

SAYIŞTAY YARGICI NE YARGILAR? (*)

Danıştay, Maliye Bakanlığının istemi üzerine Sayıştay'ın bir kararı hakkında 9 Haziran günü bir karar aldı. Bu kararın konusu halef-selef saymanların dönemlerine ait gelirlerin tahsil edilebilmesi veya edilememesine ilişkindi. Ancak bu karar Sayıştay'da bu konuda tartışmaları durduracağına benzemiyor. Söz konusu Danıştay kararı zorunlu olmadığı halde daha önceki bir kararın yeniden tartışılmasından başka bir şey değildir. Bu kararlar **"Sayıştay, ilgili saymanların şahsi davranışları dışında, denetim için kendisine sunulan belgeler üzerinde yargı fonksiyonunu icra eder"** şeklinde bir prensip oluşturulmak istenmiştir.

Bu karardan önce **"Sayıştay saymanları değil hesapları yargılar"** şeklinde bir genel görüş vardı. Ancak bu kaynağını hukuktan almayan, kanun uygulayıcısı tarafından ele alınmadığı sürece kamu görevlilerine kolaylık sağlayan atasözü niteliğinde kısa bir deyimdi.

Aşağıda, Sayıştay yargıcının yargı yetkisi ile yukarıda yazılı Danıştay kararının bir irdelemesi yapılacaktır.

Sayıştay, yukarıda belirtilen deyimde açıklandığı üzere hesapları yargılar. Ancak bazılarının yukarıdaki deyimi yanlış yorumladıkları gibi değil **Deyimde ifade edilenin aksine belli bir kısıtlamayla Sayıştay saymanları da yargılar.**

Saymanlar tarafından verilen hesapların yargılanmasına ilişkin görev Sayıştay'a kanunlar tarafından verilmiştir. O halde **"Sayıştay hesapları yargılar"** deyimini iyi değerlendirmek gerekir.

Kimileri, temelsiz bir örnekmeden hareketle, idari yargı nasıl kendisine verilen mevzuata aykırı işlemleri iptal edebiliyor ya da düzenletebiliyorsa, Sayıştay'da kendisine sunulan hesapları düzeltebilir ve bilhassa mevzuata aykırı olduğunu tesbit ettiği işlemleri reddedebilir sanıyorlar. Hesaplar hukuki sonuçlar doğuran irade beyanı anlamında hukuki işlemler değildirler. 20 Haziran 1859 tarihli genel talimatnameye göre Sayıştay, yargısına sunulan hesapların genel sonucunu tesbit ettiği hata nedeniyle değiştiremez. Sayıştay'ın alacağı sonucu etkileyen böyle bir karar bu kararı esas alacak diğer dönemin hesabında etkiliyecekti.

Daha önce bahsedilen konularda değinildiği gibi Sayıştay, hesapları yargılıyor olarak kabul edilirse, sadece kendisine verilen ve genellikle mev-

(*) Sayıştay Uzman Denetçisi Erol Akbulut tarafından, Fransız Sayıştay'ı Üyesi M. Jacques MAGNET'nin 15.11.1989 tarihli bir yazısından derlenmiştir.

zuata uygun olan hesaplar hakkında karar alabilir. Gördüğü taktirde uygulanmış olmalarına rağmen hesaba dahil edilmeyen işlemleri hesaba dahil ettirebilirler. Bu işlemler sıkça kullanılan ancak nadiren işitilen teknik açıklamaya göre "hesap hattına giren" işlemlerdir. Dolayısıyla kendisine bildirilmeyen "hesap hattı dışındaki" işlemleri veya olayları Sayıştay bilemez.

Hesapların ifade ettiği işlemler hakkında Sayıştay sadece doğruluk ve hukukilik denetimi yapamaz. Ancak daha önce değinildiği üzere gene Sayıştay maddi veriler hakkında karar alır. Gerçekten sayıştay, işlemlerin miktar olarak tutarına ve gerçekleşme derecesine bakar. Fakat özellikle işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetler. Bu nedenle hesap denetleyen, durum tesbiti yapan kişiler olmalarına rağmen Sayıştay üyeleri yargıçtırlar. Hesaplar üzerinde görülen hatalar hukuki yollarla onanır. Bu onama saymanların kişisel para cezalarına çarptırılması ile olur. Bu ise deyim ile taban tabana zıttır. Buna göre Sayıştay saymanları yargılamaz. Bununla birlikte halen ve eskiden yürürlükte olan mevzuat hükümlerine uygun düşende budur.

