

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No:1967/13

Karar No:1969/5

Karar tarihi:14, 15, 16 Ocak 1969

Resmi Gazete tarih/sayı:14.4.1970/13471

İtiraz eden: Danıştay Dâva Daireleri Kurulu

İtirazın konusu : 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasında yer alan (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz.) hükmünün, Anayasa'nın 7, maddesi, 8. maddesinin ikinci, 31. maddesinin son fıkraları ile 114., 127., 140. maddelerinin benimsedikleri esaslara aykırı olduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesi isteminden ibarettir.

OLAY :

Bir hastanenin döner sermaye sorumlu saymam tarafından, saymanlığının 1960 yılı idare hesabının Sayıştay'ca incelenmesi sonunda verilen ve bir harcamanın kendisi ile hastane baştabibine ödettirilmesine ilişkin bulunan ilâmın kaldırılması isteği ile Maliye Bakanlığı aleyhine açılan dâvanın, Danıştay Dâva Daireleri Kurulunca incelenmesi sırasında, dâva sebebiyle uygulanacak 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasında yer alan, "Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" hükmünün, Anayasa'ya aykırı görülmesi üzerine bu konuda Anayasa Mahkemesince bir karar verilinceye kadar dâvanın geri bırakılmasına ve dosya muhtevasının tasdikli suretlerinin Anayasa Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir.

METİNLER :

1- 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesi şöyledir:

(Madde 45- Sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştay'ca kesin hükme bağlananları sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorludurlar.

Sayıştay'ca haklarında verilen kesin hükümler sorumlulara ve ayrıca gerekli kovuşturma yapılmak üzere Maliye Bakanlığına 63 madde uyarınca tebliğ edilir.

Malın ödettirilmesi, yok olma tarihindeki rayiç bedel üzerinden, bu tarih belli değilse malın satın alındığı tarih ile kaybolmanın tespit edildiği tarih arasındaki en yüksek rayice göre bulunacak bedel üzerinden olur. Devlet mallarının hasara uğratılması halinde uygulanacak genel hükümler saklıdır.

Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz."

Bu maddenin sadece son fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmektedir.

2- Danıştay Dâva Daireleri Kurulunca, itirazın dayandırıldığı Anayasa hükümleri de şunlardır;

"Madde 7- Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır."

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

"Madde 8- Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz.

Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır."

"Madde 31-

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınmaz."

"Madde 114- İdarenin hiç bir eylem ve işlemi, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

....."

"Madde 127- 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 kanunlarda verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

....."

"Madde 140- Danıştay, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir.

Danıştay, idarî uyuşmazlıktan ve dâvaları görmek ve çözümlenmek. Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesinin, İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 4/5/1967 gününde yaptığı ve Başkan İbrahim Senil, Başkan Vekili Lutfi Ömerbaş, Üye İhsan Keçecioglu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Fazıl Ulu-ocak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit Zarbun ve Muhittin Gürün'ün katıldığı ilk inceleme toplantısında,

1- Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun, Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasının iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmağa yetkili bulunduğu, Celâlettin Kuralmen, Halit Zarbun ve Muhittin Gürün'ün karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile,

2- İşin esasının incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

Dosyadaki kâğıtlardan açıkça anlaşıldığına göre, Sayıştay ilâmının iptali isteği ile Danıştay'a iptal dâvası açılmış ve dâva dosyası da gerekli karar verilmek, üzere Dâva Daireleri Kurulu önüne gelmiş bulunmaktadır. Usulü dairesinde Danıştay'a açılmış ve ilgili kurulca da görülmesine başlanmış bulunan bu dâvanın yetki dışı olduğu öne sürülerek yok sayılması mümkün değildir. Zira yetki sorunu da dâvanın görülmesine başlandıktan sonra mahkemece ele alınarak çözümlenecek konulardan birisini teşkil eder.

Bu duruma göre Kurulun dâvaya bakıp karar vermesi gerekmektedir. Halbuki 2/2/1967 günlü ve 832 sayılı Kanunun 45. maddesinin son fıkrasında ise (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz.) denildiğinden Dâva Daireleri Kurulu bu hükmü uygulamak suretiyle dâvayı sonuçlandırmak durumundadır.

Anayasa'nın 151. maddesinde "Bir dâvaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanunun hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse (.....) Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar dâvayı geri bırakır." hükmü bulunmakta ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanunun 27. maddesi de aynı hükmü tekrarlamaktadır.

Bu açık hükümler karşısında, bakmakta olduğu dâvada uygulayacağı söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun, Anayasa Mahkemesine başvurmağa yetkili bulunduğu, kuşkuya yer vermeyecek açıklıktadır.

Adlan yukarıdaki kararın 1. No. lu bendinde yazılı üyeler bu görüşe katılmamışlardır.

ANAYASA MAHKEMESİNİN SÖZLÜ AÇIKLAMA KONUSUNDAKİ YETKİSİ :

Sayıştay Başkanlığının 20/11/1967 günlü ve 559063/2875 sayılı yazısıyle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı iddiasına dayanan itirazın incelenmesinde, Sayıştay görüşünün açıklanması için dinlenmelerinin istenmesi üzerine Mahkemenin 5/12/1967 gününde yaptığı ve Başkan İbrahim Senil, Başkan Vekili Lütfü Ömerbaş, Üye İhsan Keçecioglu, Salim Başol, Feyzullan Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoglu, Sait Koçak, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit Zarbun ve Muhittin Gürün'ün katıldığı toplantıda,

1- Dâvada, Sayıştay'ın 44 sayılı Kanunun 29. maddesinde belirtilen ilgililerden bulunduğuna,

2- 44 sayılı Kanunun 30. maddesi uyarınca 12/12/1967 Sah günü saat 10. da sözlü açıklamasını yapmak üzere Mahkememizde bulunması İçin Sayıştay Başkanlığına tebligat yapılmasına,

1 numaralı bentte İhsan Ecemiş'in, 2 numaralı bentte de İhsan Ecemiş ve Recai Seçkin'in karşı oyları ile oyçokluğu ile karar verilmiştir .

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanunun, 29. maddesinin birinci fıkrasında :

(Anayasa Mahkemesi, 20. maddenin 1, 2, ve 6. bentlerinde bahis konusu işlere, dosya üzerinde inceleme yapmak suretiyle bakar; gerekli gördüğü hallerde, sözlü açıklamalarını dinlemek üzere, ilgilileri çağırır.) denilmektedir. Burada sözü geçen 20. maddenin 1 sayılı bendinde iptal dâvaları, 2 sayılı bendinde mahkemelerce yapılacak Anayasa'ya aykırılık itirazları, 6 sayılı bendinde yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin itirazlar söz konusu olduğuna ve bu itiraz da Danıştay Dâva Daireleri Kurulunca yapılmış bulunduğuna göre olayda sözü geçen 29. maddenin uygulama yeri vardır.

29. madde. Anayasa Mahkemesinin incelemelerinin dosya üzerinde yapılması kuralım koymakla birlikte Mahkemece gerekli görülmesi halinde ilgilileri çağırıp dinleme yetkisini de vermektedir. Maddede, dinlenebilecek olanlar, (davacılar) veya (tarafklar) gibi belli biçimde sıyrılandırılmayarak genel nitelikte olan (ilgililer) deyimiyile gösterilmiş bulunduğuna ve maddenin amacı da, konunun çözümüne yarayacak bütün bilgi ve belgelerden yararlanılmasını sağlamak olduğuna göre, Anayasa Mahkemesinin konu ile (ilgili) görerek bilgisine başvurulmasında, sorunun aydınlanması bakımından yarar umduğu herkesi sözlü açıklama yaptırmak üzere davet etmeye yetkisi olduğunu kabul etmek gerekir.

832 sayılı Kanununun 45. maddesinin, Anayasa'ya aykırı olduğu öne sürülen son fıkrası hükmünün, Sayıştay'ın görev alanını yakından ilgilendirmekte olması gözönüne getirilirse bu hükmün Anayasa ilkeleri karşısında durumu hakkında sözü geçen kurumun düşüncesinin Anayasa Mahkemesince öğrenilmesinin, meselenin çözümü bakımından yararlı olacağı şüphesizdir.

İhsan Ecemiş, Sayıştay'ın, 44 sayılı Kanunun 29. maddesinde yazılı "ilgililer" den sayılamayacağı ve sözlü açıklama için çağırılmasına lüzum bulunmadığı, Recai Seçkin ise sözlü açıklama için çağırılmasının gerekli olmadığı görüşünde bulunmuşlardır.

SÖZLÜ AÇIKLAMA ÖZETİ:

Anayasa Mahkemesinin 12/12/1967 günündeki toplantısında Sayıştay Başkanının yaptığı sözlü açıklamanın özeti:

(832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hükmü, Anayasa'nın 114. ve 140. maddelerinde yer alan ilkelere aykırı değildir.

Zira bu hüküm, bir idarî İşlemin yargı organı önüne götürülmesini, özel bir kanun hükmü ile önler nitelikte olmayıp Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar" ibaresinin, tatbikat kanununda tatbikatçılara yol göstermek, ikaz etmek ve bir manada tavzih etmek için tekrarı mahiyetindedir. Bu bakımdan, 45. maddenin son fıkrası tedvin edilmemiş olsa dahi, Sayıştay ilâmları hakkında Danıştay'a müracaat edilmesi mümkün değildi. Çünkü bu bir Anayasa istisnası olarak hükmünü Anayasa'da bulmuş ve tatbikat kanununda da bir tekrar mahiyetinde yer almıştır. Bu itibarla 45. madde hükmünün, ihdası inşaî niteliği yoktur.

Bu sebeple Sayıştay ilâmlarının Danıştay'a götürülemeyeceğine ilişkin Anayasa kuralının bir tekrarından ibaret bulunan hükmün Anayasa'nın 114. ve 340. maddelerine aykırılığı söz konusu değildir.

Anayasa'nın 127. maddesi ile Sayıştay ilâmları hakkında kullanılmış bulunan "kesin hüküm" teriminin haklarında temyiz yoluna başvurulabilecek olan idarî yargı mercilerinin kararları için, Danıştay Kanununun 31. maddesinde kullanılmış bulunan "kesin olarak verilmiş olan ve üst idarî yargı mercii bulunmayan yargı kararları" tanımlaması ile benzer nitelikte tutulması mümkün değildir. Zira Sayıştay, idarî ihtilâfları çözümleyen bir idarî yargı mercii değildir, öte yandan, Sayıştay ilâmlarının kesinleşmesi, özel kanuna değil (ki 31. maddede özel kanun şartı var), Anayasa'nın 127. maddesindeki sarahate dayanır. Filhakika Sayıştay Kanununun derecata ve kesinleşmeye müteallik hükümleri ihdası değildir. Anayasa'dan doğan, kaynağı Anayasa'nın 127. maddesinden alan hükümlerdir. Sonuç olarak, Danıştay Kanununun 31. maddesinde kast edilen "idarî yargı mercilerinin özel kanunlarına göre kesin olarak verdikleri kararlar" yani kısaca "nihaî kararlar" ile kesinleşmiş Sayıştay ilâmları arasında bir münasebet yoktur.

Bir idare hukuku kitabında "kesin hüküm" şu yolda tarif edilmektedir. "Bir kazai tasarruf, itiraz ve müracaat yollarından geçerek veya müracaat ve itiraz müddetleri sona ererek kesinleştikten sonra artık değişmez bir mahiyet alır. Hiçbir merci ve kuvvet onu değiştiremez. İşte kazaî tasarrufun, değişmezlik kuvvet ve mahiyetine kaziyetî muhkeme veya kesin hüküm denir."

Anayasa vazı da "kesin" tâbirini, aynı veya gayrı bir mercide, yeniden inceleme konusu yapılmamasını istediği hallerde kullanmıştır. Anayasa'mızın dört maddesinde (75., 127., 142. ve 152. maddeler) görülen "kesin" terimleri hep bu manada kullanılmıştır. 127. maddedeki ibarenin diğerlerinden farklı olarak, bu anlam dışında kavranmasını haklı gösterecek bir hukukî sebep bulunamaz.

Görülüyor ki kesin hüküm ile kaziyê muhkeme eş anlamdadır. Yalnız yasama ve yürütme organlarına karşı muteber fakat yargı organına karşı gayrimuteber bir kaziyê muhkeme anlayışı savunulamaz. Kaziyê mahkemenin farık vasfı mutlak oluşudur. Bu sonuca göre, Sayıştay belli bir alanda, kesin hüküm vermeye, yani kaziyê muhkeme neticesini hasil edecek kazaî kararlar ittihazına yetkili kılınmış bir Anayasa organıdır.

Bir başka görüşle Sayıştay, idarî uyuşmazlık ve dâvaları karara bağlayan bir idare mahkemesi değil, "sorumlu" tabir edilen memurların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlayan nevi şahsına münhasır bir Anayasa organıdır.

Kesinleşmiş Sayıştay ilâmları hakkında Anayasa'nın 146. maddesinin uygulanması bu bakımdan da mümkün değildir. Zira Anayasa'nın 146. maddesi Danıştay'a, idarî uyuşmazlık ve dâvaların halli görev ve yetkisini vermiştir. Sayıştay ilâmları ise böyle bir ihtilâf üzerine müesses değildir.

Konu ile ilgili diğer bir düşünce de, Anayasa'nın 127. maddesindeki kesin hükme bağlamak görev ve yetkisinin, hesap ve işlemlere müteveccih olup sorumluların sübjektif mesuliyetlerini kapsamadığıdır.

Devlet memurları, görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü, Borçlar Kanununun haksız fiil esaslarına göre adli mahkemelerden alınacak karara müsteniden mesul olurlar. Asıl olan sübjektif sorumluluktur, hükme yetkili merci de adliye mahkemeleridir.

Fakat Anayasa'mız muhasip gelir ve gider tahakkuk memuru, ikinci derece ita amiri durumundaki memurların vazifelerinden mütevellit mali mesuliyetlerini hükme bağlama yetkisini adli kazadan ayırıp, bir özel kuruluşa (Sayıştay'a) verirken, genel olarak memurlar hakkında uygulanan sübjektif sorumluluk prensibini terk etmiş, mesuliyet hukukumuzda dahil diğer bir prensibi, objektif sorumluluk prensibini kabul etmiştir. Objektif mesuliyet, kusuru, şart olarak aramaz. Zarar ve fiil arasındaki illiyet rabitasını tazmin için kâfi görür.

Devlet fonlarına tasarruf eden memurlar, Anayasa'mızın deyimi ile, bidayeten sorumlu addedilirler. Zimmetdar olmak bu memur zümresi için asıldır. Bunlar, zimmetlerine verilen, kendilerine tevdi edilen Devlet fonları miktarınca önceden zimmetdardırlar, devre sonunda verecekleri zamanı idare hesabının incelenmesinde her işlemin mevzuata uygunluğunu isbat ve beraatine yarayacak belgeleri ibraz ile mükelleftirler.

Yargılama sonunda, işlemlerin tüm olarak mevzuata, kayıt ve belgelerine uygun olduğu sübut bulursa, verilen hüküm, aynı zamanda sorumlu memurun beraatini ifade eder, fakat bir veya bir kaç işlemin mevzuata uygun bulunmadığı, tevsik edilemediği sonucuna varılırsa, sorumlunun, bidayette, tume taallûk eden zimmeti, o işlemlere tekabül eden meblağ miktarınca devam eder.

Binnetice, Sayıştay, hesabı yargılarken sübjektif sorumluluğu ve derecesini ve tazminat miktarını tespiti yetkili değildir, şeklinde bir görüşe yer yoktur, çünkü konunun sübjektif mesuliyet ile alâkası yoktur, kabule şayan görülmemiş işlemler hakkındaki tespit, aynı zamanda sorumlunun Hazineye ödemekle mükellef olduğu meblağı ifade eder.

