Yılına Ait Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi, Resmi Gazete: 2/01/2017-29936,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170102-9.htm>,

Erişim Tarihi: 28/11/2017.

2017 Yılına Ait Avukatlık Ücret Tarifesi Cetveli, Resmi Gazete: 2/01/2017-29936,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170102-9-1.pdf>,

Erişim Tarihi: 28/11/2017.

MAHKEME KARARLARI

Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 14,15,16 Ocak 1969, Esas No: 1967/13, Karar No: 1969/5, Resmî Gazete Tarih/Sayı: 14.04.1970- 13471, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/01494500-9cf3-4f70-ab5c-e9b513009c59?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 16.01.1969, Esas No: 1967/19, Karar No: 1969/6, Sayılı Kararı Resmi Gazete Tarih/Sayı: 17.04.1970- 13474,

Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ad8fd565-1300-40d2-9156-a193228184e8?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> ,

Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 10.06.1971, Esas No: 1971/24, Karar No: 1971/55, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 27.04.1972-14171, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı Karar Tarihi: 17.10.1972, Esas No: 1972/20, Karar No: 1972/55, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 30.04.1973-14522, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 06.03.1973, Esas No: 1972/56, Karar No:1973/11, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 09.11.1973-1470, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c503aeaa-a4cf-46ae-97d3-7de1fa84a051?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi:28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 11.07.1991, Esas No: 1990/39, Karar Sayısı: 1991/21, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 23.5.1992- 21236, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1726d649-1460-4bf5-87c1-379eec5f5ea5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi:28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 27.12.2012, Esas No: 2012/102 Karar No: 2012/207, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 02.04.2013-28606 Mükerrer, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası ,<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e47d7214-1eb3-41e1-9736-fe6502af357e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 03.04.2013, Esas No: 2011/142 Karar No: 2013/52, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 29.05.2014-29014, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/696d5229-e476-4b5f-a45f-cc0923693995?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 28.02.2013, Esas No:2011/21, Karar No: 2013/36, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 06.03.2014-28933, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e2285c9f-c53d-4763-b602-8ba41ef19d68?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesinin Atilla İNAN, Başvuru No: 2012/615, 21/11/2013 Karar Tarihli Bireysel Başvuru Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/baceaf71-f4ee-4482-9da6-13018a0c13f6?wordsOnly=False> , Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 13.11.2014, Esas No:2014/172, Karar No:2014/170, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 10.1.2015-29232, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0740eab4-e202-4161-8653-75d8ea27bcab?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> , Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Sayıştay

14.6.2007 Karar Tarihli, 5189/1 Karar Nolu, 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/sayistay2007kararlar.pdf>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Danıştay

Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 28.4.1939 Gün ve E: 39/82, K: 39/98 Sayılı Kararı <http://www.danistay.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Danıştay İkinci Dairesi, 21.11.2011 Tarih ve E: 2011/10531, K: 2011/5633 Sayılı Kararı, <http://www.danistay.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Yargıtay

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 Karar Tarihli ve E:2011/4-206, K:2011/461 sayılı Kararı, <http://mts.org.tr/mevzuat/yazdir/16096>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.

Uyuşmazlık Mahkemesi

Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı Esas No: 1993/46, Karar No: 1993/43, 15 Kasım 1993

Tarihli Kararı, Resmi Gazete Tarihi: 15 Aralık 1993,

[http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/076a63ab-efc9-4c5c-b8d0-](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/076a63ab-efc9-4c5c-b8d0-ab3c35a8bdf4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False)

[ab3c35a8bdf4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Karar/Content/076a63ab-efc9-4c5c-b8d0-ab3c35a8bdf4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False) , Erişim Tarihi: 28/11/2017.

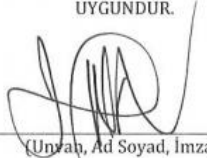
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2. Dairesi 8.02.2014 Tarih ve Esas No:2010/38927,

Karar No: 2014 Sayılı Kararı, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>, Erişim Tarihi: 28/11/2017.



EK 1: ORJİNALLİK RAPORU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS/DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA	
Tarih: 08/01/2018	
Tez Başlığı / Konusu: SAYIŞTAYIN ANAYASAL KONUMU VE YARGI FONKSİYONU	
Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 128 sayfalık kısmına ilişkin, 08/01/2018 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 8 'dir.	
Uygulanan filtrelemeler: 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç, 2- Kaynakça hariç 3- Alıntılar hariç/dâhil 4- 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç	
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.	
Gereğini saygılarımla arz ederim.	
Adı Soyadı: Burcu SEVİNÇLER Öğrenci No: N14226926 Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU Programı: KAMU HUKUKU TEZLİ Statüsü: ☒ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.	Tarih ve İmza 08.01.2018 
DANIŞMAN ONAYI	
UYGUNDUR.  (Unvan, Ad Soyad, İmza)	



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
THESIS/DISSERTATION ORIGINALITY REPORT**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
TO THE DEPARTMENT OF PUBLIC LAW**

Date: 08/01/2018

Thesis Title / Topic: Constitutional Position and Judiciary Function of the Turkish Court of Accounts

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options stated below on 08/01/2018 for the total of 128 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 8 %.

Filtering options applied:

1. Approval and Declaration sections excluded
2. Bibliography/Works Cited excluded
3. Quotes excluded
4. Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

Name Surname: Burcu SEVİNÇLER

Student No: N14226926

Department: Public Law

Program: Public Law Masters with Thesis

Status: ☒ Masters ☐ Ph.D. ☐ Integrated Ph.D.

Date and Signature

08.01.2018

ADVISOR APPROVAL

APPROVED.

(Title, Name Surname, Signature)

EK 2: ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ ÇALIŞMASI ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 08/01/2018

Tez Başlığı : Sayıştayın Anayasal Konumu ve Yargı Fonksiyonu

Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Burcu Sevinçler

Öğrenci No: N14226926

Anabilim Dalı: Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Programı: Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans

Statüsü: ☒ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

08.01.2018

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof.Dr.Hasan Fahsin FENDOĞLU

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS BOARD WAIVER FORM FOR THESIS WORK**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC LAW TO THE DEPARTMENT PRESIDENCY**

Date: 08/01/2018

Thesis Title : Constitutional Position and Judiciary Function of the Turkish Court of Accounts

My thesis work related to the title/topic above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

Name Surname: Burcu Sevinçler

Student No: N14226926

Department: Public Law

Program: Public Law with Thesis

Status: ☒ Masters ☐ Ph.D. ☐ Integrated Ph.D.

Date and Signature

08.01.2018

B. Sevinçler

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL


Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Burcu SEVİNÇLER

Doğum Yeri ve Tarihi : Adana 1985

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi 2013

Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü 2008

Yüksek Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : Sayıştay Başkanlığı / Sayıştay Denetçisi

İletişim

E-Posta Adresi : bsevincler@sayistay.gov.tr

Tarih : 08/01/2018

