

SAYIŞTAY GENEL KURUL KARARLARI VE İÇTİHA TLARI BİRLEŞTİRME KARARLARI

Atilla İNAN

*Sayıştay Uzman Denetçisi
ve Kamu Yönetimi Uzmanı*

GİRİŞ

Sayıştay Genel Kurulunca kararlaştırıldıkları için Sayıştay Genel Kurul Kararları olarak nitelendirilen kararlar farklı amaçlara yönelik olup farklı nitelikler taşırlar.

Hangi nitelikte olursa olsun, Sayıştay Genel Kurul Kararlarının verilmesi ilke ve yöntemlerini tartışmaya başlamadan önce, bu kararların hangi ihtiyaçtan kaynaklandığını ya da ihtiyaç duyulup duyulmadığını belirlemek gerekir.

En önemli amaçlardan biri hukuk dengesinde boşlukları doldurmak, duraksamaları gidermek, birlik ve beraberliği sağlamaktır. Hukuk düzeninde birlik ve beraberliği sağlama, koruma ve gerçekleştirme çabası bir ihtiyaçtan öte zorunluluktur. Çünkü hukuk birliği devletin birlik ve bütünlüğünün vazgeçilmez şartıdır. Sayıştay Genel Kurul Kararları önce Sayıştay içinde farklı farklı karar ve uygulamaları önleyerek birlik ve istikrarı sağlamaya çalışır, sonra yurt çapında mevzuatın istikrar içinde yorumlanması ve uygulanmasına yardımcı olurlar.

Ayrıca Sayıştay'ın gerek Anayasa, gerek Sayıştay Kanun'undan kaynaklanan bazı bilgi verme ve danışma görevleri de çoğu kez Sayıştay Genel Kurul Kararları aracılığıyla gerçekleşir. Bu nedenle Sayıştay Genel Kurul Kararlarının hukuk birliğini sağlama yanında demokratik fonksiyonu da vardır. Kimi Sayıştay çalışmaları örneğin hükümete veya parlamentoya verilen raporlar Sayıştay Genel Kurul Kararı olarak son şekline kavuşur. Bu nedenle Sayıştay Genel Kurul Kararlarına duyulan ihtiyacı, normal Sayıştay Genel Kurul Kararları ile içtihatları birleştirme kararları açısından ayırarak incelemekte yarar vardır. Sayıştay Genel Kurul Kararlarına duyulan ihtiyacı belirledikten sonra Sayıştay Genel Kurulunun gerek danışma gerek görüş bildirme, gerekse içtihadı birleştirme niteliğindeki kararları incelenmeye çalışılacaktır.

A- SAYIŞTAY GENEL KURUL KARARLARINA DUYULAN İHTİYAÇ

Hukuk kuralları her zaman açık ve net olmamaktadır. Bundan öte anlamları ve yorumlanmalarını zamanın şartlarına uydurmak da gerekmektedir. Özellikle mali nitelikteki kurallar uygulayıcıların sorumluluğunu ve ilgili olanların haklarını doğrudan ilgilendirdiği için mutlaka açık ve net bir hale getirilmeli ya da bu açıklık yorumlarla giderilmelidir. Mali mevzuatta bu açıklığın sağlanmasında ilk görev kural koyuculara, daha sonra da uygulamada yine sorunlarla karşılaşılıyorsa mütalaa vermek içtihat yapmakla yetkili organlara düşmektedir.

Bu çerçevede Sayıştayın gerek kuralların hazırlanmasında gerekse de uygulanmasında yetkileri ve sorumlulukları vardır. Hem kuralların hazırlanmasında yönetmeliğinden, yasaların hazırlanmasına kadar kural koyuculara yardımcı olabilir. Hem de kuralların uygulanmasında karşılaşılan sorunlarda mütalaa vererek veya içtihatla bulunarak açıklığın sağlanmasında yardımcı olabilir. İhmal edilmiş olmasına karşın Sayıştay'ın demokratik görevleri hukuk düzeninde birliği ve beraberliği sağlama ve hatta yargısal görevleri kadar önemlidir. Kuralların açık ve belirgin olmamasının yarattığı sorunları şöylece sıralayabiliriz;

1- Uygulamada farklılıkların olması devlete, yönetime ve adalete güveni sarsacaktır.

2- Açıklığın olmaması, duraklamalara ve bunun sonucunda zaman kaybına neden olacaktır.

3- Açıklığın olmaması, sorumlu durumunda olanları zor duruma düşürecek, kimi zaman iradeleri dışında sorumlu tutulmalarına neden olacaktır. Bu yüzden sorumluluğun adil olması için kuralların önceden belirli bir anlama kavuşması kaçınılmazdır.

4- Hak sahipleri, haklarını ya zamanında alamayacaklar ya da tam elde edemeyeceklerdir. Kırtasiyecilik kamu yönetiminin işleyişinde gereksiz yere artacaktır.

5- Kuralların net olmaması kötü niyetli kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanma fırsatlarını artıracaktır. En azından takdir yetkileri çoğalacak, farklı farklı uygulamaları yapabilecek, işleri geciktirebilecek ya da bazı istekleri yerine getirilmedikçe yasal işlemleri yapmayabileceklerdir. Hukuk düzeninde birlik bozulacaktır.

6- Özellikle enflasyonist bir ortamda kuralların açıklığa kavuşturulması için geçen zaman, haklar gecikmeli olarak gerçekleştirilse bile, hak sahiplerini tatmin etmeyecek, kamu hizmetlerinin maliyetini çok artıracaktır.

Bütün bu belirtilen nedenlerle hem henüz uygulamaya başlamadan önce hem uygulamadan sonra mütalâa veya içtihatlarla hukuk birliğini sağlamak açısından Sayıştay Genel Kurul Kararlarının fonksiyonu çok fazladır.

Özellikle, uygulama sırasında duraksamaların ve sorumluluğun doğması ihtimali olan bir durumda hem vatandaşın hem devletin çıkarları açısından sorumluluk duygusu olan kamu görevlilerinin sıkıntılı durumunu düşünmek konunun önemini ortaya koymaya yeterlidir.

Her ne kadar mali konularda mütalaa vermek açısından Sayıştay Kanununda açık bir yetki verilmediği savunulursa da, uygulamada Sayıştay mütalaalar vererek olumlu bir gelenek yaratmıştır. Ayrıca Sayıştay Kanununun 18. maddesindeki hükmün idari nitelikte farklı kararlar veya yorumlar olması halinde, Genel Kurula görüş bildirme yetkisini tanıması Sayıştay'ın yetkisinin dayanağı olarak da gösterilebilir.

Diğer taraftan mali konulardaki duraksamaları gidermek amacıyla mütalâa vermek konusunda yasalarla açıkça görevlendirilmiş bir kurum olan Maliye Bakanlığı'nın da Sayıştay'ın konumunu, yetkisini ve uzmanlığını gözönünde bulundurarak Sayıştay'dan mütalaalar istemesi, Sayıştay'ın böyle bir yetkiye sahip olduğunun kanıtı olarak kabul edilmelidir.

Sayıştay Genel Kurulu da görüş bildirmekle kendisini yetkili görmüş Maliye Bakanlığı'na ve T.B.M.M.'ne pekçok defalar mütalaalar vermiştir.

Sayıştay Genel Kurulu Maliye Bakanlığı ve T.B.M.M. dışındaki kurumlara mütalâa veremeyeceğini karar altına almış olmakla beraber⁽¹⁾, diğer bakanlık ve kuruluşların tereddütlü mali konuları Sayıştay'a doğrudan iletmesinin hukuk birliğini sağlamak açısından bir avantaj olduğu da düşünülebilir.