Bizim Anayasa'mız malî konularda gerçekçi çözümleri benimsemiş, gerektiğinde ilkelerden ayrılıp istisnalara yönelmiş, sistematığın cazibesine direnebilmiş bir anayasa'dır. Anayasa'da bunun misalleri vardır. Meselâ, bütçe de bir kanundur. Fakat teklifi, müzakere edecek komisyonların kuruluşu. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundaki müzakere sıraları meclislerin genel kurullarının bütçe müzakerelerinde tabi buldukları sınırlamalar, Cumhurbaşkanının yetkisi, diğer kanunlardan tamamen değişik nitelikte usul ve esaslara bağlanmış bulunmaktadır. Bunlar Anayasa

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

koyucusunun, kanun yapma ilkelerine bütçe konusunda kabul ettiği istisnalardır. Bu önemli ve olağanüstü nitelikteki istisnaların gerekçesi, malî hadisenin Devlet ve Millet hayatındaki önemi ve bu önemiyle orantılı olarak alınması gerekli tedbirler olarak ifade edilebilir.

Ne var ki, bütçenin kanunlaşması ile malî hadise bitmemekte, bir anlamda başlamaktadır. Parlamento, Bütçe Kanunu ile yürütme organına tanıdığı malî mezuniyetin, gereğince kullanılıp kullanılmadığını denetliyecektir. Bu denetimi, bir mütehassıs ve bütün organlara, makam ve mercilere karşı bağımsız bir teşkilât yapacaktır. Bu teşkilât Sayıştay'dır.

Sayıştay denetiminin bir yönü de saymanların hesaplarını ve aynı zamanda tespit edilecek fon noksanlarını Hazine alacağı olarak kesin hükme bağlamaktır.

İstisnaların kaide haline geldiği bir alanda, maliye ve bütçe bahsinde, denetim organının yetkileri de elbette ki özellik gösterecektir. Bu itibarla Sayıştay'a Anayasa ile tanınan yargı yetkisinin kaziyel muhkeme tesis edecek ölçüde tam ve kâmil olmasını tabii karşılamak gerekir.

Bu türlü bir çözüm, üçlü kaza sistemi dışında, kanunla bir dördüncüyü kurmak anlamına gelmez. Çünkü, Sayıştay'ın varlığı ve yetkileri kanuna değil, Anayasa'ya dayanır. Sayıştay, genel yetkileri bir üst derece mahkemesi değil, sadece Sayıştay'dır. Fakat Millet parasının denetiminde etkili olması için, Anayasa vazı tarafından, yargı yetkisi ile teçhiz edilmiştir. Bu tam bir Anayasa istisnasıdır.

Üçlü kaza sistemi dışında ve bu husus Anayasa'mızın yargı bölümü dışında bağımsız, egemen fakat özel yetkili yargı merciinin ihtilafsız misâli Yüksek Seçim Kuruludur. Danıştay'ımız da Yüksek Seçim Kurulunu adli, idarî ve askerî kaza dışında kurulmuş bir yargı merci olarak kabul etmekte, kararlarının başka hiç bir yargı yerinin denetimine tabi tutulamıyacağı sonucuna varmaktadır.

Anayasa'nın 75. maddesine göre Yüksek Seçim Kurulu (kesin karara bağlar), 127. maddesine göre de Sayıştay (kesin hükme) bağlar.

Anayasa vazının iradesine atfedilmek istenen fark nerededir ki, Yüksek Seçim Kurulu kararları Danıştay tarafından incelenmezken, Sayıştay'ın kesin ilâmlarının incelenmesini gerektirsin. Anayasa açısından böyle bir fark mevcut değildir.

Anayasa'ya aykırılığı iddia edilen 45. maddenin son fıkrası tedvin edilmemiş olsaydı, Sayıştay ilâmları gene Sayıştay bünyesinde kesinleşecekti. Tıpkı Yüksek Seçim Kurulu kararlarında olduğu gibi, Bu fıkra tatbikatçıları ikaz içindir, faidei zaidedir veya haşıvdır. Fakat her halde Anayasa'ya aykırı değildir. Çünkü Anayasa'nın 127. maddesindeki "kesin hükme bağlar" ibaresi ile kastedilen mananın tavihinden ibarettir)

ESASIN İNCELENMESİ:

İtirazın esasına ilişkin rapor, Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun gerekçeli karar, sözlü açıklama tutanağı iptali istenen kanun hükmü ile ilgili Anayasa hükümleri ve bunlara ilişkin gerekçelerle yasama meclislerinin görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası, Sayıştay'ın görevlerini üç gurup halinde toplamış bulunmaktadır:

a) Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek,

b) Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak.

c) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak.

Görüldüğü gibi bunlardan ilk ikisi, Anayasa'nın kendisi tarafından verilmiş ve düzenlenmiş görevlerdir. Kanun koyucu, sözü geçen 127. maddenin ikinci fıkrasına göre Sayıştay'ın kuruluşunu işleyişini ve denetim usullerini düzenlerken bu Anayasa ilkelerini gözönünde tutarak uygulama ayrıntılarını belirtmek zorunluğundadır.

Üçüncü gruptaki görevleri ise, inceleme, denetleme ve hükme bağlama niteliğinde olmaları şartıyla kanun koyucu tarafından, Sayıştay'ca yapılması uygun görülen hizmetlerdir.

Madde metninden de açıkça görüldüğü gibi Anayasa, Sayıştay'a genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme görevi vermiş, buna karşılık sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevine ilişkin olan hükmü (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) deyiminin dışında bırakmıştır. Zira, 127. maddede yer alan bütün görevlerin (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) yapılması öngörülseydi (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) sözü, sadece (genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarının denetlenmesi) işine bağlılığı anlatan şimdiki yerine değil, maddenin baş tarafına konulur ve istenilen anlam ona göre sağlanırdı.

Görüldüğü gibi maddenin, daha aşağıda belirtilen ereğine de uygun düşen, bu açık, ifadesi, "kesin hükme bağlama" görevinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına değil, Anayasa ile doğrudan doğruya Sayıştay'a verilmiş bir görev olarak yerine getirileceğini kesinlikle ortaya koymaktadır.

Üçüncü gruptaki görevlerin konularının niteliklerinin, kapsamlarının, yapıma şekil ve usullerinin de, Anayasa'nın 127. maddesinin buna dair olan hükmüne uygun olmak şartıyla, kanun koyucu tarafından belli edilmesi gerekmektedir.

Danıştay Dâva Daireleri Kurulu, tam metni yukarıya alınmış bulunan kararında belirttiği nedenlerle, Sayıştay tarafından Anayasa'nın açıklanan bu hükmüne dayanarak verilmiş bulunan kesin hükümlerde, yargı niteliği bulunmadığı ve zimmete hükmeden ilâmlar şeklinde de olsa, sübjektif hakların ihlali niteliğinde olduklarını ve birer idarî işlem niteliğini taşıdıklarını öne sürerek bu tasarrufların Danıştay'ın yargı denetimine bağlı tutulması bir an için Sayıştay'ın yargı yetkisini haiz bir merci olduğu kabul edilse bile, Anayasa'nın 140. maddesi karşısında bu kararların temyiz yolu ile Danıştay'da incelenmesi gerektiği görüşünü benimsemiş bulunmaktadır.

Halbuki Anayasa'nın 8. ve 127. maddeleri bu görüşe hak verdirecek nitelikler değildir. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin Kurucu Mecliste geçirmiş bulunduğu evreler, konuyu açıklığa kavuşturmuştur.

1961 Anayasa'sının Kurucu Mecliste hazırlandığı ve görüşüldüğü tarihlerde yürürlükte bulunan ve eski Anayasa'nın 100. maddesine dayanmakta olan 16/6/1934 günlü ve 2514 sayılı Eski Divanı Muhasebat Kanunu, Sayıştay'ı, sorumluların hesaplarını tetkik ve muhakeme ile görevli bir heyet olarak kurmuş, Sayıştay dairelerini birer hesap mahkemesi halinde teşkilatlandırmış, verilecek ilâmlarla karşı temyiz ve muhakemenin iadesi yollarını açık tutmuş ve böylece ilâmların, Sayıştay bünyesi içinde kesinleşmeleri usulünü koymuş ve kesinleşen ilâmların da icra Kanununa göre infaz olunacağı esasını kabul etmişti. (2514 sayılı Kanun, Madde: 1, 18,37-52, 55,57-67)

Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanmış olan Anayasa tasarısı gerekçesinin 127. maddeye ilişkin bölümünde, maddenin amacı şu yolda açıklanmış bulunmaktadır :

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

(Sayıştay için, 1924 Anayasa'sında olduğu gibi, bu kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlılığı esas kabul edilmiş, Sayıştay üye ve başkanlarının teminatı, Sayıştay'ın kuruluşu ve işleyişinin tanzimi kanuna bırakılmıştır.

Sayıştay'ın bu güne kadar tatbikatı sadece şekli murakabeye inhisar etmiştir. Bu murakabenin, malî tatbikatta görülen isabetsizliklere teşmili, hiç şüphesiz faydalı olacaktır. Ancak bu murakabenin ne dereceye kadar ve ne şekilde gerçekleştirilebileceğini şimdiden tespit etmek mümkün görülmemiş ve meselenin halli Sayıştay'ın Kuruluş Kanununa bırakılmıştır. Gerçekten, Kuruluş Kanununun, Sayıştay'ın klâsik vazifelerine gelişlerini, kamu ihtiyaçları ve personel imkânlarının gelişmesine muvazi olarak yüklemesine hiç bir mani yoktur...)

Görüldüğü gibi maddenin amacının, 1924 Anayasa'sına göre kurulmuş ve yürümekte olan Sayıştay'ın eski kuruluş bünyesinin bu görevlerinin olduğu gibi muhafaza, edilmesi, hatta denetimin daha isabetli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için, ileride günün koşullarına göre ihtiyaç duyulacak yetkilerin verilmesi işinin kanun koyucuya bırakılması olduğu açıkça görülmektedir. Maddenin ereğini belli eden bu gerekçede, o zamana kadar yürütmekte olduğu yargılama görevinin Sayıştay'dan artık alınması veya hiç değilse Sayıştay kararlarının kesin niteliğinin değiştirilerek bunlar aleyhine Danıştay'a başvurma yolunun açılması hususlarından açık veya kapalı söz edilmemiştir.

Tasanda, yukarıdaki gerekçeye dayanılarak düzenlenmiş bulunan maddenin şu şekilde olduğu görülmektedir.

(Madde 126- Sayıştay genel ve katma bütçelerin uygulanmasını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevlidir.

Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.)

Taşandaki bu maddenin, Temsilciler Meclisinde müzakeresine başlandığı zaman, bir üye tarafından, sözü geçen metnin, Sayıştay'ın yapmakta olduğu görevlerden, Devlet gelir ve giderleri ile sermaye ve mallarının toplanmasında, harcanmasında, idaresinde ve muhafazasında kanunların tam olarak uygulanıp uygulanmadıklarının denetlemesi sorumluların yargılanarak malî sorumluluklarının hükme bağlanması gibi önemli bir bölümünü dışarıda bırakarak Sayıştay'a sadece genel ve katma bütçelerin uygulanmasını denetleme görevi vermekle yetinen bir nitelikte bulunduğu ve bu suretle hem, bugün çalışır durumda olan Sayıştay'dan çok farklı nitelikte bir müessese kurulmasının teklif edilmekte, hem de maddenin gerekçesinde belirtilen amacı bile karşılamayan ve onun çok gerisinde kalan bir düzenleme yapılmakta olduğunun açıklanması ve Sayıştay'ın yararlı olabilmesi için eksik yetkilerin tamamlanması ve özellikle kesin nitelikte yargı görevi yaptığının maddede belirtilmesi ve kuruluşu Anayasa'nın yargı bölümünde yer verilmesi gerektiğinin öne sürülerek bu konularda bir de önerge verilmesi üzerine, önerge henüz meclisin oyuna sunulmadan, Anayasa Komisyonunca istenmiş ve Başkanlıkça da önergenin Komisyona verildiği bildirilmiştir.

Bunun üzerine Anayasa Komisyonunca yeniden hazırlanarak Temsilciler Meclisinde de kabul edilmiş bulunan metin, yürürlükteki 127. madde olarak Anayasa'da şimdiki yerini almıştır. (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi : Cilt : 4, Sayfa : 61-62, 68-69),

Kanunlaşan bu madde ile tasanda teklif edilmiş olan ilk şekli karşılatıldığı zaman, sözü geçen önerge ile teklif edilen hususlardan, eksik yetkilerin tamamlandığı, sorumluların hesap ve işlemleri hakkında kesin hüküm verme görevinin Sayıştay'a verildiği açık bir şekilde görülmektedir.

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

Buna karşılık kuruluş, Anayasa'nın yargı bölümüne alınmayarak şimdiki (iktisadî ve malî hükümler) bölümünde bırakılmış bulunmaktadır. Ancak bu durumun da, Danıştay kararında öne sürüldüğü şekilde, bu konudaki teklifin Temsilciler Meclisinde oylanarak reddedilmiş olması gibi, bir işlemin sonucu olduğunu gösterir bir kayda tutanaklarda rastlanmamış, önerenin bu bölümüne komisyonca yeni hazırlanmış olan metinde yer verilmediği, önerge sahibinin de bu konu üzerinde başkaca durmadığı tutanaklardan anlaşılakta bulunmuştur.

Bu açıklamalar, 127. maddenin tasanda olduğu gibi kabul edilmiyerek, (sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak) görev ve yetkisinin de maddeye eklenilmesi suretiyle kabul edilmiş olmasının gerçek anlamı üzerinde özellikle durulması gerektiğini göstermektedir. Verilen önergede ve Temsilciler Meclisinde yapılan açıklamalarda, Sayıştay'ın gerçek kimliğinin, yani, yürürlükteki kanunlarla Sayıştay'ın bir hesap mahkemesi olarak kurulmuş olduğunun, yıllardan beri o kimlikle görev yapageldiğinin, başka hiç bir idare ve yargı yerinin incelenmesine bağlı olmayan nitelikte kesin hükümler vermekte bulunduğunun ortaya konulması ve Sayıştay'dan gereği gibi yararlanılabilmesi için bu görev ve yetkilerin yine de verilmesinin zorunlu bulunduğunun öne sürülmesi üzerine söz konusu hükmün maddeye eklenmiş olması, Temsilciler Meclisince teklifin kabul olunarak bu yetki ve görevlerin Sayıştay'a verildiği gerçeğini, kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkta belirten delillerdir.

Bu değişiklik ile, sözü geçen önerge esas bakımından asıl amacına ulaştığı ve madde, önerenin amacına uygun hükümlerle tamamlandığı için, maddenin yeni şeklinin bu olayın ışığı altında yorumlanması gerekir. Bu gerçekler gözönüne alınmaksızın önerenin, maddenin Anayasa'daki yerine ilişkin olup daha çok şekille ilgili sayılabilecek bölümüne Komisyonca değinilmemiş olmasına gerektiğinden fazla önem verilmesi ve konunun çözümünün büyük ölçüde bu olaya dayandırılması, yukarıdaki açıklamalar karşısında, doğru bir sonuca varmaya elverişli değildir.

