

SAYIŞTAY'IN ANAYASAL KONUMU ÜZERİNDE TARTIŞMALAR

DISCUSSIONS ON THE CONSTITUTIONAL STATUS OF COURT OF ACCOUNTS

Ahmet TAŐIR*

Özet: Asli görevi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yüksek denetim işlevini yerine getiren Sayıştay, bu işlevi bağlamında Türkiye'nin idari örgütlenmesinde Baőkentteki yardımcı organlardan biridir. Ancak sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden hukuki niteliği ise son derece tartışmalıdır. Bu tartışmalar, özellikle bir yargı organı yani mahkeme sayılıp sayılmayacağı sorunsalı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Sayıştay'ı, "Yargı" başlığı altında düzenleyen 1982 Anayasası ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde, Anayasa Mahkemesi'nin son dönemde verdiği aksi yöndeki kararlara rağmen, bağımsızlık özelliğine sahip olmayan bu kuruluşu, yargı olarak kabul etmek mümkün değildir.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Mahkeme, Kesin Hüküm

Abstract: The Court of Accounts which fulfills the duty of supreme audit on behalf of the Turkish Grand National Assembly (TGNA) as its primary duty is one of the subsidiary institutions in the Capital in the administrative organization of Turkey in the context of this function. However, its legal character in that the duty of connecting the definitive judgement is highly controversial. These debates especially focus on the problem whether it is considered as a judicial organ or not. In spite of the recent decisions of the Constitutional Court, in the framework of the Constitution of 1982 and other legislative provisions regulating the Court of Accounts under the title of Judiciary, it is not possible to regard this institution which does not have the independence characteristic as a judiciary.

Keywords: the Court of Accounts, Court, Definitive Judgement

GİRİŞ

Bir yüksek denetim organı olarak, ülkemizde ilk kez Osmanlı Türkiyesi döneminde, 1866 yılında Divan-ı Muhasebat adıyla, devlet mekanizması içerisinde kendisine yer bulan Sayıştay, bu tarihten sonra sırasıyla 1876 Kanun-i Esasisi, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve nihayetinde 1982 Anayasası'nda anayasal bir kurum olarak istikrarlı

* Öğretim Görevlisi

biçimde varlığını korumuştur. Hal böyle iken, her asli kurucu iktidarın tercihine göre, Sayıştay'ın yürütme ve yargı fonksiyonları içerisindeki yeri ve konumu, her dönemde tartışmalara sebep olmuştur. Özellikle, "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak" şeklinde ifade edilen görev ve yetkisi bağlamında, Sayıştay'ın bir yargı mercii yani bir mahkeme olup olmadığı sorunsalı, halen üzerinde tam anlamıyla ittifak edilmiş bir sonuca bağlanmamıştır. Konuyla ilgili, doktrindeki tartışmaların yanı sıra Anayasa Mahkemesi'nin birbiri ile çelişen kararlarının, tartışmalara son vermek bir yana, bilakis Sayıştay'ın yeri ve konumunu belirleme noktasında ciddi hukuki karmaşaya yol açtığı gözlenmektedir. Bu çalışmanın üzerinde yoğunlaştığı ana konu, Sayıştay'ın geçmişten günümüze, özellikle de 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası döneminde, anayasal konumu üzerindeki doktrinel tartışmalar ve Anayasa Mahkemesi kararları ışığında, bir yargı organı (mahkeme) olarak kabul edilip edilemeyeceğinin değerlendirilmesidir.

Halen yürürlükte bulunan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 160. maddesi, Sayıştay'ın görevlerini üç guruba ayırmaktadır:¹

- a)Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının 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 işlemlerini yapmak.