Ancak diğer bakanlık veya kuruluşların doğrudan Sayıştay'a getirebilecekleri konular hakkında, Maliye Bakanlığı'nın görüşünün alınması daha sağlıklı kararlar alınması açısından yararlı olacağı gibi kamu kurumları arasında koordinasyon merkezi sağlanmasının gereği olarak da düşünülmektedir.

Sayıştay'ın danışma ve bilgi verme görevlerinden bazıları da Genel Kurul Kararlarıyla yürütülmektedir.

Sayıştay, denetimleri sonucunda önemli bulduğu sorunlar ve öneriler hakkında T.B.M.M.'ne bilgi verebilir. Bu bir "danışma" görevi olmayıp ondan farklı olan bir "bilgi verme" işlemidir. Aslında danışma görevi bir bilgi verme işlemi olmasına rağmen bazı farkları vardır.

(1) 11.9.1987 tarih ve 3218/2 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı

Kanımızca bilgi verme işi, bilgi veren merciin takdirine, iradesine bırakılan, kendi dışında olan bir merciden herhangi bir istem olmadan yerine getirilebilen rapor verme işlevidir. Bu nedenle teknik anlamda bir danışma görevi değildir.

Danışma görevi ise, başka bir merciin istemi üzerine verilen bir bilgi verme işlemidir.

Bu nedenlerle Sayıştay'ın parlamentoyu önemli sorunlardan haberdar etmeye yönelik, gerek üç aylık ve yıllık raporları, gerek belirli periyotlarda olmayan rapor verme görevleri geniş anlamda bir bilgi verme işlemi olup teknik anlamda bir danışma görevi sayılmaz.

Sayıştay'ın teknik anlamda danışma görevleri ise;

a) Başka bir merciin istemi üzerine verilen ve verme zorunluluğu olmayan danışma işlemleri,

b) Başka bir merciin istemi üzerine zorunlu olarak yapılması gereken danışma işlemleri,

olarak ayrılabilir.

Böyle bir sınıflandırmaya tabi tuttuğumuz Sayıştay'daki danışma hizmetleri, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "idari nitelikte kararların birleştirilmesi" başlığını taşıyan 18'inci maddesinde, "Sayıştay'a ilişkin kanun, tasarı ve teklifleri" başlığını taşıyan 19'uncu maddesinde, uygunluk bildirimlerinin hazırlanması başlığını taşıyan 81'inci ve 85'inci maddelerinde, "malî konularla ilgili tüzükler ve yönetmelikler hakkında istişari mütalâa" başlığını taşıyan 105'inci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak bu son görev Genel Kurul Kararlarıyla değil Daireler Kurulu Kararlarıyla yürütülmektedir.

Parlamento adına denetim yapan Sayıştay'ın Parlamento'ya ve zamanımızda halka rapor vermesi görevi Sayıştay'ın kuruluş amacında vardır. Denetimde karşılaşılan yaygın ve önemli konularla geleceğe yönelik alınması gereken bazı önlemler konusunda bütün devlet organları ve kamuoyunun dikkati çekilebilir. Sayıştay'ın demokratik, görevi diye adlandırılan bu tür çalışmalar pek çok yabancı ülke Sayıştay'ın da gerçekleştirilmesine karşın bizde ihmal edilmiş durumdadır. Bu tür çalışma raporlarının da Sayıştay Genel Kurul Kararları biçiminde verileceği kuşkusuzdur. (2)

(2) ATILLA İNAN "Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı" Ankara, 1993, Sf.206

B- SAYIŞTAY KANUNUNUN 18'İNCİ MADDESİ GEREĞİ VERİLEN GENEL KURUL KARARLARI

Sayıştay Kanununun 18'inci maddesi hükmünde; "Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek karar almaya ihtiyaç duyulursa, mesele Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır. Bu meselenin görüşülmesinde savcı da bulundurulur" denilmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu bu hükme dayanarak Maliye Bakanlığı'nın sorun olarak getirdiği konularda görüş belirterek Genel Kurul kararı vermektedir. Uygulamada istem Maliye Bakanlığı'ndan gelmektedir. Sayıştay da uygun görürse, sorun hakkında görüş belirtmektedir.

Söz konusu uygulamanın kaynağı yasada geçen "... bütün işlemlere uygulanabilecek karar almaya ihtiyaç duyulursa, mesele Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır" ifadesine dayanmaktadır.

Bu hükme dayanarak alınan Sayıştay Genel Kurul kararları da, Sayıştay Kanununun 80'inci maddesi uyarınca Resmî Gazetede yayınlanmaktadır.

Uygulamada sadece görüş isteminde bulunan kuruluş Maliye Bakanlığı olmasına karşın yasal açıdan Sayıştay denetimine giren bütün kamu kuruluşlarının istemde bulunabilmesi gerekir. Görüş isteminde bulunan kuruluş böyle bir istemde bulunup bulunmamakta özgürdür. Yani görüş isteminde bulunmak bir zorunluluğa dayanmamaktadır.

Diğer yandan Sayıştay da önüne getirilen konuda görüş bildirip bildirmemekte özgürdür. Sayıştay Genel Kurulu önüne getirilen her sorunu Genel Kurul kararlarıyla sonuçlanacak biçimde çözmekle yükümlü değildir. İdari nitelikte hukuk birliğinin sağlanmasını amaçlayan bu yöntemin uygulanmasında konu Sayıştay denetçileri tarafından getirildiğinde Sayıştay Kararları arasında aykırılık aranmaktadır. İdari düzenlemeler veya yargı kararları arasında farklılıklar yasa kapsamında düşünülmemektedir. Yani ihtiyaç duyulursa konu Genel Kurulda görüşülecektir. Ancak sorunun Genel Kurulda görüşülmesi için gerekli olan "ihtiyacı" kim belirleyecektir. Sayıştay Başkanı mı, yoksa Sayıştay Genel Kurulunun kendisi mi?

Bu sorun uygulamayla çözülmüş ve bir teamül haline gelmiştir. Uygulamada Maliye Bakanlığı sorunu ve sorun hakkında kendi görüşünü Sayıştay'a iletmekte, konu Sayıştay Başkanlığı'nca bir daireye havale edilerek konunun incelenmesi istenmektedir. Daire görüşü alınan konu, sonra Sayıştay Başkanı'nca Genel Kurula getirilmektedir. Sayıştay Genel Kurulu, bü-

tün işlemlere uygulanabilir nitelikte olup olmadığını da gözönünde tutarak önemli bulduğu konuları gündemine alır. Böylelikle Sayıştay Genel Kurulunca uygun görülen konular karara bağlanır.

Kamu kuruluşlarının istemi üzerine verilen Sayıştay Genel Kurul Kararları bağlayıcı mıdır? Bu konuda görüş birliği yoktur. Bu nitelikteki Sayıştay Genel Kurulu Kararlarının bağlayıcı olduğu görüşünün gerekçesi olarak;

a) İdare kendi içerisinde karar alıp almamakta serbest olup bu konuda Sayıştay'dan görüş istediği için kendi karar verme yetkisini Sayıştay'a bırakmıştır.

b) Sayıştay Genel Kurulu kararının Resmî Gazetede yayınlanması zorunluluğu idari kararların alınmasında Sayıştay görüşüne uyulması zorunluluğunu yanında taşır. Bu yaklaşımla idari nitelikteki Genel Kurul Kararlarının bağlayıcılığı savunulabilir.