Danıştay kararında Sayıştay ilâmlarının, sorumluların sorumluluk derecelerini, sübjektif hakları da ihlâl edici nitelikte olmak üzere hüküm altına almakta olduğuna göre idare kuruluşunun bu nitelikteki kararlarının Anayasa'nın 114. maddesi gereğince Danıştay denetimi dışında bırakılmıyacağı üzerinde de durulmaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesinde, sadece hesap ve işlemlerin hükme bağlanmasında söz edilmeyip (sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak) tan söz edildiğine göre maddeden, hesap ve işlemler ile o hesap ve işlemleri yürüten sorumluların ve onların sorum derecelerinin belli edilmesi gerektiği açıkça anlaşılaktadır. Esasen sorumlusu ve sorum derecesi belli edilmeyen bir hesap ve işlemin "kesin hükme bağlanması" gibi, anlamı ve uygulamada yaran olmayan bir görevi, 127. maddenin, hesap ve işlemler sonucu meydana gelen durumu, onları yürüten sorumluları, sorum dereceleri ile birlikte belli ederek Devlet zararının ödettirilmesini hüküm altına almaktan ibaret olan amacı ile bağdaştırmağa imkân bulunmadığına göre, söz konusu 127. maddenin Sayıştay'ın bu nitelikleri taşıması gerekli bulunan hükümlerine "kesinlik" tanıdığını kabul etmekte zorunluk vardır.

Yukarıda açıklanan değişiklik sonunda Anayasa'nın 127. maddesi, Sayıştay'a, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak yetkisi vermiştir. "Hükme bağlamak" teriminin, (yargılama işlemi sonucunda ulaşılan kanaatin resmî şekilde beyan edilmesi) durumunu ifade ettiğine Anayasa'da, Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini inceleme sonucunda varacağı kanaatin beyanını "hüküm" olarak nitelediğine ve ona ayrıca "kesinlik" tanıdığına göre sırf Sayıştay ile ilgili maddenin Anayasa'daki yerine dayanan bir yoruma başvurarak Sayıştay "hükümlerine" "kesinlik" niteliğinin tanınmamasını ve Anayasa'daki "kesin hüküm" deyimini "kesin idarî karar"

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

şekline dönüştürerek Danıştay'da yapılacak itirazlara konu kabul edilmesini öne süren bir görüşü, Anayasa'nın söz konusu hükmü karşısında benimsemeğe imkân yoktur.

Öte yandan Anayasa'nın açık ifadesi karşısında, hükmün bulunduğu bölüme dayanan yorum da, esasında kandırıcı değildir. Gerçekten Anayasa'mızın düzenlenmesinde, benzer kurum ve müesseselerin aynı bölümlerde toplanması için çaba harcandığı, ancak çeşitli sebeplerle bunun eksiksiz olarak yerine getiremediği görülmektedir. Bu bakımdan bir kurum ve kuruluşun Anayasa'daki yerinin, onun bünyesini gösteren kesin bir ölçü olarak alınması doğru değildir. Anayasa'da bunun en açık örneği Yüksek Seçim Kurulu ile Yüksek Hâkimler Kuruludur. Yüksek Seçim Kuruluna, yüksek bir yargı organı olduğu ve kararları da kesin nitelikte bulunduğu ve Danıştay'ca da böyle kabul edildiği halde, Anayasa'nın yargı bölümünde değil, görevinin konusu bakımından olan ilgisine göre yasama bölümünde (Madde 75), tamamiyle idari görev yapan Yüksek Hâkimler Kuruluna da, görevinin çeşidine göre Anayasa'nın yürütme bölümünde değil, hâkimlerle ve yargı organlarıyla yakın ilişkisi nazara alınarak yargı bölümünde (madde 143, 144) yer verilmiştir.

Kaldı ki bu konuda çözümlenmesi gerekli olan nokta, Sayıştay'ın yüksek bir yargı veya bîr alt idare mahkemesi olup olmadığı değil, Anayasa ile görevli kılınmış olduğu (hükme bağlamak) işlemi sonunda düzenlediği ilâmların, başka bir idare veya yargı organı önünde incelenmesinin mümkün bulunup bulunmadığı, kısacası (kesin) nitelikte olup olmadığıdır.

Yukarıda açıklamalardan da anlaşıldığı gibi, bir kuruluşun tasarruflarının niteliğinin, o kuruluşun Anayasa'daki yerine göre değil, Anayasa hükümlerine göre değerlendirmesi gerektiği açık olarak ortadadır.

Anayasa'da kesin hüküm ve kararlardan bahseden sadece 127. madde değildir:

a) Anayasa'nın yasama bölümünde bulunan 75. maddesinde Yüksek Seçim Kurulunun görevine ilişkin olarak (şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama) hükmü yer almaktadır.

b) Anayasa'nın yürütme bölümününün iktisadi ve malî hükümler kesiminde bulunan bu dâva ile ilgili 127. maddesindeki hüküm ise (sorumlulukların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak) şeklindedir.

c) Anayasa'nın yargı bölümündeki 142. maddesinde, Uyuşmazlık Mahkemesinin (görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmeye yetkili bulunduğu) yazılıdır,

ç) Anayasa'nın yine yargı bölümündeki 152. maddesinde (Anayasa Mahkemesinin kararlarının kesin) olduğu belirtilmektedir.

Bu maddelerde geçen benzer ifadeler aynı anlamı taşıdıkları ve hatta Sayıştay' la ilgili 127. maddedeki (hüküm) terimi, konuya daha da açıklık veren bir nitelik gösterdiği ve bunlardan Sayıştay dışında ki kuruluşların kararlarının (kesinliği konusunda hiç bir duraksama gösterilmediği halde aynı Anayasa ifadesiyle nitelendirilmiş olan Sayıştay hükümlerinin kesinliğini benimsemeyen bir görüşe katılmaya yer yoktur.

Kesinliğini açık bir Anayasa ilkesinden aldığı böylece meydana o!an Sayıştay ilâmlarının, idari işlem sayılarak Danıştay'da açılacak iptal dâvalarına konu yapılması; veya özel bir kuruluş kanunu olan 24/12/1964 günlü ve 521 sayılı Danıştay Kanununun 31. maddesindeki (idarî yargı mercilerinden Özel kanunlarına göre kesin olarak verilmiş olan ve üst idarî yargı mercii bulunmayan yargı kararları) ifadesinin kapsamında sayılarak temyiz yolu ile Danıştay incelemesine bağlı tutulması mümkün değildir.

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin iptali istenen son fıkrası hükmünün, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan bir hükmü daha açık bir deyimle tekrar etmekten öte bir niteliği yoktur. Yani söz konusu hüküm olmasa bile Sayıştay ilamlarının Danıştay'da hangi yolla olursa olsun incelenmesine Anayasa'nın söz konusu 127. maddesi hükmü yol vermez.

Bu duruma göre 45. maddenin iptali istenen son fıkrası hükmünün, Anayasa'ya aykırılığını söz konusu edilemeyeceği ortadadır.

Anayasa'nın 7., 31., 114. ve 140. maddelerine olan aykırılık iddiasına gelince: Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Anayasa'nın kendisi, Sayıştay denetimine bağlı olan sorumluların hesap ve işlemlerinin incelenmesi ve bunların sorum derecelerinin hükme bağlanması işini bir Anayasa ilkesine konu olacak nitelikte görerek özel bir düzenleme yapmış ve Sayıştay'ın bu konuya ilişkin olarak vereceği hükümlerin "kesin" olacağını buyurmuştur.

Anayasa ilkeleri, etki ve değer bakımından eşit olup hangi nedenle olursa olsun birinin ötekine üstün tutulması mümkün olmadığından bunların bu arada ve hukukun genel kuralları gözönünde tutulmak suretiyle uygulanmaları zorunludur.

Söz konusu 127. madde hükmü de bir Anayasa ilkesi olduğuna göre Anayasa'da yer almış bulunan değer ilkelerle etki ve değer bakımından eşit bulunduğu şüphe yoktur. Anayasa'da var olan bu ve bunun gibi belli bir konuya ilişkin bulunan pek çok sayıdaki özelliklerin, Anayasa'da yer alan genel ilkelerden ayrı nitelikte olduklarına bakılarak Anayasa'ya aykırılıklardan söz edilemeyeceği şüphesizdir ve Anayasa'da belli bir konuyu düzenleyen özel bir ilke varken o konuyu da kapsamı içine alabilecek nitelikte bir genel ilke bulunsa bile onun değil, konuya özgü Anayasa ilkesinin uygulanması zorunludur.

Konunun, bu açıklamaların ışığı altında incelenmesi halinde, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan ve konuya özgü Anayasa ilkesinin bir tekrarından ibaret bulunan, 832 sayılı Kanunun 45. maddesinin son fıkrası hükmünün, Anayasa'nın :

- a) Yargı yetkisine ilişkin genel nitelikteki 7. maddesi;
- b) Hak arama hürriyetini genel nitelikte düzenleyen 31. maddesi;
- c) İdari işlem ve eylemleri yargı denetimi altına koyan 114. maddesi;
- d) Danıştay'ın görevlerini belli eden 140. maddesi;

Hükümlerine aykırılığından söz edilmesine imkân bulunmadığı gerçeği ortaya çıkar.

Danıştay kararında, Anayasa'nın 8. maddesine de dayanıldığı görülmekte ise de söz konusu 8. madde, aslında bu itirazın reddini gerektiren bir Anayasa hükmüdür. Zira Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan ve Sayıştay hükümlerinin kesinliğini belirten hükmün, Anayasa'nın 8. maddesi gereğince yasama, yürütme ve yargı organlarını, bu arada Danıştay Daire ve kurullarını da bağladığından şüphe edilemez.

Bu bakımdan söz konusu Anayasa hükmünün tekrarı niteliğindeki 45. maddenin iptali istenen son fıkrası hükmünün 8. maddeye aykırılığı değil, aksine uygunluğu ortadadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hükmü, Anayasa'ya aykırı bulunmadığından itirazın reddi gerekir.

SONUÇ:

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine üyelerden Hakkı Ketenoğlu, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oyları ile ve oyçokluğu ile 14/1/1969, 15/1/1969 ve 16/1/1969 günlerinde yapılan görüşmeler sonunda karar verildi.

Başkanvekili Lütfi Ömerbaş	Üye İhsan Keçecioğlu	Üye Salim Başol	Üye Feyzullah Uslu
Üye Fazlı Öztan	Üye Celalettin Kuralmen	Üye Hakkı Ketenoğlu	Üye Fazlı Uluocak
Üye Sait Koçak	Üye Avni Givda	Üye Muhittin Taylan	Üye İhsan Ecemiş
Üye Recai Seçkin	Üye Ahmet Akar	Üye Muhittin Gürün	

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizce 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin, Anayasa'nın 127. maddesinin tekrarı niteliğinde görülmesi nedeniyle Anayasa'ya aykırılık taşımadığı sonucuna varılmış ve bu nedenle maddeye yöneltilmiş bulunan itirazın reddine karar verilmiştir.

İtiraz, maddenin tamamına değil, son fıkrasını teşkil eden (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz) hükmüne münhasırdır. Maddenin bu fıkrasını, bir bakıma Anayasa'nın 127. maddesinin (Sayıştay, genel ve katma bütçeli idarelerin bütün gelir ve giderleriyle malların T.B.M.M. adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak... la görevlidir) hükmü ile Sayıştay'a verilmiş olan görevin gereği olarak kabul etmek mümkündür. Sayıştay'ca tesis edilmiş olan yani sorumluların yalnız hesap ve işlemlerine ilişkin bulunan hükümlerin (kesin) bulunması dolayısıyla itiraz konusu fıkranın bu çerçevede dahilinde uygulanması halinde Anayasa'ya aykırı olmaması gerekir. Çünkü, Genel Muhasebe Kanununun 14. maddesi gereğince muhasipler, aldıkları ve harcadıkları para ve ayniyattan ve görevlerine ilişkin bütün

işlemlerden sorumlu ve hesaplarını Sayıştay'a vermeğe mecburdurlar. Her senenin sonunda muhاسبlerin kendilerine verdikleri bütün evrakı inceleyen Sayıştay; gelir, gider mal ve kıymetlerde mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediğini, alınmadığını, harcanmadığını, verilmediğini .saklanmadığını veya idare edilmediğini tespit etmesi halinde muhasibin hukukî yükümlülüklerini yerine getirmedigine, beraati icap etmediğine ve zimmetli kalmasına hükmeder. 45 maddedeki ödeme böylece tespit edilen, zimmetin ödenmesidir. Sorumlunun hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlama ise Sayıştay'a Anayasa'nın 127. maddesiyle verilmiş bir görevdir. 45. maddenin son fıkrası bu kapsamdaki hükümlere münhasır kalsaydı mahkememiz kararına katılır ve son fıkranın Anayasa'ya aylan olmadığı görüşünde çoğunlukla birleşirdim. Halbuki, sorumlunun kişiliği, hesaplan etkilemiş olan mevzuat dışındaki olanaklar, zorunluklar da bulunabilir. Bu ihtimaller Anayasa'nın 127. maddesi dışında kalmış ve sorumlunun irade ve hareketlerine müessir olan bu tür etkenlerin incelenmesi ve hükme bağlanması işi Sayıştay'a verilmemiştir. Sorumlunun hesabını mevzuat ortamında değerlendirmek, olayların sadece bir yönünü aydınlatır. Sorumlunun kişiliğinden, görevin yapıldığı zamanın koşullarından, devlet kadrosunda görevli veya görevsiz olan başka kişinin eylemlerinden doğma aksaklıklar olabilir. Sorumlunun iradesine müessir kanun dışı veya kişisel etkenlerden, onu kanunlar ötesine çıkmaya zorlayan nedenlerden teslim ve tesellüm anlarında eksilmelere götüren ve sorumlunun elinde olmayan olaylarda, fiziki değişmelerle bozulmalar ve eksilmelerden, hasarat tahribatı gibi sebeplerden doğacak mal eksilmeleri ile uygunsuzluklardan, hataya düşme ve düşürülmelerden, sorumluların ruhî ve uzvî bozukluklarının yaratabileceği isabetsizliklerden dolayı tahkikat ve muhakeme icrasını, Anayasa'nın 127. maddesi öngörmemiştir. Durumun bu özelliklerini incelemeye ve böylece zimmetin devanı etmesi veya etmemesi lâzım geldiğine karar vermeğe Sayıştay yetkili kılınmamıştır. Bunun içindir ki sorumlunun hesap ve işlemini yalnız hukukî uygulama bakımından inceleyerek tesis edilecek Sayıştay hükümü tek başına adaleti sağlamaktan yoksundur.

832 sayılı Kanununun 64. maddesi de (hüküm) ü şöyle tanımlamaktadır: Hesapların yukarıdaki maddelere göre yapılan yargılaması sonunda beraat veya zimmet tazmin hükmü verilir. Aynı kanunun Sayıştay'ın görev ve yetkilerini gösteren 28. maddesinin (c) bendi de müessese için (sorumluların nesep ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar) hükmünü koymaktadır. Bu maddelere göre verilecek hüküm sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuat karşısındaki durumunu belirtecek ise de yukarıda yazıldığı gibi sorumluların kişiliğini ve mevzuat dışındaki hesap ve işlemleri etkileyen olanakları kapsamaz. Sayıştay Kanununun 45. maddesindeki kesin hüküm, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukukî ölçülerle değerlendirilmesine ilişkin bir hüküm olması nedeniyle sorumluların subjektif özellikleri ve burdan doğma görev kusurları, Anayasa'nın 127. maddesinde olduğu gibi bu maddenin de dışında kalmaktadır.

M. M. Anayasa Komisyonu raporuna göre de 45. maddeye son fıkra olarak eklenen "Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" fıkrası, Anayasa'nın 127. maddesinin Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak vereceği hükümlerin kesin nitelikte olacağı esasına dayanarak konmuştur. Bu itibarla da 45. maddenin son fıkrası, Anayasa'nın 127. maddesiyle Sayıştay'a verilen kesin hüküm verme yetkisi sının ile sınırlı iken iptal konusu fıkra sorumlunun kişisel yönden savunmasını tamamen kısıtlamıştır.