¹ 1982 Anayasası'nın 160. maddesinin hükmü şöyledir: "(Değişik: 29.10.2005-5428/2 md.) Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

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

(Ek fıkra: 29.10.2005-5428/2 md.) Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir." (www.resmigazete.gov.tr)

Esasen, kurulduğundan bugüne her zaman, bir yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay'ın asli görevi, yasama organı olan parlamento adına yürütme erkini (foksiyonunu) denetlemek ve denetim yetkisini kullanma noktasında parlamentoya yardımcı olmaktır. Sayıştay'ın bu asıl görevi ve işlevi bağlamında, parlamentoya bağlı olduğunda ve idari bir görevi ifa ettiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Zira Türkiye'nin idari örgütlenmesinde, merkezi idarenin Başkent teşkilatına yardımcı kuruluşlar arasında Sayıştay da bulunmaktadır.² Sayıştay'ın, anayasal yeri ve konumunun belirlenmesinde, gerek akademik gerekse kazai (yargısal) çevrelerde tartışmalara sebebiyet veren husus, "Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak." şeklinde karşımıza çıkan ve ifade edilen görevinden kaynaklanmaktadır. Osmanlı Türkiyesi döneminden günümüze kadar devam eden Cumhuriyet Türkiyesi dönemine kadar Sayıştay, parlamento yardımcı organ olma görevinin yanı sıra daima yargısal denetim yapan bir kurum biçiminde örgütlenmiştir.³ Yani Sayıştay, her dönemde bir vesileyle, aynen 1982 Anayasası ile kendisine tanınan hesap ve işlemleri yargılama yetkisini haiz bir kurum olagelmıştır. Buna bağlı olarak, her anayasanın yürürlük döneminde, hukuk camiasında, hesap ve işlemleri kesin olarak hükme bağlayan Sayıştay'ın niteliği tartışılmış, bir çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Sayıştay'ın "Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak." görevi bağlamında ve bu perspektif ile meseleye bakıldığında, karşımıza cevap aranması gereken iki temel soru çıkmaktadır:

1) Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti yerine getirmesi bakımından bir yargı organı yani mahkeme midir?

2) Şayet, Sayıştay bir mahkeme ise o halde Yüksek Mahkeme midir?

Çok sayıda faktör nedeniyle bu sorulara, nihai bir cevap bulmak ve vermek ne denli zor olsa da hukukçu akademisyen olarak görev ve sorumluluğumuz, bu ve benzeri sorulara tatmin edici cevap aramaktan ve denemekten vazgeçmemektir.

² Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, İdare Hukuku' na Giriş, Ekin Yayınevi, 18. Baskı, s. 70.

³ Abdullah Uz, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği", Bilgen, s.39

Bu çalışmada, özellikle 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası döneminde, konu ile ilgili anayasal düzenlemeler ışığında, Sayıştay'ın konumu ve niteliği üzerinde meydana gelen tartışmalara, tarafların tezlerine, antitezlerine ve ayrıca Anayasa Mahkemesi kararlarına yer verilerek, Sayıştay'ın bir mahkeme (yargı organı) sayılıp sayılmayacağı sorusuna tatmin edici bir yanıt aranmakta, sağlıklı ve tutarlı bir hukuki sonuca ulaşmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'de Sayıştay'ın Tarihi

Osmanlı İmparatorluğunun hüküm sürdüğü dönemde, Sultan Abdülaziz'in kendisine sunulan Arz Teskiresini onaylamasıyla 29 Mayıs 1982 tarihinde kurulan Divanı Muhasebat, Cumhuriyet döneminde Sayıştay adını alarak varlığını günümüze kadar taşımıştır. Kuruluş teskeresine göre Divan-ı Muhasebat, kamu harcamalarını denetlemekle görevli Mahkeme-i Kübra-i Tetkik olarak da tanımlanmıştır.⁴ Belirtmek gerekir ki; Sayıştay'ın yargısal kimliği konusunda, henüz kuruluş aşamasında mahkeme niteliğine dair yapılan vurgulama, zaman içinde farklı görüşlerin tarafları arasında kopan fırtınaların önemli bir ayağını oluşturmaktadır.

Sayıştay, 1924 Anayasası'nın 100. maddesinde kendisine yer bulmuş, sadece TBMM'ye bağlı olduğu ve devletin gelir ve giderlerini denetlemekle görevli olduğu belirtilmiştir.⁵ 1924 Anayasası'nın da, Sayıştay'ın yargılama yetkisine dair herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Buna karşılık 1924 Anayasası, yargı yetkisini vermediği Sayıştay'ın denetleme alanını, devletin bütün gelir ve giderleri olmak üzere son derece geniş biçimde belirlemiştir. Ancak, doğrudan anayasadan yargı yetkisini almamasına rağmen Sayıştay, yapılan çeşitli kanuni düzenlemeler ile özellikle de kuruluş kanunundan aldığı güçle fiilen yargı yetkisini kullanmıştır.⁶ Diğer yandan, bu anayasa döneminde tesis edilen Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı ile Sayıştay