Bu düşünceye karşıt olarak;

a) Karar verme yetkisinin idarede olduğu, bu yetkinin yürütme erki içerisinde olmayan bir organ tarafından kullanılamayacağı,

b) Bir kararın bağlayıcı olması için yasalarda açık bir hüküm bulunması gerektiği, oysa bu tür Sayıştay Genel Kurul Kararlarının bağlayıcı olması hakkında hiçbir yasada hüküm bulunmadığı,

c) Sayıştay Genel Kurul kararlarının bir içtihatları birleştirme kararı gibi düzenleyici tasarruf olarak bağlayıcılığı olmadığı gibi, bir somut yasa kararı gibi tek başına bağlayıcı da olamayacağı ileri sürülebilir.

Bu tür görüşler İdarenin Sayıştay Genel Kurul Kararına uymak zorunda olup olmadığı hakkındadır. Ancak bu tartışma aynı zamanda, Sayıştay görüşü alınan konuda, idari kararın Sayıştay Genel Kurulu Kararına uyulmayarak verilmesi halinde bir iptal sebebi olup olmayacağını da tartışmak anlamına gelir. Bu konu bir ölçüde Sayıştay Genel Kurulu Kararlarının bir düzenleyici işlem olarak bağlayıcı sayılıp sayılmaması ile yakından ilgilidir. Kanımca, idari işlemlerin Sayıştay Genel Kurulu Kararına uygun olmaması idari işlemin iptali için bir şekil noksanı olarak nitelendirilmemelidir. Ancak Sayıştay Genel Kurulu Kararına aykırılık, idari tasarrufun iptali için, hukuka aykırılık nedenleri arasında, konuyu yargılayan mahkeme tarafından güçlü bir gerekçe olarak dikkate alınabilir.

C- SAYIŞTAY KANUNUNUN 19'UNCU MADDESİ GEREĞİ VERİLEN GENEL KURUL KARARLARI

Sayıştay Kanununun 19'uncu maddesinde, "Sayıştay'a ilişkin olarak yapılan kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşlerini tespit etmek, vize ve denetleme işleri için yönetmelikler yapmak Genel Kurulun görevleri arasındadır" hükmü yer almaktadır. Bu hükmü göre Sayıştay'a ilişkin yasama çalışmalarında Sayıştay Genel Kurulunun görüşünün alınması yanında, Sayıştay'ın iç işleyişi ile ilgili olarak yönetmelikler yaparken Sayıştay Genel Kurulunun görüşünün alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Hüküm ve sonuçlar açısından, Sayıştay Genel Kurulunun yasama işlemleri hakkındaki görüş bildirmesi ile yönetmelikler hakkında görüş bildirmesi hallerini birbirinden ayırmak gerekir.

a) Sayıştay Genel Kurulunun Bazı Yasama İşlemleri Hakkında Görüş Bildirmesi

Kanımızca; Sayıştay Genel Kurulunun, Sayıştay'a ilişkin olarak yapılan kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşlerini tespit etmesi, bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır. Gerek idare, gerek bizatihi parlamento, kendi içerisinden Sayıştay görüşü almaksızın, Sayıştay'a ilişkin kanun tasarısı ve tekliflerinde bulunabilmelidir. Bu sonuç, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ve bu yetkinin T.B.M.M. aracılığı ile kullanılabileceği hakkındaki Anayasa hükmünün doğal bir sonucudur. Sayıştay Kanunu'ndaki hükmün hukuken değil de protokol açısından bir değeri kalmaktadır. Yoksa Sayıştay Genel Kurulu Kararı aranmaksızın, Sayıştay'a ilişkin bir yasa çıkarılması yasanın iptalini gerektirmez.

Bu arada 1.11.1990 gün ve 3667 sayılı Sayıştay Kanununda değişiklik yapan Kanunun Sayıştay görüşü alınmaksızın yasalaştığını örnek olarak gösterebiliriz.

b) Sayıştay Genel Kurulunun, Sayıştay'ın iç işleyişine ilişkin olarak vize ve denetleme işlemleri için yönetmelikler yapılırken Sayıştay Genel Kuruluna başvurulması gerekmektedir. Yasanın sözlerinden Sayıştay Genel Kurulunun söz konusu yönetmelikleri yapmak için görevlendirilen bir mercii olduğu anlaşılmaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi, Sayıştay Kanununun 19'uncu maddesi uyarınca Sayıştay'ın iç işleyişi ile ilgili yönetmelikler yapmak Genel Kurulun görevidir. Bu nedenle Genel Kurulda belirtilen esaslara aykırı olarak bir yönetmeliğin yürürlüğe sokulmaması gerekir.

Genel Kurul Kararı alınmaksızın veya alınan bir karara uyulmaksızın bir yönetmeliğin yayınlanması halinde, bu durum bir iptal sebebi mi, yoksa

yokluk sebebi mi sayılacaktır. Yasanın düzenlenişinde amir bir ifade kullanıldığından değinilen durumun bir yokluk nedeni sayılması gerekir.

D- UYGUNLUK BİLDİRİMLERİ HAKKINDA GÖRÜŞ BİLDİRME

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 3162 sayılı Kanunun 10'uncu maddesiyle değişik 81'inci maddesi uyarınca;

"Bakanlar Kurulunca T.B.M.M.'ne sunulan Kesin Hesap Kanunu tasarılarının bir nüshası da Sayıştay'a verilir. Genel uygunluk bildirimleri, bu tasarıların Sayıştay'a verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde T.B.M.M.'ne sunulur.

Kesin Hesap Kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin T.B.M.M.'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Genel uygunluk bildirimlerinin sunulmasından sonra denetim ve yargılama sonucunda kesin hesaplara ilişkin ortaya çıkacak bulgular ilk genel uygunluk bildirimi ile birlikte ek olarak T.B.M.M.'ne sunulur".

Genel uygunluk bildirimlerinin Sayıştay'da hazırlanması ve görüşülmesi ise 3162 sayılı yasayla değişik 85'inci maddede düzenlenmiştir.

Bu hükme göre;

"Başkanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, Kesin Hesap Kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve bunların uygunluk derecesiyle T.B.M.M.'ne duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirimi taslaklarını içeren raporlar Başkanlığa verilir.

Bu raporlar Genel Kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır.

Raporların Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Maliye Bakanı adına bir yetkili Sayıştay Savcısı ve gerekli görülürse ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur".

Görüldüğü gibi genel uygunluk bildirimleri kesin hesap kanunlarının hazırlanmasına dayanak olan bir danışma işlemidir. Ancak kesin hesap kanunları, Sayıştay'dan genel uygunluk bildirimi alınmaksızın çıkarılmışsa ne gibi hukuksal sonuçlar çıkabilir.

Kanımızca, kesin hesap kanunları hazırlanırken, Sayıştay'dan genel uygunluk bildirimi biçiminde görüş alınması Anayasal bir zorunluluktur. Çünkü Anayasanın kesin hesap başlığını taşıyan 164'üncü maddesindeki Kesin Hesap Kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde T.B.M.M.'ne sunar.

Kesin Hesap Kanunu tasarısı, yeni yıl Bütçe Kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, Bütçe Kanunu tasarısıyla Kesin Hesap Kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, Kesin Hesap Kanunu tasarısını, yeni yıl Bütçe Kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.

Kesin Hesap Kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin T.B.M.M.'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez" hükmü, genel uygunluk bildirimini Kesin Hesap Kanunu tasarıları için vazgeçilmez bir koşul olarak öngörmüş bulunmaktadır.