Uzun zaman Sayıştay'ı düzenleyen 16 Eylül 1807 tarihli Kanunun 20 inci maddesinde, iki adet gözlem raporu düzenlenmesi öngörülüyordu. Bunlardan birincisi hesabı sunan saymanla ilgili yükümlülükler ve gerekli cezai müeyyidelerin yer alacağı rapordu. Gene 28 Eylül 1807 tarihli uygulama Kararnamesinin 24 üncü maddesinde hesapla ilgili tüm olumsuz hususların belirtilmesi ve bunlarla ilgili olarak hesabın nasıl düzeltilceğini değil, fakat saymanlara karşı, alınmayan gelirlerin toplanması, yersiz harcamaların tahsili ile ilgili olarak yargı yoluyla uygulattırılacak müeyyideleri önermesi isteniyordu.

Adı geçen Kanunun 13 üncü maddesine göre düzenlenen raporların incelenmesinden sonra Sayıştay saymanlar hakkında beraat, para cezası veya tazmin gibi kesin kararlar alır. İlk iki durumla ilgili olarak sorumluların görevleri nedeniyle rehin edilen malların üzerindeki ipoteğin silinmesi, itirazların kaldırılması ve ilgililerin sorumlu olmadıkları hakkında kararlar alır. Üçüncü durumda ise sorumluları Kanunda belirtilen süre içinde hazineye olan borçlarını ödemeye mecbur eder.

Kanunun 17 inci maddesinde ise bu şekilde saymanlarla ilgili olarak alınan kararların uygulanmasının zorunlu olacağı belirtilir. Bu durumda, nasıl oluyorda Sayıştay saymanları yargılamıyor?

Bu hükümlerin sonuçlarının saymanlara yönelik olacağını idare kendisi belirtmişti. 20 Haziran 1859 tarihli düzenlemenin 2248 inci maddesine göre Sayıştay kendisine sunulan hesapları düzeltemez. Ve ilave ediyordu : **"O, gelir tahsilatındaki noksanlıklar ve gider fazlalıkları nedeniyle oluşan hazine zararlarının derhal kapatılmasını saymanlara emreder"**. Adı geçen düzenlemenin bu hükmü yürürlüktedir ve ilgili prosedürü halen sürdürülmektedir.

16 Eylül 1807 tarihli ve 28 Eylül 1807 tarihli kararname 1967 ve 1968 yıllarında yürürlükten kaldırıldı, fakat yürürlükteki hükümler Sayıştay'ın saymanları yargıladığı hususunu şüphe ettirmeyecek açıklıkla belirtilmektedir.

4 Nisan 1941 tarihli Kanunun 4 üncü maddesi ile 10 Temmuz 1982 tarihli Kanunun 21 inci maddesinde bütün saymanların Sayıştay'ca yargılabilecekleri belirtilmektedir. Bu durumda Sayıştay'ın saymanları yargılamayacağına inandırmaya çalışmak dilbilgisi oyunlarından başka nedir?

23 Şubat 1963 tarihli Kanunun 60 ıncı maddesi bu sorumluluğu belirleme yetkisini kesin olarak hesap yargıcına vermektedir. Bu Kanuna göre bir gelirin olması gerektiği kadarıyla toplanmamasına, bir giderin fazla yapılmasına neden olanların sorumlulukları saymanın çalıştığı kurumun Bakanı, Maliye Bakanı veya Sayıştay tarafından tesbit edilir.