⁴ Recai Akyel, "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay", TAAD, yıl 6, sayı 23, s.2

⁵ 1924 Anayasası'nın 100. maddesi şöyledir: "Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir." (www.tbmm.gov.tr)

⁶ Dr. Abdullah Uz, a.g.e., s.37.

kararlarına karşı dava açılmasının önüne geçilmiştir.⁷ Tam bu noktada şunu belirtmek gerekir ki; 1924 Anayasası'nın hazırlanması döneminde, Sayıştay'a anayasada yer verilip verilmemesi konusu bile komisyonda hayli gürültü koparmıştır.

Özetlemek gerekirse, 1924 Anayasası döneminde, Sayıştay'ın organik niteliğinin yanı sıra işlevsel niteliği de tartışmalıdır.⁸

1961 Anayasası, Sayıştay'ı, "Yürütme" başlığı altında düzenlemesine ve konumlandırmasına rağmen, açıkça "... sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" görevi vermiştir.⁹ Anayasa yapan kurucu iktidarın, hem Yürütme başlığı altında düzenleyen ve hem yargısal görev tevdi eden bu tercihi nedeniyle, Sayıştay'ın konumu ve niteliği üzerindeki ilk ciddi fikir ayrılıklarının ve alevlenen düşünsel kavgaların bu dönemde meydana geldiği görülmektedir. Bu dönemde, fikir ayrılıkları, akademik çevre ile sınırlı kalmamış, 1961 Anayasası ile kurulan, anayasanın üstünlüğü ilkesinin fiilen hayata geçmesine olanak sağlayan Anayasa Mahkemesi¹⁰, Sayıştay'ın niteliği hakkında birbiri ile çelişen kararlar vermiştir.

Bilhassa, "Sayıştay'ca verilen ilamlar aleyhine, Danıştay'a başvurulamaz." hükmünü getiren, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45. maddesi çerçevesinde ve bu hüküm ekseninde meselenin yoğunlaştığı ve bir sonuca bağlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu kanun maddesi ile alakalı olarak, anayasa aykırılık iddiası ile çeşitli tarihlerde beş kez Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi, ilk dört kararında, Sayıştay'ca verilen kararların kesin idari karar olarak anlaşılamayacağı, bir kurumun Anayasa'da düzenlendiği yerin hukuki sınıflandırmada belirleyici olmadığı, bir anlamda Sayıştay'ın yargısal

⁷ Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 28.04.1939 tarih, 39/82 E. - 39/98 K. Sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı, *Danıştay Kararlar Dergisi* 1939, s.9, syf.58

⁸ Abdullah Uz, a.g.e., s: 364

⁹ 1961 Anayasası'nın 1971 yılında yapılan değişiklik hali ile 127. maddesi şöyledir: (20.9.1971-1488) (30) 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. (www.anayasa.gov.tr)

¹⁰ Kemal Gözler, *Anayasa Hukuku'na Giriş*, Ekin Yayınevi, 21. baskı, 2013, s.188., Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları*, 5. Baskı, s.344

niteliğinin mevcut olduğu gerekçesiyle, kanun maddesini anayasaya aykırı görmemiştir. Ancak, aynı mesele beşinci kez önüne geldiğinde, bu kez 06.03.1973 tarihli kararıyla, Sayıştay'ın uyuşmazlıkları çözmekle görevli bir yargı yeri olmadığı ve yaptığı denetimin idari nitelik taşıdığı, dolayısıyla bir mahkeme olmadığı gerekçesiyle 45. maddenin iptaline karar vermiştir.¹¹ Anayasa Mahkemesi'nin, birbiri ile çelişen bu kararları ile ilgili Pertev Bilgen, durumu bir savaşa benzetmekte "... bir tarafta Sayıştay, Muhittin Gürün ve askerleri, öbür yanda Danıştay, Avni Givda ve askerleri arasında altı yıl sürmüş ve bitmiş. Savaşı bu safhada Avni Givda ve askerleri kazanmış." demektedir.¹²

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi ilk dört kararındaki görüşünden daha sonra dönerek, sonuç itibarıyla, 1961 Anayasası'nın hükümleri karşısında, Sayıştay'ın bir mahkeme olmadığına, "... sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" görevinin idari nitelik taşıdığı kararına vararak, öğretilerdeki tartışmalara değil ise de en azından uygulamadaki belirsizliğe bir son vermiştir.