Genel uygunluk bildirimi alınmaksızın hazırlanıp, kabul edilen kesin hesap kanunları, bu şekil noksanı nedeniyle iptal olunabilmelidir. Bu yönüyle Sayıştay'dan genel uygunluk bildirimi alınmaması esaslı bir şekil noksanıdır. Bu nedenle şekil noksanı olan yasaların, Anayasa Mahkemesince denetim esaslarını düzenleyen Anayasanın 148'inci maddesindeki, "Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı, hususları ile sınırlıdır" hükmünün, genel uygunluk bildirimi alınmaksızın hazırlanan kesin hesap kanunları hakkında da uygulanabileceği düşünülebilir.

Kanımızca Anayasanın 164'üncü maddesi uyarınca, Sayıştay'dan genel uygunluk bildirimi alınması kesin hesap kanunlarının hazırlanması için vazgeçilmez bir şarttır. Bu nedenle genel uygunluk bildirimi alınmaksızın kesin hesap kanunları, şekil noksanı ile ilgili 148'inci maddesindeki sınırlandırma dikkate alınmaksızın Anayasa Mahkemesince iptal olunabilmelidir.

Ancak kesin hesap kanunları hazırlanırken, genel uygunluk bildirimlerine uyulması zorunlu mudur?

Kanımızca kesin hesap kanunları hazırlanırken, uygunluk bildirimi alınması zorunlu olmasına rağmen, genel uygunluk bildirimlerine uyulması zorunluğu yoktur. Çünkü genel uygunluk bildirimi niteliği yönüyle bir danışma işlemidir ve bu danışma işlemi sonucunda karar mercii olan T.B.M.M.'nin uygunluk bildirimine uyma zorunluğu olmadığı düşünülebilir.

E- GENEL OLARAK İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME VE SAYIŞTAYDA İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME

1- Hukukun Kaynağı Olarak İctihat ve İctihatları Birleştirme

İctihat Arapça cehdetmek kelimesinden gelir. Sözlük anlamı ile cehdetmek, ele geçirilmesi zor olan bir şey için üstün gayret sarfetmek anlamına gelir.

Bir terim olarak ictihat, bir hukuk kaidesinin belli bir olaya uygulanmasıyla hukuksal bir sonuç çıkarılmasıdır. Hukuksal bir deyim olarak ise, bir sorunun çözüm tarzı hakkında mahkemelerce verilen kararları veya hukuk bilgilerince belirtilen düşünceleri ifade eder.⁽³⁾ Bu durumda ictihatlar yargısal ictihatlar ve bilimsel ictihatlar olmak üzere ikiye ayrılır.

Bilimsel ictihatlar doktrin veya öğreti olarak da adlandırılır. Bilimsel ictihatlar, hukuk bilginlerinin hukuki meseleler hakkındaki görüşlerini ifade eder. Bilimsel ictihatlar hakimi bağlamazlar. Ancak bilimsel ictihatlardan hakimler yararlanabilirler. Bilimsel ictihatların incelenmesi konumuzun dışında kalmaktadır.

Yargısal ictihatlar ihtilaflı hukuksal meseleler hakkında mahkemelelerin verdikleri kararları ifade eder. Yargısal ictihatlarla, yasalarda yer alan sabit kalıplar, somut hale getirilmektedir. Yargısal ictihatlar vasıtasıyla, yasaların müphem noktaların aydınlatmak ve yasaların boşluklarını doldurmak olanağı doğmaktadır.⁽⁴⁾ "Örneklerden alınan ders, kaidelerden daha değerlidir" biçimindeki özdeyiş bir bakıma yargısal ictihatların önemini de vurgulamaktadır.

Yargısal ictihat başlangıçta çekişme sözü edilen somut meseleyi ilgilendirir. Fakat benzer meselelerde dahi aynı çözüm yolunun izlenmesi sonucunda adeta bir mahkeme geleneği meydana gelir. Bu gelenek mahkemelerce tekrarlı tekrarlı zaman içinde kuvvetlenir ve bir hukuk kuralı halini alabilir.⁽⁵⁾

Yargısal ictihatların kaynak olma değeri bir hukuk sisteminden diğerine değişir. Angola-Amerikan hukuk sisteminde yargı ictihatları istikrar düşüncesiyle, kural olarak benzer olaylar için bağlayıcıdır. Kıta Avrupası'nda ise yargı ictihatları benzer olaylar için bağlayıcı sayılmazlar.⁽⁶⁾

(3) Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1977 Sf. 122

(4) Erdoğan Göger, Hukuk Başlangıcı Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, Sf. 7

(5) Necip Bilge, Sf. 122

(6) T. Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş 1970 Ankara Sevinç Matbaası, TODAİE Yayını, Sf. 130

Hukuk sistemimizde de Kıta Avrupası'nda olduğu gibi, kural olarak, gerek alt derece gerek üst derece mahkemelerinin içtihatları yardımcı hukuk kaynaklarıdır. Ancak yargısal içtihatların özel bir biçimi olan içtihatları birleştirme kararlarına bağlayıcılık gücü verilmiştir. İctihatları birleştirme kararlarına bağlayıcılık gücü tanındığında doğal olarak hukukun asli kaynakları arasında sayılmaları gerekir.

Yasa koyucunun yasaların her türlü olasılık ve ayrıntıları anımsayabilmesi belirli kurallara bağlayabilmesi, sosyal ilişkilerin her türlü görünüm ve gereksinimlerini tam ve mükemmel bir şekilde tanzim edilebilmesi, insan aklının her türlü olasılığı önceden düşünebilmesi, hukuksal ilişkilerin hepsini düzenleyebilmesi ve iktisadi gelişim ve değişimleri çok yakından izleyebilmesi, her gün ortaya çıkan yeni olaylar karşısında onları karşılayacak yeni yasaların oluşturulması olanaksızdır.⁽⁷⁾ Bu nedenle hakkında hüküm bulunmayan hallerde ve kuralların sosyal koşulların çok gerisinde olduğu hallerde hakime kanun koyucu gibi hareket etme yetkisi verilmiştir. Kuşkusuz böyle durumlarda yargısal içtihatların önemi bir kat daha artar.

Yurdumuzda yukarıda belirtildiği gibi yargısal içtihatlarla uymak zorunlu değildir. Ancak içtihatları birleştirme kararlarına yasalarla bağlayıcılık gücü tanınmıştır. İctihatları Birleştirme Kararlarına uyulmasının zorunlu olması sağlanarak, hem ilk derece hakimlerinin keyfi denebilecek tamamen kişisel karar vermelerine engel olunabilir hem de hukuki uygulamada birlik sağlanabilir. Hukuk düzeninde birliğin olmaması ise eşitlik ilkesine ters düştüğü için adalet duygusunu zedeler ve devlete karşı güveni temelden sarsar.⁽⁸⁾

Bununla beraber kuralları donduracağı için içtihatları birleştirme kurumunun yararlı olmadığını savunanlar da vardır.⁽⁹⁾

İctihatları birleştirme usulü ilkin Yargıtay için başlayarak, zamanla öteki üst yargı organlarına da yayılmıştır.⁽¹⁰⁾

(7) Recai G. OKANDAN, "Hakimin Vazı Kanun Rölü" Medeni Kanunun XV yıldönümü için Kenan Matbaası, İstanbul 1944 Sh. 114

(8) Necip Bilge, "Yargısal İctihatların Bağlayıcı Gücü ve İctihatları Birleştirme Kararları "Dr. Recai Seçkin'e Armağan" A. Ü. H. F. Yayını tarih Sf. 233. Aynı Görüşte Selahattin Sulhi Tekinay, Medeni Hukuka Giriş Dersleri, İ. Ü. H. F. Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1970, Sf. 78

(9) H. Tuncay, "Danıştay Yargılama Usulü", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, T. Tarih Kurumu Yayınevi 1968, Sf. 705

(10) T. Bekir Balta a.g.e. Sf. 131

Hukuk düzenlemelerinin en geniş alanının Mali hukukla ilgili olduğu düşünülürse hukuk birliğinin sağlanması ve yasalar önünde eşitlik ilkeleri açısından mali hukuk alanında içtihatları birleştirme kurumunun önemi takdir edilebilir.