Eğer Sayıştay'ın var oluş nedeni hakkında yasal hükümler dışında genel bir araştırma yapılacak olursa görülecektir ki Sayıştay, saymanların sorumluluklarını tesbit için kurulmuştur. **Eğer Sayıştay, mali işlemlerin doğru uygulandığını yada uygulanmadığını, mevzuata uygun olduğunu veya olmadığını ilgilileri zorlayıcı bir müeyyide tesis etmeksizin sadece tesbit edip görüşünü bildirecek olsaydı, o zaman diğer hesap denetimi ile ilgili elemanlar bu iş için yeterli olacak Sayıştay'a gerek kalmıyacaktı.** Kanunla sınırları tesbit edilmiş idari sözleşmeleri denetlemekle görevli iç denetim elemanları kendi idarelerini istenilen seviyede denetleyemezler. Bu nedenle yapılan uygulamaları istenilen seviyede denetliyecek ve bir karara varacak bağımsız bir otoriteye ihtiyaç vardır. Yabancı ülkelerle bir karşılaştırma yapıldığında sonuç, bu hususu teyit eder mahiyettedir. Belçika, Luxembourg, İtalya, İspanya, Hollanda gibi ülke Sayıştay'larının yargısal fonksiyonları vardır. Saymanlar ve bazen diğer sorumlular bu ülke Sayıştay'ları karşısında sorumludurlar.

Almanya, Avusturya, Avrupa Topluluğunda ise denetim kuruluşları Sayıştay ünvanını taşımalarına rağmen yukarıdaki ülkelerin tersine yargısal fonksiyonları ve kamu görevlilerinin kamu hukukundan kaynaklanan sorumlulukları yoktur veya en azından bu husus çok net değildir. Nasıl oluyor da bu kadar açık, kesin hükümler karşısında hesap yargıcının saymanlar üzerindeki yargılama yetkisini içeren "deyim" böyle bir hüküm içerebiliyor ve yasal gerçekleri gaspedebiliyor? **Gasbedilen bu husus hesap yargıcının Maliye Bakanı'na tanınan yetkiyle sınırlandırılmış, saymanlar üzerindeki yargılama yetkisidir.**

Daha önce bahsedilen 23 Şubat 1963 tarihli Kanunun 60 ıncı maddesi saymanları bir gider mevzuata uygun ödenmediği, bir gelir tahsil edilmediği andan itibaren karine olarak sorumlu kabul ediyor. Fakat bu karine reddolunmaz değildir. Saymanlar sadece gelirlerin gereği gibi tahsil edilmediği, giderlerin mevzuata uygun olarak ödenmediği iddialarını ispat etmek duru-

munda değildirler. Fakat aynı şekilde, mevzuata aykırı bulunan işlemlerin sebeplerini Medeni Kanunun 1147 inci maddesinin "kendilerine yükletilemeyecek harici nedenler" şeklindeki hükmü uyarınca bu sorumluluklarından muaf olduklarını ispat etmek durumundadırlar. Yine gelir saymanlarının sorumlulukları ile ilgili 1 Ocak 1977 tarihli Kararnamede çok iyi ifade edildiği gibi gelir saymanları tahsil edilemez durumda olan gelirlerin çok cüzi olduklarının ve bunların tahsili için yapılan giderlerin daha fazla tuttuğunun kabulünü, gider saymanlarında mevzuata aykırı harcamaların mevzuata uygunluğunun kabulünü isteyebilirler. Nihayet diğer bütün durumlarda onları sorumluluktan kurtaracak zorlayıcı nedenlerin olduğunun kabul edilmesini isteyebilirler.

Gelirlerin cüziliğinin kabulü ve harcamaların mevzuata uygunluğunun kabulünün istenmesi durumlarında ilgili olaylar Sayıştay'ın yargısına sunulur. Zorlayıcı nedenlerin varlığının iddia edilmesi durumunda ise olayı Maliye Bakanlığı sonuçlandırır. Saymanların beraat istemleri aleyhine alınan kararlara karşı kanun yolları şüphesiz daima açıktır. Fakat hazine zararı hakkında alınacak kararlara karşı temyiz yoluna başvurmak mümkün değildir. İdare hukukunda veya Medeni Hukukta sorumluluk yüklemekle görevli hakim aynı zamanda söz konusu sorumlulukla ilgili muafiyet davalarına bakar. Kamu muhasebesinde ise hesap yargıcı sorumlunun sorumluluğuna neden olan zorlayıcı nedenlerin tesbit durumlarında yetkili değildir. Geçen yüzyıla hesap yargıcının olay yerinde yapılan bir soruşturma ile değilde sadece belge üzerinde yaptığı çalışmalarla karara vardığı gerekçesi ile hesap yargıcının yargı alanını kısıtlayan, zorlayıcı nedenleri oluşturan şartların tesbitinin Maliye Bakanlığı yetkisine verilmesi savunulur. Fakat artık raportörler gerekli tesbitleri yapabilmektedirler. Ne olursa olsun saymanlar üzerinde özel durumlarda karar yetkisi veren ve hesap yargıcını hesap denetimi konusunda kısıtlayan Maliye Bakanlığına verilen bu imtiyaz açıkca bir abartmadır.