1961 Anayasası'nın tercihinin aksine 1982 Anayasası, Sayıştay'ı anayasal bir kurum olarak "Yargı" başlığı ve bölümünde düzenlemeyi tercih etmiştir. Anayasa'nın 160. maddesinde kendisine yer bulan Sayıştay'a, Merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme, *sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama*, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapma görevleri verilmiştir. Görüldüğü üzere, Sayıştay'ın bir mahkeme olup olmadığının tartışılmasına neden olan "...*sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama*" görevi 1982 Anayasası'nda da mevcuttur. Üstelik bu kez Sayıştay, 1961 Anayasası'nın aksine "Yürütme" bölümünde değil doğrudan "Yargı" başlığı altında düzenlenmiştir.

¹¹ Emin Görgün, Yakup Aydın, "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu", Anayasa Mahkemesi'nin 06.03.1973 günlü 56/11 sayılı kararı.

¹² Türk Anayasa Yargısında Mahkeme Olarak Kabul Edilmeyen Yargı Mercileri (<http://www.anayasa.gen.tr/baslar-015-044.pdf>), s.18, Pertev Bilgen, "Sayıştay'ın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikâyesi)" *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:7, s. 37-54

Diğer yandan 1982 Anayasası, Sayıştay kararları aleyhine idari yargıya başvurulamayacağını ve vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki doğacak uyumsuzluklarda Danıştay kararlarına üstünlük tanımıştır.¹³

Sayıştay'ın Güncel Durumu ve Tartışmalar

Halen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın, Sayıştay hakkındaki düzenlemeleri, konumu ve niteliği üzerindeki geçmişten gelen tartışmaları bitirmenin aksine daha da alevlendirmiştir. Gerek akademik çevre gerekse Anayasa Mahkemesi'nin kararları, bu konuda zihinlerin halen berrak olmadığını ortaya koymaktadır.

Sayıştay'ın asli işlevi olan, TBMM adına idarenin gelir ve giderlerini denetleme görevi bakımından, parlamentoya bağlı olduğu ve bu yönüyle idari görev yaptığı noktasında bir tereddüt bulunmadığı açıktır. Zira Türkiye'nin idari örgütlenmesi içerisinde, Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatına yardımcı kuruluşlar arasında Sayıştay da yer almaktadır.¹⁴ Ancak, bu asli görevinin yanında, anayasa tarafından kendisine görev olarak verilen "...sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" faaliyetinin yürütürken, hangi sıfatla hareket ettiği, bu görevini yerine getirirken bir yargı olarak kabul edilip edilmeyeceği, şayet bir yargı organı ise bu kez yüksek mahkeme sayılıp sayılmayacağı doktrinde tartışmalıdır. Meselenin daha iyi anlaşılabilmesi için her iki görüşün taraflarının dayandığı argümanların bilinmesine ihtiyaç vardır. Bu nedenle, Sayıştay'ı yargı organı olarak kabul edenler ile kabul etmeyenlerin, görüşlerine ve tezlerine dayanak gösterdikleri hususları maddeler halinde sıralamak yararlı olacaktır.

Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama işlevi yönünden bir yargı organı (mahkeme) olduğunu savunan yazarlar, temel olarak şu olgulara dayanmaktadır:

a) Sayıştay, 1982 Anayasası'nın "Yargı" bölümünde düzenlenmiş-

¹³ 1982 Anayasası'nın 160/2. maddesi şu hükmü ihtiva etmektedir: "Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır." (www.resmigazete.gov.tr)