Kamu maliyesinde, uyuşmazlıkların çözümü ve hukuka uygunluğun sağlanmasında en önemli kurumlarımızdan biri de Sayıştay olduğuna göre, Mali hukukun bir bölümüne Sayıştay İçtihatlarının yön vereceği kesindir. Bu yönüyle Sayıştay İçtihatları kamu maliyesinde duraksama duyulan konularda büyük bir boşluğu doldurmaktadır.

2- Tarihçe

İçtihatları birleştirme kurumu batı hukukunda görülmemektedir. Bu nedenle hukukumuzda özgü bir kurum olduğu söylenebilir.⁽¹¹⁾ Bizde ilkin Yargıtay uygulamasında ortaya çıkmıştır. İlk olarak 1926 yılında 834 sayılı Mahkemei Temyiz Teşkilatının Tevsiine dair kanun ile kabul edildi.⁽¹²⁾ Daha sonra Danıştay Kanununda, Askeri Yüksek Mahkemesi Kanununda ve Askeri Yargıtay Kanununda düzenlenmiştir.

b- Sayıştay'da İçtihatları Birleştirmenin Tarihçesi

aa- Cumhuriyet öncesi Sayıştay'da İçtihatları Birleştirme

30 Zilkade 1278 tarihli Divan-ı Muhasebat Nizamnamesinde içtihadı birleştirme hakkında hiç bir hüküm olmadığı görülmektedir. Divanı Muhasebatın Sureti Teşkil ve vezafine Dair Karamamede İçtihatları birleştirme görevi bulunmamaktaydı. Çünkü birbirine zıt ilamların bozulması için şurayı Devlete gidilebilmekteydi. Söz konusu Karamame'nin 50 nci maddesinde "Maliye Nazırı ve dairelerine ait mevattan dolayı Vukala-yı Devlet..... ilamların yek değerine mubayin bulunmasından dolayı nakzını lazım gördükleri ilamatın nakzolunmak üzere şurayı devlete havalesini talep ederler" hükmü bulunmaktadır. Bu madde hükmünden açıkça anlaşılacağı gibi hukuk birliğini sağlama konusunda asıl görev idarenin istemi üzerine Danıştay'ca gerçekleştirilmekteydi.

bb) Divanı Muhasebat Kanununda İçtihatları Birleştirme

Kanımızca içtihadları birleştirme müessesesi 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununda da düzenlenmiştir. Çünkü söz konusu kurumun varlığı

(11) Baki Kuru, İçtihatların Birleştirilmesi Yolu ile İlgili Bazı Sorunlar, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977 Sf. 13

(12) Baki Kuru, a.g.e. Sf. 15

ğından sözedebilmek için kanımızca adının açıkça konulması sonra içtihatları birleştirmenin en önemli özelliği olan "bağlayıcılığının" yasalarda açıkça gösterilmesi şarttır. 16.4.1934 tarih ve 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 26'ncı maddesinde "Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur ve kararlaştırmış bir içtihadın değişmesine lüzum görülür veya bu mahiyette bütün muamelelere sari olabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa mesele Umumi heyette müzakere olunur ve karara bağlanır." denilmektedir. Yasada sözü edilen "bütün muamelelere sari olabilme" ifadesi içtihadı birleştirmenin yasalar gibi bağlayıcı olduğu anlamını vermez. Kaldı ki aynı kanunun konuyla ilgili 58'inci maddesinde; birbirine aykırı kararlar, birinci başkanın içtihadın birleşmesi için umumi heyete vereceği düzenlenirken, diğer taraftan aynı maddenin devamında açıkça ilamlar umumi heyetçe muhakemenin iadesi sıfatıyla tetkik edilir ve hükme bağlanır denilmektedir. Bunun sonucunda verilen kararların daha önce verilen ilamları da etkileyeceği sonucuna varılmaktadır.

Hernekadar sözkonusu yasa "İçtihadın birleştirilmesi" deyimini kullanmış ise de konuyu düzenleyen aynı madde hükmünde kurumun niteliğini de açıkça belirtilmiştir. Yani değinilen istemin "yargılamanın iadesi" niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Oysa "Yargılamanın İadesi" yöntemi hukuksal açıdan bir "kanun yolu yöntemi" olup teknik anlamda içtihatların birleştirilmesi yönteminde olduğu gibi bir hukuk yaratma, kural koyma yöntemi değildir. Bir başka deyişle eski Divan-ı Muhasebat Kanununda "İçtihadın birleştirilmesi" ifadesi kullanılmasına rağmen bu teknik anlamda bir "İçtihatların birleştirilmesi" anlamında olmayıp bir kanun yolu yöntemidir. Ayrıca klasik anlamda "İçtihatların birleştirilme" yönteminde verilen kararların geçmişi değil geleceği kapsadığı ilkesi gözardı edilmemelidir.

Bununla beraber, Divan-ı Muhasebat Kanunundaki düzenleme biçiminin "İçtihadın birleştirilme" örneği olduğunu savunan bir görüş de vardır. (13)

cc) Sayıştay Kanununda İçtihatları Birleştirme

832 sayılı Yasanın 80'inci maddesi açıkça hem başlığında hem içeriğinde "İçtihadın birleşmesi" ifadesini kullanmış ise de bu hükümler aynı yasa "kanun yolları" ana başlığı altında düzenlenmiştir. Bu nedenle söz konusu kurum hakkında "Divan-ı Muhasebat Kanunu" için yaptığımız tartışma aynen 832 sayılı Sayıştay kanunu içinde geçerlidir. Ancak uygulama açısından şöyle bir fark olduğunu söyleyebiliriz. Eski yasa zamanında yargılamanın iadesi şeklindeki anlayış etkin iken, yeni düzenleniş biçiminden sonra Yargıtay ve Danıştay Yasalarında olduğu gibi "İçtihatları birleştirme" anlayışı etkinlik kazanmıştır.

(13) Mehmet Akif ERANIL, Sayıştay'ın Kazai Murakabesi 1949 sf. 65.

İçtihatları birleştirme kararları Sayıştay Genel Kurulunca karara bağlanır. Sayıştay Genel Kurulunun başka nitelikte olan kararları da bulunmaktadır. Örneğin Sayıştay Kanununun 19. maddesinde idari nitelikteki kararların birleştirilmesinden sözedilmektedir. Böyle bir ayırımın yapılması 832 sayılı Sayıştay Kanununun 80'inci maddesindeki düzenlemenin Sayıştay'ın yargısal nitelikli kararıyla ilgili olduğunu çağrıştırmaktadır.

Ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun bütünüyle yaptığı idari tasarruflar olduğu ve yönetsel kararlar verdiği de olur. Bu nedenle her Sayıştay Genel Kurul Kararı İçtihatları Birleştirme Kararı niteliğinde değildir. Sayıştay Cumhuriyetten bugüne değin 4850 adet genel kurul kararı vermiştir. Ancak bunlardan ne kadarının içtihatları birleştirme niteliğinde olduğu belirtilmemiştir.