Dâvanın geliş sebebine, iddia ve müdafaaya göre 45. maddenin son fıkrasının bu geniş anlamda uygulamaya tabi tutulduğu ve sorumlulara objektif ölçüde verilmiş hükümlerle gerçekleştirilmiş olan zimmetten ve tazminattan kurtulma kapılarının kapandığı anlaşılmaktadır. 45. maddenin birinci fıkrasındaki "sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştay'ca kesin hükme bağlananları" ibaresinin sarahatına pek de uygun düşmeyen son fıkranın bu anlaşılışı üzerinde biraz daha durmak gerekmektedir.

Sayıştay, yargılama yolu ile belirli ve sınırlı konularda kesin hüküm vermeğe Anayasa'ca yetkili kılınmışsa da hiç bir zaman bir yargı organı değildir. Yargı organı olabilmek için yalnız yargılama metodunu kullanmak da yetmez. Çünkü yargı, metodu ve organlarının kuruluşu itibariyle tamamen ayrıdır. Yargılama, metodu; yasama ve idare makamlarınca da adlî ve idari sahalarda kullanılmakta olmasına rağmen yasama meclisleri ve disiplin kurulları gibi müesseseler yargı organı sayılmamışlardır. Devlet mallarının muhafazasından gelir ve gider işlemlerinin usulü ile yapılmasından dolayı sorumlu bulunan muhasipler açık sözlü yargılamaya tabi tutulmadan, iddia ve savunmaları dinlenmeden deliller tartışılmadan, kusurları bulunup bulunmadığı her yönü ile araştırılıp incelenmeden verilmiş olan kararlar nereden verilirse verilsin bir sarahat olmadıkça Anayasa'ya aykırı düşer. Kaldı ki Sayıştay, yasama organının, devlet emvalinin denetiminde sorumluların gördükleri işlerin mevzuata uygun olup olmadığı yönlerini tespit bakımından yardımcıdır. Yine Sayıştay, 832 sayılı Kanununun 38 .maddesinin (a)bendi gereğince denetim işlerini yaparken bile yargılama yoluna başvurmayla mecburdur. Bu işin yargılama olmadığı ise bir gerçektir.

Yargılama ve hüküm verme, yalnız yargı organlarına verilmiş tam yetki ve millet namına icra edilecek bir yargı tasarrufudur. Bu yönü ile sorumluların, objektif ölçülere dayanılarak Sayıştay'ca verilen kesin hükümlerle gerçekleştirilmiş bulunan zimmetlerinin yargı makamları önünde kişisel yönden gerekli yargılamaya tabi tutulması, hesap ve işlemlerin hukuka uymadığına ilişkin ayrıca sorumluluğu kaldıran nedenler bulunup bulunmadığının savunma yönünden incelenmesi ve sonucuna göre sorumludan zimmet veya tazminatın tahsili icap edip etmediğine karar verilmesi adaletin bir gereği ve Anayasa'nın 31. maddesinin kişilere tanıdığı bir haktır. Sadece objektif inceleme ve yargılamaya dayanan bir hüküm her vakit adalet yönünden' eksiktir. Anayasa'ca Sayıştay'a verilen kesin hüküm verme yetkisi gereğince tesis edilecek hükümler sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uyduğunu veya uymadığını kesin olarak belirtmeye yetersede sorumlulukları kesin şekilde ortaya koyamaz. Bunun için sorumluya savunma ve zimmetten kurtulma yolunda yargı kapısını açık tutmak şarttır.

Yakandaki nedenlerle :

1- Sayıştay, Anayasa'nın 127. ve 832 sayılı Kanununun birinci ve 28. maddelerine göre saymanların hesap ve işlemlerini B.M.M. adına denetler ve yargılama yolu ile kesin hükme bağlar. Bu çerçevede tesis edilecek hükümler kesindir ve aleyhine Danıştay'a başvurulmaması Anayasa'ya uygundur.

2- 45. maddenin son fıkrası, sorumluya kişisel yönlerden hakkını arama, yargı organları önünde kendisini savunma imkânını da önlediği için Anayasa'nın 11. maddesinin son fıkrasına ve 31. maddesine aykırıdır. Bunun için 45. maddenin son fıkrasının iptali gerekeceği kanısındayım.

Üye

Hakkı Ketenoğlu

KARŞI OY YAZISI

I- ÇOĞUNLUĞUN GÖRÜŞÜ :

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

1967/13 esas ve 1969/5 karar sayılı ve 14., 15., 16 Ocak 1969 günlü karar metninde de görüleceği üzere çoğunluğun görüşü, bir başka deyimle 21/2/1967 günlü ve S32 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasındaki "Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz." hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunmadığına ve itirazın reddine dair verilen kararın gerekçesi şöyle özetlenebilir:

Sayıştay'ın Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan görevlerinden "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" "Türkiye Büyük Millet Meclisi adına" deyiminin dışında bırakılmıştır. Çünkü bu deyim maddenin başında değildir. Demek ki "kesin hükme bağlama" Türkiye Büyük Millet Meclisi adına değil, Anayasa ile doğrudan doğruya Sayıştay'a verilmiş bir görev olarak yerine getirilecektir.

Anayasa tasarısındaki Sayıştay'a ait hüküm (tasarı: madde 126) Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında bir üyenin açıklamaları ve önergesi üzerine "sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlamak" görev ve yetkisi de eklenerek bugünkü biçimini almıştır. Maddenin önergeye rağmen Anayasa'nın yargı bölümüne aktarılmaması olayına fazla önem verilmemek gerekir.

Anayasa'nın 127. maddesinde sadece hesap ve işlemlerin hükme bağlanmasından değil "sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanacağı" ndan söz edilmektedir. Böylece hesap ve işlemlerin durumunun ve bunları yürüten sorumluların sorum dereceleriyle birlikte belli edilmesi gerektiği açıkça anlatılmıştır. Demek ki 127. madde Sayıştay'ın bu nitelikleri taşıması gerekli hükümlerine kesinlik tanımaktadır.

"Hükme bağlamak" terimi "yargılama işlemi sonucunda ulaşılan kanaatin resmi biçimde açıklanması" durumunu anlatır. Anayasa Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini inceleme sonucunda varacağı kanının açıklanmasını hüküm olarak nitelediğine ve ona ayrıca kesinlik tanıdığına göre sırf Sayıştay'la ilgili maddenin Anayasa'daki yerine dayanan bir yoruma başvurarak Sayıştay hükümlerine kesinlik niteliği tanımamak ve "kesin hüküm" deyimini "kesin idari karar" biçimine dönüştürmek mümkün değildir.

Öte yandan bir kuruluşun Anayasadaki yeri onun niteliğini gösterecek bir ölçü olarak alınamaz." Söz gelimi yüksek bir yargı organı olan ve kesin karar veren Yüksek Seçim Kuruluna Yargı Bölümünde değil görevinin konusu bakımından Yasama Bölümünde; idarî görev yapan Yüksek Hâkimler Kuruluna Yargı Bölümünde yer verilmiştir.

Kesin hüküm ve kararlardan Anayasa'nın 75., 127., 142. ve 152. maddelerine söz edilmektedir. Bu maddelerde geçen benzeri ifadeler aynı anlamı taşıdıkları, hattâ Sayıştayla ilgili maddedeki hüküm terimi konuya daha da açıklık verdiği halde öteki üç kuruluşun kararlarının kesinliği konusunda duraksama göstermeksizin yalnız Sayıştay hükümlerinin kesinliğini benimsemeyen bir görüşe katılmak yersizdir.

İptali istenen hükmün Anayasa'da yer alan bir hükmü daha açık deyimle tekrarlamaktan öte bir niteliği yoktur. Yani bu hüküm olmasa bile Sayıştay ilâmlarının Danıştayda incelenmesine Anayasa'nın 127. maddesi yol vermez.

Anayasa'nın kendisi, Sayıştay denetimine bağlı sorumluların hesap ve işlemlerinin incelenmesi ve bunların sorum derecelerinin hükme bağlanması konusunda bir özel düzenleme getirmiştir. Bu bir Anayasa ilkesidir ve Anayasa'daki öteki ilkelerle eşit değer ve etkidedir. Bu ilkenin genel ilkelerden farklı olduğuna bakılarak Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemez Anayasa'da belli bir konuyu düzenleyen özel bir ilke varken o konuyu da kapsamı içine alabilecek nitelikte bir genel ilke bulunsa dahi onun değil konuya özgü Anayasa ilkesinin uygulanması zorunludur.

Onun için iptali istenen hükmün Anayasa'nın 7., 31., 114. ve 140. maddelerine aykırılığında söz edilemez. 3. maddeye gelince : Hükmün bu maddeye aykırılığı değil, uygunluğu ortadadır.

II- BU KARŞI OY YAZISINA ADLARINI KOYANLARIN GÖRÜŞÜ :

1- Anayasa'nın 127. maddesindeki "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak deyimi :

Yukarıda özetlenen gerekçeden de anlaşılacağı üzere itirazın reddi karan Anayasa'nın 127. maddesindeki Sayıştay'ın "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" görevine ilişkin hükmün aydınlık olduğu; Sayıştay'ın bu görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına değil Anayasa ile doğrudan doğruya verilmiş bir görev olarak yerine getireceğinin ve ilâmlarının Danıştayca incelenemeyeceğinin 127. madde metninde açıkça anlaşıldığı görüşüne oturtulmuştur.

Anayasa'nın 127. maddesi şöyle başlamaktadır :

"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 la görevlidir."

Bu cümleden sorumluların hesap ve işlemlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına kesin hükme bağlamak anlamının çıkarılması için "Türkiye Büyük Millet Meclisi adına" ibaresinin maddenin basında bulunması şart değildir. İbarenin şimdiki yeri de böyle bir anlamın çıkarılmasına elverişlidir. Kaldı ki genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarının denetlenmesinin ereği ve sonucu sorumluların sorumlularını ortaya koymaktadır ve bu, denetleme çalışmalarının son evresini oluşturur. "Denetleme" ve "hesap ve işlemleri hükme bağlama" aralarında sıkı hukuk bağlantısı bulunan iki kavramdır. Şu durum her ikisinin de ayın nitelikte sayılmasını zorunlu kılar. Onun içindir ki yalnız denetlemenin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapıldığı; sorumu belirtmenin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmadığı yolunda bir görüşün hukukça savunulabilir yönü olamaz. Öte yandan bilindiği üzere yasa metinlerinde o yasanın hükümlerini yürütecek mercii açıklamak için konulan maddelerde genel olarak bakanlıklar değil Bakanlar; hizmet yasama meclislerine ilişkin ise yasama meclisi değil Yasama Meclisi Başkan (Sözgelimi 5509 sayılı Kanunun 9., 16/7/1965 günlü 695 sayılı ve 1/12/1966 günlü 787 sayılı kanunların 3. maddelerinde olduğu gibi) yürütme ile görevlendirilirler. Buna karşılık Sayıştayın yargı organlarını ve yargılama düzenini de kapsayan 21/2/1967 günlü, 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerini yürütme görevinin Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine (başkanlara değil) verilmiş olduğu görülür (Madde 108). Hükmün, bu açıdan üzerinde durulmağa değer.

"Kesin hükme bağlamak" deyimine gelince: Bu deyim tutunularak Anayasa'nın Sayıştay'ı yargılama yetkisi ile donatıp bir yüksek mahkeme olarak kurduğu ve kararlarına karşı bütün yollar kapadığı ileri sürülemez. Çünkü aslında "kesin hükme bağlamak" deyimini hukuk diline ilk kez girmektedir ve Anayasa'nın da yalnız bir yerinde kullanılmıstir; henüz aydınlığa kavuşmuş bir kavramı yoktur. Eskiden "muhkem kaziyeye" deyimiyile anlatılan kavram şimdi "kesin hüküm" sözü ile belirtilmekte ise de bir işin "muhkem kaziyeye bağlanması" ndan söz etmek Türkçeye ve "muhkem kaziyeye" kavramına uymayan bir söyleyiş olur. Ancak bir kararın "muhkem kaziyeye" niteliğini kazandığı veya ortada "muhkem kaziyeye" bulunduğu için bir dâvaya yeniden bakılmıyacağı söylenebilir. "Mahkeme şu işi muhkem kaziyeye bağladı" sözünün değil hukuk dilinde Türkçede de yeri yoktur. "Kesin hükme bağlamak" sözünün başka bir anlamı olmak gerekir.

Anayasa; Yüksek Seçim Kurulu için "... seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ..." (Madde 75/1), Uyuşmazlık Mahkemesi için "... adlî, idarî ve askerî yargı merciiileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarının kesin olarak

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

çözümlemeye yetkilidir." (Madde 142/1) ve Anayasa Mahkemesi içki "Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir." (Madde 152/1) sözlerim kullandığı halde Sayıştay için bir başka hem de yeni bir deyim gitmesi bu üç yüksek yargı mercii kararları ile Sayıştay kararları arasında bir fark gözettilmesini göstermesi bakımından dikkate değer.

Yüksek Seçim Kurulunun, Uyuşmazlık Mahkemesinin ve Anayasa Mahkemesinin kararlarının kesinliği konusunda kuşkuya düşmenin, elbetteki yeri yoktur. Çünkü Anayasa bu üç kuruluşun niteliğini açıkça belirtmiş ve kararlarının kesin olduğunu hükme bağlamıştır. Oysa Sayıştay'a, "kesin hükme bağlamak" gibi kendisi müphem bir deyimden yararlanarak, Anayasa'nın öngördüğünden büsbütün ayrı bir nitelik verilmek istenmektedir.

Anadili Türkçe olan kimseler Anayasa'nın 127. maddesinden birbirine karşıt anlamlar çıkarırlarsa artık o madde hükümlerinin açık ve aydınlık olduğundan söz edilemez ve Anayasa kurallarının tümü gözönünde tutularak yoruma gidilmesi; Anayasa koyucunun Sayıştay için bir yüksek yargı mercii niteliğini öngörüp görmediğinin böylece saptanması zorunlu olur. Aşağıda yapılacak olan da budur.

Öte yandan Anayasa kuralları, ilke olma yönünden eş değerde bulunmakla birlikte hepsi de bir hukukî bütünün birbirleriyle tutarlı, uyumlu parçalarıdır. Bir hükmün yorumlanmasında, aşağıda ayrıntılarıyla tartışılıp açıklanacağı üzere çoğunluğun "kesin hükme bağlamak" deyimini üzerindeki görüşünde olduğu gibi, bu bütünlük, tutarlılık ve uyumun kökünden bozulması yorumu hukukî dayanaktan yoksun bırakır ve inandırıcı olmaktan çıkarır. Şurası da unutulmamalıdır ki Anayasa kuralları eşdeğerde olmakla birlikte Devletin temel kuruluşlarına ilişkin ilkelerin herhangi bir kuralın yorumundan öteki kurallara üstün değerde tutulması zorunlu ve tabiidir.

2- Anayasa'ya ve 832 sayılı Kanuna göre Sayıştay : Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrası şöyledir :

(Madde 127/1- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.)

Şimdi bir de 832 sayılı Kanunun "Sayıştay'la görev ve yetkisi" başlığını taşıyan 1. maddesini okuyalım :

(Madde 1- 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 görevlidir.)