Hukuki durum böyle iken Danıştay hangi düşünceyle hesap yargıcının yargı alanını kısıtlayan kararı alabilir?

Kararın kısılalığı bu güç çalışmayı gerekli kıldı. Laffiere'in İdari Yargı ve Dava Yolları adlı meşhur eserinin ilk bölümünde ki Sayıştay'la ilgili incelemeleri şu şekildedir. Saymanlara karşı Sayıştay gerçek bir yargı işlemi görür; fakat saymanları yargılama yetkisi olan, ihtilas ve hatalı işlemleri nedeniyle onları cezalandırabilen eski Sayıştay'ın tersine şimdiki Sayıştay, saymanları değil sadece onların hesaplarını ve parasal işlevlerini yargılar. Sadece bazı hususlarla ilgilidir. Saymanın parasal cezalandırılması ile sayman hesabının yargılanması arasındaki zaruri ilişki yerleşmiş düşüncenin aksine şu şekilde vurgulanmıştır. "Saymanın kişiliğine karşı bir sınırlandırma varsada, hesap işlemleri ve bu işlemlerden kaynaklanabilecek vecibelere karşı sorumluluk tamdır". Yazarın belirtmeye çalıştığı bu husus kesin olarak yürürlükteki 16 Eylül 1807 tarihli Kanuna uygundur. Ancak deva-

mında yapılan açıklamalar, maalesef Maliye Bakanlığı'na tanınmış ibra yetkisi ile ilgili olarak daha önce belirtilen hususlara bütünüyle uymamaktadır. Saymanlar ve bunların hazineye karşı olan parasal sorumlulukları konularında Sayıştay'ın yargı yetkisi sınırsız değildir denilmekte devamında ise "Daha önce belirttiğimiz gibi, Sayıştay, saymanlardan ziyade hesapları yargılar". Daha sonraki açıklamalarda gene "Sayıştay'ın hesaplar üzerindeki yargısal denetim yetkisi tamdır ancak, saymanların yönetsel işlevleri ve maruz kalabilecekleri kişisel nihai çözüme kavuşturulmasını Sayıştay sağlamaz. Zira saymanlar Maliye Bakanlığına bağlıdır" denilmektedir. Birbirini izleyen bu cümlelerde sapmalar görülmektedir. Sayıştay'ın saymanlar üzerindeki yargı yetkisinin sınırsız olmadığı açıktır. Maliye Bakanına verilen yetkiyle sınırlandırılmış bu yargı yetkisi kriteri maddi belgelerden kaynaklanmaktadır. Bu belgeler üzerinde Sayıştay'ın yargı yetkisi tamdır. Sayman hesabın idarecisi olarak ve maruz kalabileceği diğer sorumluluklardan dolayı sadece Bakana karşı sorumludur. Oysa daha önce görüldü, hesapla ilgili belgeler ancak işlemler gerçekleştirildikten sonra görülebilir. Fakat Sayıştay sadece madde belgeleri ve bu belgelerin içeriklerini kontrol etmez, onların hukuka uygunluklarını ve bilhassa 16 Eylül 1807 günlü Kanun ile 28 Eylül 1807 günlü Kararname'de belirtildiği üzere saymanların parasal vecibeleri ve yaptıkları işlemlerin doğruluğu konularınıda inceler. Maliye Bakanına verilen yetkiyle Sayıştayın yargı yetkisinin sınırlı olduğu kesindir. Fakat bundan sınırlayıcı yetkinin Sayıştay'a devredilemez sonucu çıkartılmaz.