Bu yazımızda genel olarak içtihatları birleştirme kurumu ayırıcı nitelikleriyle belirlenmeye çalışıldıktan sonra Sayıştay'daki uygulama biçimi anlatılmaya çalışılacaktır. Böylece adli ve idari yargı yerlerindeki içtihatları birleştirme anlayışıyla Sayıştay'daki içtihatları birleştirme anlayışı arasında bir değerlendirme yapmaya çalışılacaktır.

3- Çeşitli Yargı Kollarındaki İçtihatları Birleştirmenin Benzer Yanları :

Yukarıda özet olarak yargı kollarındaki içtihatları birleştirme kurumlarının incelenmesinden sonra aralarında benzer özellikler olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar :

- a) Belirli bir yargı kolunda hukuk birliğini ve yasalar önünde eşitlik ilkesini gerçekleştirmeyi amaçlamaları,
- b) Belirli bir yargı alanı olan yüksek mahkemeler tarafından verilmesi,
- c) Her Yüksek Mahkemenin İçtihatları Birleştirme Kararlarının kendi yargı alanı içinde bağlayıcı olması,
- d) İçtihatları birleştirme kararlarının geriye yürümezliği olarak belirtilebilir.

a) İçtihatları Birleştirme Kurumu Bir Yargı Düzeninde Hukuk Birliği-ni ve Yasalar Önünde Eşitlik İlkesini Gerçekleştirmeyi Amaçlar :

Sosyal açıdan adaletin en büyük gereklerinden birisi eşitliktir, yani belli olaylara belli hükümleri tek anlamlı olarak uygulanmasıdır. Aksi bir davranış doğrudan doğruya adalet duygusunu incitici ve yurttaşların devlete karşı güvenini azaltıcı ve yerine göre temelden sarsıcı bir etki doğurabilir.⁽¹⁴⁾ Diğer yandan yargılama kuvvetinin devletin egemenliği gibi bir olması zorunluluğu uygulamada da birliği gerektirir.⁽¹⁵⁾

(14) Necip Bilge, "Yargısal İçtihatların Bağlayıcı Gücü ve İçtihatları Birleştirme Kararları", Dr. Recai Seçkin'e Armağan, A.Ü.H.F. Yayını Sf. 255

(15) Faruk Erem, Ceza Hukuku, 2.B. Ajans Türk Matbaası Ankara, 1968, Sf.35

Hukuk birliğinin sağlanması için, bir yüksek mahkemenin içtihatları arasında uyumsuzluk çıktığında yeni bir içtihat verilir veya bir içtihat, içtihatları birleştirme kararıyla değiştirilir veya kaldırılır. İchtihatları birleştirmeden söz edebilmek için, ilkin bir yüksek yargı yerinin kararı olması, gerekir. Bir başka deyişle bir yargı yeri olmayan bir yüksek yargı yeri olmayan kuruluşun içtihatları birleştirme kararından söz edilemez.

Bu durum, 1943 tarihinde adalet yılı açış konuşmasında zamanın Yargıtay Başkanı Halil İbrahim Özyörük tarafından özetlenmiştir. "Yargıtay açısından şöylece Yüksek temyiz rolüne gelince Kanunun tatbiki işi belki teknik bakımdan kendisine terettüp etmeyebilir ise de; mahkemeler üzerinde yürütmeye mecbur olduğu kontrol kendisine çok önemli ödevler yüklemektedir. Bunlar başlıca iki nokta etrafında toplamak mümkündür".

1- Hukuk Yaratmak

2- İchtihat Birliğini Sağlamak.⁽¹⁶⁾

İchtihatları birleştirme kararları genellikle içtihat uyumsuzlukları durumlarında verilmektedir. İchtihatların değiştirilmesi veya kaldırılması biçimindeki uygulama hemen hemen hiç görülmemektedir. Bu nedenle Mecelle'nin 16. maddesinde düzenlenen içtihatların içtihatla nakzolunmayacağı hükmünün, içtihatları birleştirme alanında, zamanımızda da herhangi bir kural olmamasına rağmen devam etmekte olduğu söylenebilir.⁽¹⁷⁾

b) İchtihatları Birleştirme Kararları Belirli Bir Yargı Alanı Olan Yüksek Mahkemeler Tarafından Verilir :

Yukarıda da belirtildiği gibi, içtihatları birleştirme kararları yüksek mahkemeler tarafından verilebilir. Bir başka deyişle bir alt derece mahkemesi veya mahkeme olarak nitelendirilmeyen bir kuruluş içtihatları birleştirme kararı veremez. Ancak bu yüksek mahkemenin belirli bir yargı alanı olmalıdır. Bu nedenle belirli bir yargı alanı olmayan Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi gibi yüksek mahkemelerin içtihatları birleştirme işlevi olmamaktadır.

c) Her Yüksek Mahkemenin İchtihatları Birleştirme Kararları Kendi Yargı Alanı İçinde Bağlayıcıdır :

İlkin içtihatları birleştirme kararları dayanağını yasalarda bulur. Yasalar da içtihatları birleştirme kararlarının bağlayıcılığı ve etki alanı açıkça

(16) Halil İbrahim Özyörük "Yargıtay Başkanlarının Adalet Yılı Açış Konuşmaları" Yargıtay Yayını, Ankara 199, Sf. 15

(17) Coşkun Ucak, (İslam Hukukunun Temel Kaynaklarından İchtihat İchtihatla Nakz Edilemez" İmran Aketme Armağan A.Ü.H.F. yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1970 Sf.40

belirtilmiştir. Aynı ayrı yargı kollarına mahsup mahkemelerin içtihatları birleştirme kararları ancak kendi alanlarında etkili olup, diğer yargı kolları bakımından bağlayıcı sayılmaz. Zira böyle bir bağlayıcılık, bir yargı kolundaki mahkemelerin görev alanlarına, diğer yargı kollarındaki mahkemelerin taşmaları anlamına gelir ki böyle bir taşma Anayasa düzeniyle bağdaşmaz.⁽¹⁸⁾ Ancak böyle bir durumda çeşitli yüksek mahkemeler arasında içtihat uyumsuzlukları çıkması olasılığı karşısında hukuk birliği ilkesinin zede-lenebileceği düşünülebilir.

d) İctihatları Birleştirme Kararları Geriye Yürümez :

İctihatları birleştirme kararlarının geriye yürümemesi geçmiş etkilememeleri geleceğe yönelik olmalarını amaçlar. Bu sonuç söz konusu kurumun bir kanun yolu olmadığını ve her şeyden önce kural koyduğunu gösterir. Özellikle Danıştay içtihatları birleştirme kararlarının geri yürümeyeceğine ilişkin ilkeleri geliştirmiştir. Danıştay'ın bu tutumda kazanılmış hakları korumak düşüncesi de etkili olmaktadır.⁽¹⁹⁾

Daha önce belirttiğimiz gibi içtihatları birleştirme kararları verecek bir kurumun bir yüksek yargı organı olması, bununla da kalmayarak belirli bir yargı alanının bulunması gerekmektedir. Oysa değinilen bu konuların varlığı Sayıştay için öğretide tartışmalıdır. Bununla beraber Sayıştay'da bir içtihadı birleştirme kurumu vardır. Uygulamada da diğer Yüksek Yargı mercilerindeki İctihadı Birleştirme Kurumu gibi kabul edilmektedir. Sayıştay iç düzenlemeleriyle de bağlayıcılıkları sağlanmıştır.