Görülüyor ki 832 sayılı Kanunun 1. maddesi bir "bütün" sözcüğü eksik olarak, noktalama işaretlerine varıncaya kadar Anayasa'nın 127. maddesindeki birinci fıkra metninin tıpkısındır. Sadece kanundaki hükme bir "yargılama yoluyla" deyimini eklenmiştir. Eğer Anayasa'nın 127. maddesi Sayıştay'a yargılama görevi verildiği biçiminde anlaşılmaya elverişli olsaydı kanuna bu deyim eklenmesi gereksiz kalırdı. Madde metninin böyle bir anlayışa hatta yoruma elverişsizliği görülmüştür ki 832 sayılı Kanunun 1. maddesinin Anayasa'nın 127. maddesinin bininci fıkrasının tıpkı tıpkısına tekrarlanmasından ibaret metnine "yargılama yolu ile" deyimini katılarak Sayıştay'ın yargı yetkisi ile donatılmasına çalışılmıştır.

Yalnızca bir kanunun bir kuruluşu yargı yetkisi ile donatması kendi basma yeterli değildir. Bu, ancak açık bir Anayasa hükmünün varlığı ile desteklenirse değer ve geçerlilik kazanır, oysa

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

Anayasa, yargılama yetkisini tanıdığı mercileri Cumhuriyetin Temel Kuruluşu" başlığını taşıyan Üçüncü Kısımın "Yargı" başlıklı Üçüncü Bölümünde (Madde 132-152) bir bir sayılmıştır. Mahkemelerin ve yüksek mahkemelerin görecekleri dâvalar da yine bu bölümde adli, idari ve askerî olmak üzere üç kümeye ayrılmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesini Adli, idari ve Askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenme ile yetkili kılan hüküm de (Anayasa: Madde 142) bu Üç çeşit yargı dışında başka bir yargı düzeninin ve mercinin Anayasa'ca öngörülmediğini ayrıca teyit ve tekrar eylemektedir. Şu duruma göre bu merciler dışında hiç bir mercie yargı hakkı tanınması mümkün değildir. Çünkü hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almıyan bir Devlet yetkisi kullanamaz. (Anayasa: Madde 4/3)

Bir mercinin yargı yetkisi ile donatılabilmesi için Anayasa'da açık hüküm bulunması gerekmektedir birlikte Sayıştay'a yargılama yetkisi verildiğine ve kararlar aleyhine başvurma yollarının kapatıldığına delalet edebilecek dolaylı hükümlerin de Anayasa'da yer olmadığı hatta bütün dolaylı hükümlerin bunun aksini ortaya koyacak nitelikte bulunduğu aşağıda sırası geldikçe ayrı ayrı belirtilecektir. Yalnız şurada Sayıştay'a ilişkin kanunların ötedenberi Anayasaların çizdikleri sınırları taşma eğilimi gösterdiğine kısaca işaret etmek yerinde olacaktır.

23 Nisan 1340 günlü, 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun Mevaddı Müteferrike başlıklı Altıncı Faslındaki (Kuvvei kazaiye Dördüncü Fasılda yer almıştır.) Divanı Muhasebata ilişkin 100. maddesinin (Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikana murakabe ile mükellef bir Divanı muhasebat müessesidir) yollu metni ile 16/6/1934 günlü ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun 1. maddesinin (Divanı Muhasebat Teşkilâtı Esasiye Kanununun yüzüncü maddesi hükmüne göre Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin bütün varidat ve masraflarıyla mallarını ve hesaplarını onun namına bu kanun hükümlerine göre murakabe ve Devlet mallarını kabz ve sarf ve idare ve muhafaza edenlerin tetkik ve muhakeme ile mükellef bir heyettir) ve 18. maddesinin (üç aza ile bir reisten tereküp eden daireler birer hesap mahkemesidir

Daireler bu kanun mucibince muhasiplerin idare hesaplarını tetkik ve muhakeme ederek Muhasebei Umumiye Kanunu ve bu kanun hükümlerine göre yalnız muhasip tahakkuk memurlarıyla ikinci derece amiri italar hakkında hüküm verir) biçimindeki metinlerinin karşılaştırılması bu konuda bir fikir edinilmesine yeteceği için başkaca açıklama ve eleştirme gerekli görülmemiştir.

a) Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapar:

Yukarıda gerekçesiyle belirtildiği üzere Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir. Sayıştay'a yargı yetkisinin tanınmasını önlemeğe tek başına bu hüküm bile yeterlidir. Çünkü Anayasa 7. maddesiyle "yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı" "kuralını koymuştur.

b) Anayasa Sayıştay başkan ve üyelerine hâkimlik teminatı tanımamıştır: Yine Anayasa'nın 7. maddesine göre yargılama yetkisi ancak bağımsız hâkimlerin görevli bulunduğu mercilere verilebilir. Anayasa'nın 132. maddesi hâkimlerin görevlerinde bağımsız obuları ilkesini teyit etmekte ve hâkimlere tanınan teminat 133. maddede ve 134. maddenin ikinci fıkrasında açıklanmaktadır. 127. maddenin ikinci fıkrasıyla Anayasa'nın Sayıştay başkan ve üyeleri için öngördüğü, ve düzenlemesini kanuna bıraktığı teminat hâkimlik değil, bir çeşit memurluk teminatıdır. Burada teminatın "mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre "düzenleneceğinden (140. madde ile Danıştay, 141. madde ile Askeri Yargıtay ve 138. madde ile Askeri Yargı için öngörüldüğü üzere) söz edilmediği gibi 132. 133. ve 134. maddelere de herhangi

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

bir gönderme yapılmamıştır. Üstelik Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında Meclise Sayıştay'dan katılan üye Sayıştay görevlilerine hâkim teminatının tanınmasını istemiş; bu yolda önerge vermiş; ancak Sayıştay'a ilişkin Anayasa maddesinin aldığı kesin şekilden de anlaşılacağı üzere bu istem maddeyi geri çeken Anayasa Komisyonunca ve komisyonun saptandığı metni benimseyen Temsilciler Meclisince kabul edilmemiş; önerge sahibi de Anayasa Komisyonunun getirdiği metne karşı itirazda bulunmamıştır.

832 sayılı kanunun Sayıştay başkan ve üyeleri için Anayasa'da öngörülen hakimlik teminatının tıpkısını kabul ettiği bir an için düşünülse bile gene de bunun hakimlik teminatı niteliğinde sayılması mümkün değildir. Çünkü kanunların getirdiği teminat yine kanunlarla daraltılabilir veya kaldırılabilir. oysa sınırları ve niteliği Anayasa'da belirlenmiş hâkimlik teminatı üzerinde kanun koyucunun tasarrufu bulunması düşünülemez.

c) Sayıştay, Anayasa'nın yargı bölümüne sokulmamıştır :

Sayıştay'a ilişkin hüküm, bilindiği üzere, Anayasa'nın yargı bölümünde (Üçüncü kısım üçüncü bölüm) değil Yürütme Bölümünün iktisadî ve Malî Hükümler kesiminde (Üçüncü Kısım İkinci Bölüm D kesimi) yer almıştır. Bu yerin Anayasa koyucunun Sayıştay için ne gibi bir nitelik öngördüğünü açıklama bakımından önemi vardır. Kararda Yüksek Seçim Kuruluna, kesin kararlar veren bir yüksek yargı organı olduğu halde, Yargı Bölümünde değil de yasama bölümünde yer verildiğinden söz edilerek bundan bir kuruluşun Anayasa'daki yerinin niteliğini gösterecek bir ölçü gibi ele alınamıyacağı sonucu çıkarılmakta ve Sayıştay ile Yüksek Seçim Kurulu arasında bir benzerliğin oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Yüksek Seçim Kurulu, altı üyesi Yargıtay, beş Üyesi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından seçilmek voliiyle oluşur. (Anayasa: Madde 75/3) Bu üyeler aslında Anayasa uyarınca bağımsız, hâkimlik teminatı ve yargılama yetkisiyle donatılmış kimselerdir; esas yerleri Anayasa'nın yargı bölümündedir.

Öte yandan Yüksek Seçim Kuruluna seçimlerin yönetim ve denetimi yananda yine Anayasa ile (Madde 75/1) "seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzluktan, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama" yetkisi verilmiştir. Niteliği görev ve yetkileri Anayasa'nın açık hükümleriyle böylesine belirlenen bir kuruluşun, Anayasa metnindeki yeri elbette ki yine Anayasa ile belirlenen niteliğini etkilemez. Fakat Yüksek Seçim Kurulu ile hiçbir benzer yönü bulunmayan, baştan başa farklı bünyede; yetkileri ve karar alanı Anayasa yönünden tartışmalı Sayıştay için yapılacak yorumda, bu kuruluşun Anayasa'daki yerinin önemi büyüktür. Anayasa tasarısının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında Sayıştay'dan bu Meclise katılan Üyenin, yukarıda değinildiği üzere, yaptığı konuşmada ve verdiği önergede Sayıştay'ın Anayasa'nın yargı bölümünde yer almasının gerektiğini ileri sürmesine rağmen Anayasa Komisyonunun bu istemi kabul etmediği; isteme uymayan yeni madde metni üzerinde önergeyi verenin herhangi bir itirazda bulunmadığı ve Temsilciler Meclisinin de komisyonun görüşünü benimseyerek istemi reddetmiş duruma geldiği gözönünde tutulursa Sayıştay'a Anayasa metnine verilen yerin etkenliğinin daha da güçlendiği görülür.

ç) Anayasa Sayıştay için yargılama usullerinin düzenlenmesini öngörmemistir.

Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası Sayıştay'a ilişkin olarak kanunla düzenlenecek konulan şöyle sıralamıştır :

aa) Sayıştay'ın Kuruluşu;

bb) Sayıştay'ın işleyişi;

cc) Denetim usulleri;

çç) Mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve öteki özlük işleri;

dd) Başkan ve üyelerin teminatı.

Görülüyor ki Anayasa koyucu burada "yargılama usullerin" den hiç söz etmemektedir, "işleyiş" deyiminin "yargılama usulere" ni kapsadığı ileri sürülemez. Çünkü Anayasa'da gereklikçe hep "işleyiş" deyiminin yanına ... "yargılama usulleri" deyiminin de eklenmesi yoluna gidilmiş; "işleyiş" deyiminden vazgeçilse bile "yargılama usulleri" nin yine sözü edilmiştir. "Mahkemelerin kuruluğu görev ve yetkileri, işleyişı ve yargılama usulleri kanuna düzenlenir" (Madde 136); "Danıştay'ın kuruluğu, işleyişı, yargılama usulleri ... kanunla düzenlenir ..." (Madde 140/5); "Askeri Yargıtay'ın kuruluğu, işleyişı, yargılama usulleri ... kanunla düzenlenir." (Madde 141/4); "Anayasa Mahkemesinin kuruluğu ve yargılama usulleri kanunla ... düzenlenir." (Madde 148/1)

Sayıştay'ın Anayasal bünyesini açıklığı kavuşturacak bir maddede Kanunla düzenlenecek konular bir bir sayılırken "yargılama usulleri" ne bu konular arasında yer verilmemesinin ancak bir anlamı olabilir: O da Sayıştay için yargılama yetkisinin öngörülmemiş bulunmasıdır.

d) Anayasa Sayıştay'ı bir son derece mahkemesi olarak kabul etmemiştir :

Anayasa'da; "Yargıtay'ın, adliye mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu; kanunla gösterilen belli dâvalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı" (Madde 139/1) "Danıştay'ın, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece mahkemesi olduğu" (Madde 140/1); "Askerî Yargıtay'ın, askerî mahkemelerce verilmiş karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu; ayrıca kanunla gösterilen askerî işlere ait belli dâvalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı" (Madde 141/1) hakkında hükümler vardır. 127. maddede ise Sayıştay yönünden bunlara benzer bir hükme yer verilmiş değildir. Şu durum da Anayasa'nın, Sayıştay kuruluğu içinde bir Temyiz Kurulu oluşturmasını ve bu kurulun kararları leyhine yargı mercilerine başvurma yolunun kapatılmasını öngörmediğini kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkla göstermektedir. Savunulabilir yönü bulunmamakla birlikte bir an için Sayıştay'ın bir yargı mercii olduğu düşünülebilse, Sayıştay üç çeşit yargıdan ancak idarî yargı bölümüne girebileceğinden, kararlarının gene de üst derece idare mahkemesi olan Danıştay'ca ve temyiz yoluyla incelenmesi gerekeceği ortadadır.

e) Sayıştay anlaşmazlıkları çözümlenmekte değildir :

832 sayılı Kanunun (Madde 62-64) "Sayıştay ilâmı" diye adlandırdığı belgeler bir uyuşmazlığı çözümlenmekte değildir. Burada herhangi bir anlaşmazlık olmaksızın bir dizi hesap ve işlemin incelenmesi ve ilgililerin sorumlu oldukları veya olmadıkları yolunda bir sonuca varılması söz konusudur. Sayıştay Kanunundaki usul incelenirse görülür ki denetçiler kendilerine verilen hesapları inceleyip rapora bağlarlar (Madde 48). Raporlar Birinci Başkanlık aracılığıyla ve "yargılanmak" üzere dairelere dağıtılır (Madde 50). Dairelerce alınacak sonuca göre beraat, zimmet veya tanzim hükmü verilir (Madde 61) ve sonuç "ilâm" da belirtilir (Madde 62). Yani alacaklı olması gereken idarenin istemi, hatta haberi obuadan yolsuz hesabın sorumluları belirlenmekte; alacağın bunlardan tahsiline hüküm verilmekte; ancak bundan sonra idare "ilâm" la sonuçtan haberdar edilmektedir (Madde 63).

Şu durum da "kesin hükme bağlama"nın bir yargı kararı niteliği taşımadığını ortaya koyar. Hele aynı kanunun "saymanların hesaplarının, Sayıştay'a noksansız verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılacağı" kuralını koyan 66. maddesi

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

"yargılama" ve "hükmen" deyimlerinin bilinen hukuk kavranılan olarak değerlendirilmesini büsbütün olanak dışı kılmakta ve işlemin yalnızca bir inceleme ve denetleme yolu olduğu görüşünü desteklemektedir.

f) 832 sayılı Kanun, Sayıştay'ı yargı yetkisine sahip olağanüstü bir merci durumuna getirmiştir :

832 sayılı kanunun Sayıştay'ı bir hesap mahkemesi olarak öngörmesi ve bu kuruluşu yargı usulleri öteki yargı mercilerinininkine benzemeyen, kararlarını hiçbir yargı merciinin incelemeyeceği nev'i şahsına özgü bir müessese durumuna getirmesi Anayasa'nın Cumhuriyetin Temel Kuruluşu Başlıklı Üçüncü kısmına bir de "hesap yargı yeri" eklenmesi demektir. Böylece bir kimseyi tabî hâkimden başka, bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü bu merci" ortaya çıkmaktadır. Bu ise, Anayasa'nın kesinlikle yasakladığı bir durumdur. (Madde 32/2)

g) Anayasa'nın özel düzenlenmesinden Sayıştay'a yargı yetkisi verildiği anlamı çıkarılamaz:

Anayasa'nın Sayıştay yönünden, özel bir düzenleme getirdiği görüşü bu kuruluşun bir yargı mercii sayılması gerektiği sonucuna dayanıklık edemez. Çünkü Anayasa'da 110. maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, 143. ve 144. maddelerde olduğu gibi bir takımı yönetim yerlerinin görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler de vardır. Gerekli olan yalnızca Anayasa'nın özel düzenlenmesi değil bu düzenlemenin kuruluşa yargı mercii niteliği vermesidir.

h) Temsilciler Meclisindeki değişikliğin asıl önemli yönü :

Anayasa tasarısının Sayıştay'a ait hükmünün bir konuşma ve önerge üzerine (Tasarı : Madde 126) Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunca geri alınarak yeniden yazılmasının kendi başına bir önemi yoktur. Asıl sorun konuşma ve önergede ileri sürülenlerin hangilerinin kabul, hangilerinin reddedildiğidir. Yeniden yazılan, önergeyi verence itiraz edilmeyen ve Temsilciler Meclisinde kabul olunan metinde Sayıştay'a yargı bölümünde yer verilmesine ve Sayıştay başkan ve üyelerine hâkim teminatı tanınmasına ilişkin istemler nazara alınmamıştır. Durumun ağırlık noktası budur. Anayasa Mahkemesi kararında bu nokta önemsenmemiş; maddenin sırf yeniden yazılmış oluşuna özel bir değer verilmek istenmiştir.