¹⁴ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, İdare Hukuku'na Giriş, Ekin Yayınevi, 18. Baskı, syf. 67, 70, 71

tir. Anayasa koyucunun bu tutumu, Sayıştay'ın aynı zamanda bir yargı organı olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁵

b) Sayıştay, denetleme görevini yaparken TBMM'ye bağlı iken sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlevi bakımından tamamen bağımsızdır. Bu işlevi sırasında, herhangi bir organdan emir ve talimat almamaktadır.¹⁶

c) Sayıştay başkan ve üyelerinin, hâkimlik teminatına eşdeğer teminatları mevcuttur. Örneğin, bu kişiler, görevlerinden azledilemezler ve 65 yaşından önce kendi istekleri olmadıkça emekliye sevk edilmele-ri de mümkün değildir.¹⁷

d) Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini bağlamında önüne gelen uyuşmazlığı kesin olarak karara bağlamakta olup bu durum yargısal faaliyetin bir unsurudur. Sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdikleri kararlara karşı, sadece Sayıştay içinde bir kez karar düzeltme yoluna başvurulabilir. Bunun dışında, Sayıştay kararları aleyhine başka bir idari yargı yoluna başvurulamaz.¹⁸

e) Vergi ve benzeri mali yükümlülükler hakkında Sayıştay ve Danıştay kararları arasında uyuşmazlık doğması halinde, Danıştay kararı esas alınmaktadır. Anayasanın, yargı organı olduğu kuşkusuz olan Danıştay ile konumu belirsiz Sayıştay arasında böyle bir kıyaslama yapması, bunlar arasında hüküm uyuşmazlığından söz etmesi Sayıştay'ın yargı organı olduğunu göstermektedir.¹⁹

f) Anayasa ve Sayıştay Kanunu'nda, kesin hüküm, yargılama, temyiz, ilam gibi mahkemelere özgü kavramlar kullanılmaktadır.

Sayıştay'ın bir yargı organı (mahkeme) olmadığını savunan yazarların ileri sürdüğü temel dayanaklar ise şunlardır:

a) Sayıştay'ın, Anayasanın "Yargı" bölümünde düzenlenmiş olması, yargı organı olduğu biçiminde yorumlanamaz. Çünkü Hâkimler

¹⁵ Prof. Dr. Selim Kaneti, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", s.9

¹⁶ A.g.e.,

¹⁷ A.g.e,3. ve 70. maddeleri.

¹⁸ A.g.e., 160. maddesi.

¹⁹ Prof.Dr Selim Kaneti, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", Emin Görgün, Yakup Aydın, "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu", 1982 Anayasası'nın 160. maddesi.

ve Savcılar Kurulu (HSK) da bu bölümde düzenlenmesine rağmen yargı organı değildir.²⁰

b) Sayıştay başkan ve üyelerine tanınan teminat, hâkimlik teminatı olmayıp, nitelikli bir memurluk teminatıdır. Yargı organı niteliği bulunmayan, Kamu İhale Kurumu gibi bazı kurum ve kurulların üyelerine de benzer teminatlar getirilmiştir.²¹

c) Sayıştay'ın yaptığı faaliyetin, uyuşmazlığı kesin olarak karara bağlaması ve yargısal özellikler taşıması, onu yargı organı haline getirmez. Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Yüksek Askeri Şura kararlarının bir kısmı bu özellikleri taşımasına rağmen, bu kurullar mahkeme değildir.²²

d) Anayasaya göre, yargı yetkisi bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır. Oysa TBMM'ye bağlı olarak faaliyet gösteren Sayıştay'ın bağımsızlık niteliği bulunmamaktadır.²³

e) Anayasa, Türkiye' de yargı örgütünü kollara ayırmış, her bir yargı kolunun görev alanını belirlemiş ve her biri için bir yüksek mahkeme tayin etmiştir. Sayıştay, bu yargı kollarından hiçbirine dâhil değildir.²⁴

f) 1982 Anayasası'nın kurucu iktidarını oluşturan unsurlardan Danışma Meclisi'nin hazırladığı metinde yer alan, Sayıştay'ın "ilk ve son derece hesap mahkemesi" olduğuna dair ifade, kurucu iktidarın asker kanadı olan Milli Güvenlik Konseyi tarafından "Yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı göz önünde tutularak, Sayıştay'ın ilk ve son derece hesap mahkemesi olduğunu belirleyen ibare metinden çıkarılmıştır." gerekçesiyle anayasa metninden çıkarılmış ve anayasa bu haliyle yürürlük kazanmıştır. O halde anayasa koyucunun iradesi de Sayıştay'ın yargı organı olmadığı yönündedir.²⁵

²⁰ Dr. Abdullah Uz, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği, AÜHFD Yıl 2005" s.368,