4- İctihatları Birleştirme Kararlarını Verecek Organ :

Sayıştay'da içtihatları birleştirme kararları Sayıştay Genel Kurulu'nda alınır. Sayıştay Genel Kurulu Birinci Başkanın Başkanlığı altında daire başkanlarıyla üyelerden kurulur. Sayıştay savcısı, doğrudan doğruya veya Birinci Başkanın çağrısı üzerine oy hakkı olmamak şartıyla Genel Kurul'da bulunabilir.

Genel Kurul üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır; mevcudunun salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği halinde Birinci Başkanın bulunduğu taraf üstün sayılır. Sayıştay Genel Kurulunun içtihatları birleştirme kararları almak dışında da görevleri vardır. Sayıştay'da İctihatları Birleştirme Kararları alınırken Genel Kurul'da farklı bir çalışma usulü uygulanamaz.

(18) Necip Bilge, "Yargısal İctihatların Bağlayıcı Gücü", Sf. 259

(19) Yıldırım Uler, İdari yargıda iptal kararlarının sonuçları, Sevinç Matbaası, Ankara 1970 Sf. 22

a. İctihadın Birleştirilmesi Talebinin, Genel Kurula Getirilme Usulü :

832 sayılı Kanunun 80'inci maddesinde, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise, Birinci Başkanın bu ilamları içtihatların birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği ifade edilmiş, ancak içtihadın birleştirilmesi talebinin, Genel Kurula getirilmek üzere kimler tarafından Birinci Başkana iletileceği madde metninde belirtilmemiştir.

832 sayılı Kanunun 25'inci maddesinde, denetçilerin, anlam, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildirecekleri; 31'inci maddesinde de, bu Kanun gereğince yapılacak inceleme ve denetlemeler sırasında harcamaların ilişkin bulunduğu mevzuat yoruma müsait görüldüğü takdirde Sayıştay görüşü tespit edilmek üzere keyfiyetin Birinci Başkanlığa bildirileceği belirlenmek suretiyle denetçilere sözü edilen hallerde bildirme görevi verildiği halde, aynı Kanunun, idari nitelikteki kararların birleştirilmesine ilişkin 18'inci maddesi ile içtihadın birleştirilmesine ilişkin 80'inci maddesinde, 25 ve 31 inci maddelerde olduğu gibi herhangi bir açıklama yapılmamış, olayın Birinci Başkan tarafından Genel Kurula intikal ettirileceği belirtilmekle yetinilmiştir.

Dolayısıyla, içtihadın birleştirilmesine ilişkin bir konunun Birinci Başkanlığa kimin tarafından iletileceği önem taşımamakta; herhangi bir şekilde bilgilenmesi durumunda ilgili ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula gönderme yetkisi ve sorumluluğu bizzat Birinci Başkana ait bulunmaktadır. Kanunda Birinci Başkana bu konuda yardımcı olabilecek kişi, kurum veya birimler belirlenmiş değildir. Bu boşluğu kısmen doldurmak maksadıyla "Sayıştay Denetçi ve Raportörlerin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmelik" in 51'inci maddesi hükmü düzenlenmiş olup, bu maddenin (c) fıkrası hükmüyle, "Dairelerin idari nitelikli kararları ile Daireler ve Temyiz Kurulunca verilen ilamlarda içtihadın birleştirilmesini gerektiren konular var ise, bunları saptayarak Başkanlığa bildirmek" görevi Araştırma ve Tasnif Grubuna verilmiştir. Ancak bu hükmün bulunmuş olması, "İctihadın birleştirilmesi" talebinin, sadece anılan Grupça Başkanlığa iletileceği anlamını taşımamaktadır.

Bu itibarla, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamların birbirine aykırı olduğunun tesbiti halinde, içtihadın birleştirilmesi yönünde gelecek her türlü talebin Birinci Başkan tarafından değerlendirilip Genel Kurula intikal ettirilebileceği Sayıştay Genel Kurulunun 4832/1 sayılı belirlenmiştir.

b- İctihadları Birleştirme Halleri :

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun içtihadın birleştirilmesi başlığını taşıyan 80'inci maddesinin 1'inci fıkrasında "işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya temyiz kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise, Birinci Başkan, bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurul'a verir." denilmektedir. Sözü edilen maddedeki aynı konu hakkındaki kararlar arasında bir aykırılık içtihadları birleştirme konusu olmayıp bir kanun yolu konusudur. Bu durum Yargıtay İctihadları Birleştirme Kurumunda olduğu gibi "benzer olaylar arasında aykırılık" şeklinde yorumlamak gerekir. Nitekim uygulama bu doğrultudadır. Nitekim Sayıştay Genel Kurulu 2.2.1995 tarih ve 4832/1 sayılı kararıyla Sayıştay içtihadlarını birleştirme yönteminin bir kanun yolu olmadığını açıklığa kavuşturmuştur. Ancak eski kanun yolu uygulamasının izlerinin yasal düzenlemede yaşadığını da kabul etmek gerekir.

Sayıştay'da içtihadların birleştirilmesi için aranılan bir diğer şart da "işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetlerinin bir olmasıdır". Kanımızca bu hükümle işin özünü etkilemeyen belge eksikliği ile ilgili durumlar Sayıştay'daki içtihadları birleştirme işlemlerinden ayrı tutulmak istenmiştir. Ancak bu arada Yasada belirgin bir anlatım bozukluğu olduğunu vurgulamak gerekir. Yukarıda belirtilen nedenlerle,

Yasa metninden anlaşılacağı gibi,

- a) Temyiz Kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise;
- b) Dairelerce verilen ilamlar birbirine aykırı ise; içtihadları birleştirme yoluna gidebilir.

Bir üst derece karar mercii olması nedeniyle Temyiz Kurulu Kararlarının, bağlayıcılık değeri ve öneminin daha fazla olması gerekir. Bu nedenle Temyiz Kurulu Kararlarına, birer alt derece mahkemesi olan dairelerin uyması gerektiği ve sadece Temyiz Kurulu Kararları arasında içtihadları birleştirmenin mümkün olabileceği savunulabilir. Bununla beraber yasa daire kararları arasında uyumsuzluk olması halinde de içtihadların birleştirilmesi yoluna gidebileceğini düzenlemiştir. Ancak bugüne değin Temyiz Kurulu Kararlarında uyumsuzluk nedeniyle İctihadları Birleştirme yoluna gidilmemiştir.

Uygulamada daha çok daire kararları arasında uyumsuzluk söz konusu olduğunda içtihadları birleştirme yoluna gidilmektedir. Bu durum adli ve idari yargıdan farklılık göstermektedir. Sayıştay'da, dairelerin üzerinde Temyiz Kurulu olduğu için üst derece mahkemesi değildirler.

Daire kararları hakkında içtihadları birleştirme yoluna giderken, daire ilamlarının kesinleşmesi şartının aranıp aranmayacağı yasa açıklığa kavuşmamıştır. Sayıştay Genel Kurulu'nun 2547/1, 2654/2 ve 2663/3 sayılı kararları kesinleşme şartını aradığı halde, 5 Ekim 1970 gün ve 3466 sayılı

karar kesinleşme şartı aranmamaktadır. Daha sonra verilen 2.2.1995 tarih ve 4832/1 sayılı karar ile kesinleşme şartı aranmayacağı şeklinde bir ilke kararı alınmıştır.