İ) Anayasa'nın Sayıştay'a kesin yargı kararı verme yetkisini tanıdığı düşünülemez :

Bu konuda son olarak şunu da belirtmek yerinde olacaktır :

Yargı alanında ve özellikle işi kökünden çözümleyen kesin yargı kararı konusunda çok titiz ve ayrıntılı hükümler getirmiş olan ve en küçük tazminat dâvalarının bile bunlardan yararlanması açık tutan Anayasa'nın, yargı mercii niteliğini tanımadığı ve üyelerini hâkim teminatı dışında bıraktığı bir kurala kesin yargı kararı verme ve böylece söz gelimi bir saymam yerine göre milyonları bulacak bir borcu ödemekle yükümlü tutma yetkisini tanıyabileceğini ve bu ereğini de Anayasa metninde benzeri durumlarda kullandığı anlatım yolundan uzaklaşarak sadece "kesin hükme bağlama" gibi yeni ve müphem bir deyimle açıklayacağını düşünmek sağduyu ile ve hukuk mantığıyla bağdaştırılamaz.

1) Özetleme :

Yukarıdan beri açıklananlarla varılacak sonuç şöyle özetlenebilir :

aa) Anayasa Sayıştay'ı bir yargı mercii olarak öngörmüş, bu kuruluşun kararlarına karşı yargı mercilerine başvurma yolunu kapatmış değildir. Sayıştay'ı Anayasa'ya rağmen bu duruma getiren; ona yargılama yetkisi tanıyan; bünyesi içinde bir Temyiz Kurulu oluşturan; bu kurulca verilen

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

kararların kesin olduğunu saptayan; Sayıştay ilâmları aleyhine Danıştay'a başvurulmasını yasaklayan 832 sayılı Kanundur.

bb) Anayasa'nın 127. maddesinde geçen "kesin hükme bağlama" deyiminin "kesin işleme bağlama", "kesin sonuca bağlama", "kesin idari karara bağlama" kavramlarının ötesinde bir anlamı yoktur.

"Sayıştay ilâmi" diye adlandırılan belgeye icra dairelerince infazı gerekli bir mahkeme hükmü niteliği verilemez. Bu, aslında denetleme ve inceleme sonunda hesaplarda ve işlemlerde ortaya çıkarılacak yolsuz ve kanunsuz davranışların doğurduğu Hazine zararını kesin olarak saptayan bir belgedir; delil olma yönünden değeri vardır. Ancak "bir zararın saptanması" ve "bir zarardan sorumlu olma" durumlarını birbirinden ayırmak gerekir. Sorun konusunda yargı mercilerinin söyleyeceği çok söz vardır. Onun için Sayıştay'ın "sorumluların hesap ve işlemlerini hükme bağlama" yetkisinin bu kişiler hakkında öznel kararlar alma yetkisini de kapsadığı hukukça savunulabilir bir görüş olamaz. Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapması da sorumluları şahsen borç altına sokacak öznel kararlar vermesini haklı göstermez. Çünkü Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendisinin bile böyle bir yetkisi yoktur.

Sayıştay'ın zararı saptayan kesin kararı üzerine sorumlu görünenler hakkında kovuşturmaya geçilmesi tabiidir. Sorumlular zararı ödemeğe yanaşmazlarsa son sözü yargı mercii söyler. 832 sayılı kanunun 45. maddesinin son fıkrası bu yolu tüm kapamaktadır.

Sözlü açıklama sırasında Sayıştay'ın öznel kararlar vermediği çünkü Anayasanın muhasip, gelir ve gider tahakkuk memuru, ikinci derece ita amiri durumundaki memurların görevlerinden doğan mali sorumlularında nesnel sorum ilkesini kabul ettiği ileri sürülmüştür. Anayasa'da böyle bir hüküm bulunmadığı gibi bu görüşü işin niteliği ve hukuktaki sorum kavramlarıyla bağdaştırmak da mümkün değildir.

3- Sayıştay'a 832 sayılı Kanunun verdiği yetkiler dolayısıyla ortaya çıkan sakıncalar :

Buraya kadar söylenenler Anayasa'nın Sayıştay'ı bir yargı mercii olarak öngörmediğini ve kararlarına karşı yargı merciiine başvurma yolunu kapatmadığını belirtmek içindir. Ancak bu kurula 832 sayılı kanunla yargılama yetkisi verilmesi ve özellikle itiraz konusu hüküm Anayasa'nın kişilere tanıdığı kimi temel hakların ve hürriyetlerin zedelenmesine yol açmakta ve bu konuya da kısaca değinmek zorunlu bulunmaktadır.

a) Hak arama hürriyeti :

Herkesin, meşru bütün vasıta ve yollardan yararlanarak yargı mercileri önünde davacı veya dâvâlı sıfatile iddia ve savunmada bulunma hakkı vardır. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınamaz. (Anayasa: Madde 31)

Hak sahibi ile kendisinden hak istenenin yargı mercii önünde davacı veya dâvâlı olarak karşılaşabilmeleri bu hürriyetin gereğidir. Devlet haksız eylemden doğan alacakları için adliye mahkemelerine başvurur ve dâvâlı da savunma hakkını kullanırken yine haksız eylemlerle Devleti zarara soktuğu ileri sürülen bir kimsenin, sırf Sayıştay denetimine bağlı bir görevde olması yüzünden mahkeme huzurunda kendini savunamamasını haklı gösterecek bir hukukî neden ve zorunluk ortaya konulamaz.

Devletin kişilerden farklı olarak, kimi alacaklarını mahkeme hükmü gerekmeksizin doğrudan doğruya kovuşturmaya yetkili olduğu durumlar vardır. Ancak bunlar kamu alacaklarına ilişkin olanlardır. Kamu alacaklarının tahsiline girişilmesi halinde de kişinin ya belli itiraz ve temyiz

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

mercilerine ve sonunda Danıştay'a başvurarak veya doğrudan doğruya Danıştay'a iptal dâvası açarak bir anlaşmazlık yaratmak ve savunmada bulunmak hakkı vardır.

Anayasa'nın gerek 31. maddesi gerekse idarenin hiçbir eylem ve işleminin hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılmıyacağı kuralım koyan 114. maddesi, anlaşmazlık halinde kişi ile idarenin yargı mercii önünde karşılaşması yolunu açık tutmaktadır. Oysa Sayıştay'ca karara bağlanan işlerde bu yol kapalıdır.

b) Tabu yargılamada usul:

Bir kimsenin tabiî hâkimi huzurunda yargılanması bir Anayasa teminatı; tabiî bir yargılama usulüyle yargılanması ise bu teminatın bir gereğidir. Gerçi Anayasa yargı mercilerinin yargılama usullerinin düzenlenmesini kanunlara bırakmış ve bu konuda ana kurallar koymamıştır. Ancak yargılama usullerine ilişkin olarak her medenî ülkede uygulanan, yerleşmiş hukuk kuralları da yok değildir. Anayasa'nın 2. maddesiyle hukuk devleti olarak tanımlanan Devletimizde de bu kuralların uygulanması gerekir. Bunların dışında kalacak bir yargılama düzeni hukuk devletinin korumakla ödevli bulunduğu genel hukuk esaslarına aykırı düşer.

Bu kurallardan konu ile ilişkisi bulunan bir kaç tane aşağıda gözden geçirilerek Sayıştay'ın durumu ile kıyaslanacaktır:

aa) Tarafsız mahkeme:

Tarafsızlığı sağlayan, mahkemelerin bağımsız ve hâkimlerin teminatlı oluşudur. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetimle görevli, mensupları anayasal hâkimlik teminatından yoksun bir kuruluşun tarafsızlığı kabul edilemez.

bb) Savunma:

Denetçiler, kendilerine verilen hesapların . Hesaplar Birinci Başkanın görevlendireceği denetçilerce incelenir. (Madde 46/1)- incelenmesi sırasında mevzuata uygun bulunmadıkları veya eksik gördükleri işler hakkında sorumluların yazılı savunmalarını alırlar. (Madde 48/1). En çok otuz gün içinde cevap vermiyen sorumluların savunmaları beklenmiyerek rapor düzenlenir. (Madde 48/2). Hesap raporunun dairece incelenmesi sırasında uzman denetçi hesapta yeniden ilişkili hususlar görürse o da sorumlunun savunmasını alır (Madde 56/4).

İşte 832 sayılı Kanunun tanıdığı savunma hakkı bundan ibarettir. Oysa savunma dâva hakkı kadar korunması gereken bir temel haktır. Anayasa, (Madde 31) yalnızca iddia ve savunma hakkını değil "yargı mercileri önünde davacı veya dâvâlı olarak, iddia ve savunma da bulunma hakkını" tanımıştır.

Denetçiye verilen yazılı cevaplarla yetinilip hüküme varılmasını mümkün kılan bir yargılama usulünün hukuk devletinde yeri olmamak gerekir.

cc) Duruşma :

Anayasa'ya göre mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmalardan bir bölümün veya tümünün kapalı yapılmasına ancak genel ahlâkın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde karar verilebilir (Madde 135/1). 832 sayılı kanunda duruşma söz konusu değildir.

Ancak Temyiz Kurulunca "murafaa" ya olanak tanınmıştır. Kurulun yalnız bir tarafı davet etmek hakkı da bulunduğu için (Madde 72) bunun bile bir gerçek duruşma niteliğinde kabul edilmesi mümkün değildir.

çç) Kanun yolu:

Mahkeme kararları üst derece mahkemelerinde (Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay) temyiz yoluyla incelenebilir. Anayasa, Sayıştay'a bir son derece mahkemesi niteliği tanınmadığı halde 832 sayılı kanun "Sayıştay dairelerince verilen ilâmların temyiz yoluyla incelenmek ve bu konuda kesin kararlar vermek üzere" Sayıştay'ın bünyesi içinde bir "Sayıştay Temyiz Kurulu" oluşturmaktadır. (Madde 67). Temyiz Kurulu 4 yıl için Sayıştay Genel Kurulunca daire başkanları arasından seçilecek 4 daire başkanı ile her daireden seçilecek -Sayıştay'ın 8 dairesi vardır, (kanuna bağlı 1 sayılı cetvel - 2 üyeden kurulur. Kararları temyiz edilen daire başkanının ve üyelerinin oy hakkı olmaz. Kurul üye tam sayısının üçte ikisi ile toplanır; mevcudun çoğunluğu ile karar verir. Temyiz Kurulu Sayıştay Dairelerince verilen ilâmların son hüküm merciidir. (Madde 16).

Karşılıklı olarak birbirlerinin kararlarını hatta kararı verenlerin huzuriyle, incelenecek üyelerden oluşan bu kurulun Sayıştay dairelerinden çıkan "ilâm" ların "son hüküm mercii" oluşu gibi bir durumun "hukuk devleti" ilkesiyle nasıl bağdaştırılabildiği, üzerinde önemle durulacak bir konudur.

dd) Vicdanî kanaat sorunu :

Bir gider hesabını inceleyen Sayıştay denetçisi genellikle o giderin kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığını, ödemenin istiklak sahiplerinin kimliği araştırılmak yoluyla yapıp yapılmadığını ve bütün bu işlem ve hesapların belgelere ve kayıtlara uygun olup olmadığını araştırır (832 sayılı Kanun- Madde 46). Beraet, Zimmet veya tanzim hükümleri de bu esaslara göre verilir. Bu kaskatı, dar, adeta makineleştirilmiş bir inceleme düzenidir. Oysa hâkimler Anayasa'ya, kanuna, hukuka ve vicdanî kanaatlarına göre hüküm verirler (Anayasa : Madde 132/1). Şu durum bile Sayıştay'ın bir yargı mercii değil, bir idari denetim kuruluşu olduğunu göstermeye yeterlidir.

c) Özetleme :

832 sayılı Kanun Sayıştay için öngördüğü bünye ve yetkiler dolayısıyla temel hak ve hürriyetler yönünden ortaya çıkan sakıncaların en önemlileri üzerinde kısaca durulmuştur.

Devletin gelir ve giderleri ile malları üzerinde çok titiz ve gerekirse olağanüstü bir denetim düzeninin kurulmasına kimsenin bir diyeceği olmaz. Bundaki kamu yaran ortadadır. Ancak denetim sonunda sorumlu ve tazminle yükümlü görülenler, 45. maddenin itiraz konusu son fıkrasıyla olduğu gibi, yargı mercilerinde kendilerini savunma teminatından yoksun bırakılırsa bir başka deyimle denetim düzeni yüzünden bir takım temel hak ve hürriyetlerin zedelenmesine yol açılırsa o zaman Anayasa'ya aykırılık kendini gösterir. Çünkü kanun; kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni sosyal adalet ve milli güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz (Anayasa : Madde 11/2).

4- SONUÇ :

832 sayılı Kanununun 45. maddesinin son fıkrasında yer alan " Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a baş vurulamaz" hükmü Anayasa'nın 2. maddesindeki "hukuk devleti" ilkesine, yine Anayasa'nın "yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır" kuralını koyan 7., hak arama hürriyetine ilişkin 31., tabii yargı yolunu belirleyen 32., idarenin eylem ve işlemleri üzerindeki yargı denetimini ilkeleştiren 114., Sayıştay'a dair 127., Danıştay hakkındaki 140., "kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağını" saptayan 8. maddelerine doğrudan doğruya aykırıdır; iptali gerekir. Oysa Anayasa Mahkemesi hükmün Anayasa'ya uygun olduğuna karar vermiştir:

Bu nedenle E. 1967/13 - K. 1969/5 sayılı ve 14, 15, 16 Ocak 1969 günlü karara karşıyız.

Üye
Ahmet Akar

Üye
Avni Givda

KARŞI OY YAZISI

1- Çoğunluğun kararı Sayıştay kararlarına karşı Danıştay'a başvurulamayacağı hükmünün Anayasa'ya uygunluğunun gerekçesi olarak Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasındaki (Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını T.B.M.M. adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.) kuralına ve bu kuralın herhangi bir yoruma yer bırakmayacağı ölçüde kesin ve açık bulunduğu ve bu kuraldaki (Türkiye Büyük Millet Meclisi) sözlerinin yalnızca denetleme işlemine ilişkin bulunup sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işleminin bu sözlerin kapsamı dışında kaldığı ilkesine dayanmaktadır. Oysa sözü edilen fıkradaki (kesin hükme bağlama) sözleri bir an önce kesin yargı kararına bağlama anlamına gelse bile metin tüm olarak gözönünde tutulduğunda, T.B.M.M. adına kesin hükme bağlama anlamı dahi çıktığı için metinde artık açıklık kalmamaktadır; gerçekten az önce anılan cümle baştan aşağı okunduğunda (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) sözlerinin hem denetlemek sözünü, hem de daha sonraki kesin hükme bağlamak inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yapmak sözlerini kapsadığı anlaşılmaktadır. Bundan başka şu da belirtilmelidir ki, sorumluların sorumluluklarını belli etmek, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını denetlemek işinin ereği ve sonucu olan bir çalışmadır; nitekim, hukuk dilinde denetlemek, yolsuzlukları ve yolsuz iş görülenleri ortaya koymak için araştırma ve inceleme yapmak ve yolsuz iş görülmüşse sorumlularını ve onların sorumluluklarını belli etmek demektir. Buna göre sorumluyu ve onun sorumlunun niteliğini belirtmeyi erek edinmeyen denetim, denetim sayılamaz, başka deyimle, denetleme ve sorumlunun hesap ve işlemlerini hükme bağlama, birbirinden ayrılamayan kavramlardır. Bu da gösteriyor ki denetleme genel bir kavram, hesap ve işlemleri hükme bağlama ise onun içinde bulunan, onun kapsamına giren özel bir kavramdır ve denetleme çalışmalarının son evresi (nihaî safhası), hesap ve işlemleri hükme bağlama çalışmalarınıdır. Bu iki kavram arasındaki çok sıkı hukukî bağlantı, her ikisinin de aynı nitelikte sayılmasını zorunlu kılar, bundan ötürü, yalnız denetleme işleminin

Yasama Meclisi adına yapıldığı, bunun son evresi olan sorumluluğu belirtme işleminin ise Yasama Meclisi adına yapılmadığı yollu düşünce, hukukî dayanaktan yoksundur.