²¹ A.g.e. s.368,

²² Emin Görgün, Yakup Aydın, "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu" *Sayıştay Dergisi* □, Sayı:84, Yıl 2012, s.79-80,

²³ Dr. Abdullah Uz, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği, AÜHFD Yıl 2005" s.368,

²⁴ A.g.e. s.369,

²⁵ Atilla İnan, "Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı", Ankara, 1992, s. 184-185.,

Görüldüğü gibi Sayıştay'ın konumu ve niteliği konusunda birbirine zıt görüşler ileri süren tarafların, kendi görüşlerini destekleyen son derece güçlü argümanları mevcuttur. Bu noktada hemen ifade etmek gerekir ki; tartışmanın asıl eksenini Sayıştay'ın bir yargı organı olup olmadığıdır. Sayıştay'ı bir yargı organı olduğunu kabul eden müellifler arasında, yüksek mahkeme niteliğinde olduğunu savunanlar azınlıktadır. Sayıştay'ın yüksek mahkeme olduğunu savunanlar iki noktaya dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi, Anayasanın vergi ve benzeri mali yükümlülükler hakkında Sayıştay ve Danıştay kararları arasında uyumsuzluk olması halinde, Danıştay kararlarına üstünlük tanımış olmasıdır. Anayasanın, bu iki organ arasında böyle bir karşılaştırma yapmış olmasının, Danıştay ve Sayıştay'ın birbirine eşit kurumlar olduğunu gösterdiği ileri sürülmektedir. Diğer bir dayanak noktası ise Anayasa'nın 68. maddesinin 5. fıkrasında yer alan "... Sayıştay dâhil yüksek yargı organları..." ibaresidir.²⁶ Şunu belirtmek gerekir ki; Yüksek yargı organlarını açıkça zikreden 1982 Anayasası'nın hükümleri karşısında, Sayıştay'ı yüksek mahkeme kabul etmek oldukça zorlama bir yorum olacaktır.

1961 Anayasası döneminde, Sayıştay'ın konumu ve niteliği konusunda çelişkili kararlar veren Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası döneminde de benzer tutumunu devam ettirmiş, birbirine tezat teşkil eden kararlar ihdas etmiştir.

11.07.1991 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın "... kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurum..." olduğu sonucuna varmış, yargı yeri olmadığını tespit etmiştir. Bu kararda, özellikle ilgi çeken saptamalar arasında, "Sayıştay kararlarına karşı YAŞ ve HSYK'ya benzer şekilde yargı yolunun kapatılmış olmasının onu yargı organı haline getirmeyeceği, Sayıştay üyelerine tanınan güvence ile yargıç güvencesinin birbirinden ayrı olduğu, Sayıştay'ın yargı organı olmadığı" bulunmaktadır.²⁷ Anayasa Mahkemesi, mezkûr

²⁶ 1982 Anayasası'nın 68. maddesinin 5. fıkrasındaki düzenleme şöyledir: Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dâhil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar.
(www.resmigazete.gov.tr)

²⁷ Dr. Abdullah Uz, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yar-

kararında çok açık ve net ifadelerle Sayıştay'ı yargı organı ve yüksek yargı organı olarak görmemiştir.

Yine 20.11.1996 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın kendine özgü denetim yaptığını, yargısal sonuçlu kararlar verdiğini, gördüğü hizmetin niteliği ve çalışma yönteminin yakınlığı nedeniyle Anayasa'nın yargı bölümünde yer aldığı vurgulamış, Sayıştay'ı "mahkeme" olarak nitelendirmekten özenle ve dikkatli biçimde kaçınmıştır.

Ancak, 1961 Anayasası dönemindeki sürece benzer biçimde, 1982 Anayasası'nın ilk dönemlerinde Sayıştay'ı "mahkeme" olarak nitelemekten imtina eden Anayasa Mahkemesi, son dönemlerde verdiği kararlarında bu görüşünü terk etmiş görünmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin, 28.02.2013 tarihli kararı ve kararda gösterilen gerekçeler, daha önce verdiği kararları adeta inkâr etmektedir. Bu kararda yer alan, Sayıştay'a dair "...sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama açısından yargısal bir faaliyet gerçekleştirmektedir.