Bir olasılıkta Temyiz Kurulu Kararları ile Daire Kararı arasında uyumsuzluk olmasıdır. Bir durumda kural olarak dairenin daha üst yargı mercii olan temyiz kurulu kararına uyması gerekir. Hatta adli ve idari yargı sisteminde olduğu gibi temyiz kurulu kararları için kanun yoluna başvurulabilmelidir. Ancak bu yöntemle kanun yoluna başvurulmamışsa ve kararlar kesinleşerek Daire ve Temyiz Kurulu arasında aynı konuda uygulama farklılığı çıkmışsa yine kamu düzeni düşüncesi ve hukuk birliğini sağlama amaçları açısından içtihatları birleştirme yoluna gidilmesi gerektiği kanısındayım. Ancak böylesi durumlarda nasıl davranıldığını gösteren örnek olaylara ve kararlara henüz rastlanılmamıştır. Yukarıda gün ve sayısı gösterilen Sayıştay içtihatlarına ilişkin ilke ve kararında dairelerce verilen ilamlar ile Temyiz kurulunca verilen kararlar arasında içtihadın belirlenmesi yoluna gidilemeyeceği bir esasa bağlanmıştır.

c- Sayıştay'da "İçtihatların birleştirilmesi" Kurumunun Hukuksal Niteliği:

Önceki tartışmalardan anlaşıldığı gibi Sayıştay'da içtihatları birleştirme kurumunun hukuksal niteliği tartışmalıdır.

Konunun incelenebilmesi için içtihadın birleştirilmesi ve kanun yolu müessesesini tanımlamak, birbirinden farklılıklarını ortaya koymak gerekmektedir.

Türk Hukuk lügatına göre kanun yolları "aza mercilerinin henüz katileşmemiş olan kararlarını tekrar tetkik ettirmek maksadıyla daha yüksek derecedeki mercilere sevk eden hukuki vasıtalar"dır."

Yine aynı sözlüğe göre;

İçtihadları birleştirme veya Tevhid-i İçtihat "Üst derece mahkemele-
rin iki dairesinin kararı veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede te-
zat ve mübayanet mevcut olması veya tekerrür etmiş bir içtihadın değiştiril-
mesine ihtiyaç görülmesi halinde mümasil hadiselerde tatbik edilmek ka-
nunların tefsirinin tazammum etmek üzere verilen karardır."⁽²⁰⁾

Her iki yol da sonuçta hukuk kuralının yanlış yorumlanarak farklı uy-
gulamasıyla doğan düzensizliği gidererek hukuk birliğini sağlamaya yöne-
lidir.

Kanun yolları kanunla sınırlı hallerde söz konusu olur. Bunlar itiraz,
istinaf, temyiz, karar düzeltmesi yollarıdır. Ayrıca olağanüstü bir kanun yo-
lu olarak yargılamanın iadesi yolu vardır. Öğretide ve mevzuatımızda bir-

(20) Türk Lügatı (Türk Hukuk Kurumu Yayını), Ankara 1944, Sf. 196

leştirme yolu kanun yolları gibi hukuk düzeninde birliği sağlamaya yönelik olmasına rağmen bir kanun yolu sayılmamıştır. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanununda içtihatları birleştirme müessesesinin, yasa sistematigi karşısında kanun yolları olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenleme biçiminin gerçekten yasa koyucu tarafından bilerek mi yapıldığı tartışılabilir. Konunun açıklığa kavuşturulması açısından yasanın gerekçesinde ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Gerekçede sadece "80 inci madde; aynı konuda birbirine aykırı ilâmları dolayısıyla yapılacak işlemi göstermektedir." denilmektedir. Görüldüğü gibi bu hüküm "Kanun Yolu" müessesesi ile "İçtihatları birleştirme müessesesi arasındaki müşterek bir amacı belirtmesine karşın nitelik farklılıkları hakkında hiçbir bilgi içermemektedir.

Sayıştay'da içtihatları birleştirme yönteminin; tarihi süreç içerisinde başlangıçta hukuk düzeninde yer almadığı, daha sonra adı "İçtihadın birleştirilmesi" olmasına karşın bir kanun yolu olarak işlev gördüğü, Daha sonraki aşamada ise, yasa sistematigi içindeki yeri, bağlayıcılığı ve hukuksal sonuçları açısından pek çok tartışma bulunmasına karşın bir "hukuk yaratma" biçiminde işlev kazandığı görülmektedir. Nitekim 4832/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı da bu durumu doğrulamaktadır.

Uygulamada Sayıştay'ın konuyu "bir içtihatları birleştirme" yaklaşımı içinde değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Ancak gerek yasanın sistematigi, gerek konuyu düzenleyen kuralların içeriği gerekse hukuksal sonuçları "kanun yolu" yaklaşımının izlerini taşımaktadır.

F- SAYIŞTAY GENEL KURULUNUN SEÇİM GÖREVLERİ

Sayıştay Kanununun verdiği yetkiye dayanarak, Genel Kurulun Sayıştay üyelerinin ön seçimi, Sayıştay Daire Başkanlarının seçimi, Temyiz Kurulu üyelerinin seçimi, Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunun bazı üyelerinin seçimi gibi görevleri de vardır.

Bunlardan başka Sayıştay Kanununun 89'uncu maddesinin verdiği yetkiye dayanarak "Çeşitli Kanunların Bakanlar Kurulu Kararına lüzum gösterdiği işlerden, Sayıştay hizmetleriyle ilgili olanlar, Sayıştay Genel Kurulunun idari işler niteliğindeki kararlarıyla yürütülür".

SONUÇ

Sayıştay Genel Kurulu Sayıştay'ın en yüksek karar merciidir. Çalışmalarında iç düzenlemelerle ilgili karar vermek ve hukuk düzeninde birliği sağlamak görevlerine ağırlık verilmiştir. Sayıştay yönetiminde demokratik katılımı sağlamak açısından hukuken idari nitelikte sayılan görevleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında seçim görevleri, çeşitli kanunların Bakanlar Kuruluna verdiği yetkilerin bağımsız bir kuruluş olarak Sayıştay hizmetleriyle ilgili alanda kullanılmasıdır.

Genel olarak bakıldığında Çağdaş Sayıştay'lılara göre Sayıştay'ın demokratik görevlerinin ihmal edildiği söylenebilir.

Sayıştay'ın demokratik görevi halkın siyasal iktidarı denetleyebilmesi için önemli ve objektif bilgilerle donatılmasının sağlanmasıdır. Bireylerin idarenin işleyişi konusunda kendi olanaklarıyla sağlayabildiği bilgiler eksik kalmaktadır. Tarafsız ve bağımsız birer kuruluş olarak Sayıştay, kalkınma planlarının uygulanmasında siyasal iktidarın başarı derecesini ve hükümet işlemlerinin etkenliğini halka sergileyebilmelidir. (20)

Diğer yandan yönetimin işleyişi hakkında halka bilgi vermek için, devlet yapısının bir bütün olarak ele alınması zorunluluğu vardır. Bu nedenle Sayıştay Denetim alanının devletin bütün gelir kaynaklarını, gider alanlarını ve varlıklarını kapsayacak biçimde yeniden düzenlenmesi gerekir.

Çağdaş denetim sadece sorun arayıp sorumlu bulmakla yetinmeyeceğinden idari reform önerileri de geliştirilmelidir. Bu nedenle mali nitelikteki konuların hazırlanmasında Sayıştay'ın katkısı olmalı, Sayıştay Genel Kurulu bu konuda görevler almalıdır.

Ayrıca parlamentonun bilgi edinme sürecinde Sayıştay'ın en tarafsız ve güvenilir bir kurum olacağı akıldan çıkarılmamalıdır. ◆

(20) İ.E.NEBENZAHI, "Etkinlik Denetimi ve Politikası" Çev. Hayri Kurtgözü, Mali Hukuk Dergisi, Yıl 6, Sayı 34, Sf. 23.