Kesin hükme bağlamanın dahi Yasama Meclisi adına yapılacağı ortaya çıkınca bir çelişme ile karşılaşmış olmaktadır. Çünkü Anayasa'nın 7. maddesi hükmünce yargı yetkisi ancak ulus adına ve bağımsız mahkemelerce kullanılabilir. Demekki çok açık olduğu sanılan kural, özünde açık olmaktan uzaktır ve böylece yoruma gitmek zorunlusu ortaya çıkmaktadır. Yorum için elbet Anayasa'nın öbür hükümlerin; ele almak gerekecektir; zira her yasa gibi Anayasa dahi bir bütündür ve tek bir kuralın yeterince açık olmadığı durumlarda bütün metnin gözönünde tutulması başka

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

deyimle Anayasa'nın sözü açık olmayınca özüne gidilmesi ve bunun içinde kurallarının tümünün incelenmesi, yoruma ilişkin hukuk il kel erindedir.

Anayasa'nın Sayıştay'ın T.B.M.M. adına kesin hüküm verebileceği yollu kuralının açık bir kural olmaması dolayısıyla hükümlerin tümü üzerinde inceleme yapıp sonuca varılmak yoluna gidilmiştir.

2- Sayıştay, Türk ulusu adına karar vermesi nedeniyle bir yargı organı değildir; geçekten az yukarıda yazılan metinde anlaşıldığı üzere, o bütün işlemlerini yaparken ve bu arada sorumluların hukukî durumunu saptarken T.B.M.M. adına iş görmektedir. Bu yön, Anayasa'nın 127. maddesindeki yazılıştan başka Sayıştay Yasasın", yürütülmesini yasama meclislerine bırakan sözü edilen Yasanın 108. maddesinin yazılışından da anlaşılmaktadır; oysa, yukarıdaki bentte belirtildiği üzere yargı yetkisi ancak ve ancak, Türk ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılabilir.

3- Üyelerin hukuki durumu bakımından da Sayıştay bir yargı organı değildir.

Bu konuda ilk ve son derece mahkemesi olarak yargı kararı vermeye yetkili kuralları oluşturan üyelerin güvencesi, hâkim güvencesi (teminatı) adı altında Anayasa'mızda gösterilmiş ve bu güvencenin neleri kapsadığı dahi yine Anayasa'da açıkça anlatılmıştır (Anayasa madde 133, 134/2 ve 131/1 deki mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik güvencesine yapılan gönderme, yine madde 140/5 teki mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik güvencesine yapılan gönderme). Anayasa, Sayıştay üyeler için nasıl bir güvence sağlanacağını hâkim güvencesinde olduğu gibi kapsamı belirterek göstermiş değildir. Anayasa'nın 127. maddesinde yalnızca teminattan öz edilmiştir. Demekki Sayıştay üyeleri niteliği ve kapsamı Anayasa'da gösterilen bir teminattan yararlanmadıkları gibi kendilerine hâkim teminatı tanınacağı yolu bir Anayasa kuralı dahi yoktur.

4- Yüksek Seçim Kurulunun seçimlere ilişkin şikâyet ve itiraz konularında kesin olarak verdiği kararlar, hukukî nitelikçe kesin yargı kararlarıdır (Anayasa Madde 75);zira bu kurulun bu kararları, bir idare yeri olarak ya da meclis adına vereceği yolunda hiç bir kural, Anayasa'da yazılı bulunmadığı gibi böyle bir kural Anayasa'nın özünden dahi çıkarılamaz. Bundan başka, Yüksek Seçim Kurulunu oluşturan hâkimlerin yine Anayasa gereğince Yargıtay ve Danıştay üyeleri olması dahi gösteriyor ki bunlar kapsamı Anayasa'ca belli edilmiş bir güvenceye sahiptirler. (Anayasa Madde 75). Gerçekten Yargıtay hâkimleri Anayasa'nın 133. ve 134. maddeleri gereğince, Danıştay hâkimleri ise Anayasa'nın 140. maddesinin 5. fıkrasındaki gönderme dolayısıyla hâkimlik güvencesinden yararlanmaktadırlar. Bu bakımlardan Sayıştay'ın Yüksek Seçim Kurulu ile karşılaştırılarak kendisine özgü varlığı bulunan bir yargı kurulu olduğu sonucuna varılamaz.

5- Sayıştay'ın Meclis adına hüküm vermesi dolayısıyla yaptığı hüküm verme işlemlerinin idari işlemlerden olmadığı ve bu yüzden Danıştay'ın yargı denetiminin dışında kaldığı görüşü de doğru değildir; zira, Sayıştay'ın Meclis adına verdiği hüküm hiç bir zaman Meclisin hükmü, kararı demek değildir. Bundan başka Anayasa'nın Meclisin kendisine bile bir yargı işinde son ve kesin vermek yetkisini tanımış değilken, onun adına karar veren bir yere böyle bir yetkiyi, öncelikle tanıyamaz işin özüne bakılırsa bütçeyi uygulamak ve onu denetlemek ve bu denetleme gereği kararlar vermek, nitelikçe idare işlemleridir. Bu bakımdan tartışma konumuz olan kararlara karşı idarî yargı yolu, Anayasa'nın 114. maddesi uyarınca açık bulunmaktadır.

6- Anayasa'nın yumuşak biçimde güçler ayrılığı ilkesini benimsediği ileri sürülerek Sayıştay'ın bir yargı yeri bulunduğu savı ortaya atılmaktadır. Ancak yasama meclislerine ya da idareye yalnız bir işi esastan çözümlenmeyen ve kesin yargı kararı niteliğinde bulunmayan kararlar vermek yetkisini tanımıştır. Nitekim, Meclisin bir bakanı Yüce Divana yollama kararı son soruşturmanın açılması kararı niteliğinde bir yargı kararıdır, ama ceza dâvasının suçluluk veya suçsuzluk, ceza verilmesi veya verilmemesi yönünden kesinlikle sonuçlandıran bir yargı kararı

değildir. Anayasa hükümleri; gerek teker teker, gerekse tüm olarak incelendiğinden yargı konusunda ve özellikle işi esasından çözümleyen kesin yargı kararı konusundan "Anayasa koyucunun mahkemelere ve hâkimlere, önceki Anayasalarımızla ve yabancı ülkelerdeki Anayasaların bir çokları ile karşılaştırılmayacak ölçüde geniş bir bağımsızlık ve güvence sağladığı ve bunu birçok hükümlerle belirtildiği görülmektedir. Böyle bir doğrultuda hükümler koyan Anayasa'nın mahkeme niteliğini tanımadığı ve üyeleri hâkim güvencesinden yararlandırmadığı bir kurula kesin yargı kararı vermek yetkisi tanıyacağını düşünmek, onun yargı alanına gerçekleştirmek istediğini kendisinin engellemesi demek olur, başka deyimle bir yandan, 5 - 10 liralık para cezasının veya 50 - 60 liralık alacak dâvalarının bile, niteliği ve kapsamı kendisince gösterilmiş bağımsızlık ve güvenceye sahip mahkemedir ve hâkimlerce son karara bağlanmasını kesin kurullarla düzenlemiş bulunan bir Anayasa'nın, öte yandan, bir saymanın ya da bir tahakkuk amirinin yerine göre milyonları bulacak olan bir borcu için kesin idarî bir kararla sorumlu tutulabilmesini ve bu karara karşı yargı yolunun kapalı olmasını kabul etmiş bulunması, ne genel mantık, nede hukuk mantığı bakımından savunulamaz.

7- Sayıştay Yasası, 67. maddesinde, Sayıştay dairelerince verile; ilâmların Sayıştay Temyiz kurulunda temyiz yolu ile incelenmesini öngörmekle Anayasa'nın öngörmediği bir yüksek mahkeme öngörmüştür; Sayıştay yasasının 4. maddesi ise bu kurulun kararlarına kesin yargı kararı niteliği vermiştir. Sayıştay daire kararları, bir an için yargı kararları sayılsalar bile idarî yargı karar niteliğinde bulunacaklarından, bunlara karşı temyiz yoluyla başvurulacak Yüksel Mahkeme ise Anayasa'mızın 140. maddesinin birinci fıkrası gereğince ancak Danıştay olabilir, iptal konusu kural, bu yönden de Anayasa'ya aykırıdır.

8- Sayıştay'ın yetkilerini özel yasadan değil, doğrudan doğruya Anayasa'dan almış olması görüşü, onun işlemlerinin yargı işlemi olduğunu göstermeğe yeterli değildir; çünkü Anayasa'da Yüksek Hâkimler Kurulu, Genel Kurmay Başkanlığı gibi bir takımı yönetim yerlerinin yetkileri ve görevleri dahi gösterilmiştir. Bu yerler, kuşkusuz yönetim yerleridir.

9- Sayıştay ilâmlarının bir idari uyuşmazlığa dayanmaması dahil, bunun (hüküm) adını taşıyan işlemlerin yargı kararı olmadığını gösterir. Gerçekten idarî dâva, idarenin belli bir işlem ya da eyleminden çıkan uyuşmazlık üzerine açılır, burda ise belli idarî işlemler ya da eylemler üzerinde çıkmış uyuşmazlıklar değil bir dizi idare işlemlerinin incelenmesi ve bunları yapanların sorumlu oldukları veya olmadıkları yolunda karar verilmesi söz konusudur. Bu kararlar ise, yönetim işlemleridir. Bu işlemle Anayasa'da hüküm denilmiş olması, yargılama usullerine benzeyen yöntemlere göre yapılan inceleme sonunda ve yargı kararlarını andırır biçimde verilmelerinin istenildiğini gösterir. Yargılama usulleri, bir çok bakımlardan bir takım idarî işlemlerin daha doğru olmasını sağlayıcı nitelikte bulduklarından, bu türlü işlemlerin belli yargılama yöntemlerine göre yürütülecek incelemeler sonunda yapılması kamu yararı düşüncesiyle öngörülebilir. Burada tutulan yol da budur.

10- Anayasa'nın saymanların ve benzeri kişilerin sorumluluklarını nesnel (afakî) sorumluluk olarak öngördüğü ve Sayıştay'ın bu sorumluluklar üzerine hüküm verdiği dahi doğru değildir.

Bir kez Sayıştay'ın yalnızca işlemleri denetleyip onların yasalara uygun bulunup bulunmadığını sorumluların hukukî durumları üzerinde etkisi olmayacak biçimde karara bağlayacağı anlamına gelen bir söz Anayasa'da yoktur. Bundan başka nesnel sorum; hukuk alanında, tehlikeden doğan sorumdur; kişisel sorum ise kusura dayanan bir sorumdur. Hükme bağlama işlemi ise, erek bakımından sorumluların sorumlu tutulup tutulmayacaklarını belli etme işlemidir, tersine olan görüş sorum kavramı ile bağdaştırılmaz. Ancak yönetim kararı yoluyla dahi bir kimseye sorumluluk yükletilebileceği düşünülürse Sayıştay'ın verdiği kararların yargı karar niteliğinde buldukları yalnızca bunların ereklerine bakılarak ileri sürülemez.

1- Sayıştay'ı yönetim hesaplarını T.B.M.M. adına denetleyen bir kurum olarak idarenin, yapısı içinde düşünmek, gerçekten doğru olmayabilir ama işin özü Sayıştay'ın gördüğü denetleme işinin hukukî nitelikçe bir yürütme işi olduğu ve Sayıştay'ın yürütme ya da yönetim işini görmekte. Anayasa gereğince, görevlendirilmiş bulunduğu. Şunu da gözden uzak tutmalıdır ki Anayasa'nın 144. maddesi hükmü, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olduğunu öngörürken yalnızca yürütme örgütü içinde bulunan ve idarî eylem ve işlemler yapan kişi ya da kuruluşları erek edinmiş değildir; bunun ereği, gerek idarenin gerekse idarenin genel yapısı içine girmeyen özerk kuruluşların, gerekse mahkemelerin idarî işlem veya idarî eylem niteliğindeki davranışlarına karşı, yurttaşların, idare görevlilerini ve başka idare yerlerini korumaktır. O bakımdan örneğin Millet Meclisi Başkanlığının veya Cumhuriyet Senatosu Başkanlığının bu kuruluşlarındaki bir görevli için yaptıkları işlemlerden ötürü idarî dâva açılabilir gibi Anayasa Mahkemesi Başkanlığının bir görevli için yaptığı idarî işlemlerden dolayı da idarî dava açılabilir, böylece, Sayıştayın idarî örgüt yapısı dışında bulunması, onun (kesin hüküm) adı verilen işlemlerinin hukukî niteliklerine göre idarî işlem sayılmasına ve Anayasa'nın 114. maddesi uyarınca onlara karşı idarî dâva açılmasına hiç bir zaman engel sayılamaz.

12- Anayasa'nın 4. maddesinde egemenliğin Türk ulusunun olduğu, ulusun egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu kurallara göre, yetkili organlar eli ile kullanacağı hükmüne dayanılarak Sayıştay'ın Türk ulusu adına kesin hüküm verdiği görüşü savunulamaz. İlk önce Anayasa'nın 127. maddesinde Sayıştay'ın T.B.M.M adına işlem yaptığı kesinlikle belirtilmiştir. Bundan başka, Anayasa'nın 4. maddesi, yetkili organların hepsinin ulus adına egemenliği kullandığını belirtmek için yazılmış değildir. Sözü edilen 4. madde ulusu temsil yetkisinin yalnızca yasama meclislerinin olmadığını, egemenliği yalnızca meclisin kullanmadığını belirtmek için konulmuştur.

13- Sayıştay Yasasına göre Sayıştay'ın kesinleşmiş hükümlerinin İcra ve İflâs Kanunu gereğince yerine getirilmesi kuralı benimsenmiştir. Bunun sonucu olarak Sayıştay kararlarının adli yargıca denetleneceği ve bu bakımdan Danıştay'ın denetimine gerek bulunmadığı dahi ileri sürülemez zira Sayıştay ilâmları kesin mahkeme ilâmları gibi yerine getirilecektir. Kesin mahkeme ilâmına dayanan İcra kovuşturmalarında ise ancak ve ancak icra ve iflâs Yasasının değişik 33. maddesinde sayılan üç nedene dayanılarak şikâyet yolu ile icra hâkimliğine başvurulabilir. Bu nedenler ise, borçlunun ibra edilmiş olması, borcun ertelenmiş bulunması ve zaman aşımına uğramış olmasıdır. Görülüyor ki, burada icra hâkimi yerine getirilecek kararın esası yönünden hukuka uygun olup olmadığını incelemek yetkisine sahip değildir.