Söyle ki; yargısal faaliyetin en önemli unsuru, bir hukuki uyumsuzluğun tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliğini taşımasıdır. Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukuki ilişkinin, bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır. *Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştay'ın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay'ın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir.*

gısal Kimliği", Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 tarihli,1990/39 E. - 1991/21 K. Sayılı kararı. (www.anayasa.gov.tr)

Ayrıca, Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan "Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez." şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesi, Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesidir.

Öte yandan, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, "Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır." denilmektedir. Bir yargı mercii olan Danıştay ile Sayıştay kararları arasında uyumsuzluğun söz konusu olabilmesi için Sayıştay'ın bir yargı mercii olması gerekir. Anayasa koyucunun Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapması, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur.

Sayıştay'ın yargısal fonksiyon ifa edip etmediğinin saptanmasında dikkate alınması gereken diğer bir unsur da, bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetleme görevini TBMM adına yapmaktadır. Ancak, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini TBMM'den bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirmektedir. Kaldı ki, Sayıştay'ın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına da gelmemektedir. Sayıştay mensupları, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmektedirler.

Bunun yanında, Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştay'ın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanunilik güvencesine bağlanmış, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması

gerektiği belirtilerek karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirilmiştir.

Bütün bu açıklamalar ve Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 günlü, E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararı da dikkate alındığında Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır."²⁸ değerlendirmesini içeren bölüm, öğretilerde Sayıştay'ın yargı organı olduğunu savunan görüş sahiplerinin tezlerinin kabul edildiğini göstermektedir. Yüksek Mahkemenin, bu karardan sonra verdiği kararlarda aynı istikameti koruduğu görülmektedir. Geline son nokta itibarıyla, Anayasa Mahkemesi'ne göre Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama görevini ifa ederken bir yargı organı yani mahkemedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde, ısrarla birbiriyle çelişik kararlar vermesini, hukuk güvenliği bağlamında ayrıca sorgulamak gerekir. Hukuk güvenliği ilkesi, evrensel ve çağdaş hukukun en önemli kavramlarından biri olup, bir yönüyle hukuk kurallarının sık sık değişerek hukuki istikrarın belirliliğinin yok edilmemesidir.²⁹ Bu kurala en çok sahip çıkması gereken, özen göstermesi beklenen bir yüksek yargı organının, birbiri ile taban tabana zıt kararlar vermesinin, hukuk güvenliği ilkesinin ihlal ettiğini söylemek pekâlâ mümkündür.

Anayasa Mahkemesi kararında, göze çarpan bir diğer nokta ise Sayıştay'ı yargı organı olarak kabul ederken kullandığı "hesap mahkemesi" tabiridir. Anayasa, yargıyı kollara ayırmış ve her bir yargı koluna bir yüksek mahkeme tayin etmiştir. Anayasa'da belirlenen yargı kolları arasında, hesap yargılaması adıyla bir yargı kolu mevcut değildir. Bu durumda, mahkeme olarak nitelenen Sayıştay'ın, hangi yargı yoluna dâhil olduğunun da izah edilmesi gerektiği halde Anaya-

²⁸ Anayasa Mahkemesi'nin, 2011/21 Esas - 2013/36 Kararı sayılı ve 28./02/2013 tarihli kararı. (www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140306-12.doc)

²⁹ Mehmet Altundış, Hukuki Güvenlik İlkesi (Yüksek Lisans Tezi)

sa Mahkemesi bu konuya açıklık getirmemiştir. Diğer yandan, hesap mahkemesi kavramının ne anlama geldiği de karardan anlaşılama-maktadır.

SONUÇ

Öğretideki tartışmalarda tarafların dayandığı argümanlar ve Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar, topyekûn dikkate alındığında, Sayıştay'ın anayasal konumunu, konuya ilgi duyan herkesi ikna ve tatmin edecek bir biçimde tespit ve tayin etmenin mümkün olmadığı açıktır. Ancak, Sayıştay'ın bir yargı organı olup olmadığı belirlenmesinde, şu noktaları gözden uzak tutmamak lazımdır:

Her şeyden önce 1982 Anayasası'nı meydana getiren asli kurucu iktidar, hazırlanan metnin ilk halinde mevcut bulunan Sayıştay'ın hesap mahkemesi olduğuna dair ibareyi, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı gerekçesiyle çıkarmış, böylece iradesini açıkça Sayıştay'ı yargı organı kabul etmemekten yana kullanmıştır. Anayasa koyucunun bu iradesi yok farz edilerek doğru ve gerçekçi bir sonuca varılması mümkün değildir.