Elbette bu çekilişlerden İdare Hukukunun ünlü öncüsünü sorumsuz tutmak mümkün değildir. Hesabın bünyesine giren işlemler yerine bunu kısaltarak maddi deliller veya sadece deliller demek işin amacına daha uygun düşerdi. Saymanın yönetim fonksiyonuna gelince, saymanın dikkatsizliği sonucu elde edilemeyen gelirler veya mevzuata aykırı ödemeler Sayıştay'ın yargı alanı dahilinde olan işlemlerdir. Bu husus saymanın sorumluluğunun yargı yolu ile tesbit edilmesi için yeterli bir nedendir. Bakan bu sorumluluğu tesbit açısından Sayıştay kadar uzman değildir. Ancak Bakan saymanı sorumluluktan kurtarabilecek olan zorlayıcı nedenlerin şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğini saptayabilir.

Laffiere'in eserinin birkaç sahifesinde görülen bu çelişki ile ilgili olarak sessiz kalındığı için karşıt düşünceler yoktur. Bu nedenle saymanların sorumluluklarının görev alanları ayrı iki otorite tarafından tesbit edileceği prensibi kabul gördü. Bir tarafta sadece belirtilen hususlarda yargılama yetkisi bulunan Sayıştay, diğer taraftan saymanın parasal sorumluluğu konusunda yetkili Maliye Bakanı. Nihayet bu konu Sayıştay'ın sadece hesabın bünyesine giren ancak Maliye Bakanına tanınan yetki dışında kalan hususları yargılayacağı şeklinde belirlendi. Ancak bu Sayıştay'ın hesabı yargılayacağı anlamında değildir.

Sonraki yapıtlarda hesap yargıcının yargı alanına ilişkin Laffiere'in baş yapıtındaki eksiklik düzeltilmedi. Sadece Sayıştay ve Maliye Bakanı arasındaki yetki sınırlandırılmasına ilişkin olan ancak farklı anlamlara gelebilen hususun varlığı belirtildi. **Sadece bu husus "Sayıştay saymanı değil hesabı yargılar" şeklinde sistematize edilerek basitleştirildi.** Bütün bu açıklamalar bizi bu Sayıştay saymanların kişisel sorumlulukları dışında sadece kendisine sunulan hesapla ilgili belgeler hakkında karar tesis edebilecektir.

Sayıştaya saymanlar üzerinde yargı yetkisi tanımayan bu formül doğrumu ? İçtihat hükümleri hatırlanmaksızın gerçeğe uymayan nadirde olsa aksaklıkları görülen bu husus bir asır sonra uygulamadaki kanunla uygunluğu sağlamak bakımından yeniden gözden geçirildi, yorumlar yapıldı.

- **Halen yürürlükte bulunan ilgili kanun çerçevesinde "Sayıştay hesabın bünyesine giren işlemleri yargılar" hükmüne hiçbir zaman itiraz edilmedi.** Bu husus belkide "hesapların maddi belgeleri" kelimeleri ile açıklamak istendi. Fakat bu niteleme hesap yargıcının esas işlevi olan, hukuki denetimden işlemleri çıkartmaya benzer bir hata idi.

- Hesapların yargılanması işlevi, Bakana tanınan ibra yetkisi dışında, saymanların mali işlemlerinin ister istemez iyi yada kötü yürütüldüğü hususlarında bünyesine almaktadır. Ancak saymanların kişisel davranışlarının incelenmesini hesap yargıcının yetkisinden çıkarılan şimdiki formül eski formüle uygun hale getiriliyor. Hesap yargıcının yetkisinden çıkarılan bu hususuiyi iyi incelemek gerekir. Bu yetki kısıtlaması sadece saymanların kişisel davranışları ile ilgili değildir. Genellikle onları sorumluluktan kurtarabilecek hesabın bünyesinde görülmeyen tüm harici şartlarda bu yetki kısıtlamasına dahildir.

Sayıştay, geçen yüzyılda verdiği bir karar nedeniyle hesap yargıcının görevini "kendisine hesap veren saymanın durumunu tespit etmek ve sorumluluğunu değerlendirmekten ibarettir" şeklinde ifade etmişti. Gözlenirse, Bakana verilen yetki hariç tutulmak kaydıyla Sayıştay'ın değinilen kararında belirttiği husus doğru olmaktadır. Eğer daha iyi ifade ettiği umulursa ve gerekirse "Sayıştay hesapları ve (veya / ve böylece) saymanları yargılar" şeklindeki formülü klasik formül yerine ikame etmek daha uygun olacaktır.