14- Anayasa'nın kesin yargı kararı veren mahkemelerin bu kararlarından hiç biri için (kesin hüküm) sözü kullanılmamışken, 127. maddesinde Sayıştay kararları için kesin hüküm sözünü kullanmış bulunması, burada kesin hükme kesin yargı kararı anlamını vermediğini göstermektedir. Gerçekten Anayasa'nın 75. maddesinde Yüksek Seçim Kurulu için (seçim süresince ve seçimden sonra seçim konulan ile ilgili bütün yolsuzluklar, şikâyet ve itirazları incelemek ve kesin karara bağlamak), uyuşmazlık mahkemesi için, 142. maddesinin ilk fıkrasında (adli, idarî ve askerî yargı mercileri arasında görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmek) ve Anayasa Mahkemesi için 152. maddesinin ilk fıkrasında (Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir) sözleri kullanılmıştır.

Bugünkü hukukumuzda (kesin hüküm) sözü, eski dildeki (muhkem kazıyye) yerine kullanılmaktadır. Buna göre kesin hükme bağlamak sözü Türkçe bakımından yanlış olur; zira hiç bir zaman bir işin muhkem kazıyyeye bağlanmasından söz edilemez, ancak bir kararın muhkem kazıyye niteliğini kazandığından ya da ortada muhkem kazıyye bulunması dolayısıyla bir dâvanın yeniden görülemeyeceğinden söz edilebilir. Hukuk dilinde bu biçimiyle ilk kez giren böyle bir sözün, elbet genel yorum kurallarına göre yorumlanması ve buna Anayasa kurallarının tümü gözönünde tutularak kesin işleme bağlamak anlamının verilmesi zorunlu olmuştur.

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

15- Çoğunluk kararında, Anayasa'nın 127. maddesinin Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde Sayıştay'ın 1924 Anayasa'sındaki hukuki durumunda değişiklik yapılmasının istenilmediğinin belirtilmiş olmasına ve Temsilciler Meclisindeki görüşme sırasında bir üyenin verdiği önerge üzerine maddenin bugünkü biçime sokulmuş bulunmasına da dayanılmaktadır.

Bir kez Anayasa Komisyonu gerekçesinde Sayıştay'ın 1924 Anayasa'sında olduğu gibi Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olmasında bir değişiklik yapılmak istenilmediği yazılmıştır ki bu yön, bu karşı oy yazısının dayandığı temellere dayanır. Gerekçede, Anayasa'nın yapıldığı günde Sayıştayın bağlı olduğu özel yasa hükümlerince gördüğü işlerde ve verdiği kararlarda değişiklik yapılmasının istenilmediği görüşüne dayanak olabilecek bir yazı yoktur. Sözün kısası, gerekçe eski Anayasa'nın Meclise bağlı olma ilkesinin değiştirilmek istenmediğini belirtmekle yetinmiş, özel yasa üzerine bir şey dememiştir.

Temsilciler Meclisindeki ilk görüşmede üyelere Muhittin Gürün, Sayıştay'ın Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderlerini ve Devlet mallarının korunmasına yasama Meclisi adına denetlediğini, ulusal egemenliğin kullanılmasının bir evresi olan bu görevi hiç bir yasama meclisinin sarsamayacağını, batı Avrupa ülkelerinde de bizde de yargı yoluyla denetleme yönteminin benimsendiğini, ancak bu denetlemenin etkin olabilmesi için kuruluşun güvenceye bağlanmasının gerektiğini, tasarıdaki metnin yetersiz olduğunu bildirmiş, Sayıştay'ın o zaman yürürlükte bulunan yasaya göre görmekte olduğu bir çok işleri bile göremeyeceğini, kuruluşun güvencesinin sağlam temellere oturtulmadığını ve özel yasaya bırakıldığını, görevinin % 70-80 ini yargı yoluyla yürüten Sayıştay için yargı güvencesinin Anayasa'da yer almasının ve Sayıştay görevlileri için yargı görevinde bulunanlara tanınan hakların tanınması ve özlük işlerinden onları her türlü etki dışında bırakacak bir yolun Anayasa'da benimsenmesinin gerektiğini ileri sürmüş ve isteklerini (konumuzu ilgilendiren yönler bakımından) özetliyerek yargı kurumu olan Sayıştay'a bu niteliği bakımından Anayasa'da yargı kurumlarını düzenleyen kurallar arasında yer verilmesi, görev alanının hiç değilse o günkü çerçeve içinde saptanması, üyelerinin atama yöntemleriyle güvencelerinin, öbür yargı kurumlarında olduğu gibi, Anayasa'da yer alması ve hâkim güvencesinin Sayıştay üyelerine de tanınması, ilâmlarının kesin olduğunun belirtilmesi gerektiğini, bu konuda öneriler düzenlediğini söylemiş, başka söz alan olmamış, öneriler okunup oya konulmadan önce komisyon sözcüsü komisyon adına maddeyi geri istemiş, bu istemin Meclisçe kabulü üzerine madde komisyona geri çevrilmiş, Komisyonun düzenlediği metin (ki bugünkü maddenin 1, 2. fıkraları metnidir) Meclisçe tartışmasız olarak kabul edilmiştir. Üye Gürün'ün önerileri ortada olmadığı ve konu üzerinde tartışma yapılmadığı için kendisinin önerilerini nasıl yazdığı bilinmemekle birlikte Sayıştay'ın görevlerine ilişkin 1. fıkranın yeniden kaleme alındığı ve bu sırada cümlelerin ortasına sorumluların (hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak) sözlerinin yazıldığı, metne Sayıştay'ın yargı bağımsızlığından ve üyelerinin de hâkim güvencesinden yararlanacaklarını bildiren bir söz yazılmadığı, maddenin iktisadî ve malî hükümler arasından çıkarılıp yargı hükümleri bölümüne de alınmamış olduğu görülmektedir. Demek ki Sayıştay'ın bir yargı organı ve üyelerinin de birer hâkim olduğu görüşünü Anayasa Komisyonu ve onun kaleme aldığı metni benimseyen Temsilciler Meclisi Genel Kurulunca reddolunmuştur. Bu durum karşısında metne konulan (kesin hükme bağlamak) sözlerine sarılarak Sayıştay'ın kesin yargı kararı vereceğinin Temsilciler Meclisince kabul edildiğini ileri sürmek, gerçeğe açıkça aykırı olur ve bu bakımdan Anayasa'nın yapılış tarihine dayanan yorum doğru değildir. Buna karşılık, çoğunluk gerekçesinde Sayıştay'ın yargı yeri olup olmamasının önemi bulunmadığı, Anayasa koyucunun metne kesin hükme bağlamak sözlerini ekleyerek ne demek istediğini açıkça anlattığı savunulmaktadır; oysa kesin hükme bağlamak sözünün hukuk dilinde ilk kez kullanılan bir söz olması bakımından açık bir deyim olmadığı az yukarıda yazılmıştır.

16- Bir de, çoğunluk kararında Anayasa'nın bütün kurallarının eşdeğerde olduğu gerekçesine dayanılmaktadır. Anayasa kuralları, ilk olarak eş değerde olmakla birlikte hepsi de bir hukuki

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

bütünün birbiriyle tutarlı, ilişkisi olan, biri öbürü ile bağdaşan parçalandır; oysa çoğunluk kararında benimsenen yoruma göre 127. maddenin kesin hükümden söz eden kuralı, yukarıki bentlerde teker teker açıklandığı üzere, Anayasa'nın bütünlüğünü kökünden bozmaktadır. Kaldı ki Anayasa'nın Devletin temel kuruluşlarına ilişkin ilkeleri, ister istemez, herhangi bir kuralın yorumunda öbür kurallara üstün değerde tutulması gerekli kurallardandır ve yorumda ise Anayasa'nın bütünlüğünü ve kurallarının tutarlı ve birbiriyle bağdaşır nitelikte bulunmasını bozucu bir sonuca varılması, hiç bir zaman, hukuka uygun olamaz.

SONUÇ : Çoğunluğun Sayıştay Yasasının 45. maddesinin son fıkrası hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunmadığı yollu görüşüne karşıyız.

Üye
Muhittin Taylan

Üye
Recai Seçkin

MUHALEFET ŞERHİ

Yukarıki karar ile Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hakkında Anayasa'ya aykırılık itirazında bulunabileceği kabul edilerek konunun esası hakkında karar verilmiştir.

Halbuki Anayasa'nın 151. ve Anayasa Mahkemesinin kuruluşu ve yargılama usulleri hakkındaki 44 sayılı Kanununun 27. maddeleri ile, bir dâvaya bakmakta olan mahkemenin, o dâva sebebiyle uygulayacağı kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunduğu kanısına varması halinde Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi esası kabul edilmiştir. Bu hükümlerde sözü edilen "bakılmakta olan dâva" deyiimi ile, Anayasa ve kanunlarla yetkili kılınmış mahkemeler önünde usulüne uygun olarak açılmış bulunan dâvaların kastedilmiş olduğu şüphesizdir.

Halbuki Danıştay Dâva Daireleri, bu dosyanın konusu olarak getirilmiş olan işe bakmakla yetkili ve görevli bir mahkeme değildir. Zira:

1- Danıştay'ın kendi kanunu, Sayıştay ilâmlarının incelenebilmesi görevini Danıştay'a vermiş değildir. Bu o derece açık bir gerçektir ki Danıştay Kanununun, yasama Meclislerinde görüşülmesi sırasında uzun tartışmalara konu olmuş, böyle bir yetkinin Danıştay'a verilmesini öngören hükümler tasarıya bazan eklenmiş, bazan çıkartılmış ve sonuçta böyle bir yetkinin Anayasa'nın 127. maddesi hükmü ile bağdaştırılmasına imkân olmadığı gerekçesiyle kanunun son şekline alınmamıştır.

Yasama organının, böyle bir görevin Danıştay'a verilmemesini belirten bu derece açık iradesine rağmen, Danıştay Kanununun konu ile hiçte ilgisi olmayan ve tamamen başka maksatlara dayanan 31. maddesi hükümlerini öne sürerek Sayıştay ilâmlarına karşı Danıştay'da bir inceleme kapısı açılması, bizzat Danıştay Kanununa açık bir aykırılık teşkil eder ve Anayasa'nın 132. maddesine göre, kanunlar içinde hüküm verme durumunda olan hâkimleri ve dolayısıyla mahkemeyi, Anayasa'nın dışına çıkarır.

2- Anayasa'nın 140. maddesi, Danıştay'ın, kanunların başka idari yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi olduğu ve idarî uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlenmekle görevli bulunduğu kuralını koymaktadır. Buna göre Danıştay'ın bu madde ile çizilmiş bulunan sınırları aşmamaya titizlikle bağlı kalması da bir Anayasa gereği bulunmaktadır.

a- Sayıştay, Danıştay Kanununun 31. maddesinde sözü edilen özel bir kanun ile kendisine yargı vazifesi verilmiş bir idari yargı mercii olmayıp, bizzat Anayasa'nın 127. maddesiyle sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiş bir Anayasa organıdır. Gerek konuşma, gerek hukuk dilinde, "hükme bağlama" deyiminin, yargılama işlemi sonucu verilen kararı ifade ettiği gerçeği "herhangi bir tartışmayı gerektirmeyecek derecede açık ve kesindir. Şu halde Anayasa, sebepsiz olarak kullanmadığı bu ifade ile Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlayacağı kuralını koymuş bulunmaktadır.

Bu duruma göre Sayıştay, ne Danıştay Kanununun 31. maddesinde ne de Anayasa'nın 140. maddesinde ifade edilen, kanunlarla görevlendirilen idarî yargı mercilerinden olmadığından, kesin nitelikteki hükümlerin Danıştay'ca üst derece idare mahkemesi olarak incelenmesi içki söz konusu 140. madde hükmüne dayanılması mümkün değildir.

b- Sayıştay ilâmları, bir idarî işlem veya ihtilâf sonucu meydana gelen idarî bir tasarruf da değildir. Zira bunlar, Devlete karşı sorum yüklenmiş bir kısım görevlilerin kasıtlı veya kasıtsız yanlış uygulama veya kanunsuz bir işlem sebebiyle sorumluları altındaki Devlet para veya malına karşı zarar vermiş olmalarının tespiti halinde bu zararların ödettilmesini hüküm altına alan belgelerdir. Aslında Devletin, bu gibi zararların tazminini, sebep olan görevlilere karşı adlî mahkemeler önünde açacağı dâvalarla istemesi gerekirdi. Fakat yüzyılı aşan bir zamandanberi yasa koyucular bu işin özelliğini ve malî denetim esaslarıyla yakın ilgisini gözönüne almak suretiyle bu görevi adliye mahkemelerinden alarak Sayıştay'a vermişlerdir, 1961 Anayasa'sı da aynı sistemi muhafaza etmekle beraber, 1934 yılından beri Sayıştay Kanunu ile tesis edilmiş bulunan Sayıştay hükümlerinin kesinliği prensibini, bir Anayasa kuralı halinde perçinlenmiştir.

Şu hale göre aslında adlî yargı sahasına giren bir konuyu çözümlen ve Anayasa hükmü ile kesinliği kabul edilmiş bulunan Sayıştay hükümlerinin, sadece idarî uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlenmekle görevli üst derece idare mahkemesi olan Danıştay tarafından incelenmesine, Danıştay'ın görevlerini belirten Anayasa maddesi (Madde : 140) engel bulunmaktadır. Buna karşı olan düşüncelerin, bir Anayasa organı olması sıfatıyla Anayasa kurallarını titizlikle gözönünde tutması gereken Danıştay'ın Anayasa dışına itilmesi sonucunu doğuracak nitelikte bulunduğu meydandadır.

3- Anayasa'nın 127. maddesi Sayıştay'a, "Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak" görev ve yetkisi vermiş bulunmaktadır.

Görülüyor ki Sayıştay hükümlerin "kesin" nitelikte olması ve dolayısıyla başka hiçbir idare ve yargı merciiinin incelenmesine götürülmemesi durumu, Sayıştay Kanununun 45. maddesinin iptali istenen son fıkrası hükmünün bir sonucu olmayıp bizzat Anayasa ile konulmuş bulunan bir ilkenin gereğidir.

Bu duruma göre, Anayasa'nın 140. maddesiyle ve Danıştay Kanunu ile Danıştay'ın görevi dışında bırakılmış olan ve esasen Anayasa'nın 127. maddesinin açık hükmüne göre de ne Danıştay'da ne de başka bir yargı mercii önünde incelenmesi mümkün olmayan bir Sayıştay ilâmı hakkında yapılmış olan ve söz konusu 45. madde hükmü olmasa dahi reddi gereken, yetki ve görev dışı bir müracaatı Anayasa'nın 151. ve 4 sayılı Kanunun 27. maddelerindeki "bakılmakta olan bir dâva kapsamı içinde saymağa ve 832 sayılı Kanunun 45. maddesinin sözü edilen son fıkrası

Esas No:1967/13
Karar No:1969/5

hükmünü de "bu dâvada uygulanacak hüküm" niteliğinde görmeğe imkân olmadığından Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun, bu hükmün Anayasa"ya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesine başvurmağa yetkili sayılması mümkün değildir.

Bu nedenlerle esasın incelenmesine geçilmeden önce, Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun müraacatının, yetkisizliği sebebiyle, reddolunması gerektiğinden kararın bu kısmına muhalifim.

Üye

Muhittin Gürün

Sayın Muhittin Gürün tarafından açıklanan düşüncelere katılmakta olduğundan esasın incelenmesine geçilmeden önce itirazın yetkisizlik yönünden reddi gerektiği kanısındayım.

Üye

Celâlettin
Kuralmen