1982 Anayasası'nın Yargı bölümünde yer alması olgusu tek başına, Sayıştay'ın mahkeme olduğu şeklinde yorumlanamaz. Zira bir yargı organı olmayan Hâkimler ve Savcılar Kurulu da bu bölümde düzenlenmiştir.

1982 Anayasası, yargı kollarını ve her yargı kolunun çözeceği uyuşmazlıkları tek tek belirlemiştir. Sayıştay'ı mahkeme olarak kabul eden görüş sahiplerinin ve bu görüşü benimseyen Anayasa Mahkemesi'nin, bu durumda hangi yargı yoluna dâhil olacağı konusuna da açıklık getirmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı gibi hesap mahkemesi gibi mahiyeti belirsiz bir tanımlamayla bu durumun izah edilmesi yeterli değildir.

1982 Anayasası'nın 9. maddesi uyarınca, yargı yetkisini Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler dışında hiç kimse veya organ kullanamaz. Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama görevinin yerine getirmesi yönünden bağımsızlık niteliği yoktur. Zira bu bağlamdaki görevini de Türkiye Büyük Millet Meclis adına

yapmaktadır. Mahkemenin (veya hâkimlerin) bağımsızlığı, kararlarını verirken özgür olmaları ve hiçbir dış baskı altında olmamalarıdır. Bu bakımdan, bir organa baskı yapılması ihtimalinin varlığı bile bağımsızlığı zedeler.³⁰ Sayıştay başkan ve üyelerinin, atama, terfi, görevden alma, özlük vb. işlemleri bağımsız kurullarca yapılmamaktadır. Bu nedenle, bağımsızlık niteliği olmayan bir yapının yargı organı olarak kabul görmesi doğru değildir.

Saydığımız bu gerekçelerle, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama görevi bağlamında Sayıştay'ı yargı olarak gören öğretideki görüşlere ve Anayasa Mahkemesi'nin nu yöndeki kararlarına iştirak etmek olanaklı değildir. Yapılması gereken, yeni bir anayasa meydana getirildiğinde Sayıştay'ın yeri ve konumu konusundaki belirsizliğe, yoruma ihtiyaç duymayacak kadar net cümlelerle nokta koymaktır. Mevcut Anayasa hükümleri karşısında Sayıştay, anayasal yeri ve konumu itibarıyla, kararları aleyhine yargı yoluna başvurulmayan sui generis bir idari bir kurum olarak addedilmelidir.

Kaynakça

- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (www.mevzuat.gov.tr)
 Akdağ S.Emre, "Sayıştay'ın Anayasal Kimliği"
 Akyel Recai, "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay"
 Altundiş Mehmet, "Hukuki Güvenlik İlkesi" (Yüksek Lisans Tezi)
 Anayasa Mahkemesi Kararları (www.anayasa.gov.tr)
 Görgün Emin, Aydın Yakup, "Sayıştay Kararlarına Karşı Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Yolu", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:84, Yıl 2012
 Gözler Kemal, Anayasa Hukuku'na Giriş, 21. Baskı, Ekin Yayınları, 2013
 Gözler Kemal, Kaplan Gürsel, İdare Hukuku'na Giriş, 18. Baskı, Ekin Yayınları, 2013
 İnan Atilla, "Sayıştay Yargılaması ve Sayıştay'ın Yargı Düzenindeki Yeri", Ankara, 1992
 Kaneti Selim, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu"
 Kunter Nurullah, Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Baskı, 1986
 Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 5. Baskı
 Resmi Gazete (www.resmigazete.gov.tr)

³⁰ Kemal Gözler, Anayasa Hukuku'na Giriş, Ekin Yayınları, 21. Baskı, s. 348, Nurullah Kunter, Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Baskı, 1986, syf. 317

Türk Anayasa Yargısında Mahkeme Olarak Kabul Edilmeyen Yargı Mercileri (<http://www.anayasa.gen.tr/baslar-015-044.pdf>)

Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası (www.anayasa.gov.tr)

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası (www.anayasa.gov.tr)

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası (www.anayasa.gov.tr)

Uz Abdullah, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği"