



**T.C.**  
**İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANA BİLİM DALI**

**KAMU İHALE SİSTEMİNDE**  
**İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUK VE**  
**SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU**

**Doktora Tezi**

**ALPER ÖZTÜRK**

**İZMİR – 2024**

T.C.  
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANA BİLİM DALI

KAMU İHALE SİSTEMİNDE  
İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUK VE  
SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU

Doktora Tezi

ALPER ÖZTÜRK

DANIŞMAN: PROF. DR. ENGİN HEPAKSUZ

İZMİR – 2024

## YEMİN BELGESİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “*Kamu İhale Sisteminde İdari, Mali ve Cezai Sorumluluk ve Sayıştay Yargısının Konumu*” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

02/07/2024

Alper ÖZTÜRK

# ÖZET

**Doktora Tezi**

## **KAMU İHALE SİSTEMİNDE İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUK VE SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU**

**Alper ÖZTÜRK**

**İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Maliye ve Mali Yönetim Ana Bilim Dalı**

Kamu ihale sistemi, kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmeti görevini yerine getirebilmek adına gerçekleştirdikleri mal alımı, hizmet alımı, yapım işi, satım, kira, trampa gibi işlemlere uygulanan kanuni ve idari düzenin tamamını ifade etmektedir. Kamu ihale sisteminde, idare adına kamu ihalesi düzenleyen ve yürüten kamu görevlileri, ihaleye katılan adaylar, istekliler, yükleniciler ve ihaleyle bağlantısı olan üçüncü kişiler yer almaktadır. Kamu ihalelerinde yer alan bu kişilerin ihale sürecindeki konumlarına göre idari, mali ve cezai sorumlulukları doğabilmektedir. Bu sorumluluklar kapsamında Sayıştay yargısı, kamu görevlilerinin kamu zararından doğan mali sorumluluklarını kesin hükme bağlamaktadır.

Kamu ihale sisteminde kamu zararlarının yargısal tespiti Sayıştay yargısı yanında adli ve idari yargı organları tarafından da yapılmaktadır. Sayıştay yargısı ile adli ve idari yargı organlarının kamu zararına ilişkin vermiş olduğu kararlar uyumsuzluk içinde bulunabilmektedir. Bu kapsamda Türk hukuk sistemi ve kamu mali yönetimi bakımından bu uyumsuzlukların nasıl çözüleceği büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kamu ihale sisteminde ortaya çıkan idari, mali ve cezai sorumlulukları ayrıntılı incelemek ve bu sorumlulukların tespiti sürecinde Sayıştay yargısının konumunu ele almaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu İhale Sistemi, Sayıştay, İdari Sorumluluk, Mali Sorumluluk, Cezai Sorumluluk.

# **ABSTRACT**

**Doctoral Thesis**

**Administrative, Financial and Criminal Liability in the Public Procurement  
System and the Position of the Court of Accounts Judiciary**

**Alper ÖZTÜRK**

**İzmir Kâtip Çelebi University**

**Graduate School of Social Sciences**

**Department of Public Finance and Fiscal Management Program**

The public procurement system refers to the entirety of legal and administrative regulations applied to the procurement of goods, services, construction works, sales, leases, and barter transactions conducted by public institutions and organizations to fulfil their public service duties. The public procurement system includes public officials who organize and conduct public procurements on behalf of the administration and candidates, bidders, contractors, and third parties involved in the procurement process. Depending on their positions in the procurement process, these individuals may incur administrative, financial, and criminal responsibilities. Within the scope of these responsibilities, the Court of Accounts definitively determines the financial responsibilities of public officials arising from public losses.

In the public procurement system, the judicial determination of public losses is carried out not only by the Court of Accounts but also by judicial and administrative courts. Discrepancies can arise between the decisions made by the Court of Accounts and those of the judicial and administrative courts regarding public losses. In this context, resolving these discrepancies is of great importance for the Turkish legal system and public financial management.

The aim of this study is to examine in detail the administrative, financial, and criminal responsibilities arising in the public procurement system and to address the position of the Court of Accounts in the process of determining these responsibilities.

**Keywords:** Public Procurement System, Court of Accounts, Administrative Responsibility, Financial Responsibility, Criminal Responsibility

# İÇİNDEKİLER

	Sayfa
YEMİN BELGESİ.....	II
ÖZET .....	III
ABSTRACT .....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
TABLO VE GRAFİKLER LİSTESİ.....	XIX
KISALTMALAR.....	XX
ÖNSÖZ .....	XXII
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU İHALE SİSTEMİ, KAMU ZARARI VE SAYIŞTAY

<b>1. KAMU İHALE SİSTEMİ .....</b>	<b>4</b>
1.1. Kamu İhale Sisteminin Hukuki Altyapısı.....	4
1.2. Kamu İhale Hukuku İlkeleri .....	5
1.2.1. Açıklık (Saydamlık) İlkesi .....	5
1.2.2. Rekabet ve Tarafsızlık İlkesi.....	7
1.2.3. Gerekçe İlkesi.....	8
1.2.4. İhale Katılacak Kişilerde Belirli Özelliklerin Aranması İlkesi .....	9
1.2.5. Uygun Bedel İlkesi.....	10
1.2.6. Kamu İhale Kanununda Öngörülen Diğer İlkeler .....	10
1.2.6.1. Eşit Muamele İlkesi .....	11
1.2.6.2. Gizlilik İlkesi .....	11

1.2.6.3. Güvenirlik İlkesi .....	12
1.2.6.4. Ödeneği Bulunmayan Bir İş İçin İhaleye Çıkılmaması İlkesi	12
1.2.6.5. Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşleri İçin Ayrı Ayrı İhale Düzenlenmesi İlkesi.....	13
1.2.6.6. Kamuoyu Denetimi İlkesi.....	13
1.2.6.7. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması İlkesi .....	14
1.2.6.8. Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla İhale Konusunun Kısımlara Bölünmemesi İlkesi .....	15
1.2.6.9. ÇED Raporu Alınma Zorunluluğu İlkesi.....	16
1.3. Kamu İhale Usulleri.....	16
1.3.1. Devlet İhale Kanununa Göre İhale Usulleri.....	16
1.3.1.1. Kapalı Teklif Usulü .....	16
1.3.1.2. Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü.....	18
1.3.1.3. Açık Teklif Usulü .....	19
1.3.1.4. Pazarlık Usulü.....	20
1.3.1.5. Yarışma Usulü .....	20
1.3.2. Kamu İhale Kanununa Göre İhale Usulleri.....	21
1.3.2.1. Açık İhale Usulü .....	21
1.3.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü .....	21
1.3.2.3. Pazarlık Usulü.....	23
1.3.2.4. Doğrudan Temin Usulü .....	24
1.3.2.5. Tasarım Yarışmaları Usulü.....	24
1.3.2.6. Dinamik Alım Yöntemi .....	25
1.3.2.7. Elektronik Eksiltme Yöntemi .....	25
1.3.2.8. Birden Fazla İdarenin Ortak İhtiyaçları İçin İhale Yapılması	25

1.3.3. Kamu Alımı Verileri Kapsamında Kamu İhale Usulü Uygulamalarının İncelenmesi .....	26
1.4. Kamu İhalesi Süreci.....	28
1.4.1. Devlet İhale Kanununa Göre Kamu İhale Süreci.....	29
1.4.1.1. Hazırlık Aşaması .....	29
1.4.1.2. İhale Aşaması.....	30
1.4.1.3. Sözleşme Aşaması .....	31
1.4.2. Kamu İhale Kanununa Göre Kamu İhale Süreci.....	32
1.4.2.1. Hazırlık Aşaması .....	33
1.4.2.1.1. İhtiyacın Tespiti.....	33
1.4.2.1.2. Teknik Şartnamenin Düzenlenmesi.....	33
1.4.2.1.3. Yaklaşık Maliyet Hesabı ve Ödenek Tespiti .....	33
1.4.2.1.4. İhale Usulünün Belirlenmesi .....	34
1.4.2.1.5. İhale Dokümanının Düzenlenmesi .....	35
1.4.2.1.6. İhale Onayının Alınması ve İhale Komisyonunun Oluşturulması.....	37
1.4.2.1.7. İhale İşlem Dosyasının Düzenlenmesi .....	37
1.4.2.2. İhale Aşaması.....	38
1.4.2.2.1. İhale İlanı .....	38
1.4.2.2.2. İhale Dokümanının Görülmesi/Alınması ve Tekliflerin Sunulması .....	38
1.4.2.2.3. Tekliflerin Açılması ve Değerlendirilmesi .....	39
1.4.2.2.4. İhalenin Karara Bağlanması ve Sözleşmeye Davet.....	40
1.4.2.2.5. Kamu İhale Sözleşmelerinin İmzalanması .....	42
1.4.2.3. Sözleşme Aşaması .....	43
1.4.2.3.1. Sözleşmenin Uygulanması .....	43
1.4.2.3.2. Sözleşmelerin Sona Ermesi .....	44

1.4.2.3.2.1. Sözleşmenin Feshi.....	44
1.4.2.3.2.2. Diğer Sona Erme Halleri.....	45
1.5. Kamu İhalelerine Karşı Başvuru Yolları.....	45
1.5.1. Şikayet Başvurusu.....	46
1.5.2. İtirazen Şikayet Başvurusu.....	47
1.5.3. Yargısal Başvuru.....	48
<b>2. KAMU ZARARI VE KAMU İHALELERİNDE SORUMLULUK MÜESSESESİ.....</b>	<b>50</b>
2.1. Kamu Zararı.....	50
2.1.1. Kamu Zararının Hukuki Niteliği.....	55
2.1.2. Kamu Zararının Unsurları.....	58
2.1.2.1. Kamu Görevlisi.....	58
2.1.2.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemler.....	64
2.1.2.3. Kamu Görevlisinin Kasıt, Kusur ve İhmali.....	66
2.1.2.4. Kamu Kaynağında Artışa Engel veya Eksilmeye Neden Olma . .....	68
2.1.2.5. Uygun İliyet Bağı.....	69
2.1.3. Kamu Zararının Tespit ve Tahsili.....	71
2.2. Kamu İhale Hukukunda Sorumluluk Kavramı ve Sorumlular.....	71
2.2.1. 5018 Sayılı KMYKK Kapsamında Sorumlular.....	72
2.2.2. Kamu İhale Hukukunda Sorumlular.....	75
2.2.2.1. Kamu Görevlileri.....	75
2.2.2.1.1. İhale Yetkilisi (Harcama Yetkilisi).....	75
2.2.2.1.2. Gerçekleştirme Görevlileri.....	76
2.2.2.1.3. Muhasebe Yetkilileri.....	79
2.2.2.2. İhale Sürecinde Yer Alan ve Sözleşmenin Tarafı Olan Sorumlular.....	80

2.3. Kamu İhale Sürecinde Sorumluluğun Önemi.....	80
<b>3. KAMU İHALE SİSTEMİNDE SAYIŞTAY YARGISI .....</b>	<b>82</b>
3.1. Genel Niteliğiyle Sayıştay .....	83
3.1.1. Sayıştay'ın İdari Yapısı.....	84
3.1.1.1. Başkanlık .....	84
3.1.1.2. Yargı Organları.....	84
3.1.1.3. Karar Organları.....	85
3.1.1.4. Diğer Organlar .....	85
3.1.2. Sayıştay'ın Görevleri .....	86
3.1.2.1. Denetim Görevi .....	86
3.1.2.2. Yargısal Görevleri .....	90
3.2. Sayıştay Yargısı.....	90
3.2.1. Sayıştay Yargısının Kapsamı .....	91
3.2.2. Sayıştay Yargısının Konusu.....	92
3.2.3. Sayıştay Yargısına Tabi Kişiler .....	93
3.2.4. Sayıştay Yargısının Özellikleri .....	94
3.2.5. Sayıştay Yargısında Yargılama Usulü .....	94
3.3. Sayıştay Yargısının Kamu İhale Süreçlerindeki Konumu.....	94

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU İHALE SİSTEMİNDEKİ İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUKLARIN İDARİ VE YARGISAL TESPİTİNDE SAYIŞTAY'IN YERİ

<b>1. KAMU İHALELERİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUMLULUKLAR .....</b>	<b>96</b>
1.1. Kamu İhalelerinde İdari Sorumluluk.....	96
1.1.1. Genel Niteliği ile Disiplin Sorumluluğu .....	97

1.1.2. Disiplin Suçları .....	99
1.1.2.1. KİK'ye Göre Disiplin Suçları.....	100
1.1.2.1.1.KİK md. 17'de Sayılan Yasak Fiil veya Davranışlarda Bulunmak.....	101
1.1.2.1.2.Görevlerini Kanuni Gereklere Uygun veya Tarafsızlıkla Yapamamak.....	101
1.1.2.1.3.Taraflardan Birinin Zararına Yol Açacak İhmalde veya Kusurlu Hareketlerde Bulunmak.....	103
1.1.2.1.4.İdarenin Kamu İhale Sözleşmesini Süresi İçinde Yapmaması Sebebiyle İhale Üzerinde Bırakılan İsteklinin Taahhüdünden Vazgeçmesi.....	103
1.1.2.1.5.Bilgi ve Belgeleri Açıklama Yasağının İhlal Edilmesi .	104
1.1.2.2. KİSK'ye Göre Disiplin Suçları.....	104
1.1.2.3. DİK'ye Göre Disiplin Suçları.....	106
1.1.3. Kamu İhale Sisteminde Disiplin Cezaları .....	106
1.1.4. Disiplin Cezaların Vermeye Yetkili Makam.....	107
1.1.5. Disiplin Kovuşturma Usulü .....	108
1.1.6. Disiplin Kararlarına Karşı Başvuru Yolları .....	110
1.1.6.1. Disiplin Cezalarına Karşı İdari Başvuru Yolu.....	110
1.1.6.2. Disiplin Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolu.....	111
1.1.7. Disiplin Kararlarının Uygulanması .....	112
1.2. Kamu İhalelerinde Mali Sorumluluk.....	112
1.2.1. Mali Sorumluluk Kavramı .....	113
1.2.2. İdarenin Mali Sorumluluğu .....	114
1.2.2.1. İdarenin Sözleşmeden Doğan Sorumluluğu .....	115
1.2.2.2. İdarenin Sözleşme Dışı Sorumluluğu .....	116
1.2.2.2.1. İdarenin Kusurlu Sorumluluğu .....	116



1.2.3.1.3. Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla Mal veya Hizmet Alınması, İş Yaptırılması.....	135
1.2.3.1.4. Kamu İdarelerine Ait Malların Kiraya Verilmesi, Tahsisi, Yönetimi, Kullanımı ve Elden Çıkarılması İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması .....	137
1.2.3.1.5. İdarelere Ek Mali Külfet Getirilmesi.....	137
1.2.3.1.6. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması	138
1.2.3.2. Kamu İhale Sürecinde Sebepsiz Zenginleşme Sebebiyle Ortaya Çıkan Mali Sorumluluk .....	138
1.2.4. Kamu İhalelerinde Ortaya Çıkan İdarenin Mali Sorumluluklarının Rücu Mekanizması.....	140
1.3. Kamu İhalelerinde Cezai Sorumluluk .....	145
1.3.1. Cezai Sorumluluk Kavramı.....	145
1.3.2. Cezai Sorumluluğun Merkez Kavramı; Suç ve Ceza.....	146
1.3.2.1. Suç .....	146
1.3.2.1.1. Tıpe Uygunluk.....	147
1.3.2.1.1.1. Tipin Maddi (Objektif) Unsurları .....	148
1.3.2.1.1.1.1. Fail .....	148
1.3.2.1.1.1.2. Mağdur.....	149
1.3.2.1.1.1.3. Suçun Konusu.....	149
1.3.2.1.1.1.4. Fiil.....	150
1.3.2.1.1.1.4.1. Hareket.....	150
1.3.2.1.1.1.4.2. Netice .....	153
1.3.2.1.1.1.4.3. Nedensellik Bağı.....	154
1.3.2.1.1.2. Tipin Manevi (Subjektif) Unsurları .....	155
1.3.2.1.1.2.1. Kast.....	155
1.3.2.1.1.2.2. Taksir .....	158

1.3.2.1.1.3. Yaptırım .....	160
1.3.2.1.2. Hukuka Aykırılık .....	160
1.3.2.1.3. Kusurluluk .....	162
1.3.2.2. Ceza .....	163
1.3.2.2.1. Ceza Türleri ve TCK'deki Yaptırımlar .....	164
1.3.2.2.1.1. Hapis Cezaları .....	165
1.3.2.2.1.2. Adli Para Cezaları .....	165
1.3.2.2.2. Cezanın Belirlenmesi ve Bireyselleştirilmesi .....	166
1.3.3. Ceza Sorumluluğunu Kaldıran veya Azaltan Nedenler .....	166
1.3.3.1. Hukuka Uygunluk Sebepleri .....	166
1.3.3.2. Kusurluluğa İlişkin Sebepler .....	167
1.3.4. Kamu İhalelerinde Cezai Sorumluluk Sebepleri .....	169
1.3.4.1. İhaleye Fesat Karıştırma Suçu .....	173
1.3.4.1.1. Suçla Korunan Hukuki Değer .....	174
1.3.4.1.2. Suçun Maddi Unsurları .....	175
1.3.4.1.3. Suçun Manevi Unsuru .....	179
1.3.4.1.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri .....	179
1.3.4.1.5. Yaptırım .....	180
1.3.4.1.6. Muhakeme .....	180
1.3.4.2. Edimin İfasına Fesat Karıştırma .....	181
1.3.4.2.1. Suçla Korunan Hukuki Değer .....	181
1.3.4.2.2. Suçun Maddi Unsurları .....	182
1.3.4.2.3. Suçun Manevi Unsuru .....	183
1.3.4.2.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri .....	184
1.3.4.2.5. Yaptırım .....	185
1.3.4.2.6. Muhakeme .....	185

1.3.4.3. Görevi Kötüye Kullanma Suçu.....	186
1.3.4.3.1. Suçla Korunan Hukuki Değer.....	187
1.3.4.3.2. Suçun Maddi Unsurları.....	187
1.3.4.3.3. Suçun Manevi Unsuru .....	189
1.3.4.3.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri .....	189
1.3.4.3.5. Yaptırım.....	190
1.3.4.3.6. Muhakeme .....	190
1.3.4.4. Belgede Sahtecilik Suçları.....	190
1.3.4.4.1. Resmî Belgede Sahtecilik Suçu.....	191
1.3.4.4.1.1. Suçla Korunan Hukuki Değer .....	191
1.3.4.4.1.2. Suçun Maddi Unsurları .....	192
1.3.4.4.1.3. Suçun Manevi Unsuru.....	193
1.3.4.4.1.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri.....	193
1.3.4.4.1.5. Yaptırım .....	194
1.3.4.4.1.6. Muhakeme.....	194
1.3.4.4.2. Özel Belgede Sahtecilik Suçu.....	195
1.3.4.4.2.1. Suçla Korunan Hukuki Değer .....	195
1.3.4.4.2.2. Suçun Maddi Unsurları .....	195
1.3.4.4.2.3. Suçun Manevi Unsuru.....	196
1.3.4.4.2.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri.....	196
1.3.4.4.2.5. Yaptırım .....	197
1.3.4.4.2.6. Muhakeme.....	197
1.3.4.5. Zimmet Suçu.....	198
1.3.4.5.1. Suçla Korunan Hukuki Değer.....	198
1.3.4.5.2. Suçun Maddi Unsurları.....	199
1.3.4.5.3. Suçun Manevi Unsuru .....	201

1.3.4.5.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri .....	201
1.3.4.5.5. Yaptırım.....	202
1.3.4.5.6. Muhakeme .....	203
<b>2. KAMU İHALE SİSTEMİNDE KAMU ZARARININ İDARİ VE YARGISAL TESPİTİ .....</b>	<b>203</b>
2.1. Kamu İhale Sisteminde Kamu Zararının İdari Tespiti .....	204
2.2. Kamu İhale Sisteminde Kamu Zararının Yargısal Tespiti .....	206
2.2.1. İdari Yargı Tarafından Tespit.....	207
2.2.2. Adli Yargı Tarafından Tespit.....	207
2.2.2.1. Kamu Görevlisine ve İlgililere Karşı Açılan Alacak Davası 208	
2.2.2.1.1. Kamu Zararı Sebebiyle Kamu Görevlisine Karşı Açılan Alacak Davası.....	209
2.2.2.1.2. Kamu Zararı Sebebiyle İlgililere Karşı Açılan Alacak Davası .....	209
2.2.2.2. Kamu Görevlisinin İlgililere Karşı Açtığı Sebepsiz Zenginleşme Davası.....	210
2.2.2.3. Ceza Davasıyla Tespit .....	211
2.2.3. Sayıştay Tarafından Tespit.....	212
<b>3. SORUMLULUKLARIN YARGISAL TESPİTİNDE SAYIŞTAY .....</b>	<b>213</b>
3.1. Kamu İhale Hukukunda Sayıştay'ın Yargısal Görevi .....	213
3.2. Hesap Yargılamasına Hazırlık.....	213
3.3. Kamu Zararının Sorgu Süreci ve Yargılamaya Esas Raporun Düzenlenmesi .....	217
3.4. Sayıştay Hesap Yargılaması .....	220
3.4.1. Hesapların Yargılanması .....	220
3.4.1.1. Yargılamaya Esas Raporun Sayıştay'a Gönderilmesi .....	221

3.4.1.2. Yargılamaya Esas Rapor Hakkında Savcı ve Üye Görüşünün Alınması.....	222
3.4.1.3. Yargılama Gündeminin Düzenlenmesi ve Duruşma Öncesi İşlemler .....	222
3.4.1.4. Hesapların Görüşülme Usulü.....	223
3.4.2. Hesapların Hükme Bağlanması.....	223
3.4.2.1. Hesap Yargılamasında Bilirkişi İncelemesi.....	224
3.4.2.2. Hesap Yargılamasında Hesapların İncelenme ve Hükme Bağlanma Süresi .....	224
3.4.3. İlam İşlemleri .....	225
3.4.4. Kanun Yolları.....	226
3.4.4.1. Temyiz .....	226
3.4.4.2. Yargılamanın İadesi.....	229
3.4.4.3. Karar Düzeltilmesi.....	230
<b>4. SORUMLULUKLARIN YARGISAL TESPİTİNDE SAYIŞTAY’IN DİĞER YARGI ORGANLARIYLA İLİŞKİSİ.....</b>	<b>230</b>
4.1. İdari Yargı - Sayıştay İlişkisi.....	231
4.1.1. İdari Sorumluluğa İlişkin Örnek Olay.....	232
4.2. Adli Yargı - Sayıştay İlişkisi .....	233
4.2.1. Kamu Görevlisinin Mali Sorumluluğuna İlişkin Örnek Olay.....	233
4.2.2. İlgilinin Mali Sorumluluğuna İlişkin Örnek Olay.....	235
4.2.3. Ceza Sorumluluğuna İlişkin Örnek Olay .....	236
<b>5. KAMU İHALE SİSTEMİ, KAMU İHALELERİNDEKİ SORUMLULUKLAR VE SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU KAPSAMINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR.....</b>	<b>237</b>
5.1. Kamu İhale Sistemine İlişkin Sorunlar.....	238
5.2. Kamu Zararına İlişkin Sorunlar .....	238

5.3. Kamu İhalelerinde Sorumlulukların Tespiti ve Sayıştay Yargısı Kapsamındaki Sorunlar .....	239
--	-----

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU İHALE SİSTEMİNDE İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUKLARIN TESPİTİ SÜRECİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLARA ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

<b>1. SAYIŞTAY'IN YARGI ORGANI OLARAK ANAYASAL KONUMU VE YARGI KARARLARI IŞIĞINDA YARGI KOLLARI ARASINDAKİ YERİ .....</b>	<b>241</b>
1.1. Kanuni Esasi Dönemi .....	241
1.2. 1924 Anayasası Dönemi .....	242
1.3. 1961 Anayasası Dönemi .....	243
1.4. 1982 Anayasası Dönemi ve Günümüz .....	245
1.5. Sayıştay Yargısının Hukuki Niteliği .....	254
1.6. INTOSAI Standartları ve Sayıştay'ın Yargı Görevi .....	256
<b>2. DÜNYA'DAKİ SAYIŞTAY YAPILANMALARI VE ÖRNEK ÜLKELER KAPSAMINDA TÜRK SAYIŞTAYI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ ...</b>	<b>258</b>
2.1. Westminster veya Parlamento Modeli .....	259
2.1.1. İngiltere .....	261
2.1.1.1. İngiltere Sayıştay'ının Genel Özellikleri .....	261
2.1.1.2. İngiltere Sayıştay'ının Görevleri .....	262
2.2. Kurul veya Kolej Modeli .....	263
2.2.1. Almanya .....	264
2.2.1.1. Federal Sayıştay'ın Genel Özellikleri .....	265
2.2.1.2. Denetim Süreci .....	266
2.3. Adli veya Napolyon Modeli .....	267

2.3.1. Fransa .....	269
2.3.1.1. Fransa Sayıştayı'nın Devlet Teşkilatı İçindeki Konumu.....	269
2.3.1.2. Fransa Sayıştayı'nın Tarihsel Yapısı ve Anayasal Konumu	270
2.3.1.3. Fransa Sayıştayı'nın Teşkilat Yapısı .....	272
2.3.1.4. Fransa Sayıştayı'nın Denetim ve Yargılama Görevi .....	274
2.3.1.5. Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri .....	276
2.3.2. İtalya.....	278
2.3.2.1. İtalya Sayıştayı'nın Genel Özellikleri .....	279
2.3.2.2. İtalya Sayıştayı'nın Yargısal Görevi .....	281
2.4. Ülke Sayıştayları ile Türk Sayıştayı'nın Değerlendirilmesi.....	285
<b>3. SORUMLULUKLARIN TESPİTİNDE SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU KAPSAMINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ .....</b>	<b>286</b>
3.1. Türk Hukuk Sisteminde Sayıştay'ın Hukuki Konumu Hukuki Güvenlik İlkesi Gereği Anayasa'da ve Kanunlarda Tam Anlamıyla Belirlenmelidir. .....	287
3.2. Sayıştay'ın Adli Yargı ve İdari Yargı Organları ile Olan Karar Uyuşmazlıkları Uyuşmazlık Mahkemesi Tarafından Çözüme Kavuşturulmalıdır.....	289
3.3. Mali Yargı Modeli Önerisi .....	289
3.4. Kamu İhale Sistemine İlişkin Usul ve Esasların Tek Bir Kanunda Düzenlenmesi ve Mevzuatın Basitleştirilmesi Gerekmetedir. ....	290
3.5. Kamu İhalesi Süreçlerinde Doğan Sorumluluklar Kapsamında Kamu Zararı Tanımı Yeniden Düzenlenmeli ve Sorumluların Tespiti Yeniden Yapılmalıdır.....	291
<b>SONUÇ .....</b>	<b>292</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>301</b>

## TABLO VE GRAFİKLER LİSTESİ

**Grafik 1:** KİK Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı .. 26

**Tablo 1:** KİK Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Oransal Dağılımı (%)..... 27

**Tablo 2 :** Sayıştay Yapılanma Modelleri ve Bu Modelleri Uygulayan Ülkeler..... 258



## KISALTMALAR

<b>A.Ş.</b>	: Anonim Şirket
<b>BHO</b>	: Federal Bütçe Kanunu “Bundeshaushaltsordnung”
<b>CGTİHK</b>	: 5275 sayılı “Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun”
<b>CMK</b>	: 5271 sayılı “Ceza Muhakemesi Kanunu”
<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
<b>DFID</b>	: Department for International Development
<b>ĐİK</b>	: 2886 sayılı “Devlet İhale Kanunu”
<b>DMK</b>	: 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”
<b>E.</b>	: Esas
<b>Ed.</b>	: Editör / Editörler
<b>ENA</b>	: Ecole Nationale d'Administration
<b>HMK</b>	: 6100 sayılı “Hukuk Muhakemeleri Kanunu”
<b>INTOSAI</b>	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
<b>ISSAI</b>	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları
<b>İİK</b>	: 2004 sayılı “İcra ve İflas Kanunu”
<b>İYUK</b>	: 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”
<b>K.</b>	: Karar
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİK</b>	: 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”
<b>KİSK</b>	: 4735 sayılı “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu”
<b>KMYKK</b>	: 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”
<b>md.</b>	: Madde

<b>MGK</b>	: Milli Güvenlik Konseyi
<b>MUK</b>	: 1050 sayılı ‘‘Muhasebei Umumiye Kanunu’’
<b>NAO</b>	: National Audit Office
<b>örn.</b>	: Örneğin
<b>PAC</b>	: Kamu Hesapları Komisyonu
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>SDÇUE</b>	: Sayıştay Dairelerinin alışma Usul ve Esasları
<b>SDY</b>	: Sayıştay Denetim Yönetmeliği
<b>T.</b>	: Tarihli
<b>T.C.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TBK</b>	: 6098 sayılı ‘‘Türk Borçlar Kanunu’’
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCK</b>	: 5237 Sayılı ‘‘Türk Ceza Kanunu’’
<b>UNODC</b>	: United Nations Office on Drugs and Crime
<b>vb.</b>	: Ve benzeri
<b>vd.</b>	: Ve diğerleri
<b>YDK</b>	: Yüksek Denetim Kurumu
<b>Yönetmelik</b>	: Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

## ÖNSÖZ

Doktora ders ve tez çalışmalarım sırasında bilgi ve deneyimi ile yoluma ışık tutan, tez yazım sürecinde desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, akademik duruşu, nezaketi ve hoşgörüsü ile akademiye şahsıma sevdiren değerli hocam Prof. Dr. Engin HEPAKSAN'a teşekkürlerimi sunuyorum.

Tez yazım sürecimde her zaman bilgi ve deneyimleriyle tezime yön veren kıymetli hocalarım Prof. Dr. Yusuf KILDİŞ ve Doç. Dr. Elif Ayşe ŞAHİN İPEK'e ve de tez savunması sürecimde görüş ve düşünceleriyle tezime katkı sağlayan Prof. Dr. Ahmet ÖZEN ve Doç. Dr. Şaban ERTEKİN hocalarıma teşekkür ederim.

Doktora ders süreci ve tez dönemimde arkadaşlığına ve dostluğuna nail olduğum tavsiye, eleştiri ve görüşleriyle şahsıma ve tezime katkı sağlayan, güzel kişiliği ile örnek aldığım abim Ticaret Başmüfettişi Muhammet KAYA'ya; dostum ve kardeşim Dr. Melih KABAYEL'e ve son olarak dostum ve abim Ege Gümrük ve Dış Ticaret Bölge Müdür Yardımcısı Göksel ÇETİNKOL'a teşekkür ederim.

Tez çalışmamda yardımlarını benden esirgemeyen sevgili dostlarım Gökhan ÇELİK ve Fatih Özgür ÇAYIR'a teşekkür ederim.

Son olarak doktora ve tez yazım sürecimde göstermiş oldukları sonsuz sabır ve desteklerinden ötürü güzel aileme teşekkür ederim.

Alper ÖZTÜRK

İzmir - 2024

## GİRİŞ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve diğer kanuni ve idari düzenlemeler ile belirlenen kamu ihale sistemi kapsamında idareler mal alımı, hizmet alımı, yapım işi, satım, kira, trampa gibi işlemleri gerçekleştirmektedir. Kamu ihale süreçlerinde idare, kamu görevlileri, adaylar, istekliler, yükleniciler ve üçüncü kişiler yer almaktadır. Bu kişilerin kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirdiği işlem ve eylemler kapsamında idari, mali ve cezai sorumlulukları ortaya çıkabilmektedir. Kamu ihale süreçlerinde ortaya çıkan bu idari, mali ve cezai sorumlulukların tespiti idari ve yargısal süreçlerle, mali sorumluluklar sonucu belirlenen alacakların tahsili ise icrai süreçlerle gerçekleşmektedir. Bu idari ve yargısal süreçlerde kamu idaresi, idare mahkemeleri, ceza mahkemeleri, hukuk mahkemeleri, Sayıştay, Danıştay, Yargıtay gibi yargı organları görev almaktadır. Sayıştay yargısı da kamu ihale süreçlerinde ortaya çıkan kamu zararından doğan mali sorumlulukları hesap yargılaması suretiyle tespit etmektedir.

Kamu ihale sisteminde ortaya çıkan idari, mali ve cezai sorumlulukların tespiti kapsamında bu çalışmada idari sorumlulukların tespitinde idare hukuku; mali sorumlulukların tespitinde idare hukuku, harcama hukuku, Sayıştay hukuku; cezai sorumlulukların tespitinde ceza hukuku incelemeleri yapılacaktır. Kamu ihale sisteminde idari, mali ve cezai sorumlulukların tespitinde Sayıştay yargısının konumu incelenirken de Sayıştay'ın kurumsal ve hukuksal yapısı, Sayıştay yargısının yapısı detaylı şekilde incelenecektir. Ayrıca sorumlulukların tespitinde Sayıştay yargısının görevi ve bu konu kapsamında Sayıştay yargısının, idari ve adli yargı organları ile olan ilişkisi de inceleme konusu olacaktır.

Bu tez çalışmasının birinci bölümde tezin kavramsal çerçevesi belirlenmiştir. Bu kapsamda bu bölümde ilk olarak kamu ihale sistemi; hukuki altyapısı, ilkeleri, kamu ihalesi usulleri ve ihale süreci yönünden incelenmiştir. Birinci bölümün ikinci alt başlığında ise kamu zararı; hukuki niteliği, unsurlarıyla ve kamu ihale hukukunda

sorumluluk kavramı ve kamu ihale süreçlerinde yer alan sorumlular incelenmiştir. Birinci bölümün son alt başlığında ise kamu ihale sisteminde Sayıştay yargısı; bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay'ın genel niteliği ile Sayıştay yargısı kapsamı, konusu, Sayıştay yargısına tabi olan kişiler, özellikleri ile detaylı olarak incelenmiş ve Sayıştay yargısının kamu ihale süreçlerindeki konumu anlatılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde kamu ihale sisteminde idari, mali ve cezai sorumluluklar ve bu sorumlulukların yargısal tespitinde Sayıştay yargısının yeri ele alınmıştır. İkinci bölümde ilk olarak kamu ihalelerinde ortaya çıkan sorumluluklar incelenmiştir. Bu kapsamda kamu ihalelerinde idari sorumluluk disiplin sorumluluğu olarak, disiplin suç ve cezalarının genel niteliği ve kamu ihalelerinde disiplin suç ve cezaları ayrıntılı incelenmiştir. Kamu ihalelerinde ortaya çıkan mali sorumluluklar kapsamında ise idarenin mali sorumluluğu ve kamu ihalelerinde kamu görevlilerinin ve ilgililerin mali sorumluluğu detaylı ele alınmıştır. Kamu ihalelerinde ortaya çıkan sorumluluklar bakımından son olarak cezai sorumluluklar ele alınmış; ceza sorumluluk genel suç teorisi yönüyle ve kamu ihalelerinde cezai sorumluluk sebepleriyle incelenmiştir. İkinci bölümün ikinci alt başlığında kamu ihale sisteminde kamu zararının idari ve yargısal tespiti ele alınmıştır. Bu doğrultuda kontrol, denetim ve inceleme süreçlerinde kamu zararının idari tespiti; idari yargı, adli yargı ve Sayıştay yargısı ile kamu zararının yargısal tespiti incelenmiştir. İkinci bölümün üçüncü alt başlığı altında sorumlulukların yargısal tespiti göreviyle Sayıştay yargısı detaylı ele alınmıştır. İkinci bölümün dördüncü alt başlığında ise sorumlulukların yargısal tespiti süreçlerinde Sayıştay'ın adli yargı ve idari yargı ile olan ilişkisi ele alınmış ve konunun daha iyi anlaşılması adına sorumluluk türlerine göre örnek olaylarla anlatım gerçekleştirilmiştir. İkinci bölümde son olarak kamu ihale sistemi, kamu ihale sisteminde sorumluluklar ve Sayıştay yargısı kapsamında ortaya çıkan sorunlar tespit edilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise kamu ihale sisteminde sorumlulukların tespitinde ortaya çıkan sorunlara çözüm yöntemleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak Sayıştay yargısının anayasal konumu ve yargı kolları arasında yerinin tespiti adına Sayıştay yargısının tarihsel süreçte anayasal konumu incelenmiş, Sayıştay yargısının hukuki niteliği tespit edilmiş ve INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) standartlarında Sayıştay'ın yargısal görevi ele

alınmıştır. Üçüncü bölümün ikinci alt başlığında ise Dünya Sayıştay yapılanmaları ve bu yapılanmaların örneklerini oluşturan ülke Sayıştayları incelenmiş ve bu inceleme sonucunda ülke Sayıştayları ile Türk Sayıştayını değerlendirilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünün son kısmında sorumlulukların tespiti sürecinde Sayıştay'ın konumu kapsamında ortaya çıkan sorunlara beş alt başlık altında çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Bu tez çalışmasıyla kamu ihale sisteminde ortaya çıkan idari, mali ve cezai sorumluluklar ve bu sorumlulukların tespitinde Sayıştay yargısının konumu ve Sayıştay yargısı ile sorumlulukların tespitinde görev alan diğer yargı organları arasında olan uyuşmazlıklar tespit edilecek olup, bu konuda çözüm önerileri oluşturulması ve bu kapsamda literatürde önemli bir akademik çalışma ortaya konulması hedeflenmektedir. Ayrıca kamu ihalelerinde idari, mali ve cezai sorumlulukların tespitinde Sayıştay yargısının konumu ve bu sorumlulukların idare, hukuk ve ceza mahkemelerince tespiti teorik ve pratik yönden değerlendirilecektir.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## KAMU İHALE SİSTEMİ, KAMU ZARARI VE SAYIŞTAY

### 1. KAMU İHALE SİSTEMİ

Kamu ihaleleri, devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek adına mal alımı, hizmet alımı, yapım işi, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlemlerinin sağlanması sürecinde uyguladığı usul ve esasların tümünü ifade etmektedir. Kamu ihale sistemi; hukuki alt yapısı, ilkeler, ihale usulleri, ihale süreci ve uyuşmazlık çözümü kapsamında incelenebilir.

#### 1.1. Kamu İhale Sisteminin Hukuki Altyapısı

Türk kamu ihale sisteminin hukuki altyapısını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK), 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK), 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) ve kamu ihalelerine ilişkin diğer kanuni ve idari düzenlemeler oluşturmaktadır. Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmeden önce tüm kamu ihaleleri Devlet İhale Kanunu ile düzenlenmekteydi. KİK'in yürürlüğe girmesiyle birlikte DİK yürürlükten kaldırılmamıştır. KİK md. 68'de, KİK kapsamında yer alan işlerin ihalelerine DİK hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Bu doğrultuda DİK sadece, KİK'de düzenlenmeyen "*satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi*" ihaleleri için uygulanacaktır. KİK'nin uygulanacağı ihaleler ise KİK md. 2'de sayılan "*idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri*" dir.

Kamu ihale sisteminin hukuki altyapısının oluşturan genel nitelikli kanunları şu şekilde sayabiliriz;

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

## 1.2. Kamu İhale Hukuku İlkeleri

Kamu ihalelerinin hukuk devleti ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi, kamu ihalelerinde hukuka uygunluğun, etkinliğin ve verimliliğin sağlanması adına kamu ihale hukukunda birtakım ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler idarelerin kamu ihale süreçlerinde uymakla yükümlü olduğu temel ilkelerdir. Kamu ihale hukuku ilkeleri ile Kanun idarenin sözleşmenin karşı tarafını seçme serbestliğini genel olarak sınırlandırmaktadır<sup>1</sup>. Kamu ihalelerinde uygulanan temel ilkeler KİK md. 5 ve DİK md. 2’de sayılmıştır.

İdarelerin kamu ihale süreçlerinde uymakla yükümlü olduğu ilkeler alt başlıklarda detaylı incelenmiştir.

### 1.2.1. Açıklık (Saydamlık) İlkesi

Açıklık ilkesi, ihale sürecinin açık, saydam ve herkes tarafından bilinebilir şekilde gerçekleşmesini ifade eder<sup>2</sup>. Aleniyet, saydamlık ilkesi olarak da ifade edilebilen açıklık ilkesi DİK ve KİK’de öngörölmüş bir ilkedir. Bu ilke DİK’de “açıklık” sözcüğüyle, KİK’de ise “saydamlık” sözcüğüyle ifade edilmiştir<sup>3</sup>. Açıklık ilkesi, idare hukukunda egemen olan ‘idarenin açıklığı-şeffaflığı ilkesi’nin kamu ihale hukukundaki görünümüdür<sup>4</sup>. Bu ilke gereğince ihale dokümanında, ihale konusu işin teknik özelliklerinin ve ihale sürecinde uygulanacak usul ve esasların kişilerde herhangi bir tereddüt oluşturmayacak açıklıkta tanımlanması gerekmektedir<sup>5</sup>.

Kamu ihale hukukunda açıklık ilkesi, kamu ihale işlemlerinin kamuya açık olarak, kamunun bilgisinde ve gözetiminde gerçekleşmesini amaçlayan önemli bir ilkedir. Açıklık ilkesi, ihale ve ihaleye katılma şartlarına ilişkin bilgi ve belgelerin, yeterlilik kriterlerinin duyurulması; ihale sürecinde yaklaşık maliyetin isteklilere

---

<sup>1</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2010, s. 474.

<sup>2</sup> Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 17. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 537.

<sup>3</sup> Ramazan Yıldırım, Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt 1*, 1. Baskı, Ankara: Astana Yayınları, 2018, s. 375.

<sup>4</sup> Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2016. s. 567.

<sup>5</sup> Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 11. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022, s. 644.

açıklanmaması gibi gizlilik ilkesinin uygulanacağı durumlar dışındaki ihale işlemlerinin isteklilere açık şekilde gerçekleşmesi; ilgililerin ihale öncesi süreçte ihaleye ilişkin bilgilere kolaylıkla ulaşabilmesi, ihale aşamasında yeterlilik tespiti, isteklilerin tekliflerinin alınıp değerlendirilmesi süreçlerinin isteklilerin bilgisi dahilinde gerçekleşmesi ve kamu ihalelerinin isteklilerin katılımıyla hatta kamuoyuna açık bir şekilde yapılması; ihale sonuçlarının tüm isteklilere gerekçeli olarak bildirilmesi ve ihale sonuçlarının ilan edilmesini ifade eden bir ilkedir<sup>6</sup>. Kamu alımları yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi hukuk ve etik dışı uygulamalara açık bir alan olduğu için, açıklık ilkesi ile kamu ihalelerinde hukuk ve etik dışı davranışların önüne geçilmesi<sup>7</sup> ve bu konuda kamuoyunda olumsuz bir algının oluşmasına engel olunması amaçlanmaktadır. Açıklık ilkesinin uygulanmasıyla, hukuk ve etik dışı uygulamalardan uzak olarak ve ilgililerin en üst düzeyde katılımını sağlayarak ihale konusu işin en yetkin kişiye verilmesi yani işin gereğine uygun olarak yapılması sağlanacaktır<sup>8</sup>. Böylelikle kamu ihalelerinin etkinlik, etkililik ve verimlilik gibi ilkelere ve hukuka uygun olarak gerçekleşmesini ve kamuoyu denetiminin sağlanmasını beraberinde getirecektir. KİK ve DİK kapsamında pazarlık usulü, belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü ve doğrudan temin usulü uygulamalarında ve Kanunun belirlediği diğer özellikli durumlarda ilan zorunluluğunun bulunmaması açıklık ilkesinin istisnalarını oluşturmaktadır. Ancak her ne kadar bu ihale usulleri açıklık ilkesinin istisnası niteliğini taşısa da kanuni düzenlenmelerin belirlediği usul ve esaslara uygun olarak uygulanacaktır<sup>9</sup>.

Kamu İhale Kurulu'nun kararı gereğince saydamlık ilkesi "*ihale sürecinin ihale ilanı ile duyurulan ve/veya ihale dokümanı ile düzenleme altına alınan maddeler çerçevesinde yürütülmesi ve ihaleyle ilgili hukuki ve teknik içerikli bilgilerin isteklilere sunulmasını ve ihale sürecinin ilgililerin denetimine açık biçimde yönetilmesini zorunlu kıl(ar)*"<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 537-538; Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 645.

<sup>7</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 475.

<sup>8</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 567.

<sup>9</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 645; Atay, *İdare Hukuku*, s. 567.

<sup>10</sup> Kamu İhale Kurulu, Karar No: 2019/UH.I-353, T. 06.03.2019. (<https://ekap.kik.gov.tr> (erişim tarihi: 01.03.2024)).

Açıklık ilkesi gereğince ihale ilanlarının istekli olabilecek tüm adaylara ulaşabilmesi için ilanların yayınlanacağı yayın organlarının iyi ve doğru seçilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda tirajı düşük gazetelerde veya izlenmesi az olan yayın organlarında ilanların yapılması ihalelerde açıklık ilkesinin sağlanmasına engel olmaktadır<sup>11</sup>.

Açıklık ilkesi, kamu ihale süreçlerinde hesap verilebilirliği sağlayarak; hukuka aykırı işlem veya eylem sonucunda ortaya çıkabilecek idari, mali ve cezai sorumlulukların tespit edilmesini ve sorumluların belirlenmesini sağlamaktadır.

### 1.2.2. Rekabet ve Tarafsızlık İlkesi

Rekabet ve tarafsızlık ilkesi, kamu ihale süreçlerinde işin en uygun bedelle en yetkin kişiye verilmesini amaçlayan bir kamu ihale hukuku ilkesidir<sup>12</sup>. Rekabet ortamının ihalelerde sağlanamaması uzun vadede piyasada hakim durumların oluşmasına sebebiyet verebilir<sup>13</sup>. Bu durum kamu alımı ve yapım işlerinin pahalı, verimsiz, etkili olmayan ve ekonomik nitelik taşımayan işler olmasına sebebiyet verebilir. Rekabet ilkesi idarenin en kaliteli malı, hizmeti veya işi en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır<sup>14</sup>. Rekabet ilkesi ihlali yolsuzlukların oluşmasına zemin hazırlayabilir<sup>15</sup>.

Rekabet ilkesi, ihaleye katılacak kişilerin ihale sürecinde serbestçe yarışabilmesi adına ihale şartlarının, yeterlilik kriterlerinin ihale konusu işe uygun olarak belirlenmesi ve tüm ilgililere ihale şartlarının duyurulması; ilgililerin ihalelere serbestçe katılması ve hiçbir etki altında kalmadan tekliflerini verebilmesi; ihale işlemlerinin herhangi bir müdahale bulunmaksızın yapılması ve sonuçlanması; fiyatın serbestçe belirlenmesi sonucunda ihalenin en uygun teklif sunan isteklinin üzerinde bırakılmasını yani kamu ihalelerinde rekabet ortamının sağlanmasını ifade eder<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Zehra Odyakmaz, "Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, (Haziran 1998), s. 26.

<sup>12</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 475.

<sup>13</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 645.

<sup>14</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 475.

<sup>15</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 645.

<sup>16</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 538.

Rekabet ilkesinin gerçekleşmesi için birden fazla isteklinin katılımı gerekli ama yeterli değildir; ihaleye katılan istekliler arasında rekabetin bulunması da gerekir. İhaleye katılan istekliler arasında gizli anlaşma bulunması veya bir katılanın diğer katılanı hile, tehdit gibi yollarla etkilemesi veyahut rüşvet gibi yollarla ihale sürecine fesat karıştırılması durumlarında rekabet ilkesi bozulmuş olur<sup>17</sup>. Rekabet ilkesinin sağlanması adına “yasak fiil veya davranışlar” KİK md. 17 ve DİK md. 83’de sayılmıştır ve rekabeti bozucu bu davranışlar yasaklanmıştır.

Tarafsızlık ilkesi, kamu ihalelerinde ihale sürecini yürüten kamu görevlileri ve katılanlar bakımından sürecin hukuka ve etiğe uygun olarak tam tarafsızlıkla gerçekleşmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Kamu ihalelerinde rekabetin tesis edilebilmesi için de tarafsızlığın sağlanması gereklidir. Rekabet ilkesi kapsamında da ihale sürecinin tarafları yani, ihale sürecini yürüten kamu görevlileri ve katılanlar üzerinde olumsuz etki ve baskının yapılmasının engellenerek ihale sürecinin etkin bir rekabetçi ortamda gerçekleştirilmesi amaçlanır. Kamu ihalelerinde rekabetin sağlanması adına Kanunda yetkililerle birtakım akrabalığı bulunan veya ortaklığı bulunan kişilerin ihaleye girmesini yasaklayan hükümler tesis edilmiştir<sup>18</sup>. Bu doğrultuda kamu ihale süreçlerinde rekabet ve tarafsızlığın sağlanması adına kamu ihale mevzuatında kanuni düzenlemeler yapılmıştır.

Kamu ihale süreçlerinde rekabet ve tarafsızlık ilkelerine aykırı davranılması, kamu görevlileri bakımından disiplin suçu oluşturarak idari sorumluluğa; kamu zararını doğurarak mali sorumluluğa; suç fiillerini oluşturarak cezai sorumluluğa sebebiyet verebilecektir.

### **1.2.3. Gereke İlkesi**

Kamu ihalelerinde idare almış olduğu kararları gerekçelendirmekle yükümlüdür. İhale süreçlerinde ihale komisyonunun veya ihale yetkilisinin almış olduğu kararların gerekçelendirilerek ilgililere bildirilmesiyle kamu ihale süreçlerinde açıklık (şeffaflık)

---

<sup>17</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 475.

<sup>18</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 568.

ilkesi de sağlanmaktadır<sup>19</sup>. Gerekçe ilkesi kamu ihale mevzuatında dzenlenen bazı işlemlerde uygulama alanı bulmuştur<sup>20</sup>;

- İhale komisyonunda karşı oy kullanan üyelerin, gerekçelerini komisyon kararına yazma yükümlülüğü bulunmaktadır (KİK md. 6/4).
- Belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlilik değerlendirmesi sonucu yeterli bulunmayarak “*teklif vermeye davet edilmeyenlere davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak bildirilir*” (KİK md. 20/3).
- İhalenin karara bağlanma aşamasında ihale komisyonu vermiş olduğu kararı gerekçelendirmekle yükümlüdür (KİK md. 40/5).
- İhale yetkilisi, ihale komisyonun kararını onaylamayarak ihaleyi iptal etmesi halinde iptal etme gerekçesini açıkça belirtmekle yükümlüdür (KİK md. 40/6).

#### **1.2.4. İhale Katılacak Kişilerde Belirli Özelliklerin Aranması İlkesi**

Kamu ihale süreçlerinde sözleşme yapılacak kişilerde birtakım özelliklerin ve yeteneklerin bulunması aranır. Bu özellikler ve yetenekler kamu ihalesine konu olan işin niteliğine göre teknik, mali yeterlilik ve deneyim gibi özellikler olabilecektir<sup>21</sup>. Bu ilke ihaleye konu işin, en ekonomik düzeyde ve en etkin, etkili ve verimli şekilde gerçekteşirebilecek katılımcıya ihale edilmesine hizmet eder. Bu doğrultuda bu ilke kamu ihale süreçleri sonucunda kamu zararının ortaya çıkmasına da engel olacaktır.

Kamu ihale süreçlerinde özel hukuk kişisinin kamu ihale sözleşmesiyle üstleneceği yükümlülükleri yerine getirip getiremeyeceğinin araştırması “ihale katılacak kişilerde belirli özelliklerin aranması ilkesi” kapsamında gerçekteşmektedir<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> A. şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1 - Genel Esaslar*, 13. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019, s. 493.

<sup>20</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 525.

<sup>21</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 568.

<sup>22</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 375.

### 1.2.5. Uygun Bedel İlkesi

İdarelerin gereksinimlerinin en ucuz, en verimli ve en kaliteli sağlanması adına DİK ve KİK’de uygun bedel ilkesi benimsenmiştir<sup>23</sup>.

Bu ilke kapsamında DİK md. 4 kapsamında uygun bedel: “*Artırmalarda, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseğini; eksiltmelerde tahmin edilen bedeli geçmemek üzere, teklif edilen bedellerin tercihe layık görülenini, bedel tahmini yapılamayan ihalelerde teklif edilen bedellerin uygun görülenini,*” olarak tanımlanmıştır.

Uygun bedel ilkesi kapsamında KİK md. 40’da ihalenin, “*ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin*” üzerinde bırakılacağı düzenlenmiş ve hükmün devamında tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin; ihale konusu işin niteliği kapsamında sadece fiyatı bakımından en avantajlı teklif veya fiyatın yanında “*işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar*” bakımından da en avantajlı teklif olduğu düzenlenmiştir (KİK md. 40/1).

En avantajlı teklif olarak en düşük fiyatlı tekliflerin dikkate alındığı ihalelerde, birden çok isteklinin aynı teklifi vermesi ve bu tekliflerin en avantajlı teklifi olması halinde, bu teklifler fiyat dışı unsurlar bakımından değerlendirilerek ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir ve ihale sonuçlandırılır (KİK md.40/4).

### 1.2.6. Kamu İhale Kanununda Öngörülen Diğer İlkeler

KİK md. 5’de temel ilkeler sayılmıştır. Kamu harcama hukuku kapsamındaki kamu ihaleleri bu ilkeler doğrultusunda başlatılmakta, yürütülmekte ve tamamlanmaktadır. Bu ilkeler kamusal ihtiyaçların giderilmesinde ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, verimlilik, hesap verilebilirlik gibi amaçlara ulaşılmasına yönelik ilkelere dir.

---

<sup>23</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 375.

### 1.2.6.1. Eşit Muamele İlkesi

Bu ilke Anayasa'nın 10'uncu maddesiyle düzenlenen ve güvence altına alınan eşitlik ilkesinin kamu ihale hukukundaki görünümüdür<sup>24</sup>. Eşit muamele ilkesi ile kamu ihale sürecine katılan kişilerin herhangi bir ırk, din, dil, siyasi görüş ve benzeri bir ayırım gözetilmeksizin kamu ihalelerine katılabilmesini ve idarenin katılanlara eşit muamelede bulunmasını güvence altına alınmaktadır.

Eşit muamele ilkesi idarenin ihaleye katılanlar arasında fırsat eşitliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu doğrultuda idare sözleşmeci tarafı belirlerken istekliler arasında eşit davranmak ve her türlü ayrımcılıktan kaçınmakla yükümlüdür. Yerli istekli ile yabancı istekli arasında kural olarak ayırım yapılamaz<sup>25</sup>. Ancak eşit muamele ilkesinin istisnası olarak KİK'de yerli isteklileri yabancı isteklilere göre belirli ölçülerde avantajlı hale getiren hükümler bulunmaktadır (KİK md. 63). Ayrıca eşitlik ilkesi, kamu ihale süreçlerinde katılanların eşit şekilde rekabet edebilmesine hizmet etmektedir<sup>26</sup>.

### 1.2.6.2. Gizlilik İlkesi

Gizlilik ilkesi, isteklilere ve ihale sürecine ilişkin açıklanmaması gereken bilgi ve belgeler konusundaki gizliliğin ihale sonuna kadar korunmasını ifade eder. Gizlilik ilkesi sayesinde, diğer istekli veya üçüncü kişilerin kamu ihalelerine hukuka aykırı müdahalede bulunması söz konusu olmamaktadır<sup>27</sup>. Bu ilke, şartnamelerin hazırlanması ve yaklaşık maliyet hesaplanması sürecinin, ihaleye katılan isteklilerin kişisel verilerinin, isteklilerin ihale komisyonuna sunmuş olduğu bilgi ve belgelerin gizliliğinin korunmasını ifade eder<sup>28</sup>.

Kamu ihale hukukunun temel ilkesi saydamlık ilkesidir. Gizlilik ilkesi ise kamu ihale sürecinin sağlıklı yürümesi, hukuki güvenin sağlanması adına başvuru bir

---

<sup>24</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 569.

<sup>25</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 476; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 377; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 538.

<sup>26</sup> Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 6. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 655.

<sup>27</sup> Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s. 655.

<sup>28</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 539.

ilkesidir. Bu kapsamda KİK’de gizlilik ilkesiyle ne kastedildiği hakkında herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Ancak KİK’in 9’uncu, 53/e, 61’inci maddelerinde gizlilik ilkesinin uygulama şekli ayrıntılı olarak düzenlenmiştir<sup>29</sup>. Kamu ihale süreçlerinde kamu görevlilerinin gizlilik ilkesine aykırı davranması sonucunda disiplin suçu kapsamında idari sorumluluğa; görevi kötüye kullanma suçu gibi cezai sorumluluklara; kamu zararı oluşması halinde de mali sorumluluğa sebebiyet verebilecektir.

### 1.2.6.3. Güvenirlilik İlkesi

KİK md. 5 gereğince “İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; ... **güvenirliği** ... sağlamakla sorumludur.” Bu hüküm doğrultusunda idare, ihaleye katılmak isteyenlerin herhangi bir korku, kuşku, kaygı ve çekinme duymadan kamu ihalelerine katılımını sağlayacak şekilde davranmalıdır<sup>30</sup>. Güvenirlilik ilkesi, idarenin kamu ihale süreçlerinde yaptığı iş ve işlemler kapsamında ilgililerde ve kamuoyunda güven duygusu oluşturmaktır<sup>31</sup>.

### 1.2.6.4. Ödeneği Bulunmayan Bir İş İçin İhaleye Çıkılmaması İlkesi

Kamu ihale hukuku kapsamında idarenin ihaleye çıkabilmesi için ihale konusunu oluşturan işin tamamlanmasını sağlayacak ölçüde ödeneğin bu iş için tesis edilmiş olması gerekir<sup>32</sup>. Ödeneği bulunmayan bir iş için ihaleye çıkılmaması ilkesi, idarenin bütçesini aşan harcamalar yaparak, gelecek bütçe dönemlerinde idareyi borç yükü altına sokmasını engellemektedir<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 477.

<sup>30</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 477.

<sup>31</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 539.

<sup>32</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 569.

<sup>33</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 539-540.

### **1.2.6.5. Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşleri İçin Ayrı Ayrı İhale Düzenlenmesi İlkesi**

KİK md. 5/2 bu ilkeyi şu şekilde düzenlenmiştir; “*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.*”

Mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihaleleri kural olarak ayrı ayrı yapılır. Bu ihale konusu işlerin arasında kabul edilebilir nitelikte doğal bir bağlantı bulunması halinde bu işler birlikte ihale edilebilir. Çünkü mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri konuları ve fiyat belirlenmesi yönünden birbirlerinden farklılıklar taşımaktadır<sup>34</sup>.

Bu ilke, mal alımlarının tedarikçilerden, hizmet alımlarının hizmet sunucusundan sağlanarak, yapım işlerinin ise müteahhide yaptırılarak kamu ihtiyaçlarının ekonomik, etkili, verimli, rasyonel ve katılımcılığın sağlanarak karşılanmasını amaçlamaktadır. Farklı uzmanlık gerektiren alımların tek bir ihale toplanması durumunda, belirli bir alanda faaliyet yürüten istekliler, ihalelere katılarak kendi faaliyet alanına girmeyen ihale bölümleri için teklif vermekten çekinecektir. Bu durum isteklilerin ihaleye katılmalarını engelleyecek ve ihalelerde rekabeti kısıtlayacaktır. Ayrıca istekliler kendilerinin sağlayacağı ihale konuları dışındaki ihale konularını başka kaynaklardan temin ederek sağlayacakları için ihale sürecinde verecekleri fiyat teklifleri de bu durum sebebiyle yüksek olacaktır<sup>35</sup>.

### **1.2.6.6. Kamuoyu Denetimi İlkesi**

Kamu ihalelerinde saydamlık ve rekabetin sağlanabilmesine adına KİK’de kamuoyu denetimi ilkesi benimsenmiştir<sup>36</sup>. Bu ilke ile kamu ihalelerinin yayın yoluyla ilgililere duyurulması, kamuoyunun ihaleler hakkında bilgi sahibi olması ve ihale sürecinin kamuoyu tarafından denetlenmesi amaçlanmaktadır<sup>37</sup>. Bu kapsamda saydamlık ilkesine hizmet edecek ancak gizlilik ilkesi kapsamındaki düzenlemelere

---

<sup>34</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 478; Atilla İnan, *İhale Hukuku Ders Notları*, 4. Baskı, Ankara, 2016, s. 69.

<sup>35</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 648.

<sup>36</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 378

<sup>37</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 569.

aykırı olmayacak şekilde kamu ihale süreçlerine ilişkin bilgi ve belgeler, basın ve yayın organları aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır. Kamu ihalelerinde kamuoyunun bilgilendirmesi ihale öncesi, ihale süreci ve ihale sonrası olmak üzere tüm kamu ihale sürecini kapsamalıdır. Kamu ihalelerinde kamuoyu denetiminin gerçekleşebilmesi için ihalelerde saydamlık ilkesinin sağlanması gerekir<sup>38</sup>.

#### **1.2.6.7. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşlanması İlkesi**

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilebilmesi yani kamu yararının sağlanabilmesi için kamunun ihtiyaçlarının uygun şartlarla ve zamanında karşılanması gerekir. İdarenin, ihtiyaçlarını belirleme ve belirlediği ihtiyaçları için uygun şartlarla ve zamanında ihale düzenleme hususunda takdir yetkisi bulunmaktadır<sup>39</sup>. İdare bu takdir yetkisini kamu yararını sağlamak amacıyla kullanabilecektir.

İhtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ilkesi kapsamında idarenin ihale süreci için ön koşulları sağlayarak ihaleleri gerçekleştirme yükümlülüğü vardır. İhtiyaçların karşılanması sürecinde uygun şartların sağlanması doğrultusunda örneğin ihale konusu iş için ödeneğin hazır olması (KİK md. 5), yapım işleri kapsamında da ihale öncesinde arsa temininin yapılması, mülkiyet, kamulaştırma, imar işlemlerinin tamamlanması ve proje işlemlerinin yapılması (KİK md. 62/c) gerekmektedir. Bu ilke ihtiyaçların en kaliteli biçimde ve en iyi fiyatla karşılanması olarak da nitelendirilmektedir. Bu bağlamda ihtiyaçların en uygun şartlarda karşılanması, ihtiyacın karşılanması için en kaliteli ürünün en düşük fiyatla alınması anlamına gelmektedir. İhtiyaçların karşılanması süreçlerinde kamu ihalelerinin kanun, yönetmelik ve şartnamelere uygun olarak gerçekleştirilmesi ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ilkesinin bir uygulamasını oluşturmaktadır<sup>40</sup>.

İhtiyaçları zamanında karşılanması ilkesi, kamu hizmetinin aksamaması, kesintiye uğramaması amacıyla kamu ihtiyaçlarının zamanında karşılanması,

---

<sup>38</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 477.

<sup>39</sup> Ümit Süleyman Üstün, Hande Sena Çalış, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 2, (Eylül 2018), s. 130.

<sup>40</sup> Aziz Taşdelen, *Kamu Harcama Hukukunda İhale Süreci*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004, s. 60-61.

ihtiyaçların karşılanması adına uygun zamanda ihalelerin gerçekleştirilmesi olarak nitelendirilebilir. Bu ilkenin sözleşme aşamasındaki görünümü bakımından yükleniciler, sözleşmeye konu edimlerini zamanında ifa etmemeleri durumunda sözleşmede yer alan cezai şartlarla ifa yükümlülüklerini yerine getireceklerdir<sup>41</sup>. Bu doğrultuda kamu ihalelerinde cezai şartların ihale dokümanı olarak sayılan belgelerde belirlenmesi zorunludur<sup>42</sup>.

#### **1.2.6.8. Eşik Değerin Altında Kalmak Amacıyla İhale Konusunun Kısımlara Bölünmemesi İlkesi**

Bu ilke KİK md. 5/3'de "*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*" şeklinde düzenlenmiştir. Eşik değer altında kalması amacıyla ihale konusu işlerin bölünmesi sonucunda, ihalelere sadece yerli istekliler katılabilmektedir. Bu durum, eşik değer üstündeki ihaleler için aday veya istekli olabilecek yabancıların haklarına zarar vermekte<sup>43</sup> (KİK md. 8, 63); ihalelerde eşitliğin, rekabetin sağlanmasına ve ihalenin ekonomik gerçekleşmesine engel olmaktadır. İhale konusu işin kısımlara bölünerek eşik değer altında kalması uygulanacak ihale usullerini etkilemektedir. İhale konusu işi kısımlara bölünerek eşik değer altında kalması sonucunda ihale konusu iş tabi olacağı ihale usulü kapsamından çıkarılarak pazarlık usulü, doğrudan temin usulü gibi diğer alım usullerinin uygulanması mümkün olmaktadır. Örneğin açık ihale usulü uygulanacak bir ihale konusu işin kısımlara bölünerek eşik değer altında kalması durumunda pazarlık usulü uygulanacak ve ilan yapma zorunluluğu ortadan kalkacaktır. Bu ilke ile ihale mevzuatında öngörülmuş kuralları aşmak, kanunu dolanmak amacıyla ihale konusu işin kısımlara bölünerek eşik değer altında bırakılmasını engellemek amaçlanmaktadır<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Kenan Bulutoğlu, Erciş Kurtuluş, *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988, s. 335'ten aktaran; Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 61.

<sup>42</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 61.

<sup>43</sup> İnan, *İhale Hukuku*, s. 69.

<sup>44</sup> Üstün ve Çalış, *4734 Sayılı...*, s. 139-140.

### **1.2.6.9. ÇED Raporu Alınma Zorunluluğu İlkesi**

Bu ilke KİK md. 5/6'de "*İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.*" şeklinde düzenlenmiştir. ÇED raporu ile kamu ihale süreçlerinde kamusal mal olan çevrenin korunması amaçlanmaktadır.

### **1.3. Kamu İhale Usulleri**

Kamu ihale usulleri, kamu ihalelerinin yapılmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Kamu ihale hukukunda ihale konusu işlerin niteliklerine göre farklı kamu ihale usulleri belirlenmiştir. Bu ihale usulleri DİK ve KİK'de düzenlenmektedir. Türk kamu ihale sisteminde satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerine ilişkin uygulanacak kamu ihale usulleri DİK'de; mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine uygulanacak ihale usulleri KİK'de düzenlenmiştir.

#### **1.3.1. Devlet İhale Kanununa Göre İhale Usulleri**

Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri hak tesisine ilişkin ihale işlemleri Devlet İhale Kanununda düzenlemiş ihale usullerine göre yapılabilir. Devlet İhale Kanununa göre kamu ihalelerine uygulanacak esas ihale usulü kapalı teklif usulüdür (DİK md. 36). Kanun kapalı teklif usulü yanında belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü, yarışma usulü olarak kamu ihalelerinde uygulanacak diğer usulleri de düzenlemiştir.

##### **1.3.1.1. Kapalı Teklif Usulü**

Kapalı teklif usulünde teklifler, DİK md. 37'de belirtilen usule uygun olarak isteklinin hazırlamış olduğu teklif mektubu ile yazılı olarak yapılır. İstekli tarafından hazırlanan teklifler ihale ilanında belirtilen saate kadar komisyon başkanlığına sıra numaralı alındılar karşılığında verilir. Ayrıca istekliler teklif mektuplarını iadeli taahhütlü olarak da komisyon başkanlığına gönderebilirler (DİK md. 38). Kapalı teklif usulünde teklifin alınma süreci; dış zarfların açılması, iç zarfların açılması ve son

tekliflerin alınması olarak gerçekleşir. Tekliflerin açılma saatinde ilk olarak dış zarfların açılması aşaması gerçekleştirilir. Bu aşamada ihale komisyonu tarafından hazır bulunan istekliler önünde verilen teklif sayısı tutanağa geçirilir. Dış zarflar alınma sıralarına uygun açılır ve istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilip verilmediği incelenir. Belge veya teminatı usule aykırı veya eksik olan teklif mektupları başka bir işleme konu edilmeksizin isteklisine veya vekiline iade edilir. Bu teklif mektubu sahipleri ihaleye katılamaz (DİK md. 39).

Teklif mektuplarının içlerinde bulunduğu iç zarflar açılmadan önce, ihale odasında sadece ihaleye katılacak istekliler kalacak şekilde bir düzen oluşturulur. İhale odasında ilgili düzen oluşturulduktan sonra iç zarflar teklif sırasına göre açılır, teklifler komisyon başkanınca okunur veya okutulur ve komisyon başkanı ve üyelerin imzalarını taşıyan bir teklif listesi oluşturulur (DİK md. 40/1). İhale şartnamesine uygun olmayan veya şartnamedeki şartlardan başka şartlar barındıran veya DİK md. 37/2 hükmüne uygun olmayan teklif mektupları kabul edilmez (DİK md. 40/2).

Kapalı ihale usulüyle yapılan arttırma ihalesinde, hazır bulunan isteklilerden geçerli en yüksek teklifin altında olamayacak teklifler sözlü veya yazılı olarak alınır ve ihale sonuçlandırılır. Hazır bulunan isteklilerin vermiş olduğu son tekliflerin üçten fazla olması halinde geçerli niteliği taşıyan en yüksek teklif, eğer en yüksek üç teklif ile aynı olan teklifler varsa bu tekliflerde dahil olmak üzere son teklifler alınır (DİK md. 40/3-4). İhale komisyonu ihalenin her aşamasında isteklilerden son tekliflerini alıp ihaleyi sonuçlandırabilir (DİK md. 40/5).

DİK md. 41/1'e göre ihale komisyonu gerçekleştirdiği inceleme sonucunda,

*“a) İhalenin yapıldığı, ancak ita amirinin onayına bağlı kaldığı*

*b) Tekliflerin daha ayrıntılı bir şekilde incelenmesi için süreye ihtiyaç duyulduğu ve şartnamelerde daha uzun bir süre öngörülmemiş ise ihalenin 15 günü geçmemek üzere başka bir güne bırakıldığı,*

*c) İhalenin yapılmadığı,”*

kararlarından birini verilerek ihale karara bağlanır. İhale komisyonunun vermiş olduğu karar gerekçeli veya özet olarak yazılır ve komisyon başkan ve üyeleri tarafından imzalanır. İhale komisyonu verilen kararı hazır bulunan isteklilere bildirir (DİK md. 41/2).

Kapalı teklif usulü uygulanarak yapılan ihalelerde isteklinin çıkmaması veya teklif edilen bedelin ihale komisyonu tarafından uygun görülmemesi halinde;

- Yeniden aynı usul (kapalı teklif usulü) ile ihale açılır veya
- İhalenin sona erme tarihinden itibaren 15 gün içinde ihaleye konu iş pazarlık usulü ile yaptırılır (DİK md. 43/1).

İhaleye konu işin pazarlık usulü ile yaptırılması halinde ilk yapılan ihale için düzenlenmiş nitelik ve şartlar korunarak ihalenin yapılması bir zorunluluktur. Yeni ihale yapılmasına kadar geçecek süre için günlük ihtiyaç oranında malın şartnamedeki koşullar ve nitelikler korunarak pazarlık usulü ile alımı gerçekleştirilebilir. Ancak ihale, şartnamede düzenlenen niteliklere uygun mal bulunmaması sebebiyle geri kalmışsa günlük ihtiyaçlar şartnameye bağlı kalınmadan temin edilebilir (DİK md. 43/2).

### **1.3.1.2. Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü**

DİK md. 44 gereğince “*Uçak, harp gemisi, harp mühimmatı, elektronik cihaz, askeri tesisat ve levazimat, silah ve malzeme sistemleri, savunma sanayii ile ilgili faaliyetler ve bunlara ait her türlü yedek parça alımı; barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, rıhtımlar, hava meydanları, demiryolları, lokomotifler, karayolları, tüneller, köprüler, akaryakıt tesisleri, özelliği bulunan yapım işleri bedii ve teknik hususiyetleri taşıyan sanat işleri, kentlerin ulaşım sistemlerine ilişkin planlar, kentlerin harita, nazım ve imar planları, su, kanalizasyon ve enerji tesisleri ile bunların etüt ve proje işlerinin ihalesi*”; için ihtiyari bir ihale usulü olarak belli istekliler arasında kapalı teklif usulü uygulanabilir. Bu ihale usulünde idare, teknik yeterliliği ve gücü idare tarafından kabul edilmiş en az üç istekli arasında kapalı teklif usulü ile ihaleyi gerçekleştirir. Bu ihale usulünde ilan yapılma zorunluluğu bulunmamakta olup; gerekli görülmesi halinde ihaleye davet edilecek isteklilerin seçimi adına DİK md. 17, 18 ve 19’a bağlı olmaksızın önseçim ilanı yapılabilir (DİK md. 44/4).

Zorunlu sebeplerle üçten az istekliden teklif alınmasının gerekmesi durumunda Cumhurbaşkanınca bu konuda ayrıca karar alınması zorunludur (DİK md. 44/2). Bu ihale usulünün uygulanacağı ihalelerde, ilgili veya bağlı bulunan bakanın onayının

alınması bir zorunluluktur. Düzenlenen onay belgesinde ihaleye katılacak isteklilerin isimleri belirtilir (DİK md. 44/3).

KİK md. 1 gereğince “*kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihaleler*” için uygulanacak usul ve esaslar KİK’ye tabidir. DİK md. 44’de sayılan belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanabileceği ihale konuları kamu harcaması yapılmasını gerektiren işler olduğu için bu ihale konuları KİK’ye tabidir. Bu sebeple belli istekliler arasında kapalı teklif usulü uygulanma olanağı kalmamış bir ihale usulüdür<sup>45</sup>.

### **1.3.1.3. Açık Teklif Usulü**

Açık teklif usulünün uygulanacağı ihaleler, DİK md. 1’de sayılmış olan işlerden, “*tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihaleler*” dir (DİK md. 45).

Açık teklif usulüne göre ihaleler, isteklilerin ihale komisyonları önünde tekliflerini sözlü olarak belirtmeleri suretiyle yapılır. Ayrıca bu ihale usulünde ilanda belirtilmiş ihale saatine kadar istekliler tekliflerini iadeli taahhütlü bir mektupla ihale komisyon başkanlığına ulaştırarak da ihaleye katılabilirler. İadeli taahhütlü bir mektupla teklifte bulunan isteklilerin, ihale saati komisyonda hazır bulunmaması halinde göndermiş oldukları teklif son ve kesin teklif olarak kabul edilecektir (DİK md. 46).

İhale ilanında belirtilen saatte, ihale komisyonu başkanı gerekli belge ve teminatları inceleyerek isteklilerin ihaleye katılma şartlarını sağlayıp sağlamadığı tespit eder. Bu inceleme ardından ihaleye katılamayacak isteklilerin belge ve teminatlarının geri verilmesine karar verilir; bu durum hakkında istekliler önünde tutanak oluşturulur ve tutanak oluşturulduktan sonra ihaleye katılamayacak istekliler ihale salonundan çıkarılır. Diğer istekliler, ihale şartnamesini imzaya çağrılır ve teklif verme aşamasına geçilir. Bu aşamada da istekliler sırasıyla çağrılarak arttırma eksiltme kağıdına teklifler teklif sahiplerinin imzaları alınarak yazılır. Bu aşama ardından komisyon başkanı varsa posta yoluyla gelen teklifleri okutarak arttırma ve eksiltme kağıdına yazdırır. Bu işlem ardından istekliler sırasıyla teklif vermeye devam ederler.

---

<sup>45</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 545.

İhaleden çekilen isteklilerin imzaları alınarak arttırma ve eksiltme kağıdına çekilme durumları yazılır. İhaleden çekilenler bu ihale kapsamında bir daha teklif veremezler. Teklif verme sürecinde yapılan arttırma ve eksiltme tekliflerinin ihale sürecini uzatacağı anlaşılması halinde isteklilerden son tekliflerini komisyon huzurunda yazılı olarak bildirmeleri istenir (DİK md. 47).

İsteklilerin sözlü veya yazılı teklifleri alınması ardından DİK md. 41'e göre ihale karara bağlanır (DİK md. 48).

Açık teklif usulü ile yapılan ihalede, isteklinin çıkmaması veya isteklilerin vermiş olduğu belge veya son tekliflerinin komisyon tarafından uygun görülmemesi durumunda, aynı usulle yeniden ihale yapılabilir veya idarenin yararı olacağını düşünmesi halinde ihalenin bitiş tarihinden itibaren 15 gün içinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir (DİK md. 49).

#### **1.3.1.4. Pazarlık Usulü**

Pazarlık usulü, teklif alınması belirli bir şekil şartına bağlı olmaksızın yapılan, ihale komisyonu tarafından işin nitelik ve gereğine göre bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif olarak ve bedel üzerinde anlaşarak gerçekleşen usuldür (DİK md. 50/1).

Pazarlık usulünün uygulanması sonucunda idare tarafından düzenlenen pazarlık kararında, pazarlığın hangi şekilde yapıldığı ve isteklilerin ne gibi tekliflerde bulunduğu ve üzerine ihale yapılanların hangi sebeplerle tercih edildiği gösterilir (DİK md. 50/2).

Pazarlık usulünün uygulanacağı işler DİK md. 51'de sayılmıştır.

#### **1.3.1.5. Yarışma Usulü**

Kamu ihale hukukunda her türlü etüt, plan, projelerin çizimi, üretimi ve güzel sanatlara ilişkin işler idarelerin gerekli görmesi halinde yarışma yapılarak gerçekleştirilebilir. Kural olarak idareler kuruluş kanunları ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenlenen işler için uygulanacak yarışma usulünün usul ve esaslarına ilişkin yönetmelik hazırlarlar. Ancak "*Mimarlık, mühendislik proje yarışmalarıyla ilgili yönetmelik Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanır.*" (DİK md. 52).

### 1.3.2. Kamu İhale Kanununa Göre İhale Usulleri

KİK'ye göre esas ihale usulü açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulüdür. Diğer ihale usullerine KİK'de belirtilen özel haller bakımından başvurulabilir (KİK md. 5/4).

#### 1.3.2.1. Açık İhale Usulü

Kamu ihale hukukunun temel ihale usulü açık ihale usulüdür<sup>46</sup>. “*Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür.*” (KİK md. 19) Açık ihale usulünde teklif verebilmenin temel koşulu “istekli” vasfına sahip olmaktır. Kişilerin istekli olabilmesi için de ihale dokümanını satın alması ve ihaleye teklif zarfını sunması gerekir<sup>47</sup>.

Açık ihale usulü, ihaleye katılacak kişilerin kişiliği, mal varlığı ve yeteneği konusunda herhangi bir koşulun aranmadığı bir ihale usulüdür<sup>48</sup>. KİK'de ihaleye katılacak kişilerin nitelikleri ve nicelikleri yönünden herhangi bir sınırlama getirmemiş ve özel koşul düzenlenmemiştir<sup>49</sup>. Açık ihale usulü, kamu ihale hukukunun öncelikli ihale usulüdür<sup>50</sup>.

#### 1.3.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

KİK md. 20/1'de; “*Belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür.*” şeklinde tanımlanmaktadır. Belli istekliler arasında ihale usulü KİK'nin kabul ettiği ikinci temel ihale usulüdür<sup>51</sup>.

Belli istekliler arasında ihale usulüne başvurulabilecek işler KİK md. 20/1'de sayılmıştır. Bu kapsamda;

---

<sup>46</sup> Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s. 657.

<sup>47</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 649.

<sup>48</sup> A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 30. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011, s. 269.

<sup>49</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 541.

<sup>50</sup> Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024, s. 227.

<sup>51</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 381.

- “Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi” ile
- “Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.”

KİK'nin kabul ettiği temel ihale usulleri, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulüdür. Ancak belli istekliler arasında ihale usulü KİK md. 20'de belirlenmiş bazı durumlarda uygulanabilir bir ihale usulüdür. Bu doğrultuda KİK md. 20'de sayılan şartların gerçekleşmemesi halinde söz konusu ihale için sadece açık ihale usulü uygulanabilir<sup>52</sup>. KİK md. 20'de yer alan “yaptırılabilir” ifadesinden hareketle, KİK md. 20'de sayılan şartların gerçekleşmesi halinde idare belli istekliler arasında ihale usulü yerine açık ihale usulüne de başvurabilir. Bu doğrultuda KİK md. 20'de sayılan şartlardan birisinin gerçekleşmesi halinde idarenin açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünü tercih etmesi bakımından takdir yetkisi bulunmaktadır<sup>53</sup>.

Bu ihale usulünde ihaleye başvuran adaylar için ön yeterlilik değerlendirmesi yapılır, ardından asgari yeterlilik koşullarını sağlayan adaylar teklif vermeye davet edilir. Ön yeterlilik değerlendirmesi KİK md. 10'a uygun olarak belirlenen değerlendirme kriterlerine ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlilik ilânında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre gerçekleştirilir. Ön yeterlik ilanında ve ön yeterlilik dokümanında belirtilmesi şartıyla, ön yeterlilik koşullarını sağlayan adayların belli bir sayısı veya tamamı teklif vermek için davet edilebilir (KİK md. 20/2).

Teklif vermeye davet edilmeyen isteklilere davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak tebliğ edilir. İhale komisyonu ihale dokümanında ve davet mektubunda belirlenen kriterlere göre teklifleri değerlendirir ve ihaleyi sonuçlandırır. “İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir.” (KİK md. 20/3). Teklif veren sayısının üçten az olması sebebiyle ihalenin iptal edilmesi halinde, ihale dokümanındaki -varsa-

---

<sup>52</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 649.

<sup>53</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 77-78; Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 649-650.

hata ve eksiklikler giderilir, ihale komisyonu tarafından ön yeterliliği tespit edilen tüm istekliler yeniden davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir (KİK md. 20/4).

### 1.3.2.3. Pazarlık Usulü

KİK md. 4’de pazarlık usulü “*Bu Kanunda belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usul*” olarak tanımlanmıştır.

Pazarlık usulü, KİK md. 21/1’de sayılan özel durumların gerçekleşmesi halinde uygulanabilen bir ihale hukuku usulüdür. Kanunda sayılan durumların herhangi biri gerçekleşmemişse pazarlık usulüne başvurulamaz<sup>54</sup>. KİK md. 5/4 gereğince temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olması sebebiyle pazarlık usulü KİK md. 21/1’de sayılan özel durumların gerçekleşmesi halinde uygulanabilen istisnai bir ihale usulüdür<sup>55</sup>. KİK md. 21/1 gereğince “*Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir*”. Bu hükümde yer alan “yapılabilir” ifadesi doğrultusunda, idarenin Kanunda sayılan durumlarda pazarlık usulünü uygulayıp uygulamama konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır<sup>56</sup>.

KİK pazarlık usulünün uygulanacağı durumları ilan yapılması kapsamında ayrıma tabi tutmuştur. Bu doğrultuda KİK md. 21’in (b), (c) ve (f) bentlerinde düzenlenmiş durumlar için yapılacak ihalelerde ilan yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Pazarlık usulü uygulanan ve ilan yapılmayan ihalelerde en az üç istekli davet edilir ve isteklilerden yeterlilik belgeleri ile fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir (KİK md. 21/2).

KİK md. 21’in (a), (d) ve (e) bentleri kapsamında yapılacak ihalelerde tekliflerin sunulması ve isteklilerle görüşülmesi işlemleri KİK md. 21/3’de belirlenen usul ve esaslara göre gerçekleştirilir.

---

<sup>54</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt I*, s. 382.

<sup>55</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 228.

<sup>56</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 79-80.

Pazarlık usulünde idare, isteklilerden ihale kararının esasını oluşturacak son yazılı teklifleri alarak ihaleyi sonuçlandırır. İsteklilerin son yazılı teklifleri, ilk fiyat tekliflerini aşmayacak nitelikte olmak zorundadır (KİK md. 21/4).

#### **1.3.2.4. Doğrudan Temin Usulü**

KİK md. 4’de doğrudan temin usulü “*Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul*” olarak tanımlanmıştır. Doğrudan temin usulü, KİK md. 22/1’de sayılan hallerde, ilân yapılmadan, teminat alınmadan ve ihale komisyonu kurma ve KİK md. 10’da sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmadan sadece fiyat araştırması yapılarak idarenin ihtiyaçlarını temin ettiği usuldür (KİK md. 22). Doğrudan temin usulüyle idarelerin birtakım ihtiyaçlarını daha kolay karşılayabilmesi amaçlanmıştır<sup>57</sup>. Doğrudan temin usulüne KİK md. 22/1’de sayılmış hallerde başvurulur. Doğrudan temin usulü KİK’ye göre ihale usulü olarak kabul edilmeyen bir kamu alım usulüdür<sup>58</sup>. Bu doğrultuda KİK’de kamu ihaleleri için öngörülen kurallar doğrudan temin usulü için geçerli değildir<sup>59</sup>.

#### **1.3.2.5. Tasarım Yarışmaları Usulü**

KİK’nin ihale usulü olarak kabul etmediği kamu alım usullerinden biri de tasarım yarışmaları usulüdür<sup>60</sup>. KİK md. 23 düzenlemesinden hareketle tasarım yarışmaları usulü, idarelerin mimarlık, mühendislik, şehir ve bölge planlama, sanat eseri gibi plan ve tasarım projeleri için yaptığı ödüllü veya ödüksüz yarışmalardır.

Tasarım yarışmaları usulü KİK md. 23’de düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince;

*“İdareler gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plân veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzuatında belirlenecek*

---

<sup>57</sup> İnan, *İhale Hukuku*, s. 148.

<sup>58</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 543.

<sup>59</sup> İnan, *İhale Hukuku*, s. 148.

<sup>60</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 544.

*usul ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödüksüz yarışma yaptırabilir.”*

#### **1.3.2.6. Dinamik Alım Yöntemi**

KİK md. 4 gereğince dinamik alım yöntemi “*İhale dokümanına uygun ön teklif veren ve sistemin geçerlik süresi içerisinde yeterlik kriterlerini sağlayan bütün isteklilerin sisteme kabul edildiği, piyasada mamul olarak bulunan malların tedarikine yönelik tamamen elektronik ortamda gerçekleştirilen alım*” yöntemidir. Dinamik alım yöntemine ilişkin usul ve esaslar KİK ek madde 4’te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

#### **1.3.2.7. Elektronik Eksiltme Yöntemi**

KİK md. 4 gereğince elektronik eksiltme yöntemi “*Tekliflerin değerlendirilmesinin ardından elektronik ortamda eksiltme şeklinde sunulan yeni fiyatların veya belirli teklif unsurlarına ilişkin yeni değerlerin bir elektronik araç marifetiyle otomatik değerlendirme metotları kullanılarak yeniden değerlendirilmesi ve sıralandırılması şeklinde tekrar eden işlemler*” olarak tanımlanmıştır. Elektronik eksiltme yöntemine ilişkin usul ve esaslar KİK ek madde 5’te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

#### **1.3.2.8. Birden Fazla İdarenin Ortak İhtiyaçları İçin İhale Yapılması**

Birden fazla idarenin ortak ihtiyaçları için ihale yapılmasına ilişkin usul ve esaslar KİK ek madde 7’de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

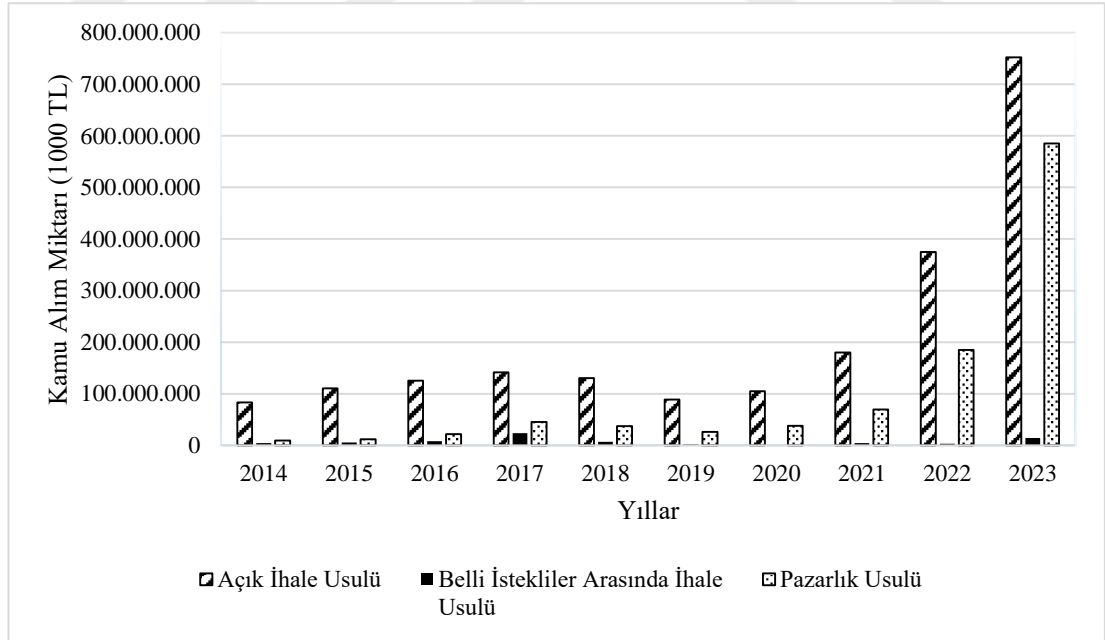
KİK ek madde 7 gereğince; birden fazla idarenin ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına mal ve hizmet alımı ile bakım ve onarım işleri kapsamında KİK’de düzenlenen ihale usulleri uygulanarak tek bir ihale yapılabilecektir (KİK Ek Madde 7/1). İdareler aralarındaki bir idareyi düzenleyecekleri bir protokol vasıtasıyla kesin teminat alınması ve sözleşme imzalanması dışındaki ihale işlemlerini bu idareler adına gerçekleştirmesi için görevlendirir (KİK Ek Madde 7/2). Sözleşme aşamasında, protokolün tarafını oluşturan her bir idare ihale üzerine bırakılan istekli/istekliler ile ayrı ayrı sözleşme imzalayacaktır (KİK Ek Madde 7/3). Protokolün tarafını oluşturan diğer idareler için KİK md. 10 ve 11 gereğince ihale dışı bırakılacak ve ihaleye

katılamayacak kişiler ile KİK md. 58/3 hükmü gereğince ihaleye iştirak edemeyecek kişiler, görevlendirilen idarenin düzenleyeceği ihaleye de katılamaz (KİK Ek Madde 7/4). KİK Ek Madde 7 kapsamında yapılan ihalelerde görev alan kişiler, sadece yürüttükleri ihale işlemlerinin mevzuata uygun olmasından sorumludur (KİK Ek Madde 7/5).

### 1.3.3.Kamu Alımı Verileri Kapsamında Kamu İhale Usulü Uygulamalarının İncelenmesi

Kamu ihale uygulamaları kapsamında idarelerin hangi ihale usulüyle kamu alımı gerçekleştirdiği önem arz etmektedir. KİK kapsamındaki kamu alımları için düzenlenen ihalelerde uygulanabilecek temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulüdür. Diğer ihale usullerine ancak KİK’de belirlenen özel şartların varlığı halinde başvurulabilir. Kamu alımlarının temel ihale usullerine göre yapılması ihale süreçlerinin saydam, rekabetçi ve kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanımına hizmet eder şekilde gerçekleşmesini sağlamaktadır.

**Grafik 1:** KİK Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı (2014-2023 yılları arasında)



**Kaynak:** Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu (2014-2023)*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Grafik 1’de 2014-2023 yılları arasındaki KİK kapsamındaki kamu alımlarının ihale usullerine göre dağılımı parasal tutar yönünden ele alınmıştır. Bu grafikte

Türkiye’deki toplam kamu alımı tutarında 2020 yılından itibaren yüksek artış gerçekleştiği görülmektedir. 2020 yılından itibaren açık ihale usulü ve pazarlık usulü ile yapılan kamu alımı miktarlarında yüksek artışlar gerçekleşmiştir.

**Tablo 1:** KİK Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Oransal Dağılımı (%)

Yıllar	Açık İhale Usulü	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Pazarlık Usulü
2014	85,71	4,77	9,52
2015	86,34	4,56	9,10
2016	80,71	5,34	13,95
2017	67,30	11,13	21,56
2018	74,58	4,08	21,34
2019	75,84	1,80	22,36
2020	73,09	0,56	26,35
2021	70,72	1,84	27,44
2022	66,55	0,61	32,84
2023	55,66	1,07	43,27

**Kaynak:** Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu (2014-2023)*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Tablo 1’de 2014-2023 yılları arasındaki KİK kapsamındaki kamu alımlarının parasal tutarı bakımından ihale usullerine göre oransal dağılımı ele alınmıştır. 2018 yılından itibaren toplam kamu alımları içinde istikrarlı şekilde açık ihale usulüyle yapılan alımlarda oransal azalış, pazarlık usulüyle yapılan alımlarda ise oransal artış gerçekleşmiştir. 2014-2023 yılları arasındaki KİK kapsamındaki kamu alımları içinde pazarlık usulünün oransal payında özellikle 2015-2017 ve 2021-2023 yılları arasında sıçrama niteliğinde artış gerçekleşmiştir. Grafik 1 ve Tablo 1 incelemeleri sonucunda kamu alımlarında temel ihale usulleri yerine istisnai kamu alım usulü olan pazarlık usulü uygulamalarında artış olması kamu mali disiplini kapsamında birtakım sorunlara sebebiyet verebilecektir.

Kamu ihale sisteminde temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olup, pazarlık usulü istisnai nitelikte bir kamu alım usulüdür. Pazarlık usulü KİK md. 21’de düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince kamu ihale sisteminde pazarlık usulü KİK md. 21/1’de sayılan özel durumların varlığı halinde uygulanabilmektedir. Pazarlık usulünde KİK md. 21/1’in (b), (c) ve (f) bentlerinde

düzenlenmiş durumlarda ilan yapılma zorunluluğu kaldırılmakta ve ihale ilanı yapılması idarenin takdir yetkisine bırakılmaktadır. İlan yapılmayan durumlarda yeterlilik belgeleri ve fiyat teklifi vermeleri adına en az üç istekli davet edilerek ihale gerçekleştirilmektedir. İdarenin ihaleye davet edeceği kişileri seçme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır<sup>61</sup>. Ayrıca KİK md. 21/1'in (f) bendi kapsamında 2024 yılı için yaklaşık maliyeti 2.076.108 TL'ye<sup>62</sup> kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları kapsamında pazarlık usulü uygulanabilecektir. KİK md. 21/1'in (f) bendinde düzenlenmiş yaklaşık maliyete kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları kapsamında KİK idareye pazarlık usulünü seçme konusunda serbesti tanımaktadır. Pazarlık usulü, temel ihale usulleri ile yapılan ihalelerde teklif çıkmaması, doğal afet gibi özel durumlarda ivedi yapılması gereken kamu alımlarında, savunma ve güvenlik ile ilgili özel durumlar sebebiyle ihalenin ivedi bir şekilde yapılmasının zorunlu olması gibi KİK md. 21/1 sayılan özel durumlarda (f bendi hariç) uygulanan, istisnai nitelik taşıyan ve kamu alımlarında daha esnek alım kurallarının uygulandığı bir kamu alım usulüdür. KİK md. 21 gereğince idare, kamu alımında pazarlık usulünü seçme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda pazarlık usulünün uygulanması konusunda zorunluluk bulunmayan kamu alımlarında pazarlık usulünün tercih edilmesi kamu ihalelerinin saydamlığına, rekabetin sağlanmasına, kamuoyu denetiminin gerçekleşmesine, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasına ve özellikle kaynakların verimli kullanılmasına zarar verecektir.

#### **1.4. Kamu İhalesi Süreci**

Kamu ihaleleri, hazırlık aşaması, ihale aşaması ve sözleşme aşaması olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin kamu ihaleleri 4734 sayılı KİK'ye göre; satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerine ilişkin ihaleler ise 2886 sayılı DİK'ye göre gerçekleştirilir.

---

<sup>61</sup> Yeliz Neslihan Akel, "İdarî Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11, (Haziran 2018), s. 41-42.

<sup>62</sup> Kamu İhale Kurumu'nun 2024/1 No.'lu Kamu İhale Tebliği.

### **1.4.1. Devlet İhale Kanununa Göre Kamu İhale Süreci**

Kamu maliyesinin gelir getiren işlemlerine ilişkin ihaleler 2886 sayılı DİK'ye göre gerçekleşmektedir. Bu doğrultuda satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisine ilişkin ihaleler için DİK'de düzenlenen ihale süreci uygulanacaktır.

DİK esas alınarak yapılacak ihalelerin aşamaları; hazırlık aşaması, ihale aşaması ve sözleşme aşaması olarak üç alt başlıkta incelenebilir.

#### **1.4.1.1. Hazırlık Aşaması**

Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisine ilişkin düzenlenen ihalelerin hazırlık aşaması DİK md. 9 ile 27 arasında düzenlenmiştir. Bu hükümler kapsamında sırasıyla;

- İlk olarak ihaleyi düzenleyen idare tarafından ihale konusu işin tahmin edilen bedeli DİK md. 9'da belirlenen usul ve esaslara göre tespit edilir veya tespiti yaptırılır.
- İhale konusu iş için onay belgesi hazırlanır. Onay belgesi DİK md. 11/1'de sayılan unsur ve hususlara uygun olarak düzenlenir.
- İhaleyi düzenleyen idare ihale konusu işe ait şartname ve eklerini hazırlar. Bu şartname ve ekler idarelerde ücretsiz görülebilir. Tasdikli örnekleri ise ücretsiz veya idare tarafından belirlenen bedel karşılığında isteyenlere verilecektir (DİK md. 12).
- DİK md. 13'de belirlenen usul ve esaslara göre harcama yetkilisi tarafından ihale komisyonu oluşturulur.
- Düzenlenen ihalede yapılacak işlemler için ihale işlem dosyası düzenlenir. İhale işlem dosyasında DİK md. 15/1'de sayılan belgeler bulunur (DİK md. 15).
- İhale konusu iş DİK md. 17'de belirlenen usul ve esaslara uygun olarak isteklilere ilan yoluyla duyurulur. İhale ilanında DİK md. 18'de belirlenen hususlar bulunur.
- İhale ilanında yer alan teklif verme tarih ve saatine kadar istekliler tahmin edilen bedelin % 3'ü oranında geçici teminat ile tekliflerini verir (DİK md. 18/f ve 25).

### 1.4.1.2. İhale Aşaması

DİK'ye göre düzenlenen ihalelerin ihale aşamasında ihale komisyonu isteklilerin vermiş olduğu teklifleri değerlendirir ve kararını verir. İhale komisyonunun ihale kararı vermesi ve ihale kararının ita amiri tarafından onaylanması üzerine sözleşme aşamasına geçilir.

İhale komisyonu tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde uygun bedeli belirlemektedir. Arttırmalarda uygun bedel, tahmin edilen bedelden aşağı olmayan ve teklif edilen bedeller arasındaki en yüksek bedeldir. Eksiltmelerde uygun bedel ise tahmin edilen bedeli geçmeyen ve ihale komisyonunca tercihe uygun görülen bedeldir (DİK md. 28/1-2).

Kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde uygun bedel;

- Bedel tahmini yapılmışsa, tahmin edilen bedeli geçmeyen ve ihale komisyonunca tercihe uygun görülen teklif bedelidir.
- Bedel tahmini yapılmamışsa teklif edilen bedeller arasında tercihe uygun görülen teklif bedelidir (DİK md. 28/3).

Kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde ihale komisyonu tercih gerekçelerini kararlarında belirtir (DİK md. 28/3). İhale komisyonlarının uygun bedelin tercihinde kullanacakları kriterler DİK md. 28/5'de belirlenen usul ve esaslara göre tespit edilir.

İhale komisyonları gerekçelerini belirtmek şartıyla ihaleyi yapıp yapmama konusunda serbestiye sahiptir. İhale komisyonunun ihaleyi yapmama kararı kesin niteliklidir (DİK md. 29).

İhale komisyonunun teklifleri değerlendirmesi sonucunda verdiği ihale kararı, ita amiri tarafından 15 gün içinde onaylanır veya iptal edilir. İhale kararının ita amiri tarafından iptal edilmesi halinde ihale hükümsüz hale gelmektedir (DİK md. 31). İhale kararının ita amiri tarafından onaylanması veya iptal edilmesi halinde durum, üzerine ihale yapılan istekliye veya vekiline DİK md. 32'de belirlenen usule göre bildirilir.

DİK'ye göre yapılacak kamu ihalelerinin ihale aşamasında uygulanacak usul ve esaslar uygulanan ihale usulü ayrımı kapsamında DİK'de ayrıntılı düzenlenmiştir<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Devlet İhale Kanununa göre yapılacak kamu ihalelerinin ihale aşamasında uygulanacak usul ve esaslar "Devlet İhale Kanununa Göre İhale Usulleri" başlığı altında ayrıntılı incelenmiştir.

İta amiri tarafından ihale kararının onaylanması üzerine ihale üzerine bırakılan istekli ile sözleşme akdedilmesi sürecine geçilir.

#### **1.4.1.3. Sözleşme Aşaması**

İhale aşaması tamamlanması ardından ihale sözleşmeye bağlanır. İhale sözleşmesi, idare adına ita amiri ile üzerine ihale bırakılan istekli tarafından imzalanır. DİK’de belirlenen özel durumlarda sözleşme yapılma zorunluluğu bulunmamaktadır (DİK md. 53). Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri bakımından üzerine ihale bırakılan istekli sözleşme sürecinde müşteri sıfatıyla sözleşmeyi imzalayacaktır.

Sözleşme yapılmadan önce, sözleşmede yer alan taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla müşteriden ihale bedelinin %6’sı oranında kesin teminat alınır. Müşteri kesin teminat ödeme yükümlülüğünü yerine getirmemesi halinde idare tarafından herhangi bir işlem yapılmasına gerek kalmadan ihale bozulur ve geçici teminat alınmış olması halinde bu bedel gelir olarak kaydedilir. Sözleşmenin akdedilmesinden sonra geçici teminat müşteriye iade edilecektir (DİK md. 54). Kesin teminat, ihale konusu işin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi ve Kanunda sayılan diğer şartların sağlanması halinde müşteriye iade edilecektir (DİK md. 56).

Üzerine ihale bırakılan müşterinin sözleşme yapılması sürecinde birtakım görev ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Müşterinin ihale onay kararının kendisine bildirilmesinden veya Maliye Bakanlığı vizesinin gerektiği işler bakımından da vizenin yapıldığına ilişkin bildirim yapılmasından itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirme ve noter tarafından tescil edilmiş sözleşmeyi idareye teslim etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Satışa ilişkin ihalelerde ise müşteri aynı süre içinde ihale bedelini ve müşterinin ödeme yükümlülüğü bulunan vergi, resim, harçları yatırma ve diğer giderleri ödemek zorundadır. Müşteri bu yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde idare tarafından herhangi bir işlem yapılmasına gerek kalmaksızın ihale bozulur ve geçici teminat alınmış olması halinde bu bedel gelir olarak kaydedilir (DİK md. 57). Taşınmaz satış işlemi kapsamında yapılan ihalelerde müşteri ihale bedeli ile vergi, resim, harç ve diğer masrafları ödemiş olması şartıyla şartnamede belirtilen süre içinde ihale konusu taşınmaz malı namına tescil ettirme

yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülüğünü yerine getirmediği takdirde meydana gelecek hasar, zarar vb. durumlardan idareden herhangi bir talepte bulunamayacaktır (DİK md. 58). Taşınır satışları kapsamında da müşteri bedelini ödediği taşınırları şartnamede belirlenen süre içinde teslim almakla yükümlüdür. Müşteri bu yükümlülüğünü yerine getirmemesi halinde idare taşınırı DİK hükümleri kapsamında satmaya yetkilidir (DİK md. 59/1). Teslim alınmayan taşınırların ikinci satışı sonucunda elde edilen satış bedelinin müşteriye ödenmesi DİK md. 59/1’de belirlenen usule göre gerçekleştirilir. Taşınır satışı kapsamında sözleşme akdedilmişse ve satış konusu taşınır süresi içinde teslim alınmamışsa, idare tarafından sözleşme feshedilerek DİK md. 59/1 hükmü gereğince işlem yapılacaktır (DİK md. 59/2).

İdare sözleşmenin yapılması ve sözleşmenin uygulanması bakımından kendisine düşen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Bu doğrultuda idarenin DİK md. 57 kapsamında sözleşmenin yapılması konusunda kendisine düşen görevleri yerine getirme ve taşınmaz satışı bakımından ferağa ilişkin işlemleri tamamlama ve satılan malları şartnamede belirtilen sınır ve niteliğe uygun olarak müşteriye teslim etme yükümlülüğü bulunmaktadır (DİK md. 60/1). İdarenin bu yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde DİK md. 60/1’de belirtilen usule göre müşteri taahhüdünden vazgeçebilecek ve ihale kapsamında yaptığı masrafları idareden isteyebilecektir.

Sözleşme ita amirinin vereceği yazılı izin ile devredilebilir. Sözleşmeyi devralan kişilerde ilk ihalede yer alan şartlar aranır. Sözleşmenin izinsiz devredilmesi halinde sözleşme bozulacak ve sözleşmenin tarafı olan müşteri hakkında DİK md. 62 hükmü uygulanacaktır (DİK md. 66).

Sözleşmenin tarafı olan müşterinin ölümü, iflası veya ağır hastalık, tutukluluk ve mahkûmiyet hali gibi durumlarda sözleşmenin devam edip etmeyeceğine ilişkin hususlar DİK md. 67 ile 70 arasında ayrıntılı düzenlemiştir.

#### **1.4.2. Kamu İhale Kanununa Göre Kamu İhale Süreci**

Mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin kamu ihalelerinin hazırlık aşaması ve ihale aşaması 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, sözleşme aşaması ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda düzenlenmektedir.

KİK esas alınarak yapılacak ihalelerin aşamaları; hazırlık aşaması, ihale aşaması ve sözleşme aşaması olarak üç alt başlıkta incelenebilir.

#### **1.4.2.1. Hazırlık Aşaması**

Kamu ihalesi işlemi, idarenin bu işlem için yapacağı hazırlık ile başlamaktadır. Bu hazırlık idarenin, ihaleye konu ihtiyacı tespit etmesi ve bu ihtiyaca uygun olarak ihale dokümanını hazırlamasıdır. Bu hazırlık süreci ardından ihale ilanı ile ihale süreci başlamaktadır<sup>64</sup>.

##### **1.4.2.1.1. İhtiyacın Tespiti**

İdarelerin yürüttüğü kamu hizmetleri kapsamında ihtiyaçları doğar. Bu kamusal ihtiyaçlar kamu ihale süreçleriyle giderilir. Bu doğrultuda idare, ihale konusu mal alımı, hizmet alımı veya yapım işini bir ihtiyaç olarak tespit eder. Kamu ihale sürecinin başlangıç işlemi kamusal ihtiyacın tespit edilmesidir<sup>65</sup>.

##### **1.4.2.1.2. Teknik Şartnamenin Düzenlenmesi**

Tespit edilen ihtiyacın giderilebilmesi adına, ihale konusu mal, hizmet ve yapım işinin niteliği ve teknik özellikleri tespit edilir. İdare tarafından tespit edilen teknik özellikler teknik şartnamede ayrıntılı olarak düzenlenir<sup>66</sup>. İdari ve teknik şartnameler KİK md. 12’de belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanır.

##### **1.4.2.1.3. Yaklaşık Maliyet Hesabı ve Ödenek Tespiti**

Kamu ihalelerinin hazırlık aşamasında idare, ihale konusu işin yaklaşık maliyetini belirler ve belirlenen yaklaşık maliyete göre ödeneğin bulunup bulunmadığını tespit eder.

İdare, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce her türlü fiyat araştırmasını gerçekleştirerek katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık

---

<sup>64</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 547.

<sup>65</sup> Eren Toprak, *Kamu İhale Hukuku: Türkiye’de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 40; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 547.

<sup>66</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 547.

maliyeti belirler. KİK’de ihale ve ön yeterlik ilânlarında yaklaşık maliyete yer verilmeyeceği ve isteklilere ve ihale süreciyle resmi ilişkisi bulunmayanlara yaklaşık maliyetin açıklanmayacağı emredici hükümlerle düzenlenmiştir (KİK md. 9). Bu doğrultuda ihale sonuçlanıncaya kadar yaklaşık maliyetin gizliliği korunacaktır<sup>67</sup>.

Yaklaşık maliyet, ihale konusu ihtiyacın tahmini olarak maliyetinin tespit edilmesidir. Tespit edilen yaklaşık maliyet ihale konusu işin bütçeye yaklaşık yükünü de ortaya koymaktadır. Yaklaşık maliyet tutarı ihale sürecinde uygulanacak olan alım kurallarını da belirlemektedir. Bu kapsamda düşük yaklaşık maliyetler daha esnek alım kurallarının uygulanmasını, yüksek yaklaşık maliyetler ise daha katı alım kurallarının uygulanmasını beraberinde getirecektir. Ayrıca belirlenen yaklaşık maliyet tekliflerin değerlendirilmesi ve ihale kararı alınması aşamasında dikkate alınacak bir ölçüttür<sup>68</sup>.

KİK md. 5/5’de düzenlenen “Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.” ilkesi gereğince idarenin ihale konusu iş için bütçesinde yeterli ödenek bulunup bulunmadığını tespit etmesi gerekir. İhale konusu iş için yeterli ödenek bulunmaması halinde idare ihale işlemini tesis edemeyecektir<sup>69</sup>. KİK md. 5/5 hükmü gereğince ihale konusu iş için ödeneğin bulunup bulunmadığı hususu, idare için öncelikle dikkate alınması gereken bir husustur<sup>70</sup>.

#### 1.4.2.1.4. İhale Usulünün Belirlenmesi

İdare, ihale konusu mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin niteliğine ve gereklerine göre en uygun ihale usulünü belirleyecektir. KİK kapsamında yapılacak alım ve işler için idare; açık ihale usulü, Kanunda belirtilen şartların varlığı halinde belirli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünü ihale usulü olarak seçebilir (KİK md. 18). İhale usulünün belirlenmesi, bir sonraki hazırlık işlemi olan ihale dokümanının hazırlanması işlemi için önemlidir<sup>71</sup>. Çünkü belirlenen ihale usulüne uygun olarak ihale dokümanı hazırlanacaktır.

---

<sup>67</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 233.

<sup>68</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 41.

<sup>69</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 576.

<sup>70</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 548; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 232.

<sup>71</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 548.

#### 1.4.2.1.5. İhale Dokümanının Düzenlenmesi

İdare belirlediği ihale usulüne uygun olarak ihale dokümanını hazırlar. Belli istekliler arasında ihale usulü belirlendiyse ihale dokümanı kapsamında ön yeterliliğe ilişkin doküman da hazırlanacaktır. Akyılmaz vd.'ne göre ihale dokümanı, kamu ihale süreçlerinde istekliler kadar idareyi de bağlayan düzenleyici işlemdir. Bu bağlamda idare, ihaleyi daha önceden ilan etmiş olduğu ihale dokümanına uygun olarak yapmakla yükümlüdür<sup>72</sup>. Nitekim ihale dokümanında bulunan belgeler hem ihale hem de sözleşme sürecinde yer alan idare, istekliler, yükleniciler, kontrol ve denetimi gerçekleştiren görevliler ve hatta yargılama sürecinde yargı organları için temel unsur niteliğindedir<sup>73</sup>. KİK md. 4'de ihale dokümanı "*İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler*" olarak tanımlanmıştır.

İhale dokümanı kapsamında teknik şartnameler öncelikli olarak hazırlanır<sup>74</sup>. Teknik şartnameler, ihale konusu mal, hizmet veya yapım işinin teknik özelliklerini ortaya koyan ihale dokümanının parçasıdır. KİK md. 53 gereğince Kamu İhale Kurumu "*Kurul kararıyla bu Kanunun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir.*" Kamu İhale Kurumu bu hükmün verdiği yetkiye dayanarak mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihaleleri için tip idari şartname ve tip sözleşmeleri hazırlamıştır<sup>75</sup>. Bu doğrultuda idari şartnameler ve sözleşme tasarıları Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanmış bu tip idari şartname ve tip sözleşmelere uygun olarak hazırlanacaktır<sup>76</sup>. *Büber*'in tip idari şartnameler tanımından hareketle idari şartnameler, "*ihaleye katılım ve yeterlik kriterleri, tekliflerin hazırlanması ve sunulması, tekliflerin değerlendirilmesi ve sözleşmenin yapılması, sözleşmenin*

---

<sup>72</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 548.

<sup>73</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 41.

<sup>74</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 548.

<sup>75</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 655.

<sup>76</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 548.

*uygulanmasına ilişkin hususları düzenleyen*” ihalelerin temel dokümanıdır<sup>77</sup>. İdari ve teknik şartnameler, idare tarafından tek taraflı olarak düzenlenen idari bir işlemdir. Bu sebeple ihaleye katılan istekliler bu şartnameleri tartışma konusu yapamazlar. İsteklilerin bu şartnamelerdeki koşulları ya olduğu gibi kabul etme veya reddetme seçenekleri bulunmaktadır<sup>78</sup>.

KİK’de ihale dokümanının ne zamana kadar hazır olması gerektiğine ilişkin hüküm bulunmamaktadır. KİK md. 62/f’de yer alan “*İhale dokümanı hazırlanmadan ilân yapılamaz.*” emredici hükümden hareketle, ihale dokümanının en geç ihale ilanı yapılmadan önce hazır olması gerekmektedir. Bu doğrultuda ihale dokümanı tam olarak hazırlanmadan ihalenin düzenlenmesi, yapılan ihale için iptal sebebini oluşturacaktır<sup>79</sup>.

İhale dokümanında yer alan belgelerin birbiriyle çelişmesi durumu, ihalenin iptal edilmesi sebebini oluşturabilecektir<sup>80</sup>. İhale dokümanı ile sözleşme hükümleri arasında çelişme/çatışma durumu söz konusu olduğunda ise ihale dokümanındaki hükümler esas alınacaktır<sup>81</sup>. Ayrıca ihale dokümanlarındaki belgelerin açık, net ve herkes

---

<sup>77</sup> Bülent Büber, “Kamu İhale Mevzuatının Genel Çerçevesi”, İçinde: Mustafa Çolak, Dursun Ali Demirboğa (Ed.), *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular*, Ankara: Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No: 1, 2014, s. 111-112.

<sup>78</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 90.

<sup>79</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 89.

<sup>80</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 655-656; “Başvuru sahibinin iddialarının değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir. İdari Şartname’nin 3.1’inci maddesinde ihale tarihinin 08.04.2013, ihale saatinin ise 15:00 olduğu belirtilmiştir. Aynı Şartname’nin 30.1’inci maddesinde tekliflerin ihale saatine kadar idareye verileceği düzenlenmiştir. Teknik Şartname’nin 3.5’inci maddesinde ise “İhale (son teklif verme) saati: 12:00” şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Doküman almaya ve teklif vermeye davet yazılarında da, 08.04.2013 tarihi saat 15:00’da yapılacak olan ihaleye katılmak için, 08.04.2013 tarihi saat 12:00’a kadar tekliflerin sunulması gerektiği belirtilmiştir. Yukarıda yer verilen idari ve hukuki düzenlemeler ve yapılan tespitler çerçevesinde, başvuruya konu ihalede, ihale dokümanında son teklif verme saatine ilişkin olarak birbirinden farklı düzenlemeler bulunduğu, ancak mevzuat çerçevesinde aynı zamanda son teklif verme saati olan ihale saatinin esasen İdari Şartname’de yer verilmesi gereken bir husus olduğu, ayrıca İdari Şartname’de yer verilmeyen hususlarda Teknik Şartname düzenlemelerinin geçerli olduğu, bu kapsamda, İdari Şartname’de ihale saatinin 15:00 olduğu ve tekliflerin ihale saatine kadar idareye verileceği düzenlendiğinden, başvuru sahibinin 14:00’da sunduğu teklifin idareye açılmaksızın iade edilmesinin yerinde olmadığı sonucuna varılmıştır. Sonuç olarak, yukarıda mevzuata aykırılıkları belirtilen işlemlerin düzeltici işleme gidilemeyecek nitelikte işlemler olduğu tespit edildiğinden, ihalenin iptali gerekmektedir.” Kamu İhale Kurulu, Karar No: 2013/UH.III-2143, T. 15.05.2013 (<https://ekap.kik.gov.tr> (erişim tarihi: 04.03.2024)).

<sup>81</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 656; Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 88.

tarafından anlaşılır nitelikte olmaması ve bu sebeple bazı isteklilerin hatalı teklif vermesi halinde, ihale serbest rekabet ilkesine aykırılık taşıması sebebiyle iptal edilecektir<sup>82</sup>.

#### **1.4.2.1.6. İhale Onayının Alınması ve İhale Komisyonunun Oluşturulması**

Kamu ihalesinin kurucu unsuru bir idari işlem olan ihale onayıdır<sup>83</sup>. İhale onay belgesi idare tarafından hazırlanır<sup>84</sup>. İhale onayı kural olarak ihaleyi düzenleyen idarenin harcama yetkilisi tarafından verilmektedir<sup>85</sup>. İdare hazırlık aşamasında hazırlamış olduğu yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetveli, teknik şartname, idari şartname, sözleşme tasarısı ve diğer ihale dokümanları, Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanmış onay formları doldurularak ihale yetkilisinin onayına sunulur. İhale yetkilisi ihale onayını vermesi ardından ihale sürecini yürütecek ihale komisyonunu kuracaktır<sup>86</sup>. İhale komisyonunun yapısı, niteliği ve karar alma süreci KİK'nin "*İhale Komisyonu*" başlıklı 6'ncı maddesinde ayrıntılı düzenlenmiştir.

#### **1.4.2.1.7. İhale İşlem Dosyasının Düzenlenmesi**

Hazırlık aşamasında idare ihaleye konu iş için bir ihale işlem dosyası düzenleyecektir. İhale işlem dosyasına ilişkin hususlar KİK md. 7'de ayrıntılı düzenlenmiştir; "*İhalesi yapılacak her iş için bir işlem dosyası düzenlenir. Bu dosyada ihale yetkilisinden alınan onay belgesi ve eki yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetveli, ihale dokümanı, ilân metinleri, adaylar veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler, ihale komisyonu tutanak ve kararları gibi ihale süreci ile ilgili bütün belgeler bulunur.*"

---

<sup>82</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 656.

<sup>83</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 41.

<sup>84</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 232.

<sup>85</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 41.

<sup>86</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 549.

### **1.4.2.2. İhale Aşaması**

Kamu ihale süreçlerinde ihale aşaması, ihaleye hazırlık aşamasını tamamlayan, kamu idaresinin ihaleyi ilan etmesi ile başlayan, isteklilerin tekliflerini sunması ve bu tekliflerin değerlendirilerek karara bağlanması sonucunda ihalenin sözleşmeye bağlanmasıyla tamamlanan bir aşamadır.

#### **1.4.2.2.1. İhale İlanı**

İhale ilanı, ihalenin ilgili kişi, kuruluş ve kamuoyuna duyurulması işlemidir. İhale ilanı ile açıklığın, kamuoyu denetiminin sağlanması ve ihaleye katılımın artırılarak rekabet ortamının oluşması amaçlanır<sup>87</sup>. Hukuki niteliği bakımından ihale ilanı işlemi, ilan yapılan muhatabın belli olmaması, herkese yönelik yapılan bir işlem olması sebebiyle maddi anlamda genel işlem sayılmaktadır<sup>88</sup>. İhale ilanı, idare tarafından seçilmiş olan ihale usulüne uygun olarak yapılır. KİK md. 62/1 gereğince “İhale dokümanı hazırlanmadan ilân yapılamaz.” Bu hüküm gereğince ihale dokümanının hazırlanması ihale ilanı için önkoşuldur. Bu sebeple ihale dokümanının idare tarafından hazırlanmasından sonra ilan yapılacaktır.

İhale ilan süreleri ihale usulü ayırımına bağlı olarak KİK md. 13’de ayrıntılı belirlenmiştir. İhale ilanında bulunması zorunlu unsurlar KİK md. 24’de ve uygun olmayan ihale ilanlarının niteliği ise KİK md. 26’da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

#### **1.4.2.2.2. İhale Dokümanının Görülmesi/Alınması ve Tekliflerin Sunulması**

İhale ilanı yapılması ardından ilgililer ihale ve ön yeterlilik dokümanını herhangi bir bedel ödemeksizin idarede görebilir. İhaleye katılmak isteyen istekliler ihale ve ön yeterlilik dokümanını satın almak zorundadır. İlan yapılmayan ihalelerde ise ihale dokümanı sadece idare tarafından davet edilen isteklilere satılmaktadır. Doküman bedeli, basım maliyetini aşmayan ve rekabeti engellemeyen nitelikte olmak üzere idare tarafından tespit edilecektir (KİK md. 28).

---

<sup>87</sup> Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 482; Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 216.

<sup>88</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 93.

İhale sürecinde ilan aşamasının tamamlanması ardından tekliflerin sunulması aşamasına geçilir. Tekliflerin sunulması aşamasında istekliler tekliflerini KİK md. 30'da belirtilen usul ve esaslara göre hazırlar ve ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar ihaleyi yapan idareye sunarlar. Tekliflerin sunulması aşamasında isteklilerin idareye sunacağı belgeler; teklif mektubu, teminat belgesi ve yeterlik belgeleridir<sup>89</sup>. Teklifle birlikte isteklilerden teklif edilen bedelin %3'ünden az olmamak üzere geçici teminat alınacaktır (KİK md. 33).

Kamu ihalelerinde teklifleri teslim alma yetkisi ve sorumluluğu ihale komisyonuna aittir. İhale komisyonu ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar kendisine getirilen teklifleri almak zorundadır. Teklif verme süresi sonunda ihale komisyonunun teklifleri teslim alma yetkisi sona erer<sup>90</sup>.

#### **1.4.2.2.3. Tekliflerin Açılması ve Değerlendirilmesi**

İhale tarihi ve saatinde ihale komisyonu ihaleye başlar. İhale komisyonu KİK md. 36'da belirlenmiş usul ve esaslara göre teklifleri açar ve inceler. Bu inceleme ardından ihale komisyonu isteklilere teklif fiyatlarını ve yaklaşık maliyet tutarını açıklar. Bu işlemler tutanak altına alındıktan sonra "tekliflerin alınması ve açılması" aşaması tamamlanır ve ihale komisyonu tekliflerin değerlendirilmesi aşamasına geçer (KİK md. 36).

Tekliflerin değerlendirmesi aşamasında ihale komisyonu, teklif mektubu, teminat ve yeterlik belgelerinin ihale dokümanına uygun olup olmadığını denetler. Bu denetim işleminin sonucunda ihale dokümanına uygun olduğu tespit edilen tekliflerin geçerli olduğuna karar verilir<sup>91</sup>. Bu doğrultuda ihale komisyonu isteklilerin yeterlik kriterlerine sahip olup olmadığı, isteklilerin tekliflerinin ihale dokümanında yer alan şartları sağlayıp sağlamadığı ve birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik bir hatanın bulunup bulunmadığını inceler. Bu inceleme doğrultusunda gerekli yeterlik kriterlerine veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan teklifler ile birim fiyat teklif cetvelinde hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır (KİK md.

---

<sup>89</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 43.

<sup>90</sup> İnan, *İhale Hukuku*, s. 151; Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 109.

<sup>91</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 43.

37/2). İhale komisyonunun teklifleri değerlendirmesi işlemini ne kadar süre içinde tamamlaması gerektiğine ilişkin bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu kapsamda ihale ilkelerinde biri olan “ihtiyaçların zamanında karşılanması ilkesi” gereğince idarenin teklifleri değerlendirme işlemini en kısa sürede tamamlaması ve ihale kararı veya ihalenin iptali kararı vermesi gerekmektedir<sup>92</sup>.

İsteklilerin yeterlik kriterlerine sahip olup olmadığının incelenmesi kapsamında KİK md. 10/4’de belirtilen durumlarda (kesinleşmiş vergi borcunun bulunması, iflas ve diğer durumlar) olan istekliler ihale dışı bırakılır.

İhale komisyonu teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere göre veya idarenin tespit etmiş olduğu yaklaşık maliyete göre aşırı düşük olan teklifleri tespit eder. İhale komisyonu bu aşırı düşük teklifleri reddetmeden önce KİK md. 38/2’de belirtilen usul ve esasa göre değerlendirir (KİK md. 38).

İdare, ihale komisyonu kararı üzerine, verilmiş tüm teklifleri reddederek ihaleyi iptal etme serbestisine sahiptir. İdarenin ihaleyi iptal etmesi halinde bu durum tüm isteklilere derhal bildirilir. İdarenin bütün teklifleri reddetmesi sebebiyle herhangi bir sorumluluğu doğmamaktadır. İsteklilerin ihalenin iptal edilme gerekçelerini öğrenmek için talepte bulunması halinde idare, talep eden isteklilere ihalenin iptal edilme gerekçelerini bildirecektir (KİK md. 39).

#### **1.4.2.2.4. İhalenin Karara Bağlanması ve Sözleşmeye Davet**

Teklif değerlendirmesini tamamlayan ihale komisyonu ihaleyi “*ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde*” bırakır (KİK md. 40/1). Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin tespiti sürecinde uygulanabilecek “en düşük fiyat ölçütü” ve “fiyat yanında fiyat dışı unsurları da dikkate alma ölçütü” olmak üzere iki ölçüt vardır<sup>93</sup>. Bu doğrultuda teklif değerlendirme sürecinde ekonomik açıdan en avantajlı teklif; ihale konusunun niteliğine göre sadece fiyatı bakımından en avantajlı teklif veya fiyatın yanında “*işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar*” bakımından da en avantajlı tekliftir (KİK md. 40/2).

---

<sup>92</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 110.

<sup>93</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 44.

En avantajlı teklif olarak en düşük fiyatlı tekliflerin dikkate alındığı ihalelerde, birden çok isteklinin aynı teklifi vermesi ve bu tekliflerin en avantajlı teklifi olması halinde, bu teklifler fiyat dışı unsurlar bakımından değerlendirilerek ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir ve ihale sonuçlandırılır (KİK md. 40/4)

İhale komisyonu yapmış olduğu teklif değerlendirmesi sonucunda ihale kararı veya tekliflerin reddi olmak üzere iki tür karar alabilir. İhale komisyonunun bu kararı teklifleri kabulü veya tekliflerin reddi şeklinde de olabilecektir<sup>94</sup>. İhale kararı ile ihalede teklif veren istekliler arasındaki yarışma da sona ermektedir. İhale kararı ayrılabilir işlemler kuramı kapsamında tek başına idari yargıda dava konusu yapılabilecektir<sup>95</sup>.

İhale komisyonu teklifleri değerlendirmesi ardından gerekçeli kararını oluşturur ve bu kararı ihale yetkilisine sunar. *“İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder.”* İhale yetkilisi ihale kararını onaylaması durumunda karar geçerli, iptal etmesi durumunda ise karar hükümsüz sayılacaktır (KİK md.40/5-6-7). Bu kanuni düzenlemeden hareketle ihale yetkilisinin ihale kararını kısmen onaylama veya kısmen reddetme yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca ihale onay süresi sonunda ihale yetkilisinin herhangi bir karar vermemesi halinde ihale kararını zımnen reddettiğini kabul etmek gerekir. İhale kararının onaylanması konusunda ihale yetkilisinin takdir yetkisi bulunmakta olup, ihale yetkilisi hizmetin gereklerini ve kamu yararını dikkate alarak kararını verecektir<sup>96</sup>.

İhale yetkilisinin ihale kararını onaylamasıyla ihale kararı kesinleşir. İhale kararı, onaylanma tarihinden itibaren en geç üç gün içinde ihale üzerine bırakılan istekli de dahil olmak üzere ihalede teklif veren tüm isteklilere bildirilir. İhale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylanmayarak ihalenin iptal edilmesi halinde de ihalede teklif veren tüm isteklilere durum gerekçesi belirtilerek bildirilir. İhale sonucunun teklif veren tüm isteklilere bildirilmesinden itibaren *“21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe”*

---

<sup>94</sup> İnan, *İhale Hukuku*, s. 154.

<sup>95</sup> Taşdelen, *Kamu Harcama...*, s. 115.

<sup>96</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 579.

isteklilerin karara karşı başvuru yollarını kullanmaları adına sözleşme imzalanamaz (KİK md. 41).

İtiraz sürelerinin bitmesi ardından sözleşmenin imzalanması için sözleşmeye davet aşamasına geçilir. Bu doğrultuda KİK md. 41’de belirtilen sürelerin sona ermesinden itibaren, ön mali kontrol yapılması gereken durumlarda ise bu kontrolün tamamlanmasından itibaren üç gün içinde sözleşmenin imzalanması için ihale üzerine bırakılan istekli sözleşmeye davet edilir. Bu davet ile ihale üzerine bırakılan istekliye sözleşmeye davetin tebliğinden itibaren 10 gün içinde kesin teminatı vermesi ve sözleşmeyi imzalaması durumu bildirilir. Yabancı isteklilere yapılacak sözleşmeye davetlerde ise bu süreye on iki gün daha eklenir (KİK md. 42).

#### **1.4.2.2.5. Kamu İhale Sözleşmelerinin İmzalanması**

Kamu ihalelerinin tamamlanması ardından idare ile yüklenici arasında bir sözleşme akdedilmektedir. KİK md. 46 gereğince *“Yapılan bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır. Sözleşmeler idarece hazırlanır ve ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanır.”*

İhale üzerine kalan istekli sözleşmeye davet evrakının kendisine tebliğinden itibaren 10 gün içinde ihale bedelinin %6’sı oranında kesin teminat vererek sözleşmeyi imzalamak zorundadır. İsteklinin sözleşmeyi imzalamasından sonra geçici teminat iade edilir (KİK md. 43 ve 44). İsteklinin sözleşmeyi imzalama yükümlülüğüne aykırı davranması halinde geçici teminat gelir olarak kaydedilir ve KİK md. 44/2’de belirlenen usule göre göre ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli ile sözleşme imzalanması süreci yürütülür (KİK md. 44). İdare de sözleşmenin imzalanması bakımından kendi üzerine düşen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. İdarenin sözleşmenin imzalanması bakımından üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmemesi halinde istekli KİK md. 45’de belirlenen usule göre taahhüdünden vazgeçebilecektir.

KİK hükümlerine göre yapılan ihaleler için akdedilecek sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda (KİSK) düzenlenmektedir. KİSK md. 5 gereğince kamu ihale sözleşmelerinde uygulama birliğini sağlayabilmek amacıyla mal veya hizmet

alımları ile yapım işleri için “Tip Sözleşmeler” kullanılmakta ve Tip Sözleşmeler Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. İdareler ihale sözleşmelerini Tip Sözleşme hükümlerini esas alarak düzenleyecektir (KİSK md. 5/2).

### 1.4.2.3. Sözleşme Aşaması

KİK kapsamında yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi, uygulanması ve sona ermesi ile ilgili usul ve esaslar 4735 sayılı KİSK’de düzenlenmiştir. KİSK kamu ihale sözleşmelerinin düzenlenmesi ve uygulanması kapsamında özel bir kanundur.

#### 1.4.2.3.1. Sözleşmenin Uygulanması

KİSK md. 4’de “*Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahip*” olduğu hüküm altına alınması bakımından kamu ihale sözleşmeleri özel hukuk sözleşmeleridir. Kanun, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerinin özel hukuk ilişkisine aykırı düzenlenemeyeceğini emredici olarak hüküm altına almıştır. KİSK’nin yorumlanması ve uygulanması bakımından da özel hukuk sözleşmesi prensibine dikkat edilecektir (KİSK md. 4/3). İdarelerin KİK kapsamında yaptıkları mal veya hizmet alımı ile yapım işleri için yapacakları sözleşmeler kural olarak özel hukuk kurallarına tabidir. Ancak bu sözleşmeler bazı unsurları bakımından kamu hukuku kayıt ve şartlarına tabi olmaktadır<sup>97</sup>.

Kamu ihale sözleşmelerinde idare ile yüklenicinin belirli hak ve yükümlülükleri bulunmaktadır.

**Yüklenicinin hak ve yükümlülükleri:** Yüklenicinin, kamu ihale sözleşmesi ile üstlendiği mal, hizmet veya yapım işini bizzat ifa etmekle yükümlüdür. Bu bağlamda KİSK md. 11/1’de sözleşme konusu mal veya iş idareye yüklenici tarafından teslim edilmediği sürece, muayene ve kabul işlemlerinin gerçekleştirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ancak KİSK md. 16 gereğince yüklenici, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı iznini almak suretiyle sözleşmeyi başkasına devredebilecektir. Yüklenici, kamu

---

<sup>97</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 242.

ihale sözleşmesinde yer alan edimi ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak ve süresi içinde ifa etmekle yükümlüdür. Yüklenicinin, sözleşme konusu işi tamamlaması halinde sözleşme bedelini talep hakkı doğacaktır.

**İdarenin hak ve yükümlülükleri:** Kamu ihale sözleşmelerinin tarafı olan idare sözleşme kapsamında üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmekle görevlidir. İdarenin sözleşmede hüküm bulunması şartıyla imalat veya üretim süreci gerektiren işler kapsamında denetim yapma yetkisi vardır (KİSK md. 11).

#### **1.4.2.3.2. Sözleşmelerin Sona Ermesi**

Kamu ihale sözleşmeleri sözleşmenin ifa edilmesi veya sözleşmenin feshi gibi durumlarda sona erebilecektir. KİSK'de yer alan sözleşmenin sona ermesine ilişkin hükümler kapsamında kamu ihale sözleşmelerinin sona erme halleri, sözleşmenin feshi ve diğer sona erme halleri olarak iki alt başlıkta incelenebilir.

##### **1.4.2.3.2.1. Sözleşmenin Feshi**

Kamu ihale sözleşmeleri tarafların sözleşmeyi feshetmesiyle sona erebilmektedir. Kamu ihale sözleşmelerinin feshedilmesi sözleşmenin tarafları yönünden KİSK md. 19 ve 20'de düzenlenmiştir.

Yüklenicinin ölümü veya iflas etmesi halinde sözleşme idare tarafından feshedilir (KİSK md. 17/1-a ve b). Yüklenicinin ağır hastalığı, tutukluluğu veya hapis cezası mahkumiyeti bulunması sebebiyle taahhüdünü yerine getirememesi durumunda KİSK md. 17/1-c'de düzenlenen taahhüdün yerine getirilebilme koşullarının oluşmaması halinde idare sözleşmeyi feshedecektir (KİSK md. 17/1-c). Yüklenicinin ortak girişim olması ve ortak girişimin üyelerinden birinin ölümü, iflas etmesi, ağır hastalığı, tutukluluğu veya hapis cezası mahkumiyeti bulunması veya ortak girişimin dağılması halleri kural olarak sözleşmenin fesih sebebini oluşturmamaktadır. Ancak pilot veya koordinatör ortak için bu sayılan durumların oluşması halinde sözleşme feshedilir (KİSK md. 18). Yüklenicinin sözleşmenin yapılmasından sonra mücbir sebep halleri dışında acze düşmesi sebebiyle taahhüdünü yerine getiremeyeceğini gerekçeli olarak yazılı bir şekilde idareye bildirmesi suretiyle yüklenici sözleşmeyi feshedebilecektir (KİSK md. 19).

İdare,

- “Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi”
- “Sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin 25 inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğu tespit edilmesi”

hallerinde sözleşmeyi feshedecektir (KİSK md. 20). Ayrıca yüklenicinin sözleşmeden önce KİK’de sayılan yasak fiil veya davranışları gerçekleştirdiğinin sözleşme yapılmasından sonra tespit edilmesi halinde sözleşme idare tarafından feshedilecektir (KİSK md. 21).

Mücbir sebep halleri kamu ihale sözleşmelerinin fesih hallerinden biridir (KİSK md. 23). Kamu ihale sözleşmelerinin feshine ilişkin usul ve esaslar KİSK md. 22’de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

#### **1.4.2.3.2.2. Diğer Sona Erme Halleri**

Kamu ihale hukukunda yüklenicinin ihale sözleşmesine konu malı teslim etmesi, hizmeti yerine getirmesi veya yapım işini tamamlayıp teslim etmesiyle ihale sözleşmesi sona erer. İhale sözleşmesinin tarafları olan idare ve yüklenici karşılıklı anlaşarak sözleşmeyi sona erdirebilir. İhale sözleşmesinde öngörülen sürenin dolmasıyla birlikte de sözleşme kendiliğinden sona ermektedir<sup>98</sup>.

### **1.5. Kamu İhalelerine Karşı Başvuru Yolları**

KİK kamu ihalelerine karşı başvuru yollarını idari başvuru yolu ve yargısal başvuru yolu olarak düzenlemiştir. KİK’ye göre kamu ihalelerine karşı idari başvuru yolları şikayet ve itirazın şikayet başvurusudur. Kamu ihalelerinde aday, istekli veya istekli olabilecekler hukuka aykırılık iddiasıyla öncelikle ihaleyi yapan idareye şikayet başvurusunda bulunmalı, idarenin şikayet başvurusunu reddetmesi halinde Kamu İhale Kurumuna “itirazın şikayet” başvurusunda bulunmalıdır. Bu idari başvuru yolları tükendikten sonra yargı yoluna başvuru yapılabilecektir.

---

<sup>98</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 260.

KİK md. 54/1 gereğince şikayet veya itirazın şikayet yoluna başvuranlar, ihale sürecinde gerçekleşen hukuka aykırı işlem veya eylem sebebiyle hak kaybı veya zarara uğradıkları veyahut zarara uğrama ihtimali bulunmaları iddiasıyla bu başvuru yollarına başvurabileceklerdir.

### 1.5.1. Şikayet Başvurusu

Kamu ihale süreçlerinde bir idari denetim mekanizması olan şikayet başvuru yolunda; tedarikçi, müteahhit veya hizmet sunucuları ihalelere ilişkin uyuşmazlıkların çözümü adına öncelikle idareye başvurmak zorundadır<sup>99</sup>.

KİK md. 55’de şikayet başvurusu ayrıntılı düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince, aday, istekli veya istekli olabilecekler ihale sürecinde yapılan işlem veya eylemlerin hukuka aykırı olduğunu ileri sürerek *“bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce”* ihaleyi gerçekleştiren idareye şikayet başvurusunda bulunabilecektir. İlanda yer alan hususlara ilişkin şikayet başvurularında süre ilk ihale ilan tarihinden, ön yeterlik veya ihale dokümanının ihale ilanında yer almayan diğer hükümlerine ilişkin başvuruların süresi ise dokümanın satın alındığı tarihte başlayacaktır (KİK md. 55/1). İhale ilanı, ön yeterlik veya ihale dokümanına ilişkin şikayet başvuruları KİK md. 55/1’de yer alan süreleri aşmamak şartıyla *“en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar”* yapılabilir (KİK md. 55/2).

Şikayet başvurusunu alan idare, gerekli incelemeyi gerçekleştirerek başvuru tarihinden itibaren on gün için karar verir. İdare vermiş olduğu kararı, şikayetçi ve diğer aday, istekli veya istekli olabileceklere karar tarihinden itibaren üç gün içinde bildirecektir (KİK md. 55/3).

Şikayet başvurusu doğrultusunda gerekli incelemeyi gerçekleştiren idare gerekçeli olarak;

---

<sup>99</sup> Gözübüyük ve Tan, *Cilt 1*, s. 498.

*“a) İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,*

*b) İdare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlem belirlenmesine,*

*c) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazın şikayet başvurusuna konu hususun Kurumun görev alanında bulunmaması hallerinde başvurunun reddine,” karar verebilir (KİK md. 54).*

İdarenin on gün içinde bir karar almaması halinde, başvuru reddedilmiş sayılacak ve şikayet başvurusunda bulunan karar verme süresinin bitmesinden itibaren on gün içinde Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecektir. İdarenin süresi içinde karar alması ve bu kararını bildirmesi halinde de başvuru sahibi dahil olmak üzere aday, istekli veya istekli olabilecekler idarenin kararını bildirme tarihinde itibaren on gün içinde Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecektir (KİK md. 55/4).

### **1.5.2. İtirazın Şikayet Başvurusu**

İtirazın şikayet başvurusu, idareye şikayet başvurusunda bulunan veya idarenin vermiş olduğu kararı uygun bulmayan aday, istekli veya istekli olabilecekler KİK md. 55/4’de belirtilen durum ve sürelerde, sözleşme imzalanmasından önce Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecektir. Şikayet veya itirazın şikayet başvuruları sonucunda ihalenin iptaline ilişkin alınmış kararlara karşı kararın bildirilme tarihinden itibaren beş gün içinde doğrudan Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilecektir (KİK md. 56/1). Bu kapsamda *“Kuruma itirazın şikayet süresi; şikayet veya itirazın şikayet üzerine idare tarafından alınan iptal kararına karşı yapılacak başvurularda beş gün, diğer hallerde on gündür”* (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik md. 6/3). Kamu İhale Kurumuna yapılan itirazın şikayet başvurusu, dava yoluna başvurulmadan önce tüketilmesi gereken bir idare başvuru yoludur.

Kamu İhale Kurumu itirazın şikayet başvurusunu KİK md. 56 ve İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik md. 18’de düzenlenen usul ve esaslara göre inceleyecek ve kararını verecektir. Kurul gerçekleştirdiği inceleme sonucunda gerekçeli olarak;

*“a) İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,*

*b) İdare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlem belirlenmesine,*

*c) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde ihalenin iptalini veya düzeltici işlem belirlenmesini gerektirecek hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazın şikayet başvurusuna konu hususun Kurumun görev alanında bulunmaması hallerinde başvurunun reddine,” karar verir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik md. 21).*

Kamu İhale Kurumu, itirazın şikayet başvurularına ilişkin nihai kararını, incelenen ihalenin bilgi ve belgeleri ile ihale işlem dosyasının kurum kayıtlarına alınmasından itibaren 20 gün içinde verir. KİK md. 21’in (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihaleler ile şikayet ve itirazın şikayet başvuruları sonucunda alınan ihalenin iptali kararlarına karşı yapılan itirazın şikayet başvurularında karar verme süresi 10 iş günüdür (KİK md. 56/5).

### **1.5.3. Yargısal Başvuru**

KİK gereğince şikayet konusu edilebilecek ihale işlemleri için aday ve istekliler doğrudan doğruya idari yargıda iptal davası açamaz<sup>100</sup>. Bu ihale işlemleri için aday ve isteklilerin öncelikle idareye şikayet başvurusunda bulunmaları, devam eden süreçte bu başvuruya ilişkin idarenin kararı için Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayette bulunmaları ve Kamu İhale Kurumunun kararı üzerine idari yargıda dava açmaları gerekmektedir.

---

<sup>100</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 249.

KİK md. 57 gereğince “Şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür.”

Kamu İhale Kurumu kararları bir idari işlem niteliğindedir. İdari işlemlere karşı açılacak davalar için görevli yargı düzeni idari yargıdır. Bu doğrultuda Kamu İhale Kurumu kararlarına karşı görevli mahkeme idare mahkemeleri olup, yetkili mahkeme genel yetki kuralı kapsamında Ankara İdare Mahkemeleridir<sup>101</sup>. Davacı, Kamu İhale Kurumu kararlarının iptali için iptal davası, bu karardan dolayı zarar görmesi halinde de tam yargı davası yoluna başvurabilecektir. Kamu ihaleleri sonucunda yapılan kamu ihale sözleşmeleri kapsamında ortaya çıkacak uyuşmazlıklar adli yargıda çözülecektir<sup>102</sup>.

Kamu ihale süreçlerinde sözleşme yapılmasına kadar olan ihale aşamaları idari aşamadır. Bu doğrultuda ihale sözleşmesinin yapılmasına kadar ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargı mercilerinde karara bağlanacaktır. Sözleşme uygulanması aşamasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar için görevli yargı yeri, ihale sözleşmesinin idari sözleşme veya özel hukuk sözleşmesi olup olmamasına göre belirlenir. KİSK md. 4 gereğince kamu ihaleleri sonucunda imzalanan sözleşmelerde tarafların eşit hak ve yükümlülükler sahip olacağı hüküm altına alınmıştır. KİSK md. 36’da ise bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Türk Borçlar Kanunu (TBK) hükümleri uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. KİSK’in 4’üncü ve 36’ıncı maddeleri bir arada değerlendirildiğinde, KİSK kapsamında yapılan ihale sözleşmeleri özel hukuk sözleşmeleridir. İhale sözleşmesi idari sözleşme ise sözleşme kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda; ihale sözleşmesi özel hukuk sözleşmesi ise sözleşme kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklar adli yargıda karara bağlanır<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s. 668; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 249.

<sup>102</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 249.

<sup>103</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt I*, s. 393.

## 2. KAMU ZARARI VE KAMU İHALELERİNDE SORUMLULUK MÜESSESESİ

Kamu ihalelerinde görev alan kamu görevlilerinin, ihale süreçlerinde yer alan aday, istekli, yüklenici ve diğer üçüncü kişilerin sorumlulukları doğabilmektedir. Kamu ihalelerinde görev alan kamu görevlilerinin idari, mali ve cezai sorumlulukları; ihale süreçlerinde yer alan aday, istekli, yüklenici ve diğer üçüncü kişilerin mali ve cezai sorumlulukları doğabilecektir. Kamu ihalelerinde sorumluluk müessesesi kapsamında Sayıştay yargısı, kamu zararından doğan mali sorumluluğun tespiti sürecinde görev almaktadır. Bu doğrultuda kamu ihale süreçlerinde idari, mali ve cezai sorumluluklar kapsamında Sayıştay yargısının konumu kamu zararı kavramı merkezinde şekillenmektedir.

Kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirilen hukuka aykırı işlem ve eylemler sebebiyle kamu zararı ortaya çıkabilmekte ve kamu ihale sürecinde yer alan kişilerin kamu zararı sebebiyle sorumlulukları doğabilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde kamu zararı kavramı, unsurları ile kamu zararı sebebiyle ortaya çıkacak sorumlulukları anlamak adına kamu ihale hukukunda sorumluluk kavramı ve kamu ihale süreçlerindeki sorumlular incelenecektir.

### 2.1. Kamu Zararı

Kamu zararı, Türk kamu mali sistemine “yeni bir kavram” olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile girmiştir<sup>104</sup>. Kamu zararı kavramının yeni bir kavram olması Türk mali mevzuatı bakımından şekli/lafzi bir yeniliktir; nitekim içerik yönünden bir yenilik bulunmamaktadır<sup>105</sup>. Kamu zararı tarihsel açıdan ilk olarak 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununda (MUK) “devlet zararı” olarak ifade edilmiştir<sup>106</sup>. Kamu zararının Muhasebei Umumiye Kanununda

---

<sup>104</sup> Duran Bülbül vd., *Kamu Zararı (Yargı Kararları Işığında)*, Ankara: Vizyon Yayıncılık, 2015, s. 40; Cuma Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 31, 2010, s. 1.

<sup>105</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 1.

<sup>106</sup> Erdal Kuluçlu, “Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 82, (2011), s. 54.

devlet zararı olarak kullanılması, 2000’li yılların başına kadar Türk kamu yönetiminde ve teşkilat yapısında “devlet” kavramının ön planda kullanılmasından kaynaklanmaktadır<sup>107</sup>. Muhasebei Umumiye Kanununda devlet zararı kavramının tanımı yapılmamış, devlet zararına sebep olan davranışların sayılması yoluna başvurulmuştur. Ayrıca KMYKK öncesi dönemdeki mali mevzuatta kamu zararı kavramı yerine zarar, devlet zararı, hazine alacağı, kamu alacağı, fazla ve yersiz ödeme gibi kavramlar kullanılmıştır<sup>108</sup>. KMYKK yürürlüğe girmesiyle birlikte devlet zararı, hazine alacağı, kamu alacağı, fazla ve yersiz ödeme olarak nitelendirilen işlemlerden KMYKK md. 71’de sayılan unsurları taşıyanlar kamu zararı olarak ifade edilmeye başlanmıştır<sup>109</sup>.

MUK’de kamu zararından sorumluluk kapsamında zarar ve devlet zararı kavramları kullanılmıştır. MUK md. 13 gereğince, ikinci derece ita amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının hataları sebebiyle meydana gelmiş zararları tazmin etmekle sorumlu tutulmaları, Sayıştay yargılaması sonucunda verilecek karara bağlanmıştır. MUK md. 22 gereğince “*Yukarıdaki fıkralarda belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan Devlet zararı, sorumlularına ödettirilir.*” Bu düzenleme doğrultusunda Muhasebei Umumiye Kanununa göre devlet zararından sorumluluk, objektif sorumluluk ilkesine tabi olarak sorumlu kişilerin kusurlu olması şartının aranmadığı sebep sorumluluğudur. Bu hükmün devamı;

*“Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, bu işlem ve davranışlar Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyi niyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştay’ın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da*

---

<sup>107</sup> Seyit Koçberber, “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 97, (Nisan-Haziran 2015), s. 57.

<sup>108</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 1; Mustafa Taytak, *Kamu Mali Yönetiminde Kamu Zararı ve Tahsili*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2018, s. 7.

<sup>109</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 1.

*memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmenliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir.”*

şeklinde düzenlenerek devlet zararındaki objektif sorumluluk ilkesi yumuşatılarak, sorumlunun devlet zararına sebebiyet veren fiil ve davranışında Kanunda belirtilen şekilde iyiniyetli olması halinde aylıktan kesme, görev değiştirilmesi ve memurluktan çıkarma gibi ceza uygulamaları ile devlet zararının tazmininin istisnası oluşturulmuştur. Muhasebei Umumiye Kanunu devlet zararı bakımından iyiniyete yer vererek ve devlet zararının tazmini kapsamında istisna getirerek kusur sorumluluğunu kısmen kabul ettiği görülmektedir<sup>110</sup>.

Kamu zararı, KMYKK md. 71’de tanımlanmış ve kamu zararının tespitinde esas alınacak hususlar tek tek sayılmıştır. Bu hüküm kapsamında hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik)<sup>111</sup> ile kamu zararına ilişkin hususlar ayrıntılı düzenlenmiştir. Sayıştay Kanunu ise “*Kamu zararı: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararını ... ifade eder*” hükmü ile KMYKK’ye atıf yaparak KMYKK md. 71’de düzenlenen kamu zararı tanımını kabul etmiştir (Sayıştay Kanunu md. 2).

KMYKK md. 71/1’de kamu zararı, “*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu hüküm kapsamında kamu zararı, idarenin faaliyetleri sırasında veya sonucunda ortaya çıkmış herhangi bir zarar değildir; kamu zararı, kamu görevlisinin idari faaliyet kapsamında gerçekleştirmiş olduğu kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sonucunda ortaya çıkan bir zarardır<sup>112</sup>.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (DMK) kamu zararına ilişkin düzenlemesine bakıldığında, kamu görevlilerinin idareye doğrudan vermiş olduğu zararlar ve bu zararlardan doğan sorumluluklar DMK’nin “*Kişisel sorumluluk ve zarar*” başlıklı 12’inci maddesinde “*Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile*

---

<sup>110</sup> Kuluçlu, *Kamu Zararı Kavramı*, s. 54-56.

<sup>111</sup> Çalışmanın devamında Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik sadece “Yönetmelik” kavramı ile ifade edilecektir.

<sup>112</sup> Bahtiyar Akyılmaz, “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 69, Sayı 1-2, (Aralık 2011), s. 62.

yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.” şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Bazı yazarlar<sup>113</sup> DMK md. 12 ve 13 hükümleri ile KMYKK md. 71/1’deki kamu zararı tanımından hareketle kamu zararı kavramının kapsamını geniş bir çerçevede ele alarak kamu zararının iki farklı görünümünün olduğunu kabul etmektedir. Bu kapsamda Akyılmaz kamu zararını, “kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu kendilerine teslim edilen devlet malını koruyamayarak ve/veya hizmet dışı kalmasına neden olarak doğrudan doğruya devlete verdikleri zararlarla, yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemek durumunda bırakılması sonucu dolaylı olarak neden oldukları zararlar” olarak tanımlamıştır<sup>114</sup>. Bu yazarlar kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlikleri sonucu üçüncü kişilere vermiş oldukları zarar sebebiyle devletin tazminat ödemesi durumunda ortaya çıkan zararları da kamu zararı olarak kabul etmektedir<sup>115</sup>.

Bazı yazarlar<sup>116</sup> ise kamu zararının KMYKK md. 71/1’deki tanımı kapsamında kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemleri sebebiyle kamu kaynaklarının gördüğü doğrudan zararı kamu zararı olarak kabul etmektedir. Bu doğrultuda KMYKK md. 71 ve Yönetmelik md. 6’da kamu zararına sebebiyet veren fiiller sayılarak kamu zararının konusu belirlenmiştir. Ayrıca bu yazarlar, Yönetmelik md. 2/2 hükmü gereğince memurların “kullanımlarındaki taşınır ve taşınmazların korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri almamaları nedeniyle devlete verdikleri zararlar” ile “kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilere verdikleri zararlar” ın kamu zararından istisna tutulduğunu kabul ederek kamu zararını dar bir çerçevede tanımlamışlardır.

---

<sup>113</sup> Taytak *Kamu Mali Yönetiminde...*, s. 8; Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 63.

<sup>114</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 63.

<sup>115</sup> Taytak *Kamu Mali Yönetiminde*, s. 8; Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 63.

<sup>116</sup> Engin Hepaksaz, Elif Ayşe Şahin İpek, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, (2018), s. 923.

*Kanımızca*, Türk hukuk sisteminde kamu zararı tanımı ve kapsamı yönünden bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu belirsizliği şu sıralamayla açıklayabiliriz;

- KMYKK md. 71/1’de kamu zararı kavramı hem kamu görevlilerinin kamu kaynağına doğrudan verdiği zararı hem de kamu görevlilerinin üçüncü kişilere verdiği zararlar sebebiyle idarenin ödediği tazminatlar sonucu ortaya çıkan dolaylı zararı kapsayan bir yapıda tanımlanmıştır.
- KMYKK md. 71/2’de ve Yönetmelik md. 6’da sayılan kamu zararına sebebiyet veren durumlar, kamu zararının konu sınırını genel olarak idarenin doğrudan gördüğü zararlar kapsamında belirlemiştir.
- Ancak Yönetmelik md. 6’da “*Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek mali külfet getirilmesi*” fiilinin kamu zararına sebebiyet veren bir fiil olarak kabul edilmesi bakımından idarenin -kamu görevlisinin kamu idaresinin yükümlülüklerini kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sebebiyle yerine getirmeyerek üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar- kapsamında ödemiş olduğu tazminatların kamu zararı olarak kabul edilmesi KMYKK md. 71/1’deki kamu zararı tanımının kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken üçüncü kişilere vermiş olduğu zararlar sebebiyle idarenin ödediği tazminatlar sonucu ortaya çıkan dolaylı zararını da kapsayan bir niteliğe sahip olduğunu akla getirmektedir.
- Lafzi yorum kapsamında Yönetmelik md. 2/2 hükmünde sayılan zararların tespit ve tahsili için tabi olduğu yönetmelik belirtilmiş ve KMYKK ile Yönetmelik hükümlerinde bu zararların kamu zararı oluşturmayacağı açıkça düzenlenmemiştir. Bu bağlamda bu zararlar “kamu zararının tahsiline ilişkin yönetmeliğe tabi olmayan kamu zararı çeşidi” olarak da kabul edilebilecektir.
- Diğer yandan kamu zararına ilişkin KMYKK ve Yönetmelik hükümleri incelendiğinde kamu zararı sorumluluğu, idarenin mali sorumluluğu kapsamında kamu görevlilerine rücu mekanizmasını öngören dolaylı sorumluluk niteliğinde düzenlenmemiştir.

Kamu zararını düzenleyen KMYKK ve Yönetmelik hükümlerindeki kamu zararının tanımı ve kapsamındaki bu belirsizliklerin giderilmesi gerekmektedir.

Kamu zararı kavramı hukuki niteliği ve unsurları yönünden incelenebilir.

### 2.1.1. Kamu Zararının Hukuki Niteliği

KMYKK ve Yönetmelik hükümleri kapsamında kamu zararı “*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasından doğan zarar*” olarak tanımlanmıştır (KMYKK md. 71/1 ve Yönetmelik md. 4). Sayıştay Kanununda kamu zararı, “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararı*” olarak tanımlanarak KMYKK’ye atıf yapılmıştır (Sayıştay Kanunu md. 2).

Bu hukuki düzenlemeler kapsamında kamu zararının kamu görevlilerinin idareye vermiş olduğu zarar niteliğinde şekillendiği ve kamu zararından doğan sorumluluğun borçlar hukuku anlamında haksız fiil sorumluluğu referans alınarak düzenlendiği görülmektedir. Bu doğrultuda Türk hukuk sisteminde kamu zararı, borçlar hukukunda düzenlenen haksız fiilin idare hukukuna uyarlanmış halidir<sup>117</sup>.

MUK md. 22 gereğince “*Yukarıdaki fıkralarda belirtilen hükümlere aykırı işlem ve davranışlardan doğan Devlet zararı, sorumlularına ödettilir.*” Bu hüküm doğrultusunda devlet zararından doğan sorumluluk “objektif sorumluluk” olarak düzenlenmiş ve MUK md. 22’de sayılan mevzuata aykırı işlem ve eylemler ile devlet zararı arasında illiyet bağının bulunması halinde doğrudan tazmin sorumluluğunun doğacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda Muhasebe Umumiye Kanununda devlet zararından doğan sorumluluk, sorumlu kişilerin kusurlu olması şartının aranmadığı sebep sorumluluğudur<sup>118</sup>. KMYKK ile kamu zararından doğan sorumluluk kusur sorumluluğuna dönüşmüş ve kamu zararı bakımından kusursuz sorumluluk/sebep sorumluluğu anlayışı terkedilmiştir. Bu doğrultuda kamu görevlileri kamu zararına sebebiyet veren işlemlerinden kusurlarının bulunması durumunda sorumlu tutulmaya başlanmıştır<sup>119</sup>.

Kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemleri sonucu kamu kaynaklarına verdikleri zararlar sebebiyle kamu zararı sorumluluklarının doğabilmesi

---

<sup>117</sup> Bülbül vd., *Kamu Zararı*, s. 40.

<sup>118</sup> Kuluçlu, *Kamu Zararı Kavramı*, s. 55.

<sup>119</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 1.

için kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinin bulunması yani kamu görevlilerinin kusurlu olması gerekmektedir.

KMYKK md. 71 hükmü ilk halinde “*Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.*” şeklinde düzenlenmekteydi. 25/4/2007 tarihli 5628 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile KMYKK md. 71/1 son halini almış ve bu hükümde kamu zararı; “*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu değişiklik ile kamu zararından sorumlu olacak kişiler kamu görevlileriyle sınırlanmıştır.

KMYKK md. 71/2’de kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylemler;

“a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,

b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,

c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,

d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,

e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

g) *Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,*” olarak sayılmıştır.

Yönetmelik md. 6’da da KMYKK md. 71/2’de sayılan kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylemlere ek olarak şu işlem ve eylemleri kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylem olarak saymıştır.

“d) *Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,*

e) *Görevlilere teslim edilen taşınırların zarara uğraması,*

g) *Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi,*”

Kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylemler konusunda KMYKK md. 71 sınırlı sayım yapmıştır. Ancak Yönetmelik md. 6 hükmü, KMYKK md. 71’de sayılan kamu zararı sebeplerine ek olarak yeni sebepler düzenlemesi bakımından normlar hiyerarşisine aykırılık taşımaktadır. Bu durum normlar hiyerarşisine aykırılık taşısa da ilgili Yönetmelik hükmü iptal edilmediği veya iptale konu edilse bile iptal edilmediği için hukukilik karinesinden yararlanmaktadır. Ayrıca Yönetmelik md. 6’nın normlar hiyerarşisine aykırılık taşıyıp taşımadığının tespiti adına sistematik yorum yapılarak Kanunun diğer hükümlerinin de toplu olarak ele alınması suretiyle Yönetmelik hükmünün Kanuna aykırı olup olmadığı değerlendirilmelidir<sup>120</sup>. *Kanımızca* Yönetmelik md. 6’da düzenlenen kamu zararı sebepleri, KMYKK md. 71/2’de düzenlenen kamu zararı sebeplerine göre kamu zararı tanımı bakımından daha kapsayıcıdır. Çünkü kamu zararının esas eylemlerinden biri olan “*görevlilere teslim edilen taşınırın zarara uğraması*” eylemi KMYKK md. 71’de kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylem olarak düzenlenmemiştir. Bu eksiklik kamu zararının tanımlanması, kapsamının belirlenmesi konusunda uygulamada ve yargılamada sorunlar yaratacaktır. Ayrıca Yönetmelik hükmü 19/10/2006 tarihli yürürlük tarihinden itibaren değişmeden veya iptal edilmeden yürürlüğünü sürdürmektedir. Kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylemlerin düzenlendiği KMYKK ve Yönetmelik hükümlerinin hukuk devleti kapsamında normlar hiyerarşisine aykırılık taşısa da ilgili Yönetmelik hükmü hukukilik karinesinden yararlanmakta ve hukuka uygun olduğunu kabul edilmektedir.

Kamu zararının kapsamı ele alınırsa KMYKK md. 2 gereğince kamu zararının kapsamı “*merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri*” nde meydana gelen kamu zararlarıdır. KMYKK md. 71’e dayanarak hazırlanmış Yönetmelik md. 2’de Yönetmeliğin kapsamı “*düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakları*” olarak nitelendirilmiştir.

---

<sup>120</sup> Engin Hepaksaz, “Kamu Zararı Üzerine Değerlendirmeler: Kamu Sosyal Tesisleri Perspektifinden Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, İçinde: Mehmet Alpertunga Avcı (Ed.), *Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli, Sayıştayın 160. Kuruluş Yıldönümü Paneli*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2022, s. 40.

## 2.1.2. Kamu Zararının Unsurları

Türk hukuk düzeninde ortaya çıkan bir zararın kamu zararı olarak nitelendirilebilmesi için KMYKK ve Yönetmelik'te belirlenmiş kamu zararı unsurlarının tamamını taşıması gerekmektedir<sup>121</sup>. Nitekim Yönetmelik md. 7/A'nın üçüncü fıkrasında kamu zararına ilişkin tespitlerin üst yönetici tarafından değerlendirilmesi ve kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi sürecinde kamu zararının tüm unsurlarının birlikte aranacağı hüküm altına alınmıştır.

KMYKK md. 71/1'de düzenlenen kamu zararı tanımı doğrultusunda kamu zararının unsurları;

- Kamu görevlisi,
- Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemler,
- Kamu görevlisinin kasıt, kusur ve ihmali,
- Kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olma,
- Uygun illiyet bağı,

olarak belirlenebilir. Kamu zararını kamu mali sistemindeki diğer mali zararlardan ayırabilmek için KMYKK md. 71'deki kamu zararı tanımında yer alan unsurların her zaman birlikte meydana gelmesi gerekmektedir<sup>122</sup>.

### 2.1.2.1. Kamu Görevlisi

Kamu zararını düzenleyen mevzuat gereğince kamu zararı ancak kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilebilen bir zarardır. Bu bağlamda kamu zararının süjesi, kamu zararına sebebiyet veren davranışı kusurlu olarak gerçekleştiren ve sorumluluğu ortaya çıkan; kamuda bir idareye bağlı olarak kamu hizmeti ifa eden kamu görevlileridir<sup>123</sup>.

İdare kamu hizmetlerini yerine getirebilmek adına taşınır-taşınmaz mallar ile birlikte gerçek kişilere ihtiyaç duymaktadır. Bu doğrultuda idare gerçek kişileri istihdam ederek idarenin “insan unsurunu” oluşturur ve bu kişiler soyut bir varlık olan

---

<sup>121</sup> Bülbul vd., *Kamu Zararı*, s. 40.

<sup>122</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 3.

<sup>123</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 63.

idarenin tüzel kişiliğine hayat vererek idari faaliyetleri gerçekleştirir. İdarenin insan unsurunu oluşturan gerçek kişilere, “idarenin görevlileri”, “idarenin ajanları”, “kamu görevlisi” veya “kamu personeli” denmektedir. İdarenin insan unsuru olan kamu görevlileri idare adına hareket eder<sup>124</sup>.

Kamu görevlisi kavramı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir;

- **Geniş anlamda kamu görevlisi**, hukuki statü ve yapılan görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde çalışan tüm bireylerdir. Cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, muhtarlar, subaylar, öğretmenler, doktorlar, kamu işçileri geniş anlamda kamu görevlileridir<sup>125</sup>. Kişilerin geniş anlamda kamu görevlisi sayılmasındaki temel kriter kamu kesiminde görev yapmaktır<sup>126</sup>.
- **Dar anlamda kamu görevlisi**, devletin siyasal yapısını oluşturan görevliler dışında kalan, asli ve sürekli görevleri yürüten, kamu hukuku rejimine tabi olan gerçek kişilerdir<sup>127</sup>. Bu kişiler kamu görevlerini bir meslek olarak yapmaktadırlar. Kamu hukuku rejimine tabi olan bu kamu görevlileri ile devlet arasındaki uyumsuzluklar idari yargıda çözümlenmektedir<sup>128</sup>. Dar anlamda kamu görevlileri memurlar ve diğer kamu görevlilerinden oluşur<sup>129</sup>. Memurlar, “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen*” kişilerdir (DMK md. 4/A). Kalabalık’ın tanımıyla diğer kamu görevlileri, “*genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevleri yürüten ve fakat Devlet memurlardan ayrı bir personel rejimine tabi*

---

<sup>124</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II*, 3. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1065; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 703; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 183.

<sup>125</sup> Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I*, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 411; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 703-704; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 184.

<sup>126</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 703.

<sup>127</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 184.

<sup>128</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 704.

<sup>129</sup> Kalabalık, *Cilt-I*, s. 413.

*tabi tutulan görevliler*”dir<sup>130</sup>. Diğer kamu görevlilerine Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları, üniversite öğretim elemanları, hakim ve savcılar gibi kamu görevleri örnek verilebilir<sup>131</sup>.

Geniş anlamda kamu görevlileri görev süreleri, görev nitelikleri, ücret gibi çeşitli özellikleri bakımından sınıflandırılabilir<sup>132</sup>;

- **Göreve alınma bakımından** kamu görevlileri, “kendi isteğiyle kamu hizmetine alınan” kamu görevlileri ve “zorla kamu hizmetine alınan” kamu görevlileri olarak ikiye ayrılır. Kural olarak kamu görevlileri, kendi istekleri ile kamu hizmetine alınmaktadır. Sivil hizmet yürüten kamu görevlilerinin çoğu bu şekilde görev yapmaktadır. Buna karşılık “*ödevliler/yükümlüler/mükellefler*” adı verilen bireyler istekli olup olmadığına bakılmaksızın, idarenin tek taraflı icrai ve idari bir işlemi ile zorla kamu görevine alınmaktadır. Bu tür kamu görevlilerine zorunlu askerlik hizmetine alınanlar örnek verilebilir<sup>133</sup>.
- **Ücret ödemesi yapılıp yapılmadığına göre** kamu görevlileri, ücret karşılığı çalışan kamu görevlileri ve ücretsiz çalışan kamu görevlileri olarak ikiye ayrılır. Kural olarak kamu görevlileri ücret karşılığı çalışır. Ancak bazı kamu görevlilerine yaptıkları iş karşılığında herhangi bir ücret ödemesi yapılmamaktadır. Belediye meclis üyesi, il genel meclis üyesi gibi seçimle işbaşına gelen bazı kamu görevlileri, fahri ajanlar, bazı ödevliler herhangi bir ücret almadan kamu görevlisi olarak faaliyet göstermektedir<sup>134</sup>.
- **Hizmet süresi sınıflandırması bakımından** kamu görevlileri, sürekli ve geçici süreli kamu görevlisi olarak ikiye ayrılır. Geçici süreli kamu görevlileri belirli bir süre kamu hizmeti yürüten kamu görevlileridir. Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, belediye başkanları, rektörler, dekanlar, mükellefler kamu

---

<sup>130</sup> Kalabalık, *Cilt-I*, s. 413.

<sup>131</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, s. 585.

<sup>132</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 707; Kalabalık, *Cilt-I*, s. 411; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 186.

<sup>133</sup> İsmet Giritli vd., *İdare Hukuku*, 7. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2015, s. 665; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 707; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 186.

<sup>134</sup> Kalabalık, *Cilt-I*, s. 412; Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 708; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 187.

görevlerini geçici süreli olarak yapar. Görev süresinin sona ermesiyle bu kamu görevleri de sona erer. Buna karşılık, kamu görevlilerinin büyük bir kesimi (örn. memurlar) sürekli olarak kamu hizmetine alınmaktadır<sup>135</sup>.

- **Kamu hizmetinin asli veya yardımcı elemanı olma bakımından** kamu görevlileri, asli hizmet yürüten kamu görevlileri ve yardımcı hizmet yürüten kamu görevlileri olarak ikiye ayrılmaktadır. 657 sayılı DMK’de asli ve yardımcı hizmet sınıfı kabul edilmekle birlikte her iki hizmetinde “memurlar” tarafından yerine getirileceği kabul edilmiştir (DMK md. 36)<sup>136</sup>.
- **Tabi olduğu hukuk bakımından** da kamu görevlileri, idare hukukuna tabi kamu görevlileri ve özel hukuka tabi kamu görevlileri olarak ikiye ayrılır. İdare hukukuna tabi kamu görevlilerine devlet memurları; özel hukuka tabi kamu görevlilerine ise kamuda çalışan işçiler örnek verilebilir. Kamu görevlisinin tabi olduğu hukuk, kamu görevlisi ile idare arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların hangi yargı düzeninde çözümleneceği konusunda yol gösterecektir<sup>137</sup>.

KMYKK md. 71’e dayanılarak hazırlanmış Yönetmelik kapsamında kamu zararından sorumlu kamu görevlileri KMYKK’ye ekli I, II ve IV’üncü cetvellerde yer alan idarelerde görev yapan kamu görevlileridir. Kanuna ekli III’üncü cetvelde yer alan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda görev yapan kamu görevlilerinin kamu zararından sorumlulukları doğrultusunda Yönetmelik hükümleri uygulanmayacaktır (Yönetmelik md. 2). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlarda görev yapan kamu görevlilerine (özel hükümler hariç olmak üzere) doğrudan neden oldukları kamu zararları bakımından DMK md. 12, dolaylı olarak neden oldukları zararlar bakımından da Anayasa md. 40/2 ve 129/5 ile DMK md. 13 uygulanacaktır<sup>138</sup>.

KMYKK ve kamu zararını düzenleyen mevzuatta kamu zararının unsurlarından biri olan “kamu görevlisi”nin tanımı yapılmamıştır. Bu doğrultuda kamu görevlisinin kanuni tanımı bakımından Anayasa, Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanununda yapılmış tanımlamalara bakılabilir.

---

<sup>135</sup> Gözübüyük ve Tan, *Cilt 1*, s. 776.

<sup>136</sup> Gözübüyük ve Tan, *Cilt 1*, s. 776; Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 665-666.

<sup>137</sup> Gözübüyük ve Tan, *Cilt 1*, s. 776; Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 666; Kalabalık, *Cilt-I*, s. 413.

<sup>138</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 64.

- Anayasa md. 128 faaliyetleri kapsamında kamu görevlisinin tanımını; *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* hükmüyle düzenlemiştir.
- DMK md. 4’de “memur” kavramının tanımı yapılmış ve bu hüküm gereğince *“Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler”* in memur kabul edileceği hüküm altına alınmıştır (DMK md. 4/1). DMK md. 4’ün devam eden hükmünde de *“Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur”* kabul edilmiştir.
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK) 6’ncı maddesinde kamu görevlisi, *“kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”* olarak tanımlanmıştır.

TCK’de yapılan tanım bakımından kamu görevliliğinin tespitinde dikkate alınacak tek kriter “kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan kişi” olmaktır. Bu kapsamda TCK’deki kamu görevlisi tanımı DMK’ye göre daha kapsayıcıdır. Bu kanuni tanımlamalar doğrultusunda KMYKK’deki kamu görevlisi kavramının TCK’deki tanım kapsamında ele alınması daha isabetli olacaktır. Çünkü KMYKK md. 31/3 gereğince DMK’de düzenlenen memur tanımı kapsamında olmayan ancak mali sorumluluğu bulunan yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon gibi organların harcama yetkisinden doğan sorumluluklarının bulunması bu fikri desteklemektedir<sup>139</sup>. Bu doğrultuda kamu zararı bakımından da kamu görevlisi tanımı TCK düzenlemesinde olduğu gibi “kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan kişiler” olarak geniş yelpazede ele alınmalıdır.

<sup>139</sup> Taytak, *Kamu Mali Yönetiminde...*, s. 29; KMYKK md. 31 gereğince *“Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur.”*

Kamu harcama sürecinde yer alan kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yürütülmesi adına kamu harcaması yapma görev ve yetkisine sahip, fiilen faaliyet yürüten kamu görevlileridir<sup>140</sup>. Kamu görevlilerinin KMYKK md. 71 kapsamında kamu zararından sorumlu olabilmesi için KMYKK md. 2’de düzenlenen idarelerde görev alması gerekir. Kamu zararından sorumluluğu doğan kamu görevlilerinden KMYKK md. 71’e dayanılarak hazırlanan Yönetmelik gereğince kamu zararının tahsil edilebilmesi için, sorumlu kamu görevlisinin bu Yönetmeliğin kapsadığı kamu idarelerinde görev yapması gerekmektedir.

KMYKK md. 71/5 hükmü kamu zararına neden olan kamu görevlisi veya gerçek ve tüzel kişilerden tahsili konusundan bahsetmektedir. Kamu zararından sorumluluk konusunda KMYKK md. 71’e dayanılarak hazırlanan Yönetmeliğin 4’üncü maddesi “*kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlisini*” sorumlu olarak düzenlemiş, ancak Yönetmelik “*kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişiler*” olarak tanımladığı ilgilileri kamu zararının tahsilinin yapılacağı taraflardan biri olarak kabul etmiştir<sup>141</sup>.

Kamu görevlisi olmayan kişilerin veya harcama yetkisi bulunmayan kamu görevlilerinin kamu adına ödeme yapmış olması halinde bu ödemeler kamu zararı dışında KMYKK md. 72’de düzenlenen “*yetkisiz tahsil ve ödeme*” kapsamında değerlendirilmesi gerekir<sup>142</sup>.

KMYKK’de kamu zararından sorumlu olan kamu görevlileri, mali yönetim sürecinde almış oldukları unvan ve yetkiler bakımından sınırlandırılmıştır. Türk mali yönetim sisteminde görev yapan kamu görevlileri, bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileridir. Sayıştay’a karşı kamu zararından sorumlu olan kamu görevlileri ise harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri olup, bakanların politika oluşturma görev ve sorumluluğu bulunması ve icrai bir görevleri bulunmaması sebebiyle kamu zararından

---

<sup>140</sup> Bülbul vd., Kamu Zararı, s. 48.

<sup>141</sup> Ahmet Burçin Yereli, Duran Bülbul, “Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Cilt 10, Sayı 119-120, (Kasım-Aralık 2015), s. 70.

<sup>142</sup> Bülbul vd., *Kamu Zararı*, s. 49.

sorumluluğu bulunmamaktadır. Üst yöneticiler de görevleri itibariyle icrai süreçlerde yer almaması sebebiyle kamu zararından sorumlu tutulmamaktadır<sup>143</sup>.

Kamu zararı, kamu kaynağında eksilme veya artışa engel olunması şeklinde ortaya çıkabilir. Kamu kaynağında eksilme veya artışa engel olunması kamu harcamaları sürecinde meydana gelebileceği gibi, kamu gelirlerinin elde edilmesi yani tahakkuk ve tahsil süreçlerinde de meydana gelebilir. Bu kapsamda KMYKK sadece kamu harcama süreçlerinde sorumlu olacak kamu görevlilerini unvan ve yetki bakımından düzenlemiştir. Ancak Kanun kamu gelirlerinin tahakkuk ve tahsil süreçlerinde sorumlu olacak kamu görevlilerini açıkça düzenlememiştir<sup>144</sup>.

### 2.1.2.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemler

KMYKK md. 71 kapsamında kamu zararından söz edebilmek için mevzuata aykırı; yani kanuni ve idari düzenlemelere aykırı karar, işlem ve eylemin bulunması gerekir. Kamu görevlisinin kamu zararına sebebiyet veren davranışı karar, işlem veya eylem olarak ortaya çıkabilir;

- **İdari karar**, bir idari işlem türüdür. Bir veya birden fazla kamu görevlisi tarafından idari görev ve yetki kapsamında yapılan, tek taraflı, icrai, hukuki sonuç doğuran veya görüş bildiren hukuksal değerlendirme olarak ortaya çıkan idari işlemlerdir<sup>145</sup>. Kalabalık idari kararları, “*Belli bir kişi veya duruma ilişkin olan idari işlemler*” olarak tanımlamıştır. İdari kararlar (diğer bir ifadeyle bireysel idari işlemler), yeni bir hak veya hukuki durum oluşturur, mevcut hak veya hukuki durumlarda değişiklik yaratır veya mevcut hak veya hukuki durumları sona erdirir<sup>146</sup>.
- **İdari işlem**, idari makamların kamu gücünü kullanarak idari görevini yerine getirmek amacıyla idare hukuku alanında yaptıkları hukuk düzeninde yenilik veya değişiklik yapan, tek taraflı ve hukuki sonuç doğuran irade

---

<sup>143</sup> Elif Ayşe Şahin İpek, Engin Hepaksaz, “Mali Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 51, (Ocak-Haziran 2018), s. 101.

<sup>144</sup> Şahin İpek ve Hepaksaz, *Kamu Zararı Unsurları*, s. 101.

<sup>145</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 51.

<sup>146</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 31.

açıklamasıdır<sup>147</sup>. İdari işlem bir kamu hukuku işlemi<sup>148</sup> olarak kamu yararı amacı taşır ve idare adına kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilir. İdari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve amaç olmak üzere toplam beş unsurdan oluşmaktadır (İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) md. 2). İdari işlemlerin unsurlarında sakatlık/hukuka aykırılık bulunması idari işlemin iptalini gerektirir.

- **İdari eylem**, “temelinde herhangi bir idari işlem ya da hukuki tasarruf olmayan ve idare işlevinin gereği olarak ortaya çıkan tutum ve davranışlardır.”<sup>149</sup>. Kısa tanımıyla da idari eylemler, kamu hizmeti sürecinde kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği eylemlerdir<sup>150</sup>. İdari eylemler, olumlu (iş, hareket) veya olumsuz (hareketsiz kalmak) davranış olarak ortaya çıkabilir. İdari işlemler idare adına irade açıklamaya yetkili olanlar tarafından yapılabilirken, idari eylemler herhangi bir kamu görevlisi tarafından gerçekleştirilebilir<sup>151</sup>.

Kamu görevlilerinin kamu zararından sorumlu tutulabilmesi için kamu görevlileri tarafından alınan karar, yapılan işlem veya eylemin “hukuka aykırı” nitelik taşıması gerekir. KMYKK md. 71/1’deki kamu zararı tanımındaki “*mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri*” ifadesi ile kamu zararının hukuka aykırılık unsuru belirlenmiştir<sup>152</sup>.

Mevzuat, hem kanuni hem de idari düzenlemeleri içinde barındıran bir hukuki düzenleme demetidir. Türk hukuk sistemi bakımından “mevzuata aykırılık”; Anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük, Cumhurbaşkanlığı kararı, Cumhurbaşkanlığı genelgesi, yönetmelik, tebliğ olmak üzere kanun koyucu veya yürütme tarafından oluşturulan bağlayıcı nitelikteki hukuki düzenlemelere aykırılıktır. Ayrıca kamu zararının tespiti sürecinde kamu zararına sebebiyet veren karar, işlem veya eylemlerin mevzuata aykırılık hususu kamu

---

<sup>147</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 311: Kalabalık, *Cilt-II*, s. 23.

<sup>148</sup> Ramazan Yıldırım, Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt II*, 1. Baskı, Ankara: Astana Yayınları, 2019, s. 67.

<sup>149</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 135.

<sup>150</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 134.

<sup>151</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 47.

<sup>152</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 67.

zararının meydana geldiği dönemde uygulanan mevzuata; yani dönemin pozitif hukuk kurallarına göre değerlendirilmez.

İdare hukukunda egemen olan hukuka uygunluk veya kanunilik karinesi gereğince idari işlemler hukuka aykırılığı ispat edilene kadar hukuka uygun kabul edilir. Başka bir ifadeyle bir idari işlemin iptal davası yoluyla iptal edilmesine kadar ya da idarenin kendiliğinden veya idari başvuru yoluyla hukuka aykırılığı tespit etmesi ve işlemi geri almasına kadar idari işlem hukuka uygunluk/kanunilik karinesinden faydalanarak hukuka uygun ve doğru kabul edilir<sup>153</sup>. Bu doğrultuda kamu görevlisinin karar, işlem veya eyleminin mevzuata aykırılığı tespit edilmesine kadar zarara sebebiyet veren işlem hukuka uygunluk karinesinden faydalanacaktır.

Kamu zararından sorumluluğun doğabilmesi için kamu görevlisinin karar, işlem veya eyleminin mevzuata aykırı olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir. Bu mevzuata aykırılık Yönetmelik md. 7 gereğince kontrol, denetim, inceleme, Sayıştayca kesin hükme bağlama veya yargılama süreçleri sonunda tespit edilecektir.

### **2.1.2.3. Kamu Görevlisinin Kasıt, Kusur ve İhmali**

KMYKK md. 71 gereğince kamu zararının ortaya çıkabilmesi için kamu görevlisinin kamu zararına sebebiyet veren mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin “kasıt, kusur veya ihmal”e dayanması gerekmektedir. KMYKK kamu zararının unsurlarından kasıt, kusur ve ihmal kavramlarının tanımını yapmamıştır. Kanunun bu kavramların tanımını yapmamış olması, kamu zararı tespit edilirken bu kavramların hangi anlamı ifade ettiği ve sorumluluğun ağırlığı tespitinde hangi ölçütler dikkate alınacağı konusunda bir belirsizlik oluşturmaktadır<sup>154</sup>.

Kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğuna hükmedilmesi için kamu görevlilerinin kusuru aranmaktadır. Kamu zararı KMYKK ve Yönetmelik’de kamu zararının kusur unsuru kamu görevlisinin “kasıt, kusur veya ihmal” olarak ifade edilmiştir. Bu kavramlar ceza hukuku ve borçlar hukukunda yer alan, TCK ve TBK’de

---

<sup>153</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 67.

<sup>154</sup> Nükrettin Parlak, “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 108, (Ocak-Mart 2018), s. 22.

düzenlenen kavramlardır. Ancak KMYKK ile Sayıştay Kanununda “kasıt, kusur ve ihmal” kavramları tanımlanmamış olmasına bağlı olarak Sayıştay ile adli ve idari yargı arasında görev ve yetki alanları bakımından örtüşmeler meydana gelecektir<sup>155</sup>.

Mali hukuk açısından KMYKK’nin kasıt, kusur ve ihmal kavramlarını bir arada kullanması sorumluluk hukuku açısından kusurlu sorumluluk hallerine aykırıdır. Kusur; kasıt ve ihmalden oluşmaktadır. Bu doğrultuda kamu zararında kusur sorumluluğunu kabul eden KMYKK md. 71’de kamu zararı tanımının kusur unsuru, “*kamu görevlilerinin **kasıt veya ihmallerinden** kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri*” veya “*kamu görevlilerinin **kusurlu** ve mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri*” şeklinde düzenlenmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

Kamu görevlisinin kamu zararına sebebiyet veren kusuru kişisel kusur niteliğindedir. Bu kapsamda zararın hizmetin işleyişinden kaynaklanan hizmet kusuru sebebiyle meydana gelmesi halinde kamu zararı meydana gelmeyecek ve kamu görevlisinin sorumluluğu doğmayacaktır<sup>156</sup>

Kamu zararının borçlar hukuku sorumluluk hallerinden haksız fiilin idare hukukundaki görünümü olmasından hareketle kamu zararının manevi unsuru olan kusur, kasıt ve ihmalin borçlar hukuku anlamında tanımlanması ve incelenmesini faydalı görmekteyiz.

Antalya’ya göre, “*Kusur kavramı ahlaki temeli ve toplumun hoş karşılamadığı bir iradi davranış şeklidir.*”<sup>157</sup> Oğuzman ve Öz’e göre ise “*kusur, hukuka aykırı sonucu istemek (kast) veya bu sonucu istemiş olmamakla beraber hukuka aykırı davranıştan kaçınmak için iradesini yeter derecede kullanmamaktır (ihmal).*” şeklinde tanımlamıştır<sup>158</sup>. Kusur kavramının kast ve ihmal olmak üzere iki çeşidi vardır;

Kast, “*zararlı sonucun doğumunu öngörerek ve isteyerek davranmaktır*”<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> M. Kamil Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. 150-151.

<sup>156</sup> Akyılmaz, *Kamu zararı ve...*, s. 73-74.

<sup>157</sup> Osman Gökhan Antalya, *Marmara Hukuk Yorumu - Borçlar Hukuku Genel Hükümler Cilt: V/1*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 67.

<sup>158</sup> M. Kemal Oğuzman, M. Turgut Öz, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler - Cilt II*, 15. Baskı, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2020, s. 54.

<sup>159</sup> Antalya, *Marmara Hukuk...*, s. 74.

İhmal, zarara sebebiyet veren sonucu bilmemek veya istememekle birlikte kişinin bu sonucun ortaya çıkmaması için durumun gerektirdiği ve kişiden beklenen dikkati, özeni, tedbiri göstermemesi halidir<sup>160</sup>.

KMYKK kamu zararında kusur sorumluluğu ilkesini uygulaması bakımından kamu görevlileri için ihmal kavramı önem arz etmektedir. Kamu görevlileri, görev yaptıkları idareler ile olan hukuki ilişki kapsamında görevlerini mevzuata uygun olarak yerine getirmekle yükümlüdür. Bu doğrultuda kamu görevlileri görevlerini yasal düzenlemelere uygun olarak gerekli dikkat ve özeni göstererek yerine getirmelidir. Kamu görevlisinden beklenen dikkat ve özenin gösterilmemesine bağlı olarak kamu zararının ortaya çıkması halinde kamu görevlisinin ihmali söz konusu olacaktır<sup>161</sup>.

Kamu zararının tazmin edilecek tutarının belirlenmesi sürecinde kamu görevlisinin kusurunun ağırlığı önem arz etmektedir. Bu doğrultuda sorumlu kamu görevlilerinin kusur oranı ve dereceleri belirlenerek kamu zararının tazmin tutarına karar verilecektir<sup>162</sup>.

#### **2.1.2.4. Kamu Kaynağında Artışa Engel veya Eksilmeye Neden Olma**

KMYKK md. 71 gereğince kamu zararının “zarar” unsuru “*kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması*” şeklindedir. Kamu zararı kamu kaynağında eksilme olarak ortaya çıkabileceği gibi kamu kaynağında gerçekleşmesi gereken artışın gerçekleşmemesi şeklinde de ortaya çıkabilecektir.

KMYKK’de kamu kaynağının “*borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler*” olduğu düzenlenmiştir (KMYKK md. 3). Sayıştay Kanununda ise kamu kaynağının “*kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak*

---

<sup>160</sup> Antalya, *Marmara Hukuk...*, s. 77; Ahmet M. Kılıçoğlu, *Borçlar Hukuku; Genel Hükümler*, 14. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011, s. 298.

<sup>161</sup> Şahin İpek ve Hepaksaz, *Kamu Zararı Unsurları*, s. 106.

<sup>162</sup> Şahin İpek ve Hepaksaz, *Kamu Zararı Unsurları*, s. 106.

ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dahil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar” olacağı düzenlenmiştir (Sayıştay Kanunu md. 2).

Kamu zararının tespiti sürecinde KMYKK md. 3’de sayılan kamu kaynaklarında artışa engel veya eksilmeye neden olunması halinde kamu zararından sorumluluk doğabilecektir. KMYKK md. 3’de sayılmayan kaynaklar kapsamında ortaya çıkacak zararlar için kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğu doğmayacaktır.

Zarar, “bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç; dokunca, ziyan, mazarrat, götürü, hüsrana, muhatara” olarak tanımlanabilir<sup>163</sup>. Zarar kavramından genel olarak, bir şahsın mal varlığında irade dışı eksilme meydana gelmesi anlaşılmaktadır. Kamu zararında zarar gören her zaman idarenin temsil ettiği “kamu” dur. Kamu zararı, idarenin mal varlığında eksilme olmasıdır. Bu eksilme, idarenin mal varlığının zarar görmesi, idarenin tazminat ödemesi veya idarenin ihtiyacı dışında harcama yapmak zorunda kalması gibi mal varlığında eksilme olabileceği gibi, kamu gelirlerinin tahsil edilmemesi gibi idarenin mal varlığında artışın engellenmesi şeklinde de ortaya çıkabilmektedir<sup>164</sup>.

Kamu zararında ortaya çıkan zarar gerçekleşmiş bir zarar olmalıdır. Bu doğrultuda kamu zararının doğması için idarenin mal varlığında eksilmenin olması veya kamu kaynağında gerçekleşmesi gereken artışın gerçekleşmemiş olması zorunludur. Kamu zararı tehlikesinin doğmuş olması veya kamu zararının oluşması kapsamında teşebbüsün olması, kamu zararının doğması ve sorumluluğun oluşması için yeterli değildir<sup>165</sup>.

#### 2.1.2.5. Uygun İlliyet Bağı

Kamu zararının varlığından söz edilebilmesi için kamu görevlisinin hukuka aykırı davranışının (mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemin), kamu zararının oluşumuna sebebiyet vermesi gerekir. Başka bir ifadeyle kamu görevlisinin davranışı ile zarar arasında uygun nedensellik bağı (sebe-sonuç ilişkisi) bulunmalıdır.

---

<sup>163</sup> Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 01.04.2024).

<sup>164</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 66.

<sup>165</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 66.

Hayatın olağan akışı doğrultusunda kamu görevlisinin karar, işlem veya eylemi “*kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye*” neden olmalıdır. Bu kapsamda kamu görevlisinin bu davranışı en azından kamu zararının oluşmasına veya artmasına katkı sağlaması halinde kamu görevlisinin davranışı ile ortaya çıkan zarar arasında uygun illiyet bağı kurulmaktadır. Eğer uygun illiyet bağı bulunmuyorsa; yani ortaya çıkan kamu zararı; kamu görevlisinin karar, işlem veya eyleminin uygun sonucu değilse, diğer kamu zararı unsurları bulunsa bile karar, işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisi kamu zararından sorumlu tutulamayacaktır<sup>166</sup>.

Kamu zararı unsurlarından biri olan uygun illiyet bağı unsuruna KMYKK'deki kamu zararını düzenleyen hükümlerde açıkça yer verilmemiştir. Ancak Sayıştay Kanunu md. 7/3'de yer alan “*Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.*” hükmüyle illiyet bağına açıkça yer verilmiştir. KMYKK md. 71/1'de kamu zararı, “*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır*” şeklinde tanımlanmış ve bu tanımında yer alan “sonucunda” ve “neden olunması” ifadeleri kamu zararının unsurlarından uygun illiyet bağının bulunduğunu ve kamu görevlisinin mevzuata aykırı davranışı ile kamu zararı arasındaki illiyet bağının sorumluluğun tespitinde bir ön koşul olduğunu göstermektedir<sup>167</sup>.

Uygun illiyet bağı, hayatın olağan akışına uygun olan sebep-sonuç ilişkisidir. Bu doğrultuda ortaya çıkan kamu zararının kamu görevlisinin davranışının olağan bir sonucu olması gerekmektedir. Ortaya çıkan kamu zararı ile kamu görevlisinin davranışı arasında hayatın olağan akışına uygun sebep-sonuç ilişkisi bulunmaması halinde kamu görevlisinin kamu zararından sorumluluğu doğmayacaktır. Bu kapsamda mücbir sebep ve üçüncü kişilerin kusurlu davranışı sonucunda kamu zararı ortaya çıkması halinde kamu görevlisi kusurlu kabul edilmeyecek ve kamu zararından

---

<sup>166</sup> Akyılmaz, *Kamu Zararı*, s. 67; Salim Demirel, Cengiz Keleş, “5018 Sayılı KMYK Kanunu’na Göre Kamu Zararı”, *Dış Denetim Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2010), s. 183.

<sup>167</sup> Hepaksaz ve Şahin İpek, *Kamu Zararının Tespiti*, s. 922; Mustafa Taytak, Murat Aydın, “Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 21, Sayı 1, (2019), s. 134.

sorumluluğu doğmayacaktır. Mücbir sebep ve üçüncü kişilerin kusurlu davranışı gibi illiyet bağıını kesen durumların varlığı halinde kamu zararı ile kamu görevlisinin davranışı arasında uygun illiyet bağı kurulamayacak ve kamu görevlisinin sorumluluğu ortadan kalkacaktır<sup>168</sup>.

### 2.1.3. Kamu Zararının Tespit ve Tahsili

KMYKK md. 71/3 ve Yönetmelik md. 7 gereğince kamu zararı;

- Kontrol, denetim veya inceleme,
- Sayıştayca kesin hükme bağlama veya
- Yargılama

sonucunda tespit edilebilecektir<sup>169</sup>. Tespit edilen kamu zararları ise;

- Rızaen ve sulh yolu ile ödenmesi,
- TBK hükümlerine göre takas yapılması,
- 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu (İİK) hükümlerinin uygulanması, yoluyla tahsil edilir (Yönetmelik md. 12).

## 2.2. Kamu İhale Hukukunda Sorumluluk Kavramı ve Sorumlular

Sorumluluk sözcük anlamıyla, “*kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi*” dir<sup>170</sup>. Sorumluluk kavramı özünde dini nitelikli olan ahlaki boyutu bulunan bir kavramdır. Sorumluluk kavramı din, siyaset, felsefe, sosyoloji alanında ve günlük dilde farklı anlamlar taşımaktadır. Sorumluluğun bu alanlar dışında hukuksal anlamı da bulunmaktadır<sup>171</sup>.

<sup>168</sup> İsmail Ciğerci, Erhan Günel, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsilinde Dış Denetimin Önemi”, İçinde: Mustafa Taytak, İsmail Ciğerci (Ed.), *Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Mali Denetim Üzerine Seçme Konular*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2018, s. 184; Barış Özçelik, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Kamu Zararından Sorumluluk”, *Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012-Ankara)*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 150. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2012, s. 14.

<sup>169</sup> Kamu zararının tespiti çalışmanın ikinci bölümünde “Kamu İhale Sisteminde Kamu Zararının İdari ve Yargısal Tespiti” başlığı altında detaylı olarak incelenmiştir.

<sup>170</sup> Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 06.04.2024).

<sup>171</sup> Ender Ethem Atay, Hasan Odabaşı, *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 33.

Sorumlulukların yerine getirilmemesi ve sorumluluklara aykırı davranılması halinde yaptırım niteliğinde sonuçlar ortaya çıkar. Bu bağlamda sorumlulukların isimlendirilmesi yaptırım şekli ile bağlantılıdır. Eğer sorumluluğa aykırı davranılması sonucunda sorumluya uygulanan yaptırım idari/disiplin yaptırımı ise idari sorumluluğun; mali bir yaptırım/yükümlülük ise mali sorumluluğun; ceza yaptırımı ise ceza sorumluluğunun varlığından söz edilecektir<sup>172</sup>.

Kamu ihale hukukunda sorumluluk müessesesi kapsamında idari, mali ve cezai sorumluluklar bulunmaktadır. Kamu ihale hukukunda,

- İdari sorumluluk, ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin görevini yerine getirirken uymakla yükümlü olduğu disiplin kurallarına aykırı davranmaları sonucunda ortaya çıkan sorumluluktur.
- Mali sorumluluk, ihale süreçlerinde idarenin veya kişilerin vermiş oldukları zararlardan doğan tazmin yükümlülüğüdür.
- Cezai sorumluluk ise ihale süreçlerinde yer alan kişilerin suç olarak nitelenen fiilleri gerçekleştirilmesi sonucunda ceza hukuku kapsamında ortaya çıkan sorumluluklardır.

KİK, DİK ve KİSK’de kamu ihalelerinde görev alan kamu görevlileri hakkında idari, mali ve cezai sorumluluğa; kamu ihale sürecinde yer alan istekli, yüklenici gibi kişiler hakkında da mali ve cezai sorumluluğa ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

KMYKK’de sorumluluk Kanunda verilen görevler ve hesap verme sorumluluğu kapsamında düzenlenmektedir. KMYKK’de sorumlular bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri olarak unvan yönüyle belirlenmektedir. KMYKK kapsamında kamu zararından doğan mali sorumluluk harcama süreçlerinde görev almaları yönüyle harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri bakımından ortaya çıkabilecektir.

### **2.2.1.5018 Sayılı KMYKK Kapsamında Sorumlular**

KMYKK’nin “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların etkili,

---

<sup>172</sup> Doğan Bayar, “Mali Sorumluluk Nedir”, *Maliye Dergisi*, Sayı 154, (Ocak-Haziran 2008), s. 13.

verimli, ekonomik ve hukuka uygun olarak kullanılmasından sorumlu olduğunu ve bu konuda hesap verme yükümlülüklerinin bulunduğunu hüküm altına almıştır. Kamu harcama hukuku kapsamında kamu harcama süreçlerinde görevli ve hesap verme sorumluluğu olan aktörler; bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileridir.

Kamu harcama hukukunda sorumlular, kamu harcama süreçlerini idare adına yürüten kamu görevlileridir. KMYKK harcama süreçlerinde yer almaları yönüyle mali sorumluluğu olan kişileri harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri olarak belirlemiştir. Ancak harcama süreçlerinde yer almaları bakımından bakan ve üst yöneticilerin de sorumlulukları doğabilecektir.

**Bakanlar**, bakanlıkların en üst idari amiridir. Bakanlar bakanlığın en üst idari amiri olarak kanunun verdiği yetkileri kullanır ve kanuni görevlerini yerine getirir. Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur (Anayasa md. 106/4-5). Bakanların, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasından Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğu KMYKK md. 10/2'de hüküm altına alınmıştır. Bakanın kamu kaynaklarının kullanılması konusundaki sorumluluğu idari/siyasi bir sorumluluktur<sup>173</sup>. Kamu harcama hukuku kapsamında Bakanlar tekil nitelikli kamu harcama süreçlerinde görev almamaktadır. Bu sebeple bakanların, kamu zararlarından sorumlulukları bulunmamaktadır ve bakanların kamu zararından sorumlu olabilecekleri ihtimal dışında görülmektedir. Ancak bakan tarafından alınan bir karar veya gerçekleştirilen işlem veyahut bakan tarafından belirlenmiş usul ve esaslar kapsamında kamu harcamalarının yapılması ve bu harcamalar sonucunda bir zarar meydana gelmesi halinde bakanlar bu zarardan sorumlu olabilecektir<sup>174</sup>. Bakanın bu sorumluluğunun kamu harcama kurallarına aykırı bir işlem sebebiyle doğrudan doğruya kişiye yüklenebilecek bir mali sorumluluk olarak düşünülmemesi gerekir. Çünkü Bakanlar harcama yetkilisi konumunda bulunmamaktadır. Bir bakanın talimatıyla mevzuata aykırı harcama yapılması veya

---

<sup>173</sup> 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md. 503; Hikmet Tosun, A. Uğur Cebeci, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 2. Baskı, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 8, 2008, s. 34; Bülbül vd., *Kamu Zararı*, s. 28.

<sup>174</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 94, Bülbül vd., *Kamu Zararı*, s. 28.

bakanın hazırladığı bir usul ve esasa uygun olarak yapılan bir kamu harcaması sonucunda kamu zararı meydana gelmesi halinde belirli şartların var olması halinde bakanın kamu zararından sorumlu tutulması mümkündür<sup>175</sup>.

**Üst yöneticiler**, KMYKK md. 11/1 hükmü gereğince “*Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir.*” Kamu harcamaları kapsamında KMYKK md. 11/2 hükmü gereğince de üst yöneticiler, “*sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi*”nden Bakana; mahallî idarelerde de meclislerine karşı sorumludur. Bu doğrultuda üst yöneticiler kamu harcama süreçlerinde bakanlar gibi doğrudan yer almamaktadır. Üst yöneticiler harcama yetkilisi gibi harcama süreçlerinde yetki sahibi olarak görev almamakta ve sorumluluk üstlenmemektedir. Üst yöneticiler kamu harcamaları süreçlerinin işleyişi bakımından gözetleyici ve denetleyici olarak görev ve sorumluluk üstlenmektedir<sup>176</sup>. Üst yöneticiler istisnai olarak harcama yetkilisi, ihale komisyonu üyesi veya ihale onay mercii olarak görev yapabilecektir. Üst yöneticiler bu görevleri yerine getirme süreçlerinde meydana gelen bir kamu zararından sorumlu olacaklardır. Üst yöneticilerin kamu zararından sorumluluğu üst yönetici olarak görev yapmalarından değil, kamu zararının meydana gelmesi sürecinde harcama yetkilisi, ihale yetkilisi veya ihale komisyonu başkanı sıfatıyla görev yapmaları sebebiyle doğacaktır<sup>177</sup>. Üst yöneticilerin mali sorumlulukları birçok farklı düzenlemeden doğabilmektedir. Ancak üst yöneticilerin kamu zararından sorumluluğunun doğabilmesi için sorumluluk konusu zararın KMYKK ve bu kanuna dayanılarak kamu zararına ilişkin olarak çıkarılmış yönetmelikte düzenlenen kamu zararı tanımına ve kriterlerine göre gerçekleşmesi zorunludur<sup>178</sup>. Üst yönetici kamu zararının tespiti ve

---

<sup>175</sup> Bülbül vd., *Kamu Zararı*, s. 28.

<sup>176</sup> Bülbül vd., *Kamu Zararı*, s. 30; Hacı Bayram Çolak, “5018 Sayılı Kanuna Göre Bakan ve Üst Yöneticilerin Yetki ve Sorumlulukları”, <http://www.hacibayramcolak.net/makaleler/62-makale06> (erişim tarihi: 17.05.2024); Ekrem Candan, “Bakan ve Üst Yöneticilerin 5018 Sayılı Kanundaki Görev, Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Değerlendirmeler”, <https://sites.google.com/site/ekremcandan/makaleler/kamu-mali-y%C3%B6netim-sistemi/bakan-ve-%C3%BCst-y%C3%B6neticilerin-g%C3%B6rev-yetki-ve-sorumluluklar%C4%B1?authuser=0> (erişim tarihi: 17.05.2024).

<sup>177</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 95.

<sup>178</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 95.

tahsili bakımından da gerekli idari işlemleri gerçekleştirmekle görevlidir (Yönetmelik md. 7/A).

KMYKK gereğince mali sorumluluğu bulunan harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri kamu ihaleleri kapsamında “Kamu İhale Hukukunda Sorumlular” başlığı altında incelenmiştir.

## **2.2.2. Kamu İhale Hukukunda Sorumlular**

Kamu ihale süreçlerinde kamu idaresi adına faaliyet yürüten kamu görevlileri ve ihale sürecine katılan adaylar, istekliler, yükleniciler ve üçüncü kişiler yer almaktadır. Bu kişilerin ihale sürecindeki hukuka aykırı davranışları kapsamında idari<sup>179</sup>, mali ve cezai sorumlulukları doğabilmektedir.

### **2.2.2.1. Kamu Görevlileri**

Kamu ihale süreçleri ihaleyi düzenleyen idarenin kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlileri şu sıralamayla incelenebilir.

#### **2.2.2.1.1. İhale Yetkilisi (Harcama Yetkilisi)**

KİK md. 4’te ihale yetkilisi “*idarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamadan anlaşılacağı üzere kamu ihalelerinde esas yetkili ve birincil sorumluluğa sahip makam ihale yetkilisidir. Kamu idarelerinin ihale yetkililerini harcama yetkilileri oluşturmaktadır. KMYKK kapsamında harcama yetkisinin tek kişi tarafından kullanılması halinde harcama yetkilisi “*bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi*”dir (KMYKK md. 31/1). KMYKK kapsamında harcama yetkisinin kurul tarafından kullanılması halinde de “*Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin*

---

<sup>179</sup> İdari sorumluluk, disiplin sorumluluğudur. İdari sorumluluk kamu görevlilerine özgü bir sorumluluk türü olduğu için ihale sürecinde yer alan özel hukuk kişilerinin idari sorumluluğu doğmayacaktır.

*verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyon” a aittir<sup>180</sup> (KMYKK md. 31/3). Harcama yetkilisi kamu harcama sürecini mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi için harcama talimatı vererek başlatır (KMYKK md. 32/1). Bu kapsamda harcama yetkilisinin sorumluluğu KMYKK md. 32/2’de düzenlenmiş olup; bu hüküm gereğince “harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur”.*

Harcama yetkililerinin kamu zararından sorumluluğu harcama talimatları ve harcama talimatları gereğince yapılan harcamalardan doğmaktadır<sup>181</sup>. Sayıştay hesap yargısı bakımından kamu görevlilerinin harcama yetkilisi ünvanını almalarıyla birlikte mali sorumlulukları da doğmaktadır. Bu bağlamda harcama yetkililerinin mali sorumlulukları kapsamında tazmin yükümlülüğü olabilmeleri için kamu zararının meydana gelmesi, bu kamu zararının harcama yetkilisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sonucunda ortaya çıkması ve harcama yetkilisinin bu işlem veya eylemi ile kamu zararı arasında uygun illiyet bağının bulunması gerekmektedir<sup>182</sup>.

#### **2.2.2.1.2. Gerçekleştirme Görevlileri**

*“Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.” (KMYKK md. 33/2) Gerçekleştirme görevlileri, görevleri kapsamındaki iş ve işlemleri mevzuatta belirlenen usul ve esasa uygun olarak yapmaktan sorumludurlar. Gerçekleştirme görevlileri düzenlemekle veya onaylamakla görevli oldukları belgeleri usulüne uygun olarak yapmamaları sonucunda meydana gelecek kamu zararından sorumlu olacaktır. Bu doğrultuda; ihale komisyonu, şartname düzenleyenler, yaklaşık maliyeti tespit*

---

<sup>180</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 96-97.

<sup>181</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 97.

<sup>182</sup> Ümit Süleyman Üstün vd., “Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, (2011), s. 383.

etmekle görevlendirilenler, harcırah beyannamelerini onaylayanlar, maaş bordrosu düzenleyen mutemetler, muayene ve kabul komisyonları, ödeme emri belgesini hazırlayan gerçekleştirme görevlileri meydana gelecek kamu zararından sorumlu olacaklardır<sup>183</sup>. Kamu ihale süreçlerinde görev alan gerçekleştirme görevlileri şu sıralamayla incelenebilir<sup>184</sup>.

**İhale Komisyonu:** İdareler adına tüm kamu ihale sürecini yürüten ve yöneten bir komisyon yapısıdır. İhale komisyonu ihale yetkilisi tarafından oluşturulur (KİK md. 6/1). KİK md. 6/1’de ihale komisyonunun “*biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinden en az dört kişinin ve muhasebe veya malî işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden*” oluşacağı hüküm altına alınmıştır. İhale komisyonu tam sayıyla toplanır ve kararlarını oyçokluğuyla alır. Oylamada komisyon üyeleri çekimser oy kullanamaz. Karşı oy kullanan üyeler komisyon kararına gerekçelerini yazarlar ve imzalarlar. Komisyon başkanı ve üyeleri vermiş oldukları oy ve kararlardan sorumludur (KİK md. 6/4). Bu doğrultuda ihale komisyonu üyelerinin ihale komisyonunda yapılan işlem ve verilen kararlar kapsamında idari, mali ve cezai sorumlulukları doğabilecektir.

**İhale Dokümanı Hazırlayanlar:** İhale dokümanı idari şartnameler, teknik şartnameler, sözleşme tasarıları ve gerekli diğer bilgi ve belgelerden oluşmaktadır (KİK md. 27/1). İhale dokümanları ihaleyi gerçekleştirecek kamu idaresinde görev yapan kamu görevlileri tarafından hazırlanır. Bu kamu görevlileri idari ve teknik personel olabileceği gibi DMK kapsamında görev yapan memur, sözleşmeli personel, işçi gibi kamu görevlileri de olabilecektir<sup>185</sup>.

İhale dokümanının hazırlanması sürecinde görev alan diğer kişiler<sup>186</sup>;

- KİK md. 9 kapsamında yaklaşık maliyetin tespiti uygulamada genellikle ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen üç kişilik bir komisyon tarafından yapılmaktadır.

---

<sup>183</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 100.

<sup>184</sup> Nurdoğan Ünal vd., *İhale ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Kamu Görevlilerinin Cezai-İdari-Mali Sorumlulukları*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 86-95.

<sup>185</sup> Ünal vd., *İhale ve Sözleşme Yönetimi...*, s. 90-91.

<sup>186</sup> Ünal vd., *İhale ve Sözleşme Yönetimi...*, s. 91.

- KİK md. 22/2 gereğince doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda piyasa fiyat araştırması ihale yetkilisi tarafından görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından yapılmaktadır.
- DİK md. 9 gereğince yapılan tahmini bedel tespiti idare tarafından görevlendirilen kamu görevlileri tarafından yerine getirilir.

**Muayene ve Kabul Komisyonları:** KİK kapsamında yapılan mal ve hizmet alımı ihalelerinde teslim edilen mal veya hizmetin muayene ve kabul işlemleri için idare tarafından muayene ve kabul komisyonları<sup>187</sup> oluşturulur (KİSK md. 11). Bu komisyonlardaki başkan ve üyeler muayene ve kabul işlemlerini gerçekleştirir.

**Geçici veya Kesin Kabul Komisyonları:** KİK kapsamında yapılan yapım işi ihalelerinde yapım işinin muayenesi ve kabul işlemleri için idare tarafından geçici veya kesin kabul komisyonları oluşturulur. Bu komisyonlarda başkan ve üyeler muayene ve kabul işlemlerini gerçekleştirir (Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği md. 3/1).

**Yapı Denetim Görevlileri:** KİK md. 53 dayanılarak hazırlanan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde "yapı denetim görevlisi: İdare tarafından, işlerin denetimi için görevlendirilecek bir memur veya bir heyeti ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişiler" olarak tanımlanmıştır. Yapı denetim görevlileri yapım işlerinin denetimini yapmakla görevli kişilerdir.

**Kontrol Teşkilatı:** Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde "Kontrol Teşkilatı (Kontrollük): İdare tarafından, işlerin denetimi için idare içinden görevlendirilmiş bir kişi veya bir komisyonu ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişileri" olarak tanımlanmıştır.

**Hakediş Raporu Düzenleyenler:** Kamu ihale hukuku kapsamında hakediş, yüklenicinin sözleşme ve eklerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmesi karşılığında tahakkuk eden alacağıdır<sup>188</sup>. Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri

---

<sup>187</sup> Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması" başlıklı 6'ncı maddesi ve Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği "Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması" başlıklı 6'ncı maddesi gereğince.

<sup>188</sup> Zülfü Kılıç, Ahmet Yeşil, *Kamu İhale Sözlüğü*, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022, s. 166.

Yönetmeliği md. 7 gereğince ihale ve doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen hizmet alımı ve yapım işlerinde yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak taahhüdünü yerine getirmesi halinde hakediş raporları düzenlenir. Hakediş raporlarının düzenlenmesi sürecinde kamu idaresi adına hizmet alımları kapsamında kontrol elemanları ve ihale yetkilisi; yapım işleri kapsamında da yapı denetim elemanları ve ihale yetkilisi görev almaktadır (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 7).

**Ön Mali Kontrol Görevlileri:** İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar md. 10 gereğince “*Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir.*”

### **2.2.2.1.3. Muhasebe Yetkilileri**

Kamu idarelerinde muhasebe hizmetini yürüten, mali işlemlerin kaydını ve raporlamasını gerçekleştiren kamu görevlileridir. Muhasebe yetkililerinin muhasebe hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve muhasebe kayıtlarının belirlenen usule uygun olarak şeffaf ve erişebilir nitelikte tutma sorumluluğu bulunmaktadır (KMYKK md. 61/2) Muhasebe yetkilisinin kamu harcama süreçlerinin ödeme aşamasında kanuni görevleri bulunmaktadır. Bu doğrultuda KMYKK md. 61/3 gereğince; “*Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;*

- a) Yetkililerin imzasını,*
  - b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,*
  - c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,*
  - d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,*
- kontrol etmekle yükümlüdür.”*

Muhasebe yetkilileri bu kontrolleri sonucunda KMYKK md. 61/3’de sayılan konularda hata veya eksiklik tespit etmeleri halinde ödeme yapamaz. Muhasebe yetkilileri ödeme işlemini ancak tespit edilen hata ve eksikliklerin giderilmesi halinde gerçekleştirebilecektir (KMYKK md. 61/4). Bu bilgiler doğrultusunda muhasebe yetkililerinin kamu ihale sürecinde yaptıkları mevzuata aykırı işlemler sebebiyle idari, mali ve cezai sorumlulukları doğabilecektir.

### 2.2.2.2. İhale Sürecinde Yer Alan ve Sözleşmenin Tarafı Olan Sorumlular

**Adaylar:** KİK md. 4'te adaylar, “*ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri*” olarak tanımlanmıştır. Kamu ihale süreçlerinde adaylar ön yeterlik değerlendirilmesi aşamasında yer alır.

**İstekli Olabilecekler:** KİK md. 4'te istekli olabilecekler, “*ihale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişiyi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimi*” olarak tanımlanmıştır.

**İstekliler:** KİK md. 4'te istekliler, “*mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi*” olarak tanımlanmıştır. İstekliler, gerçek veya tüzel kişi olabilir. İhale süreçlerinde isteklilerin konumu büyük önem arz etmektedir. Çünkü isteklilerin vermiş olduğu teklifler ihale kararını belirleyecektir. İsteklilerin konumu ihale sürecinin hukuka uygun, rekabetçi gerçekleşmesi yanında ihale konusu mal alımı, hizmet alımı veya yapım işinin etkili, verimli ve ekonomik gerçekleşmesi bakımından da önem arz eder. İsteklilerin ihale sürecinde yapmış oldukları işlem ve eylemler kapsamında mali ve cezai sorumlulukları doğabilecektir.

**Yükleniciler:** KİK md. 4'te yüklenici, “*üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekli*” olarak tanımlanmıştır. Kamu ihale sürecinde yüklenicilerin imzalamış oldukları ihale sözleşmesi gereğince ifaya konu edimleri zamanında, sözleşme ve eklerinde belirtilen hususlara uygun olarak yerine getirmemesi halinde birtakım mali sorumlulukları ortaya çıkabilecektir. Kamu ihale süreçlerindeki işlem ve eylemlerinin suç konusunu oluşturması halinde de yüklenicilerin cezai sorumlulukları doğabilecektir.

**Üçüncü kişiler:** Kamu ihale sürecinde doğrudan yer almayan ancak dolaylı olarak kamu ihale sürecinde etkisi bulunan kişilerdir. Bu kişilerin de ihale süreci kapsamında birtakım mali veya cezai sorumlulukları doğabilecektir.

### 2.3. Kamu İhale Sürecinde Sorumluluğun Önemi

Kamu harcamalarının hukuka uygun, etkili, etkin, verimli ve ekonomik gerçekleşebilmesi adına kamu ihale sürecinde görev alan kamu görevlilerinin ve kamu

ihale sürecinde yer alan aday, istekli ve yüklenici gibi özel hukuk kişilerinin kamu ihale hukuku kurallarına uygun davranması gerekmektedir.

Kamu ihale süreçlerinin kamu yararına hizmet edecek şekilde etkili, verimli ve hukuka uygun yürütülebilmesi için kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin aynı zamanda disiplin hukukuna uygun olarak görevlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Kamu ihale süreçlerinde mevzuatın verdiği görev ve yetkilere aykırı davranışta bulunan kamu görevlilerinin idari sorumluluğu doğacak ve bu kamu görevlileri hakkında disiplin cezaları uygulanacaktır.

Anayasa md. 125'ten hareketle idare, kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerinden sorumludur. Kamu ihale sürecinde idarenin gerçekleştirdiği işlem veya eylemler sebebiyle bir zararın doğması durumunda idarenin mali sorumluluğu ortaya çıkacaktır. İdarenin mali sorumluluğu kapsamında zararın idare tarafından tazmin edilmesi, hukuk devletinin korunmasına ve idarenin güvenilirliğine hizmet etmektedir.

Kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin veya ihale süreçlerinde yer alan aday, istekli ve yüklenici gibi özel hukuk kişilerinin gerçekleştirdiği işlem veya eylemler sonucunda ortaya çıkan zararlar sebebiyle mali sorumlulukları doğabilecektir. Bu mali sorumlulukların tespit edilmesi ve tahsilinin gerçekleştirilmesi, idare hukuku açısından kamu yararının tesis edilmesi ve borçlar hukuku kapsamında zararın tazmin edilemesi yükümlülüğünün sağlanması adına önem arz etmektedir.

Öte yandan, kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin veya ihale süreçlerinde yer alan aday, istekli ve yüklenici gibi özel hukuk kişilerinin ceza hukuku kapsamında suç olarak kabul edilen eylemlerde bulunmaları sonucunda cezai sorumlulukları da doğabilecektir. Çünkü kamu ihale sürecinde yer alan kişilerin bu süreçte suç olarak kabul edilen eylemlerde bulunmaları sonucunda kamu düzeni bozulacaktır. Kamu düzeninin yeniden sağlanması adına suç niteliği taşıyan eylemlerin ceza muhakemesi süreçleri sonucunda tespit edilmesi ve bu fiil sahiplerinin cezalandırılması gerekmektedir.

Kamu ihale süreçlerinde ortaya çıkan idari, mali ve cezai sorumluluklar çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı incelenecektir.

### 3. KAMU İHALE SİSTEMİNDE SAYIŞTAY YARGISI

Sayıştay, yüksek denetim kurumu ve yargı organı olarak görev yapan bir kurumdur. Anayasa md. 160 gereğince Sayıştay, kamu maliyesi kapsamında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetim görevini ve hesap yargılaması görevini yürütmektedir. Sayıştay, tarihi, idari yapısı ve görevleri bakımından incelenebilir.

Türk tarihinde Sayıştay faaliyetleri kapsamında kamu denetimi Osmanlı Devleti öncesi Türk devletlerine dayanmaktadır. Osmanlı Devleti öncesi Türk devletlerinin teşkilatlarında Sayıştay görevlerini yerine getiren kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar devletin mali konularında inceleme ve denetleme görevini yürütmekteydi<sup>189</sup>. Osmanlı devlet teşkilatında ise Tanzimat Dönemine kadar Sayıştay görevlerini yerine getiren ancak tam anlamıyla Sayıştay olarak nitelendirilemeyen kurumlar görev yapmıştır<sup>190</sup>. Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte devlet teşkilat yapısında değişimler olmuş ve Tanzimat döneminde 1862 yılında Divan-ı Muhasebat kurulana kadar, Sayıştay görevini kısmen veya tamamen birtakım meclisler yürütmeye çalışmıştır<sup>191</sup>.

Divan-ı Muhasebat "Mahkeme-i Kübrâ-yı Tetkik" unvanıyla 29 Mayıs 1862 tarihinde kurulmuştur<sup>192</sup>. Divan-ı Muhasebat 1876 yılında ilan edilen Kanuni Esasi'de yer alarak anayasal organ niteliği kazanmıştır<sup>193</sup>. İkinci Meşrutiyet döneminde Divan-ı Muhasebat görevine devam etmiş ve Divan-ı Muhasebat'ın teşkilat yapısında ve görevlerinde gelişmeler olmuştur. Birinci Dünya Savaşından sonra İstanbul Hükümeti'nin sona ermesiyle birlikte Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) da sona ermiştir<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> Ahmed Akgündüz, *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 135. Kuruluş Yılı Dönümü Yayınları, 1997, s. 10-12.

<sup>190</sup> H. Hüseyin Gürhan, "Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, (1997), s. 37.

<sup>191</sup> Akgündüz, *Sayıştay Tarihi*, s. 35-67; Gürhan, *Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi*, s. 38-39.

<sup>192</sup> Akgündüz, *Sayıştay Tarihi*, s. 71.

<sup>193</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay*, Sayıştay Yayınları, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1973, s. 15.

<sup>194</sup> A. Şeref Gözübüyük, "Sayıştay ve Yargı Görevi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 21, Sayı 04, (1966), s. 158-159.

1920-1923 döneminde Sayıştay görevleri ilk olarak Maliye Bakanlığına bağlı bir kalem ve Meclis içinden seçilen bir komisyon tarafından yürütülmüştür<sup>195</sup>. 29 Nisan 1923 tarihinde yeni Hükümet tarafından eski mevzuata tabi bir Sayıştay kurulmuştur<sup>196</sup>. Cumhuriyet döneminde Sayıştay, 24 Kasım 1923 tarihinde 374 sayılı Divân-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun ile yeniden kurulmuştur<sup>197</sup>. 1 Haziran 1934 tarihinde yürürlüğe giren 2514 sayılı Divân-ı Muhasebat Kanunu ile bu tarihe kadar uygulanan dağınık Sayıştay mevzuatı yürürlükten kaldırılmış ve Sayıştay'ın kuruluş, işleyiş ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. 2514 sayılı Kanun ile Sayıştay'a “devletin bütün gelir, gider ve mallarını denetlemek” ve “Devletin mallarını idare edenlerin hesaplarını incelemek ve yargılamak” olmak üzere iki esas görev verilmiştir<sup>198</sup>; Sayıştay 1961 Anayasası'nın 127 ve 128'inci maddelerinde düzenlenmiştir; 21 Şubat 1967 tarihinde 832 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmış ve Sayıştay yeni bir işleyiş ve yapıya kavuşmuştur<sup>199</sup>.

1982 Anayasası hazırlık sürecinde Sayıştay'ın yürütme bölümünde düzenlenip düzenlenmeyeceği, yüksek mahkeme olup olmadığı gibi anayasal ve yargısal kimliği üzerindeki konularda tartışmalar olmuştur<sup>200</sup>. Anayasa hazırlık sürecinin tamamlanması ardından kabul edilerek yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nda Sayıştay Yargı başlığı altında 160'ıncı maddesinde düzenlemiştir. Ancak yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiştir.

### 3.1. Genel Niteliğiyle Sayıştay

Sayıştay yüksek denetim ve yargı organı olarak kamu mali yönetiminde TBMM adına denetim görevini ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini yerine getirmektedir. Genel niteliğiyle Sayıştay, idari yapısı ve görevleri bakımından incelenebilir.

---

<sup>195</sup> Akgündüz, *Sayıştay Tarihi*, s. 141; Gözübüyük, *Sayıştay ve Yargı Görevi*, 159.

<sup>196</sup> Akgündüz, *Sayıştay Tarihi*, s. 142.

<sup>197</sup> Akgündüz, *Sayıştay Tarihi*, s. 143; A. Şeref Gözübüyük, “Sayıştay”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, (1962), s. 304.

<sup>198</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay*, s. 26-27.

<sup>199</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay*, s. 28.

<sup>200</sup> Akgündüz, *Sayıştay Tarihi*, s. 151.

### 3.1.1. Sayıştay'ın İdari Yapısı

Sayıştay idari yapısı, Başkanlık başta olmak üzere yargı organları, karar organları ve diğer organlar olarak incelenebilir.

#### 3.1.1.1. Başkanlık

Sayıştay'ın Başkanlık makamı Sayıştay Kanunu md. 20'de düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince Sayıştay'ın Başkanlık makamı, Sayıştay başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşmaktadır.

#### 3.1.1.2. Yargı Organları

Sayıştay'ın yargı organları Sayıştay daireleri ve Temyiz Kuruludur.

**Sayıştay Daireleri**, bir başkan ve altı üyeden oluşan hesap mahkemeleridir. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanmakta ve oy çoğunluğuyla karar vermektedir (Sayıştay Kanunu md. 23/1). Sayıştay Kanunu md. 23/2 gereğince Sayıştay dairelerinin görevleri şunlardır;

*“a) Hesap mahkemesi olarak sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlar.*

*b) Denetim raporları hakkında görüş bildirir.*

*c) Sayıştay Başkanı tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında görüş bildirir veya karar verir.”*

Sayıştay dairelerinde denetim raporlarının görüşülmesi ve yargılamaya esas raporların görüşülmesi sürecine ilişkin usul ve esaslar Sayıştay Kanunu md. 23'de düzenlenmiştir.

**Sayıştay Temyiz Kurulu**, Sayıştay daireleri tarafından verilen kararların temyiz edildiği, diğer bir ifadeyle Sayıştay daire kararları hakkında son hükmü veren merciidir (Sayıştay Kanunu md. 26/3). Sayıştay Temyiz Kurulu başkan ve üyelerinin seçimine ilişkin usul ve esaslar Sayıştay Kanunu md. 26/1'de; Temyiz Kurulunun toplanması ve hüküm tesis etmesine ilişkin usul ve esaslar Sayıştay Kanunu 26/2'de düzenlenmiştir.

### 3.1.1.3. Karar Organları

Sayıştay'ın karar organları Genel Kurul ve Daireler Kurulundan oluşmaktadır.

**Genel Kurul**, genel uygunluk bildirimlerinin görüşülmesi ve içtihadın birleştirilmesi kararı alınması başta olmak üzere Sayıştay Kanunu md. 25/2'de sayılan görevleri yerine getirmektedir (Sayıştay Kanunu md. 25).

**Daireler Kurulu**, “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler” ve “Sayıştay Başkanı tarafından incelenmesi istenen konular” hakkında görüş bildirme görevi ile Sayıştay Kanununun kendisine verdiği diğer görevleri yerine getirir (Sayıştay Kanunu md. 27/3).

### 3.1.1.4. Diğer Organlar

Sayıştay'ın Başkanlık, yargı organları ve karar organları dışında birçok organı bulunmaktadır. Bu kapsamda;

**Rapor Değerlendirme Kurulu**, “Sayıştay raporları ile Sayıştay Başkanı tarafından incelenmesi istenen konular hakkında” görüş bildiren bir kuruldur (Sayıştay Kanunu md. 28/4).

**Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu**, Sayıştay Kanunu md. 31/2'de sayılan denetim, planlama, programlama, koordinasyon sağlama, görüş bildirme görevlerini yerine getirmekle görevli kuruldur.

**Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu**, Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler dışındaki Sayıştay meslek mensuplarının yükseltme işleri ile disiplin soruşturmaları ve ceza kovuşturmalarını yürütmekle görevli bir Sayıştay organıdır. Kurulun toplantı yeter sayısı, üye tam sayısıdır ve Kurul, oy çokluğu ile karar almaktadır (Sayıştay Kanunu md. 30).

**Yüksek Disiplin Kurulu**, Sayıştay Başkanı, daire başkanı ve üyeler hakkındaki başlatılan disiplin soruşturmalarını incelemek ve karar almakla görevli organdır (Sayıştay Kanunu md. 29).

**Denetim ve Denetim Destek Grup Başkanlıkları**, Sayıştay Başkanının onayıyla kurulan, bir grup başkanı ve yeterli sayıda denetçiden oluşan, Sayıştay

Kanunu ve diğerk kanunlar tarafından Sayıştay'a verilen görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Sayıştay Başkanlığı tarafından verilen görevleri yapan bir organdır (Sayıştay Kanunu md. 32). Denetçiler, Sayıştay Kanunu md. 32/4 kapsamında denetim ve inceleme görevlerini yerine getirir.

**Başsavcılık;** Sayıştay'ın Başsavcılık organı, Başsavcı ve savcılardan oluşan bir Sayıştay kurumudur (Sayıştay Kanunu md. 33/1). Sayıştay Kanunu md. 33/2'de Sayıştay Başsavcısının görevleri; Sayıştay Kanunu md. 33/3'de ise Sayıştay savcılarının görevleri sayılmaktadır.

### 3.1.2. Sayıştay'ın Görevleri

Türkiye Cumhuriyeti'nde Sayıştay, TBMM adına denetim yapma ve yargı yetkisine sahip anayasal yüksek denetim kurumudur. Bu tanımdan hareketle Sayıştay iki temel görevi bulunan bir yüksek denetim ve yargı kurumudur. Bu görevleri<sup>201</sup>;

- TBMM'ye ait bütçe hakkının takipçisi olarak TBMM adına bütçesel denetim yapmak “Bu göreviyle Sayıştay yüksek denetim kurumudur” ve
- İlgili kanunlarla bütçe kullanma yetkisi bulunan kişiler hakkında yargılamaları yürütmek ve kesin hükme bağlamaktır. “Bu göreviyle de Sayıştay yargı organıdır”.

#### 3.1.2.1. Denetim Görevi

Sayıştay denetim görevini TBMM adına yerine getirir. TBMM bütçe veya kendi yetkisinde olan herhangi bir konunun incelemesi veya denetlenmesi için Sayıştay'a görev vermektedir. Sayıştay denetiminde yetki, TBMM'nin verdiği yetki ile sınırlıdır. Bu doğrultuda TBMM'nin Bütçe Kanunu ile yürütme organına verdiği yetkiler kapsamında yapılan bütçe ve diğerk konulardaki faaliyetler TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmektedir<sup>202</sup>.

Sayıştay'ın denetim görevini incelemeden önce denetim kavramının ortaya konulmasında fayda bulunmaktadır. Mutluer, Öner ve Coşkun denetimi “*Ekonomik*

---

<sup>201</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 99.

<sup>202</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 99.

*faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların engellenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreç”* olarak tanımlamaktadır<sup>203</sup>. Denetim, denetleyenin konumu açısından; iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim olarak türlere ayrılırken, amacı ve konusu açısından da düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak türlere ayrılmaktadır. Sayıştay kapsamında denetim kavramı ise kamusal bir denetimdir<sup>204</sup>.

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), Dünya çapında kamu denetimini iyileştirme, geliştirme ve üyesi olan ülkelerde yüksek denetim kurumlarının kapasitelerini, etkilerini ve performansını artırma ve bu amaç doğrultusunda kamu denetimi konusunda uluslararası denetim standartları geliştirme amaçlarını taşıyan ve üye ülkeler arasında yüksek denetim konusunda fikir, bilgi ve tecrübelerin paylaşımını sağlamayı amaçlayan uluslararası bir teşkilattir<sup>205</sup>. INTOSAI ilk denetim standartlarının Haziran 1992’de yayınlamıştır. Bu denetim standartları, INTOSAI’ye üye ülkeler arasında denetim teknik ve yöntemleri ile raporlama konularında birliktelik sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. INTOSAI denetim standartları 2001 yılında yeniden yapılandırılmış; 2004 yılında ise tüm denetim standart ve rehberlerinin yeni sınıflandırma içeren versiyonu kabul edilmiştir. INTOSAI denetim standartları doğrultusunda Sayıştay denetimleri; mali denetim, performans denetimi ve uygunluk denetimi şeklinde sınıflandırılmıştır<sup>206</sup>.

Sayıştay Kanununda denetim kavramının tanımı ve kapsamı Sayıştay Kanunu md. 2 ve 36’da düzenlenmiştir. Bu iki madde kapsamında Sayıştay denetiminin

---

<sup>203</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 105.

<sup>204</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 106.

<sup>205</sup> <https://www.intosai.org/about-us.html> (erişim tarihi: 06.06.2024); INTOSAI Professional Standards Committee, *The Purpose and Authority of INTOSAI’s Professional Standards*, 2011, s. 1, [https://www.psc-intosai.org/wp-content/uploads/2022/05/Purpose-and-authority-of-INTOSAI\\_s-international-standards.pdf](https://www.psc-intosai.org/wp-content/uploads/2022/05/Purpose-and-authority-of-INTOSAI_s-international-standards.pdf) (erişim tarihi: 06.06.2024).

<sup>206</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 108-110.

düzenlilik ve performans denetiminden oluştuğu belirtilmiş ve Sayıştay Kanunu md. 2’de ise düzenlilik denetiminin; mali denetim ve uygunluk denetimini ifade ettiği hüküm altına alınmıştır.

Dış denetim, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin verdiği kararların, gerçekleştirdiği işlem ve mali faaliyetlerin düzenlilik ve performans denetiminin yapılması ve elde edilen denetim sonuçlarının raporlanarak TBMM’ye sunulmasıdır (KMYKK md. 68/1).

Dış denetim, KMYKK ve Sayıştay Kanunu’nda düzenlenmiştir. Dış denetim düzenlilik denetimi ve performans denetiminden oluşur.

**Düzenlilik denetimi**, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin gerçekleştirdiği mali işlemlerin hukuka uygunluğunun tespiti ile kamu idarelerinin mali işlemleri ile mali yönetim ve kontrol sisteminin değerlendirilmesi suretiyle mali rapor ve tablolarının doğruluğu ve güvenilirliğinin tespit edilmesidir (Sayıştay Kanunu md. 2/1 (c) ve (ç)). Düzenlilik denetimi, uygunluk denetimi ve mali denetimden oluşur (Sayıştay Kanunu md. 2/1 (b)).

- **Uygunluk denetimi**, Sayıştay’ın kamu idarelerinin mali işlemlerinin hukuka uygunluğunu tespit etmek adına gerçekleştirdiği denetimdir. Sayıştay uygunluk denetimini gerçekleştirirken, idarenin mali işlemlerinin kanuni düzenlemelere, idari düzenlemelere, bütçe kanunu ve politikalarına, bağlı oldukları sözleşmelere ne ölçüde uygun olduğunu tespit eder<sup>207</sup>.
- **Mali denetim**, kamu idaresinin mali durumunu, kaynak kullanımını ortaya koyan mali rapor ve tablolarının, bu rapor ve tablolara dayanak oluşturan ve gerekli her türlü belgenin değerlendirilmesi sonucu, bu rapor ve tabloların doğruluğu ve güvenilirliğinin tespiti ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesidir (Sayıştay Kanunu md. 36/2).

Sayıştay, yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumu olarak tekil mali işlemlerin hukuka uygunluğunu incelemekte, hukuka aykırılık taşıyan mali işlemleri tespit etmekte ve bu konularda yargı yetkisine sahip olarak kesin hüküm tesis etmektedir. Uygunluk denetimi Sayıştay’ın kuruluşundan itibaren sahip olduğu bir görevdir. Sayıştay Kanunu’nda uygunluk denetimi; hukuka aykırı mali işlem ve

---

<sup>207</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 112.

uygulamaların tespiti yanına bu hukuka aykırı mali işlem ve uygulamaların sebebiyet verdiği kamu zararının tespitini ve bu mali işlem ve uygulamaları gerçekleştiren kamu görevlilerinin kasıt, kusur ve ihmalinin tespit edilmesini de içermektedir<sup>208</sup>. Bu doğrultuda kamu zararı düzenlilik denetimi sonucunda tespit edilmektedir.

**Performans denetimi;** kamu idaresinin kamu kaynaklarını verimli, etkili ve ekonomik olarak kullanıp kullanmadığının tespiti ve idare tarafından belirlenen hedef ve göstergeler dikkate alınarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi, performansının değerlendirilmesidir (KMYKK md. 68/2). Sayıştay Kanunu md. 7 gereğince, *“Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.”* Bu hüküm kapsamında performans denetimi sonucunda kamu zararlarına hükmedilemeyecektir. Bu bağlamda kamu mali yönetiminde kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik kullanılması kamu görevlilerinin inisiyatifindedir. Nitekim kamu harcama sürecinde -konumuz özelinde ihale süreçlerinde- verimsiz, etkili olmayan ve ekonomik nitelik taşımayan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri gerçekleştirilebilir. Verimsiz, etkili olmayan ve ekonomik nitelik taşımayan harcamalar sonucunda bir zararın ortaya çıkacağı ve bu zararın kamunun zararı olacağı açıktır. Günümüz bilim ve teknolojisinde kamu mali yönetimine ilişkin makul performans kriterleri tespit edilebilir. Bu performans kriterlerinin tespitinin zor olacağı kabul edilse de kamu yararı adına uluslararası standartlara göre makul düzeyde performans kriterleri tespit edilmesi ve bu performans kriterleri doğrultusunda kamu zararının tespitinin yapılması gerekli ve önemlidir.

Düzenlilik denetimi ve performans denetiminden oluşan dış denetim, Sayıştay denetçileri tarafından gerçekleştirilir. Dış denetim sürecinde iç denetçiler tarafından düzenlenen raporlar dahil olmak üzere denetime ilişkin her türlü bilgi ve belge talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerine sunulur (Sayıştay Kanunu md. 9/5; KMYKK md. 68/3).

Gerçekleştirilen denetim sonucunda oluşturulan denetim raporları idareler kapsamında toplanır ve bu raporlar kamu idaresine verilir. Kamu idaresinin üst yöneticisi bu denetim raporlarına cevap verir. Sayıştay, denetim raporları ve bu

---

<sup>208</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 121.

raporlara verilen cevaplar kapsamında dış denetim genel değerlendirme raporunu düzenler ve TBMM'ye sunar (KMYKK md. 68/4).

### 3.1.2.2. Yargısal Görevleri

Sayıştay, kamu mali yönetiminde mali işlemleri gerçekleştiren kamu görevlilerinin hesap ve işlemleri hakkında hesap yargılamalarını yürütmek ve kesin hükme bağlamak suretiyle hesap yargısı olarak görev yapmaktadır. Sayıştay'ın yargısal görevi "Sayıştay Yargısı" başlığı altında ayrıntılı incelenmiştir.

### 3.2. Sayıştay Yargısı

Anayasa md. 160 gereğince Sayıştay yargısı, "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" görevini yerine getirir. Bu hüküm kapsamında Sayıştay yargısının konusunu hesap ve işlemler; muhatabını ise sorumlular oluşturmaktadır.

Sayıştay yargısında yargılama faaliyeti Sayıştay'ın belirli kamu görevlileri ve kurulları tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay yargısında görev yapan süljeler; Sayıştay denetçileri, Sayıştay savcıları, raporörler, Sayıştay daireleri ve Temyiz Kuruludur<sup>209</sup>.

- **Sayıştay Denetçisi:** "Uzman denetçi, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcısını" ifade etmektedir (Sayıştay Kanunu md. 2/1 (m)). Sayıştay'ın hesap yargılaması süreci denetçilerin gerçekleştirdiği uygunluk denetimi ile başlamaktadır. Sayıştay denetçileri kural olarak denetim grup başkanlıklarına bağılı olarak bir denetim ekibinde görev yürütmektedir<sup>210</sup>.
- **Sayıştay Savcısı:** Sayıştay Başsavcılığı'na bağılı başsavcı veya savcı olarak görevlerini yapmaktadırlar (Sayıştay Kanunu md. 33). Sayıştay savcıları, hesap yargılaması süreçlerinde yargılama sürecinin ilerlemesi adına Sayıştay Kanunu ve Sayıştay Başsavcılığı Çalışma Yönetmeliğinde düzenlenmiş görevleri yerine getirmektedir.

<sup>209</sup> Mehmet Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, 1. Baskı, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları, 2018, s. 56.

<sup>210</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 56.

- **Raportör:** Sayıştay yargısının sjelerinden biri olan daire raportörleri, hesap yargılaması süreçlerinde dairelerin vermiş olduğu karar, görüş, tutanak ve ilamları yazma görevi başta olmak üzere kendilerine verilen raporlama ve kayıt görevlerini yerine getirmektedir (SDUE md. 7/1). Raportörlerin görevleri Sayıştay Dairelerinin alışma Usul ve Esasları (SDUE) md. 7’de düzenlenmiştir.
- **Daireler:** Sayıştay hesap yargılamaları Sayıştay dairelerinde gerçekleşmektedir (Sayıştay Kanunu md. 23/2). Sayıştay Kanunu md. 23’te Sayıştay dairelerinin görevleri sayılmıştır.
- **Temyiz Kurulu:** Sayıştay dairelerinin hesap yargılamaları sonucunda vermiş oldukları ilamların temyiz incelemesini yapan Temyiz Kurulu, hesap yargısının son hüküm merciidir (Sayıştay Kanunu md. 26/3). Temyiz Kurulu, Sayıştay Kanunu md. 26’da düzenlenmiştir.

Sayıştay yargılaması, Kanunlarda belirlenmiş sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargılama yoluyla kesin hükme bağlanması ve buna ilişkin kanun yollarıdır (Sayıştay Kanunu md. 2/1 (e)). Bu tanım kapsamında Sayıştay yargısı/hesap yargısı; hesap ve işlemler, sorumlular ve sorumluluklar olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır<sup>211</sup>.

### 3.2.1.Sayıştay Yargısının Kapsamı

Sayıştay yargısının görev kapsamının belirlenebilmesi için Sayıştay yargısının düzenlendiği yasal düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Sayıştay’ın yargısal görevlerinin düzenlendiği Anayasa md. 160, KMYKK md. 68/5 ve Sayıştay Kanunu md. 5 incelendiğinde Sayıştay yargısının kapsamının genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden oluştuğu görülmektedir<sup>212</sup>. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise; merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşmaktadır (KMYKK md. 2).

---

<sup>211</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 46.

<sup>212</sup> Mustafa Taytak, *Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği (Sayıştay Yargılaması)*, 1. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2013, s. 49-50.

### 3.2.2. Sayıştay Yargısının Konusu

Sayıştay yargı faaliyeti, hesap ve işlemlerin hukuka uygunluğunun ve sorumluların kusur ağırlığı yönünden sorumluluklarının tespitini kapsamaktadır<sup>213</sup>.

Muhasebei Umumiye Kanununda hesap yargısının konusu sayman idare hesabı esasına göre belirlenmiştir. Bu esas doğrultusunda saymanlar, bir mali yıl içindeki hesap ve işlemlerin tamamından önceden sorumlu (bidayeten zimmetdar) kabul edilmiş ve hesap yargısının konusunu kişi merkezli olarak sayman idare hesapları oluşturmuştur. Bu Kanun kapsamında saymanların hesap ve işlemlerinin yargılanması, ilgili hesabın tamamının yargılanması manasına gelmektedir<sup>214</sup>.

KMYKK yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu mali yönetiminde saymanın yerini muhasebe yetkilisi almıştır. Muhasebe yetkilisi KMYKK'de sayılan belirli durumlarda sorumlu tutulmuş, ancak kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin tamamından önceden sorumlu tutulmamıştır. Bu doğrultuda KMYKK ile Türk kamu mali yönetiminde sayman hesabı ve önceden sorumluluk esastan vazgeçilerek kamu idaresi hesabı ve kusura dayanan sorumluluk esasını anlayışı kabul edilmiştir. Yeni sistemde kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin tamamından bir kişinin sorumlu tutulması yerine mali işlem süreçlerinde yer alan tüm kamu görevlilerinin kusurları oranında sorumlu olacağı kabul edilmiştir<sup>215</sup>.

Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay dairelerine hesap yargısının konusunu oluşturan hesabın tüm hesap ve işlemlerini inceleme ve yargılama yetkisi verilmiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ise yargılama yetkisi, yargılamaya esas raporun konusunu oluşturan ve kamu zararına yol açan hesap ve işlemler ile sınırlandırılmıştır<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Recai Akyel, Hasan Baş, "Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu", *Maliye Dergisi*, Sayı 158, (Ocak-Haziran 2010), s. 380.

<sup>214</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 46-47; Bülent Geçgel, "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 93, (Nisan-Haziran 2014), s. 34.

<sup>215</sup> Geçgel, *Sayıştayın Yargı Yetkisi*, s. 34-35; Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 47.

<sup>216</sup> Geçgel, *Sayıştayın Yargı Yetkisi*, s. 35.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle geniş anlamda Sayıştay yargısının konusunu “hesap ve işlemler”, dar anlamda ise “kamu zararı” oluşturmaktadır<sup>217</sup>. Sonuç olarak KMYKK ve Sayıştay Kanunu kapsamında hesap yargısının konusu, kamu idaresi hesabı esasına göre belirlenmiş; kamu zararına sebebiyet veren hesap ve işlemler hesap yargısının konusunu oluşturmuştur.

### 3.2.3. Sayıştay Yargısına Tabi Kişiler

Sayıştay yargısına tabi kişileri "sorumlular" yani KMYKK md. 71'de yer alan kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlileri oluşturmaktadır. Sayıştay'ın “sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlama” görev tanımı kapsamında Sayıştay yargısına tabi kişileri sorumlular oluşturmaktadır (Sayıştay Kanunu md. 5). Sayıştay yargısına tabi sorumluların kimler olacağı “Bu Kanunun sorumlular ve sorumluluk halleri uygulamasında; 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay denetimi ile ilgili diğer kanunlarda belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınır.” hükmünden hareketle KMYKK'den öğrenilecektir (Sayıştay Kanunu md. 7/1).

Muhasebei Umumiye Kanununda sorumlular; ita amirleri, tahakkuk memurları, saymanlar ve diğerleri olarak belirlenmişken, KMYKK'de ise sorumlular; bakan, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilisi ve diğer kamu görevlileri olarak sınıflandırılmıştır. KMYKK'de sayılan sorumlulardan; harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilisi hesap yargısına tabidir. Ancak gerekli şartların varlığı halinde ise üst yönetici hesap yargısına tabi olacaktır<sup>218</sup>.

Sayıştay Kanunu md. 7/2 hükmünde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar” sorumlu olarak belirlenmiş ve Sayıştay'a yargılama göreviyle sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi verilmiştir.

---

<sup>217</sup> Erdal Kuluçlu, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Işığında Sayıştay Yargısı”, *Dış Denetim Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2010), s. 58'den aktaran Taytak, *Kamu Giderlerinde...*, s. 51.

<sup>218</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 48.

### 3.2.4. Sayıştay Yargısının Özellikleri

Sayıştay yargısı, dosya üzerinden yürütölen bir yargılama usulüne sahiptir. Hesap yargısında mali işlemlerin ve hesapların hukuka uygunluğunun tespiti kapsamında mali işlemlerin ve hesapların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilip, gerçekleştirilmediğı ve mevzuata uygun nitelik taşıyıp taşımadığı tespit edilir. Mali işlem veya hesapların mevzuata aykırı bir işlem niteliğı taşıması ve bu aykırılık sebebiyle kamu zararına sebebiyet verilmesi halinde Sayıştay yargısı vereceğı hükümle bu durumu tespit eder ve yaptırımını belirler. Sayıştay yargısının tarafını/muhatabını ise mevzuata aykırı hesap ve işlemleri gerçekleştiren kamu görevlisi/görevlileri oluşturmaktadır<sup>219</sup>.

### 3.2.5. Sayıştay Yargısında Yargılama Usulü

Sayıştay yargısına özgü bir yargılama usulü kanunu bulunmamaktadır. Sayıştay yargısının yargılama usulü Sayıştay Kanunu'nun bir kısım maddelerinde genel nitelikte düzenlenmiş ve Sayıştay Kanunu'nda hesap yargılamasına ilişkin Sayıştay Kanunu'nda bulunmayan hususlar kapsamında da Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na (HMK) gidileceğine ilişkin atıf yapılmıştır (Sayıştay Kanunu md. 61).

Sayıştay yargısının adli ve idari yargı başta olmak üzere diğeri yargı kollarından ayıran özellikleri dikkate alındığında Sayıştay yargısına özgü bir yargılama usul kanununun düzenlenmesi gerekmektedir<sup>220</sup>.

Sayıştay yargısının yargılama usulü çalışmanın ikinci bölümünde "Sorumlulukların Yargısal Tespitinde Sayıştay" başlığı altında incelenmiştir.

## 3.3. Sayıştay Yargısının Kamu İhale Süreçlerindeki Konumu

Sayıştay dış denetim ve hesap yargısı organı olarak kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin mali, hukuki denetiminde önemli görevler üstlenmektedir. Kamu ihale sürecinin başlangıcından yani ihale konusu mal alımı, hizmet alımı veya yapım işinin bir ihtiyaç olarak tespiti sürecinden başlamak üzere

---

<sup>219</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 49.

<sup>220</sup> Geçgel, *Sayıştayın Yargı Yetkisi*, s. 36.

ihale sürecinin her aşamasındaki mali işlem ve eylemlerin kamu zararına sebebiyet vermesi ve Sayıştay denetimleri sonucunda bu kamu zararının yargılamaya esas rapora konu olması durumunda Sayıştay, hesap yargısı olarak bu mali işlem veya eylemlerin yargısal denetimini gerçekleştirir. Sayıştay yargısı, gerçekleştirdiği hesap yargılaması ile sorumluların kamu zararından kaynaklanan mali sorumluluklarını tespit etmekte ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktadır.



## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU İHALE SİSTEMİNDEKİ İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUKLARIN İDARİ VE YARGISAL TESPİTİNDE SAYIŞTAY'IN YERİ

#### 1. KAMU İHALELERİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUMLULUKLAR

Kamu ihalelerinde ihale sürecini yürüten idarenin, ihale sürecinde görev alan kamu görevlilerinin, ihale sürecine katılan aday, istekli ve diğer üçüncü kişilerin, ihale sözleşmesi imzalanan yüklenicinin ve kamu ihale sürecine etki eden kişilerin sorumlulukları doğabilmektedir. Kamu ihale süreçlerinde sorumluluklar idari, mali ve cezai sorumluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu ihalelerinde ortaya çıkan sorumluluklar, bu sorumluluk türleri kapsamında üç alt başlık altında incelenebilir.

##### 1.1. Kamu İhalelerinde İdari Sorumluluk

İdari sorumluluk, kamu idarelerinde görev yapan kamu görevlilerinin idareye karşı sorumluluklarıdır. Kamu görevlilerinin idari sorumluluğu, kamu görevlisinin idareye karşı disiplin hukuku kapsamında ortaya çıkan sorumluluğudur.

Kamu görevlilerinin görev yaptıkları idare ile arasında hizmet ilişkisi bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin kamu idarelerinin insan unsuru olarak kamu hizmetlerinin sunumunda görev alması sebebiyle idari sorumluluk kamu görevlisinin sahip olduğu statü ve çalışma düzeninden meydana gelmektedir<sup>221</sup>. Bu hizmet ilişkisi kapsamında kamu görevlilerinin sahip olduğu statüye bağlı olarak idareye karşı ödev ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin statülerinin gerektirdiği ödev ve yükümlülüklerle aykırı davranması durumunda disiplin suçu ortaya çıkacak ve kamu

---

<sup>221</sup> Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 861.

görevlilerinin disiplin hukuku kapsamında idari sorumluluğu doğacaktır<sup>222</sup>. Kamu ihalelerinde görev alan kamu görevlileri de idare adına ihale işlemlerini yapmaktadır. Bu doğrultuda ihale işlemlerini yapan kamu görevlilerinin bağlı oldukları idareye karşı olan ödev ve yükümlülüklerine aykırı davranışları halinde haklarında disiplin cezası uygulanacaktır.

### 1.1.1. Genel Niteliği ile Disiplin Sorumluluğu

Disiplin, sözcük anlamıyla “bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyması durumu” olarak tanımlanmaktadır<sup>223</sup>. Toplumsal düzeni sağlama ve kamu hizmetlerini gerçekleştirme yükümlülüğü bulunan devletin/idarenin kamusal görevlerini daha iyi bir şekilde yerine getirebilmesi adına hukuki nitelikte bir disiplin kudretine ihtiyacı bulunmaktadır<sup>224</sup>. İdare hukuku açısından disiplin kuralları, kurum düzeninin sağlanmasını ve korunmasını amaçlayan kurallardır<sup>225</sup>.

Kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilebilmesi, memurların buldukları statüyü düzenleyen kurallara uygun olarak görevlerini yerine getirmesine bağlıdır<sup>226</sup>. Memurların bu yükümlülüğü, Anayasa md. 129/1’de “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.” hükmüyle düzenlenmiştir. Memurların bu yükümlülüklerine aykırı davranışları, kamu idaresi düzeninin korunması adına disiplin hukuku uygulamalarını beraberinde getirecektir. Nitekim “genel toplum düzeni ceza hukuku kuralları ile korunurken, kamu idaresi düzeni ise disiplin hukuku kurallarıyla korunmaktadır”<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> Ramazan Yıldırım, “Disiplin Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunma Yöntemleri”, *Polis Dergisi*, Yıl 9, Sayı 36, (2003), s. 204’ten aktaran: Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 254.

<sup>223</sup> Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 14.04.2024).

<sup>224</sup> Yılmaz Günel, “Disiplin Cezaları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 13, Sayı 02, (1958), s. 193-194.

<sup>225</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 507.

<sup>226</sup> Zehreddin Aslan, Halil Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 34.

<sup>227</sup> İbrahim Pınar, Öner Çalışkan, *Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları & Disiplin Soruşturması*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020, s. 23.

**Disiplin suçu**, “*kamu hizmeti düzenini bozan eylemlerdir*”<sup>228</sup>. Disiplin suçları, sadece kamu görevlileri tarafından işlenebilen “*özü suç*”lardır. Bu bağlamda disiplin suçu olarak düzenlenmiş bir eylemin kamu görevlisi olmayan bir kişi tarafından gerçekleştirilmesi halinde bu kişi hakkında disiplin soruşturması başlatılamayacak ve disiplin cezası uygulanamayacaktır<sup>229</sup>.

**Disiplin cezası**, disiplin suçlarına uygulanan idari yaptırımlardır. Gözübüyük ve Tan’a göre disiplin cezası, “*bir kurumda çalışan memurların, kurumun düzenini bozucu davranışlarına karşı uygulanan yaptırımlar*”dır<sup>230</sup>.

Disiplin cezaları, bir idari yaptırım türü olarak idare tarafından yapılan bir idari işlemdir. İdari işlemlerin temel amacı kamu yararını sağlamaktır. Bu bağlamda disiplin cezalarının amacı kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesini sağlayarak kamu yararının devamlılığını gerçekleştirmektir<sup>231</sup>. İdare disiplin cezası uygulamalarıyla idari düzeni bozucu eylemleri cezalandırarak idarenin düzenini yeniden tesis etmekte ve korumaktadır. Disiplin cezası ile korunan hukuki değer, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesiyle elde edilen toplumsal değer ve menfaattir<sup>232</sup>.

Disiplin cezaları, idare işlevine sahip kamu kurumları tarafından verilir<sup>233</sup>. Bu sebeple disiplin cezaları idare tarafından yapılan bir idari işlemdir. Kamu ihale işlemleri sebebiyle verilecek disiplin cezaları, işlemi yapan memurun bağlı olduğu idare tarafından verilecektir (DMK md. 126).

Disiplin suç ve cezalarının dayanağı Anayasa ve kanunlarda yer almaktadır. Disiplin hukuku idare hukukunun bir alt hukuk dalıdır. Disiplin hukuku, ceza hukukunda olduğu gibi idarenin kamu gücünü kullanarak cezalandırma görev ve yetkisini düzenlemektedir. Bu görev ve yetki kapsamında disiplin hukukunun kamu görevlilerine uygulayacağı disiplin cezası adı verilen idari yaptırımlarla ilgili kamu

---

<sup>228</sup> Turhan Tufan Yüce, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu açıdan Tahlili”, *Danıştay Dergisi*, Yıl 24, Sayı 88, (1994), s. 5.

<sup>229</sup> Onur Karahanoğulları, “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, (Temmuz 1999), s. 58.

<sup>230</sup> Gözübüyük ve Tan, *Cilt 1*, s. 848.

<sup>231</sup> Aslan ve Altındağ, *Disiplin*, s. 33-36.

<sup>232</sup> Karahanoğulları, *Memur Disiplin Hukuku*, s. 56.

<sup>233</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 255.

görevlisinin temel hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileme gücüne sahip olmaktadır<sup>234</sup>. Bu sebeple disiplin cezası yaptırımını uygulayan disiplin hukuku Anayasa'nın suç ve cezaya ilişkin esasları düzenleyen hükümlerine tabidir. Bu doğrultuda Anayasa md. 38 gereğince “*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz*” ifadesiyle suçun kanuniliği, “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*” ifadesiyle de cezanın kanuniliği ilkesi kabul edilmiştir. Anayasa md. 38, suç ve cezada kanunilik ilkesinin uygulama alanı bakımından adli veya idari cezalar arasında herhangi bir ayırım yapmamıştır. Bu sebeple Anayasa md. 38 gereğince disiplin suç ve cezaları da kanunilik ilkesine tabidir<sup>235</sup>. Kanunilik ilkesi kapsamında DMK md. 124 ve devamı hükümlerinde memurlara uygulanacak disiplin suç ve cezaları ile disiplin suç ve cezalarına ilişkin usul ve esaslar ayrıntılı düzenlenmiştir.

Disiplin cezalarının kişilerin temel hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileme gücüne sahip olması, disiplin cezalarına ilişkin anayasal düzenleme yapılmasını beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda disiplin cezalarının kovuşturulma sürecindeki savunma hakkı ve disiplin kararlarının yargı denetimine tabi olması Anayasa'da düzenlenerek güvence altına alınmıştır. Anayasa md. 129/2 ve 129/3 gereğince;

- “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*”
- “*Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*”

### **1.1.2. Disiplin Suçları**

Kamu ihale sisteminde disiplin suçlarına ilişkin özel düzenlemeler bulunmaktadır. Kamu ihale sisteminde yer alan özel disiplin hukuku düzenlemeleri KİK, KİSK ve DİK kapsamında ayrı ayrı incelenebilir.

---

<sup>234</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 256-257.

<sup>235</sup> İbrahim Pınar, *Disiplin ve Ceza Soruşturması Esasları*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024, s. 27-28.

### 1.1.2.1. KİK'ye Göre Disiplin Suçları

KİK md. 60 kamu ihale süreçlerinde görevlilerin disiplin sorumluluğunu düzenlemiştir. Bu hüküm gereğince ihale yetkilisi, ihale komisyonunun başkan ve üyeleri ile ihale sözleşmesi yapılmasına kadar ihale sürecinin her aşamasında görev alan diğer kamu görevlilerinin;

- KİK md. 17'de sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulduklarının,
- Görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının,
- İhale sürecinde yer alan taraflardan birinin zarar görmesine sebebiyet verecek ihmalde veya kusurlu davranışta bulduklarının,

tespit edilmesi halinde, haklarında ilgili mevzuat hükümlerine göre disiplin cezası uygulanacaktır. Bu fiillerin suç oluşturması halinde ilgili kamu görevlisi hakkında ceza kovuşturması başlatılacak ve bu kovuşturma sonucunda hükmedilecek ceza ile birlikte tarafların bu fiiller sebebiyle uğradığı zararlar genel hükümlere göre kamu görevlisinden tazmin ettirilecektir (KİK md. 60).

KİK md. 60 kapsamında disiplin sorumluluğuna tabi olan kamu görevlileri, ihale yetkilisi, ihale komisyonu başkan ve üyeleri dahil olmak üzere ihale sözleşmesi yapılmasına kadar ihale sürecinin her aşamasında görev alan tüm kamu görevlileridir.

İhale süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin KİK md. 60'da disiplin suçu olarak sayılan fiil ve davranışları işlemesi ve idarenin bu disiplin suçlarını tespit etmesi halinde, idare ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin cezası uygulamak zorundadır. Bu bağlamda KİK md. 60 kamu idareleri için emredici bir hükümdür.

KİK md. 60'ın gerekçesinde hükmün "*İhale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar olan süreçteki her aşamada görev alan idare görevlilerinin kamu görevi sorumluluğunu yerine getirmelerini sağlamak amacıyla*" görevlilerin cezai sorumluluklarının düzenlendiği ifade edilmiş ve düzenlemenin amacı ortaya konulmuştur<sup>236</sup>.

KİK md. 60'da disiplin sorumluluğunu doğuracak disiplin suçları üç grupta düzenlenmiştir.

---

<sup>236</sup> 4734 Sayılı Kanunun Genel Gerekçesi md. 60.

#### **1.1.2.1.1. KİK md. 17’de Sayılan Yasak Fiil veya Davranışlarda Bulunmak**

KİK md. 17’de hile, tehdit, rüşvet ve diğer yollarla ihaleye fesat karıştırma eylemleri, ihalelerde rekabeti engelleyecek davranışlar, belgede sahtecilik eylemleri, birden fazla teklif verme ve kanunen ihaleye katılamayacak kişi olup ihaleye katılma davranışları kamu ihalelerinde yasak fiil veya davranışlar olarak ayrıntılı düzenlenmiştir.

KİK md. 60 gereğince ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin KİK md. 17’de sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğu tespit edildiğinde ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin cezası uygulanacaktır.

KİK md. 17’de sayılan yasak fiil veya davranışlar kamu ihale süreçlerinde görev alan tüm kamu görevlilerini ve ihale süreçlerinde yer alan aday, istekli gibi tüm özel hukuk kişilerini kapsamaktadır. KİK md. 60’da ise bu yasak fiil veya davranışların ihale sürecinde görev alan kamu görevlileri için disiplin suçu oluşturacağı özel olarak düzenlenmiştir. Ayrıca bu yasak fiil veya davranışlar, disiplin suçu olması yanında ihaleye fesat karıştırma, rüşvet, irtikap, resmi belgede sahtecilik, görevi kötüye kullanma gibi TCK kapsamındaki suçları da oluşturabilecektir.

KİK md. 17’de belirtilen yasak fiil veya davranışların kamu ihale süreçlerinde gerçekleşmesi halinde disiplin hukuku kapsamında kurum düzeni bozulmakta, bu fiil veya davranışların suç oluşturması halinde de kamu düzeni bozulmaktadır. Bu yasak fiil veya davranışların tespiti halinde idare derhal disiplin soruşturması başlatmalı, bu fiillerin suç oluşturması halinde de gerekli suç duyurularında bulunmalıdır.

#### **1.1.2.1.2. Görevlerini Kanuni Gereklere Uygun veya Tarafsızlıkla Yapamamak**

Kamu ihaleleri süreçlerinde görev alan kamu görevlileri görevlerini KİK ve diğer kanuni düzenlemelerdeki usul ve esaslara uygun olarak ve tarafsızlık ilkesine riayet ederek yerine getirmelidir. KİK md. 60 disiplin cezasını gerektiren “*görevlerini kanuni gereklere uygun*” yapamamak fiili kamu görevlilerinin görev ve yetkileri kapsamında uyması gereken KİK ve diğer kanuni düzenlemelerdeki tüm usul ve esaslar ile emir ve yasaklara aykırı fiilleri içermektedir. Bu doğrultuda KİK md. 60 gereğince ihale sürecinde görev alan tüm kamu görevlilerinin kanunda belirlenen

görev ve yetkilerine aykırı her fiil ve davranışı disiplin suçunu oluşturacak ve ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin cezası uygulanmasını gerektirecektir. KİK md. 60 disiplin cezasını gerektiren “görevlerini kanuni gereklere uygun” yapamama fiilleri kapsamında;

- KİK md. 5 kapsamında “aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale” eden; “Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara” bölerek ihale tesis eden; ödeneği bulunmayan bir iş için ihaleye çıkılması sürecini yürüten; ÇED olumlu raporu alınmadan ihaleye çıkılması işlemlerini yapan kamu görevlileri,
- KİK md. 9’da belirlenen yaklaşık maliyetin gizliliğinin korunması kuralına aykırı davranan kamu görevlileri,
- İhaleye katılımda yeterlik kapsamında KİK md. 10/4’de sayılan durumlardaki isteklileri ihale dışı bırakmayan veya KİK md. 11’de sayılan ihaleye katılamayacak olanların ihaleye katılmasına onay veren ihale komisyonu üyeleri gibi,

KİK hükümleri ve diğer diğer kanuni düzenlemeler kapsamında görevlerini gereğine uygun yapmayan kamu görevlileri hakkında disiplin cezası uygulanacaktır.

KİK md. 60, DMK md. 7’de düzenlenen tarafsızlık ödevinin KİK’deki özel görünümüdür. KİK kamu ihale süreçlerinde kamu görevlilerinin “görevlerini tarafsızlıkla yapamamak” fiilini özel bir disiplin suçu olarak düzenlemiştir.

Memurların en temel ödev ve sorumluluklarından biri kamu görevini tarafsız olarak yerine getirmektir (DMK md. 7). Kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlileri de görevlerini tarafsızlıkla yerine getirmeli; aday, istekli gibi ihaleye katılan kişiler arasında herhangi bir ayırım yapmamalıdır. Bu yükümlülüğe aykırı davranışlar saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ilkeleri gibi temel ihale ilkelerinin hayata geçmesini engelleyecek, idare ve kamu düzeninin aleyhine sonuçlar doğuracaktır<sup>237</sup>. KİK md. 60 kapsamında tarafsızlık kuralına aykırı davranışlar disiplin sorumluluğu yanında; idarenin veya ihaleye katılan kişilerin maddi zarar görmesine sebebiyet

---

<sup>237</sup> Bülent Torun, *Kamu İhale Hukukunda İdari Yaptırımlar*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2019, s. 192.

vermesi halinde mali sorumluluğu; suç fiillerini oluşturması halinde de cezai sorumluluğu doğurabilecektir.

### **1.1.2.1.3. Taraflardan Birinin Zararına Yol Açacak İhmalde veya Kusurlu Hareketlerde Bulunmak**

KİK kamu ihale süreçlerinde hem kamu ihalesini düzenleyen idarenin hem de ihale sürecinde ihale konusu işi üstlenmek isteyen aday ve isteklilerin zarar görmesini engellemeyi amaçlamıştır. Bu doğrultuda KİK md. 60 gereğince *“taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunmak”* fiili disiplin suçu olarak belirlenmiştir. Kanun, disiplin cezası uygulanması için ihale süreçlerindeki taraflardan birinin zarar görmesinden ziyade taraflardan birinin zarar görmesine sebebiyet verebilecek ihmalin veya kusurlu hareketin gerçekleşmesini yeterli görmüştür. Bu bağlamda bu disiplin suçu ceza hukukunda yer alan tehlike suçlarının<sup>238</sup> disiplin hukukundaki bir görünümüdür. Kamu görevlisinin ihmal veya kusurlu hareketleri sonucunda taraflardan birinin zararına yol açma tehlikesinin gerçekleşmiş olması kamu görevlisine disiplin cezası verilmesi için yeterlidir.

KİK kamu ihale sürecindeki işlenebilecek disiplin suçlarını KİK md. 60’da belirlemiş ancak bu disiplin suçlarına karşı uygulanacak disiplin cezaları hakkında özel bir düzenleme yapmamıştır. Kanun ilgili mevzuat hükümlerine atıf yaparak ihale sürecinde yer alan kamu görevlilerine 657 sayılı DMK ve diğer kanuni ve idari disiplin düzenlemelerine göre disiplin cezalarının uygulanacağını belirlemiştir.

### **1.1.2.1.4. İdarenin Kamu İhale Sözleşmesini Süresi İçinde Yapmaması Sebebiyle İhale Üzerinde Bırakılan İsteklinin Taahhüdünden Vazgeçmesi**

İhale kararı verilen kamu ihaleleri için idarenin harekete geçerek KİK md. 42 ve 44’te belirlenen süreler içinde ihale üzerinde bırakılan istekliyi sözleşme imzalamaya davet etme yükümlülüğü bulunmaktadır. İdarenin bu yükümlülüğünü yerine

---

<sup>238</sup> Tehlike suçu; Suçun oluşması için bir zararın meydana gelmesi aranmayan, sadece suç konusu üzerinde bir zarar tehlikesinin meydana gelmesi yeterli olan suçtur.

getirmemesi durumunda isteklinin “sürenin<sup>239</sup> bitmesini izleyen günden itibaren en geç beş gün içinde, on gün süreli bir noter ihbarnamesi ile bildirmek şartıyla,” taahhüdünden vazgeçebilecektir. Taahhüdünden vazgeçmesi halinde istekli, ihale sürecinde ödemiş olduğu geçici teminatı geri alacak ve geçici teminat vermek için yapmış olduğu masrafları belgelendirmek şartıyla istemeye hak kazanacaktır. İdarenin istekliye ödeyeceği geçici teminat ve isteklinin talep etmiş olduğu geçici teminata ilişkin masraf tutarı, idarenin uğramış olduğu zararı oluşturacaktır. İdarenin uğradığı zarar, bu duruma sebebiyet veren kamu görevlilerine tazmin ettirilecek ve bu duruma sebebiyet veren kamu görevlileri hakkında KİK md. 60 kapsamında disiplin cezası uygulanacaktır (KİK md. 45).

#### **1.1.2.1.5. Bilgi ve Belgeleri Açıklama Yasağının İhlal Edilmesi**

KİK md. 61’de kamu ihale süreçlerinde bilgi ve belgelerin açıklanmayacağına ilişkin gizlilik ilkesi kabul edilmiştir. KİK md. 61 gereğince, kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlileri ve danışmanlık hizmeti sunan kişilerin,

- Gizli kalması gereken ihale işlemlerine ilişkin tüm bilgi ve belgeleri,
- Gizli kalması gereken isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerine ilişkin tüm bilgi ve belgeleri,
- Yaklaşık maliyeti,

açıklama yasağı bulunmaktadır. Bu bilgi ve belgeleri kendilerinin veya üçüncü kişilerin menfaatine kullanamazlar. Gizlilik yükümlülüklerine aykırı davranışları halinde KİK md. 58 ve 60’da sayılan yaptırımlar uygulanacaktır. Bu kapsamda kamu ihale süreçlerinde gizlilik ilkesine tabi bilgi ve belgeleri açıklayan kamu görevlileri hakkında disiplin cezası uygulanacaktır (KİK md. 61).

#### **1.1.2.2. KİSK’ye Göre Disiplin Suçları**

KİSK kamu ihale sözleşmelerinin düzenlenmesi ve uygulanması sürecinde uygulanacak esas ve usulleri düzenleyen bir kanundur (KİSK md. 1). KİSK kamu ihale sözleşmelerinin düzenlenmesi ve uygulanması sürecinde görev alan kamu

---

<sup>239</sup> Sözleşmeye davet süresi.

görevlilerinin disiplin sorumluluğu “görevlilerin ceza sorumluluğu” başlıklı KİSK md. 28’de düzenlenmiştir. KİSK md. 28 disiplin sorumluluğu bulunan kamu görevlilerini “*Muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri, yapı denetim görevlileri ve ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililer*” olarak belirlemiştir. Bu kamu görevlilerinin KİSK kapsamında disiplin sorumluluğu bulunmaktadır.

Kamu ihale sözleşmesi süreçlerinde görev alan kamu görevlileri;

- “*Görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının,*”
- “*Taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının*”

tespit edilmesi halinde, haklarında ilgili mevzuat hükümlerine göre disiplin cezası uygulanacaktır. Ayrıca disiplin cezası gerektiren fiillerin suç oluşturması halinde ilgili kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturması yapılacak ve bu kovuşturma sonucunda hükmedilecek ceza ile birlikte tarafların bu fiiller sebebiyle uğradığı zararlar genel hükümlere göre kamu görevlisinden tazmin ettirilecektir (KİSK md. 28).

KİSK md. 28 disiplin sorumluluğu doğuracak fiiller bakımından KİK md. 60’da olduğu gibi yasak fiil veya davranışlarda bulunmak eylemini özel olarak düzenlememiştir. Ancak hükümde yer alan “*görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmama*” olarak belirlenen disiplin suçu KİSK md. 25’de düzenlenen yasak fiil veya davranışlarda bulunma fiillerini de kapsamaktadır. Bu doğrultuda KİSK md. 25’de düzenlenen yasak fiil veya davranışlarda bulunan kamu görevlilerinin “*görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmama*” disiplin suçu sebebiyle disiplin sorumluluğu doğacaktır. Ayrıca KİSK md. 29 gereğince görevliler ve danışmanlık hizmeti sunanların yüklenicilere ilişkin gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri açıklamama ve kendi veya üçüncü kişilerin yararına kullanmama yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülüğe aykırı davranışlar hakkında KİSK md. 26 veya 28’de sayılan yaptırımlar uygulanacaktır. Bu doğrultuda bu kişilerin disiplin sorumluluğu doğabilecektir.

### 1.1.2.3. DİK'ye Göre Disiplin Suçları

2886 sayılı DİK kapsamında yapılacak kamu ihalelerinde uygulanacak disiplin cezaları DİK md. 86'da düzenlenmiştir. DİK md. 86 gereğince; *“İhale, muayene ve kabul komisyon veya heyetlerinin başkan ve üyeleri ile diğer ilgililer”*,

- *“görevlerini kanuni gereklere göre tarafsızlıkla yapmadıkları” ve*
- *“ taraflardan birinin zararına yol açacak ihmâl ve kusurlu hareketlerde bulduklarının”*

tespit edilmesi halinde, haklarında disiplin cezası uygulanacaktır. Bu fiiller ve davranışların suç oluşturması halinde de ilgili kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturması yapılacaktır. Ayrıca bu fiiller sebebiyle tarafların uğradığı zararlar genel hükümlere göre kamu görevlisinden tazmin ettirilecektir (DİK md. 86).

DİK md. 87 gereğince hileli inşaat ve onarım durumlarında işin gözetimi görevi verilen kamu görevlisi olan mühendis, mimar ve memurlar hakkında DİK md. 86 kapsamında disiplin cezası uygulanacaktır.

### 1.1.3. Kamu İhale Sisteminde Disiplin Cezaları

Kamu ihale süreçlerini düzenleyen KİK, DİK ve KİSK kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirilecek disiplin suçlarını düzenlemiş; ancak bu disiplin suçlarına uygulanacak disiplin cezaları konusunda herhangi bir düzenleme yapmamıştır. Bu doğrultuda kamu ihale süreçlerinde disiplin suçu işleyen kamu görevlilerine DMK md. 125 başta olmak üzere disiplin sorumluluğu kapsamında tabi oldukları mevzuat hükümlerine göre disiplin cezaları uygulanacaktır. DMK md. 125'te ağırlık derecelerine göre disiplin cezaları ve bu cezaların uygulanacağı disiplin suçları sayılmıştır. Bu hüküm kapsamında kamu ihale süreçlerinde disiplin suçu işleyen kamu görevlilerine verilebilecek disiplin cezaları sırasıyla; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezasıdır.

Disiplin cezalarında ağırlatıcı ve hafifletici sebepler DMK md. 125/2-3'de düzenlenmiştir. Bu hükümler gereğince;

- Memurun disiplin cezasının verilmesine sebep olan fiili, cezanın özlük dosyasından silinme süresi içinde tekrar işlemesi halinde, ilgili memur

hakkında bir derece ağır ceza uygulanır. Memurun aynı derecede disiplin cezasını gerektiren ayrı fiilleri işleme halinde, üçüncü disiplin cezası uygulamasında memura bir derece ağır ceza verilecektir (DMK md. 125/2).

- Geçmiş hizmet döneminde olumlu çalışma yürüten ve ödül veya başarı belgesi alan memurlara verilecek disiplin cezalarında bir alt derece disiplin cezası uygulanabilir (DMK md. 125/3). DMK md. 125/3 disiplin cezası verecek makama hafifletici sebebin uygulanıp uygulanmaması konusunda takdir yetkisi tanımaktadır.

DMK md. 125/4 gereğince “*Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerde nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.*” Bu hüküm Anayasa md. 38’e aykırılık taşımaktadır. Anayasa md. 38 gereğince her türlü suç ve ceza ancak kanunla düzenlenir, kanunda düzenlenmemiş bir suç için kişiler cezalandırılmaz. Ancak DMK md. 125/4, DMK md. 125/1’de sayılan disiplin cezalarının verileceği fiillere benzer olan eylemlere de aynı tür disiplin cezasının verileceğini hüküm altına almıştır. Bu hüküm, kanunda düzenlenmemiş bir fiilin örneksime veya kıyas yoluyla disiplin cezası ile cezalandırılacağını düzenlemektedir. Sonuç olarak DMK md. 125/4, suç ve cezaların kanuniliği ilkesini emredici bir hüküm olarak düzenleyen Anayasa md. 38’e aykırılık taşımaktadır<sup>240</sup>.

#### **1.1.4. Disiplin Cezaların Vermeye Yetkili Makam**

Disiplin hukuku uygulamalarında bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alabilmek adına ceza vermeye yetkili makam ve kurulların yetkisi önceden belirlenmiştir. Disiplin hukukunda ceza vermeye yetkili makamı, disiplin amiri; yetkili kurulları ise disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurulları oluşturmaktadır. Ceza hukukunda suçun ağırlığına göre mahkemelerin görevinin belirlenmesi gibi disiplin hukukunda da disiplin suçlarının ağırlığına göre disiplin cezası vermeye yetkili makam ve kurullar belirlenmiştir<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> Mehmet Fatih Gürkan, “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Disiplin Suç ve Cezalarının Kanuniliği”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, (Haziran 2014), s. 67.

<sup>241</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 261.

DMK md. 126'da disiplin cezası vermeye yetkili makam ve kurullar belirlenmiştir. Bu hüküm gereğince;

- Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından verilir.
- Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu idaredaki disiplin kurulunun kararı alınmasından sonra, atama yetkisi bulunan amirler tarafından verilir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının il disiplin kurullarının kararlarına dayanması durumunda da bu cezalar valiler tarafından verilir.
- Devlet memurluğundan çıkarma cezası, disiplin amirlerinin bu yöndeki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu idarenin yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

Disiplin cezaları verilirken disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurullarının, önerilen disiplin cezasından ayrı bir ceza belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurulları kendilerine önerilen disiplin cezasını kabul eder veya reddeder. Disiplin kurulları veya yüksek disiplin kurullarının önerilen disiplin cezasını reddetmesi halinde atamaya yetkili amir memura farklı (daha hafif)<sup>242</sup> bir disiplin cezası verebilecektir (DMK md. 126/3).

### **1.1.5. Disiplin Kovuşturma Usulü**

İdare, disiplin suçunu öğrenmesinde itibaren “uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına; memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına” başlamalıdır. Bu sürelerde disiplin suçunun soruşturulmaması halinde idarenin disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrayacaktır. Disiplin suçlarının işlenmesi tarihinden itibaren 2 yıl içinde disiplin cezasının verilmemesi halinde de idarenin disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrayacaktır (DMK md. 127/1-2). Kanun koyucu DMK md. 127'de disiplin cezaları için belirlediği süreleri zaman aşımı süresi olarak tanımlasa da idare için düzenlenen bu süreler niteliği itibariyle hak düşürücü sürelerdir. Çünkü bu süreleri disiplin soruşturmasını yürüten

---

<sup>242</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 262.

disiplin makamı ve disiplin kurulları resen dikkate almak zorundadır. Ayrıca bu süreler hiçbir şekilde durmaz veya kesilmez<sup>243</sup>.

Anayasa md. 129/2 ve DMK md. 130/1 gereğince disiplin kovuşturması sürecinde memurun savunmasının alınması zorunludur. Bu doğrultuda savunması alınmayan memurlar hakkında disiplin cezası verilemez. Memura 7 günden az olmamak üzere savunma yapma süresi verilecektir. Verilen savunma süresi içinde savunma yapmayan memur savunma hakkından vazgeçmiş sayılacaktır (DMK md. 130).

DMK md. 129/2'ye göre *“Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir”*.

DMK md. 129 gereğince yüksek disiplin kurulları kendilerine gönderilen dosyaları inceleme süreçlerinde gerekli görmeleri halinde, ilgili memurun özlük dosyasını ve her türlü evrakı inceleyebilecek, ilgili kurumlardan bilgi alabilecektir; yeminli tanık, bilirkişi dinleyebilecek ve niyabeten dinletebilecektir; yerinde keşif yapabilecek ve yaptırabilecektir. Memurluktan çıkarma cezası kapsamında hakkında disiplin kovuşturması yapılan memur da, soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, disiplin kurulunda kendisi ve vekili aracılığıyla yazılı veya sözlü olarak savunmasını yapma hakkına sahiptir.

Disiplin cezasını gerektiren bir fiilin aynı zamanda TCK kapsamında bir suç oluşturması halinde memur hakkında hem disiplin soruşturması hem de ceza soruşturması yürütülecektir. Kural olarak disiplin soruşturması ile ceza soruşturması birbirinden bağımsız yürütülür<sup>244</sup>. Bu kural kapsamında DMK md. 125/7 *“Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.”* hükmüyle “ceza soruşturmasının bağımsızlığı” ilkesi; DMK md. 131 *“Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.”*

---

<sup>243</sup> Giritli vd., *İdare Hukuku*, s. 873.

<sup>244</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 745.

hükmü ile “disiplin soruşturmasının bağımsızlığı” ilkesi kabul edilmiştir. Ancak disiplin soruşturması ile ceza soruşturması mutlak olarak birbirinden bağımsız değildir. Danıştay’ın görüşü disiplin soruşturması ile ceza soruşturması arasında mutlak bir ayrılığın bulunmadığı yönündedir<sup>245</sup>.

### **1.1.6. Disiplin Kararlarına Karşı Başvuru Yolları**

Disiplin hukukunda verilen disiplin cezalarına karşı idari ve yargısal başvuru yolu olmak üzere iki türlü başvuru yolu öngörülmüştür. Memurlara verilen disiplin cezalarına karşı idari ve yargısal başvuru yolları DMK md. 135’de düzenlenmiştir.

#### **1.1.6.1. Disiplin Cezalarına Karşı İdari Başvuru Yolu**

Disiplin hukukunda disiplin cezalarına karşı idari başvuru yolu olan “itiraz” DMK md. 135’te düzenlenmiştir. DMK md. 135/1 gereğince “*Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.*” (idari başvuru yapılabilir) İtiraz, disiplin kararının kamu görevlisine (memur) tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yapılacaktır. Bu süre içinde kamu görevlisinin disiplin cezasına itiraz etmemesi halinde disiplin cezası idari açıdan kesinleşir (DMK md. 135/2).

Disiplin hukukunda disiplin cezaları üzerinde yapılan idari denetim organik idari denetimdir. *Yıldırım ve Çınarlı*’nın tanımlamasıyla “*organik idari denetim, aynı tüzel kişilik içinde yer alan bir organın yapmış olduğu işlemin, yetkili başka bir organ tarafından denetlenmesidir.*” Organik idari denetim, kuvvetler ayrılığı ile kuvvetlerin birbirini denetlemesi ve dengelemesi ilkesinin idare teşkilatındaki görünümüdür. Bu kapsamda DMK md. 135/1 gereğince disiplin cezalarına karşı idari başvuru disiplin cezasını veren makamın dışında başka bir makama yapılacaktır. Bu doğrultuda İYUK md. 11’de idari işlemlere karşı idari başvuruların “üst makamın bulunmaması halinde işlemi yapmış olan makama yapılması” hükmü disiplin hukukunda geçerli değildir<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 746.

<sup>246</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 264.

DMK md. 135’de devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı “itiraz” başvuru yolu öngörülmemiştir. Memurun devlet memurluğunda çıkarma cezasına karşı dava açmadan önce İYUK md. 11 gereğince “üst makama, üst makamın bulunmaması halinde işlemi yapmış olan makama” itiraz başvurusunda bulunabilmesi hususunda herhangi bir engel durum bulunmamaktadır<sup>247</sup>.

İtiraz makamı, itiraz dilekçesi ile disiplin kararı ve eklerinin kendilerine teslim edilmesinden itibaren 30 gün içinde idari başvuru konusunda kararını vermek zorundadır (DMK md. 135/3).

İtiraz makamının itirazı kabul etmesi halinde, disiplin amirleri disiplin kararını gözden geçirerek verilen disiplin cezasını hafifletebilecek veya tamamen kaldırabilecektir (DMK md. 135/4).

Disiplin cezası verilen kamu görevlisinin disiplin cezasına itiraz etmesi halinde itiraz makamı aleyhe bozma yasağı gereğince daha ağır bir disiplin cezasına karar veremeyecektir. Bu doğrultuda itiraz makamı, itiraz konusu disiplin cezasını onaylayacak veya bozacak veyahut mevzuatın izin vermesi halinde daha hafif bir disiplin cezası verilmesine karar verecektir<sup>248</sup>.

#### **1.1.6.2. Disiplin Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolu**

Disiplin cezaları idari bir işlemdir. Disiplin cezaları da her idari işlem gibi yargısal denetime tabidir (Anayasa md. 125/1 ve DMK md. 135/5). Bu doğrultuda hakkında disiplin cezası verilen memurun disiplin cezasına karşı dava açma hakkı bulunmaktadır. DMK md. 135/5’te disiplin cezalarına karşı yargısal başvuru yolu “*Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.*” hükmüyle düzenlenmiştir. Bu hüküm dışında DMK’de disiplin cezalarına karşı açılacak davalar için özel bir düzenleme yapılmamıştır. Bu doğrultuda disiplin cezalarına karşı idari yargıda genel hükümlere göre dava yoluna başvurulabilir.

---

<sup>247</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 766.

<sup>248</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 264.

### **1.1.7. Disiplin Kararlarının Uygulanması**

Disiplin kararlarının uygulanması DMK madde 132’de düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince;

*“Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Aylıktan kesme cezası, cezanın veriliş tarihini takip eden aybaşında uygulanır. Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.”*

### **1.2. Kamu İhalelerinde Mali Sorumluluk**

Kamu ihale süreçlerinde kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği ihale işlemleri, aday, istekli gibi ihale sürecinde yer alan özel hukuk kişilerinin işlem ve eylemleri veya ihale sözleşmesi uygulamaları sonucunda zararlar meydana gelebilmektedir. Bu zararlar sebebiyle idarenin, kamu görevlilerinin veya aday, istekli, yüklenici gibi ihale sürecinde yer alan özel hukuk kişilerinin mali sorumluluğu ortaya çıkabilecektir.

Kamu ihale hukuku kapsamında idare, kamusal ihtiyaçların giderilmesi ve kamu yararının sağlanması adına mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için kamu ihaleleri düzenlemekte ve ihale işlemlerini gerçekleştirmektedir. Kamu ihalesini düzenleyen idare, ihale sürecine katılan aday, istekli ve yükleniciler ile ihale sürecindeki işlemleri (ihale sözleşmesi dışında) kamu hukuku ilişkisi kapsamında kamu gücüne ve üstün yetkilere sahip olarak astlık-üstlük ilişkisi içinde gerçekleştirmektedir. İhale işlemlerinin gerçekleştirilmesi sürecinde üstün yetkilere sahip idarenin karşısında bireyler idarenin mali sorumluluğu kurumuyla koruma altına alınmıştır.

Kamu ihale süreçlerinde yer alan kamu görevlileri, aday, istekli, yüklenici ve diğer üçüncü kişilerin mali sorumluluğu ortaya çıkabilmektedir. Kamu ihalelerinde idarenin ve kamu ihale sürecinde yer alan kişilerin mali sorumluluklarının detaylı ele alınmasından önce mali sorumluluk kavramının incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

### 1.2.1. Mali Sorumluluk Kavramı

Mali sorumluluk, bir kişinin veya devletin gerçekleştirdiği kusurlu (istisnai olarak kusursuz) davranışı ile kişilere vermiş olduğu zararı karşılama yükümlülüğüdür.

Sorumluluk kavramının temelini oluşturan düşünce, “*herkes neden olduğu zararları gidermek zorundadır*” kuralına dayanmaktadır<sup>249</sup>. Mali sorumluluğun yaptırımı, zarar veren kişinin mal varlığındaki bazı değerlerin zarar gören kişinin mal varlığına geçmesidir. Bu yaptırım aynen teslim veya tazminat ödemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır<sup>250</sup>.

Kamu ihale sisteminde mali sorumluluk kavramı bakımından;

- Kamu ihale süreçlerini yürüten kamu idaresinin sözleşmeden doğan mali sorumluluğu veya sözleşme dışı mali sorumluluğu bakımından kusurlu ve kusursuz mali sorumluluğu bulunmaktadır.
- Kamu ihale süreçlerinde görev alan kamu görevlisinin kusurlu işlem veya eylemi sonucunda üçüncü kişilere verdiği zarar sebebiyle idare üçüncü kişilere ödediği tazminatı kamu görevlisine rücu edecek ve kamu görevlisinin mali sorumluluğu doğacaktır.
- Kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemleri sonucu kamu kaynağında oluşan zararlar kapsamında kamu zararından doğan mali sorumluluğu ortaya çıkacaktır.
- Kamu ihale süreçlerinde yer alan aday, istekli, yüklenici gibi özel hukuk kişilerinin ihale sürecinde idareye veya kişilere vermiş oldukları zararlar sebebiyle mali sorumlulukları ortaya çıkacaktır.
- Kamu ihale süreçlerinde yer alan yüklenicilerin tarafı oldukları ihale sözleşmelerinden doğan mali sorumlulukları ve kamu ihale süreçlerinde kendilerine yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililerin sebepsiz zenginleşmeden doğan mali sorumlulukları bulunmaktadır.

---

<sup>249</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 292.

<sup>250</sup> Sibel Güroca, “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Sorumluluk ve Sorumlular”, *Dış Denetim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2010), s. 155.

## 1.2.2. İdarenin Mali Sorumluluğu

Faaliyet alanının genişlemesi ve yürütmekte olduğu hizmetlerin yaygınlaşması sebebiyle devlet, toplum hayatında daha fazla yer almakta ve kişilerle daha fazla ilişkide bulunmaktadır. Bu doğrultuda devlet, ilişkide bulunduğu kişilere zarar verebilmekte veya ilişkide bulunduğu kişilerden zarar görebilmektedir. “*Herkes neden olduğu zararları gidermek zorundadır*” olarak ifade edilen sorumluluk ilkesi gereğince idare gerçekleştirdiği faaliyet sonucunda kişilere vermiş olduğu zararları gidermekle yükümlüdür<sup>251</sup>. İdare, idare hukuku kapsamında veya özel hukuk kapsamında faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Bu faaliyetleri sebebiyle kişilere vermiş olduğu zararlar, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetin tabi olduğu hukuk rejimine göre tespit ve tazmin edilecektir<sup>252</sup>. Bu doğrultuda idare, özel hukuka tabi işlem ve eylemleri sebebiyle kişilere vermiş olduğu zararlardan özel hukuk kurallarına göre, idare hukukuna tabi işlem ve eylemlerinden dolayı kişilere vermiş olduğu zararlar bakımından da idare hukuku kurallarına göre sorumlu olacaktır<sup>253</sup>.

İdarenin mali sorumluluğunda esas olan sorumluluk, hizmet kusuru sebebiyle ortaya çıkan sorumluluktur. Ancak idarenin kamu görevlisinin kusurundan kaynaklanan zararlarda kamu görevlisinin kusurlu olması sebebiyle zararın tazmininden kurtulması zarar gören açısından büyük haksızlık ve mağduriyet oluşturabilecektir. Bu sebeple kamu görevlisinin kusurlu olduğu zararlardan da idarenin birincil derece sorumlu olacağı kabul edilmiştir. Nitekim kamusal hizmetin yerine getirilmesi ve kamusal yetki kullanılmasından kaynaklı zararlarda kamu görevlisinin birincil derecede sorumlu tutulması ve kamu görevlisinin zararı karşılayacak maddi imkanının bulunmaması durumunda zarara uğrayan kişinin büyük bir hak kaybı ve mağduriyeti ortaya çıkacaktır. İkinci olarak da idarenin sorumluluğunu gerektiren durumlarda birincil olarak kamu görevlilerinin sorumlu tutulması halinde, kamu hizmetini yürüten kamu görevlileri idari işlem tesis etmekten ve idari eylem yapmaktan kaçınırlar. Bu durum kamu hizmetinin yürümemesini ve kamu hizmetinden faydalanan bireylerin zarar görmesini beraberinde getirecektir. Bu

---

<sup>251</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 157; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 292.

<sup>252</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 293.

<sup>253</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 157.

sebeplerle kusursuz sorumluluk, hizmet kusurunun esas sorumluluk olarak uygulanmadığı durumlarda olağan sorumluluk sebebine dönüşmüştür<sup>254</sup>.

Türk hukuk sisteminde idarenin bireylere vermiş olduğu zararlardan sorumluluğunun doğması ve bu zararların idare tarafından tazmin edilmesi anayasal bir kural olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda Anayasa md. 125/7’de düzenlenen “*İdare, kendi işlem ve eylemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” hükmü ve Anayasa md. 40/3’de düzenlenen “*Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*” hükmü ile idarenin işlem ve eylemleri sonucunda zarar görmüş bireyler karşısında mali sorumluluğunun doğacağı ve bu zararı tazmin edeceği anayasal güvence altına alınmıştır.

İdarenin mali sorumluluğu, idarenin bir kişiye vermiş olduğu zararın idarenin mal varlığı ile cebri olarak tazmin edilmesidir. Kural olarak idare, bir kişiye vermiş olduğu zararı kendi rızasıyla tazmin etmektedir. Ancak idarenin vermiş olduğu zararı kendi rızası ile tazmin etmemesi durumunda kişi görmüş olduğu zararı idari yargı kararıyla tazmin edecektir. Tüm bu bilgilerden hareketle idarenin mali sorumluluğu, idarenin vermiş olduğu zararın yargı kararıyla tazminidir<sup>255</sup>. İdarenin mali sorumluluğu, idarenin sözleşmeden doğan sorumluluğu ve idarenin sözleşme dışı sorumluluğu olarak ikiye ayrılabilir.

### **1.2.2.1. İdarenin Sözleşmeden Doğan Sorumluluğu**

İdareler kamu hizmetinin gerçekleştirilebilmesi adına özel hukuk kişileriyle idari sözleşme ilkelerine göre sözleşmeler yapmaktadır. İdarenin özel hukuk kişisiyle yapmış olduğu idari sözleşmelerde yer alan hükümlere aykırı davranarak özel hukuk kişisine vermiş olduğu zararları tazmin etme yükümlülüğüne “*idarenin sözleşmeden doğan sorumluluğu*” denir<sup>256</sup>. Kamu ihale sözleşmeleri bakımından idare, KİSK md. 4/3 gereğince ihale sözleşmesinin eşit hak ve yükümlülüklerle sahip taraflarından birini

---

<sup>254</sup> Atay, *İdare Hukuku*, s. 710.

<sup>255</sup> Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 18. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2016, s. 740.

<sup>256</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 740.

oluşturmaktadır. Bu kapsamda idarenin kamu ihale sözleşmelerinden doğan sorumluluğu, Türk borçlar hukuku kapsamında sözleşmeden doğan sorumluluktur.

### **1.2.2.2. İdarenin Sözleşme Dışı Sorumluluğu**

İdarenin sözleşme dışı sorumluluğu, idarenin tek taraflı işlem ve eylemleriyle kişilere vermiş olduğu zararları tazmin etmesi yükümlülüğü olarak tanımlanabilir. İdare hukuku literetüründe idarenin mali sorumluluğu kavramından idarenin sözleşme dışı sorumluluğu anlaşılmaktadır<sup>257</sup>. İdarenin sözleşme dışı sorumluluğunun sebeplerine göre kusurlu ve kusursuz sorumluluk olarak iki türü bulunmaktadır.

#### **1.2.2.2.1. İdarenin Kusurlu Sorumluluğu**

İdarenin kusurlu işlem veya eylemleri sonucunda ortaya çıkan zararları tazmin etme yükümlülüğüne idarenin kusurlu sorumluluğu denir. İdare hukukunda asıl sorumluluk türü idarenin kusurlu sorumluluğudur. Bu doğrultuda idarenin sorumluluğu tespit edilirken ilk olarak hizmet kusuruna bakılmaktadır. İdarenin gerçekleştirdiği faaliyette kusurlu olduğu tespit edilmişse, diğer idarenin mali sorumluluğu hallerine hiç bakılmamaktadır. Ancak idarenin faaliyetinde kusursuz olduğu tespit edilmişse idarenin faaliyeti kusursuz sorumluluk yönünden değerlendirilir<sup>258</sup>.

İdarenin işlem ve eylemi bakımından kusurlu sorumluluğu doğabilmesi için idarenin bu işlem ve eyleminde kusurlu olup olmadığı ispat edilmelidir. İdarenin işlem ve eylemlerinde kusurlu olduğunun ispatını zarara uğrayan kişi gerçekleştirecektir. Bu doğrultuda özel hukukta egemen olan “iddia sahibi iddiasını ispat etmekle yükümlüdür” ilkesi idare hukukunda da geçerlidir. Diğer yandan “kusur karinesi” hali söz konusu olduğunda zarar gören, idarenin kusurunu ispat etme yükümlülüğünden kurtulacaktır<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 741.

<sup>258</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 339.

<sup>259</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 751.

### 1.2.2.2.1.1. Hizmet Kusuru

Hizmet kusuru, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesinde veya işleyişinde ortaya çıkan aksaklık, bozukluk, düzensizlik, eksikliklerdir<sup>260</sup>. Hizmet kusurunda idarenin sorumluluğunu doğuran kusur, hizmeti ifa eden kamu görevlilerinin kusuru değildir. Hizmet kusuru doğrudan doğruya hizmetin yapısında aranan bir kusur şeklidir<sup>261</sup>.

Danıştay içtihatlarında hizmet kusurunu “*idarenin yürütmekle görevli olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk*” olarak tanımlamakta ve kamu hizmetinin kötü ifa edilmesi, geç ifa edilmesi veya hiç yerine getirilmemesi sonucunda gerçekleştiğini ve bu sebeple idarenin tazminat yükümlülüğünün doğduğunu kabul etmektedir. Bu doğrultuda Danıştay hizmet kusurunu özel hukuktaki kusur kavramından ayırarak nesnelleşen; “*anonim bir niteliğe sahip, bağımsız karakteri olan bir kusur*” olarak nitelendirmektedir<sup>262</sup>.

Hizmet kusurunun birtakım özellikleri bulunmaktadır.

- *Hizmet kusuru, idarenin kusurudur.* Bu özelliğiyle hizmet kusuru kişisel kusurdan tamamen farklı niteliktedir<sup>263</sup>.
- *Hizmet kusuru bağımsızdır.* Hizmet kusuru kişilerde aranan subjektif bir kusur olmayıp, idare hukuku ilke ve esaslarına göre belirlenen, idare hukukuna özgü bir kusur olarak bağımsızdır<sup>264</sup>.

---

<sup>260</sup> Ragıp Sarıca, “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 15, Sayı 4, (1949), s. 858; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 300.

<sup>261</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 340.

<sup>262</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 05.07.2021 Tarih ve E. 2021/28, K. 2021/1402 Sayılı Karar, Danıştay 6. Dairesi, 09.12.2021 Tarih ve E. 2019/20102, K. 2021/13581 Sayılı Karar, Danıştay 10. Dairesi, 25.10.2021 Tarih ve E. 2017/4146, K. 2021/5026 Sayılı Karar, Danıştay 10. Dairesi, 10.02.2022 Tarih ve E. 2017/3222, K. 2022/590 Sayılı Karar, Danıştay 10. Dairesi, 13.12.2021 Tarih ve E. 2018/983, K. 2021/6202 Sayılı Karar, <https://karararama.danistay.gov.tr/> (erişim tarihi: 01.03.2024).

<sup>263</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 850.

<sup>264</sup> Ömer Anayurt, *Türk Hukukunda İdarenin Kusura Dayalı Sorumluluğu*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1989, s. 48.

- *Hizmet kusuru soyut, objektif ve anonimdir.* Hizmet kusuru, kamu hizmetini gerçekleştiren kamu görevlisinin kişisel kusuru değildir, kamu hizmetinin kendisinden kaynaklanan idareye ait kusurdur<sup>265</sup>. Hizmet kusuru anonimdir; hizmet kusuru kamu hizmetinin bünyesine kaynaşmış halde olduğu için, zarara kimin sebebiyet verdiği bilinmemektedir. Nitekim bunun tespitine de gerek duyulmaz, çünkü hizmet kusuru sebebiyle kamu görevlisi sorumlu tutulmayacaktır<sup>266</sup>.
- *Hizmet kusuru genel ve geniş kapsamlıdır.* İdarenin sorumluluğunu doğuran temel husus hizmet kusurudur. Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü hizmet bakımından sorumluluk doğurmaktadır. Hizmet kusurunun kaynağı hizmeti gerçekleştiren kamu görevlisi olmayıp, hizmetin kendisidir. Bu doğrultuda hizmet kusuru teorisi, dayanağı olan kamu hizmeti gibi genel niteliklidir, tüm idareler ve kamu hizmetleri için geçerlidir<sup>267</sup>.
- *Hizmet kusuruna dayanan sorumluluk asli ve birincil bir sorumluluktur.* Hizmet kusuru sebebiyle doğan zararda idare doğrudan doğruya sorumlu tutulmaktadır. Bu doğrultuda zarara uğrayan kişi, memur veya kamu görevlisi aleyhine dava açma zorunluğu olmadan doğrudan doğruya idareye karşı dava açacaktır<sup>268</sup>.
- *Olaylara göre değişkenlik göstermektedir.* İdarenin hizmetlerinde var olan her eksiklik, aksaklık veya bozukluk hizmet kusurunu oluşturmamakta ve idarenin sorumluluğunu doğurmamaktadır. Bu doğrultuda hizmet kusurunda sorumluluk için çeşitli durum ve şartlara göre belirlenecek eksiklik, aksaklık ve bozukluğun varlığı aranacaktır<sup>269</sup>.

Hizmet kusuru, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi şekillerinde ortaya çıkmaktadır.

<sup>265</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 301; Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 850.

<sup>266</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 51.

<sup>267</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 850.

<sup>268</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 50; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 341.

<sup>269</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 54.

- **Hizmetin kötü işlemesi**, kamu hizmetinin gereği gibi yapılmaması halidir<sup>270</sup>. Diğer bir söylemle hizmetin kötü işlemesi, idarenin kamu hizmetini kendisinden beklenen özen, dikkat ve kalitede yürütmemesi halidir<sup>271</sup>. Kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve değişkenliği dikkate alındığında hizmetin kötü işlemesi durumlarının sınırlarını soyut olarak belirlemek imkansızdır. Bu doğrultuda hizmetin kötü işleyip işlemediği; hizmetin niteliği, yer ve zaman şartları, idarenin elinde bulunan imkan ve araçları gibi unsurları her somut olay için ayrı ayrı incelenerek tespit edilebilecektir<sup>272</sup>.
- **Hizmetin geç işlemesi**, kamu hizmetinin zamanında yapılmaması<sup>273</sup>, hizmetin sunulması gereken zamandan sonra sunulması<sup>274</sup> halidir. Kamu hizmetlerinden beklenen yararın tam ve eksiksiz bir şekilde elde edilebilmesi için kamu hizmetlerinin devamlı ve aksatılmadan yürütülmesi gerekir<sup>275</sup>. Hizmetin gerçekleştirileceği süre genellikle mevzuatta düzenlenmemektedir. Hizmetin gerçekleştirilmesi için mevzuatta belirli bir süre belirlendiyse bu süre içinde; mevzuatta belirli bir süre belirlenmediyse hizmetin niteliği, hal ve şartlarına göre makul bir süre içinde hizmetin gerçekleştirilmesi beklenir<sup>276</sup>.
- **Hizmetin hiç işlememesi**, idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetini hiç sunmaması durumudur. Hizmetin hiç işlememesi durumunun var olup olmadığı idarenin kamu hizmetini yürütmesi konusunda sahip olduğu yetkiye göre tespit edilmektedir. İdarenin kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi konusunda yükümlü veya görevli kılınması halinde idare bağlı yetkiye sahiptir. Bağlı yetkiye sahip idarenin kamu hizmetini gerçekleştirilmemesi halinde hizmet kusuru oluşur. Ancak idarenin kamu hizmetinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesi konusunda kendisine takdir

---

<sup>270</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 57.

<sup>271</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 302; Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 840.

<sup>272</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 57.

<sup>273</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 843.

<sup>274</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 302.

<sup>275</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 58.

<sup>276</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 843-844.

yetkisi verilmesi halinde kural olarak hizmet kusuru oluşmamakla birlikte, her somut olay bakımından hizmetin niteliği, hal ve şartlarının değerlendirilmesi sonucunda idarenin takdir yetkisini kullanarak hareketsiz kalması hizmet kusuru olarak kabul edilebilecektir<sup>277</sup>.

Hizmet kusuru, teoride kusur derecesi bakımından hafif, ağır ve olağan üstü kusur olarak derecelendirilmektedir. Hafif kusur, iyi bir idarenin işlemeyeceği kusurdur. Ağır kusur, daha şiddetli bir kusur olup, ortalama/makul bir idarenin bile işlemeyeceği kusurdur. Olağan üstü kusur ise, açık bir şekilde ağır ve vahim bir kusur olup, ancak kötü bir idarenin gerçekleştirebileceği kusurdur<sup>278</sup>. Ancak uygulamada hangi kusurun ağır, hangi kusurun hafif olduğunu tespit etmek son derece zordur<sup>279</sup>. Bu sebeple idarenin sorumluluğunun kabul edilebilmesi için hizmet kusurunun belirli bir ağırlıkta olması gerektiği kabul edilmektedir<sup>280</sup>.

Gözler ve Kaplan'ın tanımıyla hizmet kusuru, “*kamu görevlilerinin görevlerinin ifasından ayrılmaz nitelikte olan kusurlarıdır*”. Kamu görevlisinin kişisel kusur olmayan her kusuru hizmet kusurudur. Bu doğrultuda idare hukukunda hizmet kusuru genel, kişisel kusur istisnai niteliktedir. İdarenin sorumluluğunu doğuran kusurlu işlem veya eylem idarenin nam ve hesabına faaliyet yürüten kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilir. İdarenin bir tüzel kişilik olarak kusur işlemesi mümkün değildir. Bu doğrultuda hizmet kusuru da kişisel kusur da kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği bir kusurdur. Hizmet kusurunda kamu görevlisinin kusurlu davranışı kamu hizmetinden ayrılmaz bir özelliğe sahiptir, kişisel kusurda ise kamu görevlisinin kusurlu davranışı hizmetten ayrılabilir<sup>281</sup>.

---

<sup>277</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 844; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 303; Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 60-61.

<sup>278</sup> Sarıca, *Hizmet Kusuru ve Karakterleri*, s. 866-867.

<sup>279</sup> Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 76.

<sup>280</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 348.

<sup>281</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 753-754.

### 1.2.2.2.1.2. Kişisel Kusur

Gözler ve Kaplan'a göre "kişisel kusur, kamu görevlilerinin görevlerinin ifasından ayrılabilir nitelikte olan kusurlarıdır"<sup>282</sup>. Danıştay kamu hizmetinden ayrılabilen kişisel kusuru "kamu hizmeti ile ilgisi olmayan kamu görevlisinin özel hayatı ile özel tutum ve davranışlarından kaynaklanan bir kusur" olarak tanımlamaktadır<sup>283</sup>. Danıştay kişisel kusura ilişkin yapmış olduğu; "Kamu görevlilerinin; hizmetle, görevle, kurumla, resmi kimlikleriyle doğrudan veya dolaylı olarak hiçbir ilgisi ve irtibatı olmayan kusurlu davranışları "kişisel kusur"u oluşturmaktadır." tanımlamasıyla da kişisel kusurun kapsamını ortaya koymuştur<sup>284</sup>.

İdare yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetini ve diğer faaliyetlerini kamu görevlileri ile yerine getirmektedir. İdare adına faaliyet yürüten kamu görevlisinin sebebiyet verdiği zarardan, doğrudan idarenin mi yoksa kamu hizmetini yürüten kamu görevlisinin mi sorumlu olacağı hususu görev kusuru ve kamu görevlisinin kişisel kusuru durumları kapsamında değerlendirilmektedir<sup>285</sup>.

Kamu görevlilerinin kişisel kusurları üç ayrı şekilde meydana gelebilmektedir.

#### 1.2.2.2.1.2.1. Saf Kişisel Kusur

Kamu görevlisinin ifa ettiği görevin tamamıyla dışında ortaya çıkan kusuru, saf kişisel kusurdur. Saf kişisel kusur, ifa edilen hizmetle hiçbir bağlantısı bulunmayan; kamu görevlisinin özel hayatında işlediği bir kusurdur<sup>286</sup>. Saf kişisel kusur sebebiyle sorumluluğu doğan kamu görevlileri, herhangi bir kamusal güvenceden faydalanamaz. Kamu görevlileri saf kişisel kusuru sebebiyle bireylere vermiş olduğu zararlardan özel hukuk kapsamında sorumlu olacaklardır. Zarar gören bireyler, saf kişisel kusuru

---

<sup>282</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 754.

<sup>283</sup> Danıştay 6. Dairesi, 09.12.2021 Tarih ve E. 2019/20102, K. 2021/13581 Sayılı Karar, <https://karararama.danistay.gov.tr/> (erişim tarihi: 05.03.2024).

<sup>284</sup> Danıştay 10. Dairesi, 25.10.2021 Tarih ve E. 2017/4146, K. 2021/5026 Sayılı Karar, <https://karararama.danistay.gov.tr/> (erişim tarihi: 05.03.2024).

<sup>285</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 304.

<sup>286</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 754.

sebebiyle sorumlu kamu görevlisi aleyhine doğrudan adli yargıda dava açabilecektir<sup>287</sup>.

#### **1.2.2.2.1.2.2. Hizmetten Ayrılabilen Kişisel Kusur**

Kamu görevlisinin kamu hizmeti kapsamında sahip olduğu kamusal yetkilerini kullanırken kin, husumet, garz gibi duygularla hareket etmesi veya suç işlemeleri halinde ortaya çıkan kusura “hizmetten ayrılabilen kişisel kusur” denir. Kamu görevlilerinin hizmetten ayrılabilen kişisel kusurları sebebiyle ortaya çıkan zararlar için açılacak tazminat davaları doğrudan kamu görevlisi aleyhine açılacaktır<sup>288</sup>.

#### **1.2.2.2.1.2.3. Görev Kusuru**

Görev kusuru, kamu görevlisinin hizmet ve görevinden ayrılamayan kişisel kusurudur<sup>289</sup>. *Güran*'ın tanımından hareketle *Kalabalık* görev kusurunu, “*memur veya diğer kamu görevlisinin idari bir işlem yaparken, mevzuatın, üstlendiği ödevin ve yürüttüğü hizmetin kural, usul ve gereklerine aykırı, artık hizmet kusurunun anonimliğinden çıkararak, kişisel olarak kendisine atf ve izafe edilebilecek boyutlarda ve biçimde aykırı davranışları*” olarak tanımlamıştır<sup>290</sup>. *Sancakdar* görev kusurunu “*geniş anlamda kişisel kusur olmakla birlikte, aslında hizmet kusuru niteliği taşıyan, ancak hizmet kusurunun anonimliğinden çıkararak, idare ajanının hizmet içinde veya hizmet dolayısıyla, kendisine verilen ödev, yetki ve araçlardan yararlanarak işlediği kendisine atf ve izafe edilebilecek nitelikteki hukuka aykırı davranışları*” olarak tanımlamaktadır<sup>291</sup>.

Danıştay'a göre görev kusuru, “*Kamu görevlilerinin idari bir tasarruf yaparken mevzuatın, üstlendiği ödevin ve yürüttüğü hizmetin kural, usul ve gereklerine aykırı olarak, kendisine izafe edilebilecek boyutta ve biçimde, ancak gene de resmi yetki*

---

<sup>287</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 305.

<sup>288</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 305-306.

<sup>289</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 855.

<sup>290</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 352; Sait Güran, “İdarenin ve Ajanın Sorumluluğunun Belirlenmesine İlişkin Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 12, (1979), s. 57.

<sup>291</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 855.

*görev ve olanaklardan yararlanarak, onları kullanarak hareket ettiği, bu nedenle idaresinden tamamen ayrılmasını önleyen ve engelleyen” kusurdur*<sup>292</sup>.

Görev kusuru, kamu görevlisinin görevi sırasında ve görevi aracılığıyla işlediği kusur olduğu için; zarar gören bakımından hizmet kusuru sebebiyle idarenin mali sorumluluğunu, idare bakımından ise kişisel kusur sebebiyle kamu görevlisinin sorumluluğunu doğurmaktadır. Bu bağlamda görev kusuru sebebiyle meydana gelen zararlardan idare sorumludur. İdare, görev kusuru niteliğindeki kişisel kusur sebebiyle üçüncü kişilere ödemiş olduğu tazminatları, kamu görevlisine kusuru oranında rücu edecektir.

#### **1.2.2.2.1.2.4. Rücu Davası**

İdare, bir kamu görevlisinin kişisel kusuru sebebiyle ortaya çıkan zarara karşı açılmış tam yargı davası sonucunda zarar gören kişiye tazminat ödemek zorunda kaldıysa, bu ödemiş olduğu tazminatı kamu görevlisine rücu etmesi gerekir. Bu rücu etme işlemi “rücu davası”yla gerçekleşir<sup>293</sup>. Türk hukuk sisteminde idarenin ödemiş olduğu tazminatı kamu görevlisine rücu etmesi Anayasa md. 40/3 ve 129/5’de; 657 sayılı DMK md. 13’de düzenlenmiştir<sup>294</sup>.

#### **1.2.2.2.2. İdarenin Kusursuz Sorumluluğu**

Bazı durumlarda idare hukuka uygun işlem ve eylemlerinden doğan zararlardan sorumlu olmaktadır. Bu sorumluluk hali idarenin kusursuz sorumluluğudur<sup>295</sup>. İdarenin kusursuz sorumluluğunun özellikleri incelenirse<sup>296</sup>;

- İdarenin kusursuz sorumluluğu, idarenin sorumluluğu alanında istisnai ve ikincil konumdadır, tamamlayıcı niteliktedir. İdarenin temel sorumluluk konusu kusurlu sorumluluktur. Bu sebeple zarar idarenin kusurlu

---

<sup>292</sup> Danıştay 10. Dairesi, 02.11.1999 Tarih ve E. 1999/1776, K. 1999/5376 Sayılı Karar: Danıştay, *Danıştay Dergisi*, Yıl 31, Sayı 103, (2001), s. 860.

<sup>293</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 759.

<sup>294</sup> Rücu davasının ayrıntılı incelemesi “Kamu İhalelerinde Ortaya Çıkan İdarenin Mali Sorumluluklarının Rücu Mekanizması” başlığı altında yapılmıştır.

<sup>295</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 760.

<sup>296</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 761-762.

sorumluluğuna dayanarak tazmin edilebiliyor veya sosyal güvenlik sistemi gibi bir yöntemle zarar giderilebiliyorsa kusursuz sorumluluk aracılığıyla zararın tazmini yoluna başvurulmaz. Bu durum kusursuz sorumluluğu ikincil ve tamamlayıcı nitelikte bir sorumluluk olduğunu da gösterir. Tüm bu bilgiler doğrultusunda kusursuz sorumluluk istisnai niteliğe sahip olduğu için dar yoruma konu olur. Bu sebeple idarenin kusursuz sorumlu olduğu açık değilse idare sorumlu tutulamaz.

- İdarenin kusursuz sorumluluğunda zarar gören kişinin idarenin kusurlu olduğunu ispat yükümlülüğu bulunmadığı gibi idare de kusursuz olduğunu ispat ederek sorumluluğunu ortadan kaldıramaz.
- Kusursuz sorumlulukta beklenmeyen hal veya üçüncü kişinin fiili sebebiyle sorumluluk sona ermez. Ancak mücbir sebep veya mağdurun kusuru bulunması halinde idarenin sorumluluğu sona erer.
- İdarenin kusursuz sorumluluk hali kamu düzenine ilişkindir. Bu sebeple idarenin kusursuz sorumluluğu zarar gören tarafından yargılama sürecinin her aşamasında ileri sürülebilir. Ayrıca hakim, kusursuz sorumluluk sebeplerini resen dikkate alır.
- İdarenin kusursuz sorumluluğu objektif (nötr) sorumluluk halidir. Bu doğrultuda idarenin kusursuz sorumluluğu sebebiyle tazminat ödemesine hükmedilmesi, idarenin ayıplanmasına, kınanmasına sebebiyet verecek bir olgu değildir. Bu sebeple idarenin kusursuz sorumluluğu değer yargılarıyla ilgili olmayan bir sorumluluktur.

Danıştay içtihatlarında kusursuz sorumluluk “*kamu hizmetinin görölmesi sırasında kişilerin uğradıkları özel ve olağan dışı zararların idarece tazmini esasına dayanmakta olup; kusur sorumluluğuna oranla ikincil derecede bir sorumluluk türü*” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Danıştay, idarenin yürüttüğu hizmetin doğrudan sonucu olarak meydana gelen özel ve olağan dışı zararları idarenin hizmetin işleyişinde, düzenlenmesinde bir kusuru bulunmasa bile (kamu görevlisinin kişisel kusuru

bulunmaması şartıyla) “kusursuz sorumluluk ilkesi” kapsamında tazmin etmekle yükümlü olduğunu kabul etmektedir<sup>297</sup>.

İdarenin kusursuz sorumluluğu, risk ilkesine ve fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesine dayanmaktadır<sup>298</sup>. Bu ilkeler doğrultusunda idarenin kusursuz sorumluluğunun; risk sorumluluğu ve kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk olmak üzere iki türü bulunmaktadır.

#### 1.2.2.2.1. Risk (Tehlike) Sorumluluğu

Risk sorumluluğu, idarenin hiçbir kusuru bulunmasa bile yürüttüğü tehlikeli veya riskli faaliyet nedeniyle ortaya çıkan zararı tazmin etmekle yükümlü olmasıdır<sup>299</sup>. İdare tehlikenin veya riskin önlenmesi için her türlü özeni göstermiş olsa bile sorumluluktan kurtulamamaktadır<sup>300</sup>. Risk sorumluluğunun kusursuz sorumluluk halinin özellikleri yanında birtakım özellikleri de bulunmaktadır<sup>301</sup>.

- *Zararın ağırlığı*: İdarenin risk sorumluluğuna hükmedilebilmesi için ortaya çıkan zararın olağan üstü ağırlıkta bir zarar olması gerekir.
- *Riskin istisnaiği*: İdarenin risk sorumluluğuna sebebiyet veren risk, istisnai bir risktir. İdarenin risk sorumluluğu kapsamında ortaya çıkan risk, her zaman ortaya çıkabilecek alelade bir risk değildir. Anormal niteliğe sahip, istisnai olarak ortaya çıkabilecek bir risktir.
- *Kusursuzluk*: İdarenin risk sorumluluğu bir kusursuz sorumluluk olduğu için, idarenin kusurlu olduğunun ispat edilmesine gerek yoktur. İdarenin risk sorumluluğuna karar verilebilmesi için idarenin kusurlu olmasının ispatlanmasına gerek duyulmaması, idarenin kusursuz olduğunu göstermemektedir. İdare gerekli tedbirleri almayarak kusurlu davranmış olabilir. Ancak mahkeme risk sorumluluğu bakımından hüküm verirken yürüttüğü tehlikeli faaliyet veya kullandığı tehlikeli araçlar sebebiyle idarenin

---

<sup>297</sup> Danıştay 10. Dairesi, 22.06.2022 Tarih ve E. 2021/6621, K. 2022/3428 Sayılı Karar, Danıştay 10. Dairesi, 16.02.2022 Tarih ve E. 2018/4601, K. 2022/733 Sayılı Karar, <https://karararama.danistay.gov.tr/> (erişim tarihi: 06.04.2024).

<sup>298</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 760.

<sup>299</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 762; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 357.

<sup>300</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 857.

<sup>301</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 762-763.

kusurlu olduğunu varsaymakta ve idareye kusursuz olduğunu ispat etme fırsatı vermeden sorumluluğuna hükmetmektedir.

#### **1.2.2.2.1.1.İdarenin Tehlikeli Faaliyetlerde Bulunması ve Tehlikeli Araç Kullanması**

İdarenin yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle meydana gelen zararları herhangi bir kusuru bulunmasa bile karşılamakla yükümlüdür. İdare tehlike içeren bu faaliyetleri belirli bir fayda elde etmek için yürütmektedir. Bu doğrultuda tehlikeli faaliyetiyle menfaat elde eden idare, bu tehlikeli faaliyetin zararlarını da karşılamak zorundadır<sup>302</sup>.

#### **1.2.2.2.1.2.Mesleki Risk**

Tehlike ilkesinin meslek kazalarındaki görünümüdür<sup>303</sup>. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde çalışan bir kamu görevlisinin görevi sırasında veya görevi nedeniyle bir zarara uğraması halinde ortaya çıkan bu zarardan idarenin mesleki risk ilkesi gereğince kusursuz sorumluluğu doğacaktır<sup>304</sup>. İdarenin kusursuz sorumluluğu doğabilmesi için zararın yürütülen hizmetin bir gereği olarak kabul edilebilmesi gerekir<sup>305</sup>.

#### **1.2.2.2.1.3.Sosyal Risk**

Toplumsal hayat, topluma ve kamu düzenine ilişkin bazı tehlikeler içermektedir. İdarenin kamu düzenini ve toplum ile bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma, güvenliklerini sağlama yükümlülüğü vardır. Bu doğrultuda idare topluma ve kamu düzenine zarar verici faaliyetleri önleme ve gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. İdare kamu düzenini koruma yükümlülüğü için teşkilatlanmakta, gelir elde etmekte ve harcama yapmaktadır. Olağan dönemlerde, idareye yabancı kişi veya toplulukların

---

<sup>302</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 357.

<sup>303</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 857.

<sup>304</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 358; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 307.

<sup>305</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 358.

öngörülemez ve önlenemez nitelikteki fiil ve davranışları kişilerin zarar görmesine sebebiyet verebilir. İdari faaliyet ile meydana gelen bu zarar arasında bir nedensellik bağı bulunmasa bile, idare bu olayları önleme yükümlülüğünden dolayı ortaya çıkan zararı karşılamakla yükümlü olmaktadır<sup>306</sup>. Sosyal risk ilkesi gereğince, kamu düzenini bozmak, anayasal düzeni yıkmak amacıyla gerçekleştirilen terör eylemleri sırasında zarar gören kişilerin zararlarının idare tarafından karşılanması gerekir<sup>307</sup>.

#### **1.2.2.2.2. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitliğin Bozulmasından Dolayı Sorumluluk**

Bu kusursuz sorumluluk türü, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesine dayanır. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi diğer adıyla “fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesi”nin temel felsefesini anlatırsak; idarenin yapmış olduğu idari işlem ve eylemler kamu yararına yapılan hizmetlerdir. Bu idari işlem ve eylemler sonucunda ortaya çıkan faydadan tüm toplum yararlanmaktadır. Bu idari işlem ve eylemlerden fayda elde eden toplumun, bu işlem ve eylemler sonucu ortaya çıkan zararları da karşılaması ve paylaşması gerekir. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince de kamu adına faaliyet yürüten idare bu zararları toplum namına kusursuz olsa bile tazmin etmekle yükümlüdür<sup>308</sup>.

Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince; idarenin tüm toplumun nimetinden faydalandığı işlem ve eylemleri sebebiyle, idareye yüklenebilecek bir kusur olmadan veya idare tehlikeli faaliyette bulunmadan, bazı kişi veya kişilerin özel ve anormal zarara uğraması halinde idare bu kişilerin uğradığı zararı karşılamakla yükümlüdür<sup>309</sup>.

Kamu külfetleri karşısında eşitliğin bozulmasından dolayı sorumluluk yoluna başvurulabilmesi için ortaya çıkan zararın özel ve anormal bir zarar olması gerekir. Bu

---

<sup>306</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 359-360; Anayurt, *Türk Hukukunda...*, s. 39.

<sup>307</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 857.

<sup>308</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 771-772.

<sup>309</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 771; Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 859; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 361; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 309.

sorumluluk halinde zararın özel olması; ortaya çıkan zarardan tüm toplumun değil, bazı kişi veya kişilerin etkilenmiş olması durumudur. Böylece kamu külfetleri karşısında vatandaşların eşitliği bozulacaktır. Bu sorumluluk halinin diğer bir şartı olan zararın anormal olması ise, ortaya çıkan zararın belirli bir ağırlık derecesini aşar nitelikte olmasıdır<sup>310</sup>.

### **1.2.2.3. İdarenin Mali Sorumluluğunun Şartları**

İdarenin mali sorumluluğunun doğması için belirli koşulların oluşması gerekmektedir. Bu doğrultuda idarenin mali sorumluluğunun doğabilmesi için, idarenin bir fiilinin (işlem veya eyleminin) bulunması, idarenin bu fiilinin kusurlu olması, idarenin kusurlu fiili sonucunda bir zararın meydana gelmesi ve idarenin fiili ile zarar arasında illiyet bağının bulunması gerekir. İdarenin kusurlu sorumluluğu ile kusursuz sorumluluğu arasında şartlar bakımından birtakım farklar bulunsa da her iki sorumluluk türü için bu genel şartlar geçerlidir<sup>311</sup>.

#### **1.2.2.3.1. İdarenin Fiili (İşlem veya Eylemi)**

İdarenin mali sorumluluğunun ortaya çıkmasının temel koşulu idarenin bir fiilinin bulunmasıdır. İdarenin bir fiilinin bulunmadığı durumlarda idarenin sorumluluğu da doğmayacaktır. Bu bağlamda idarenin mali sorumluluğunun varlığı zarara sebebiyet veren davranış veya tutumun idareye isnat edilebilmesine<sup>312</sup> bağlıdır. Bu doğrultuda idarenin fiilinin bulunması koşulu, kusurlu sorumluluğun veya kusursuz sorumluluğun doğabilmesi için gerekli bir koşuldur. İdarenin sorumluluğunun doğabilmesi için zarara sebebiyet veren fiilin bizzat idare tarafından gerçekleştirilmesi veya idareye atfedilebilir bir fiil olması gerekir. Zarara sebebiyet veren fiilin kamu görevlileri dışındaki kişiler tarafından gerçekleştirilmesi halinde kural olarak idarenin sorumluluğu doğmayacaktır<sup>313</sup>. İdarenin fiilleri, idari işlem ve idari eylem olarak ikiye ayrılır.

---

<sup>310</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 773.

<sup>311</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 780.

<sup>312</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 309.

<sup>313</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 781; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 365.

- **İdari işlemler**, idarenin gerçekleştirdiği tek taraflı veya iki taraflı (sözleşme) işlemlerdir. Tek taraflı idari işlemler, düzenleyici idari işlemler ve bireysel idari işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu tek taraflı idari işlemlerin her ikisi de idarenin mali sorumluluğuna sebebiyet verebilir. İdarenin iki taraflı işlemleri idari sözleşmeler ve idarenin özel hukuk sözleşmeleridir<sup>314</sup>. İdare, tarafı olduğu sözleşmelere aykırı davranarak sözleşmenin diğer tarafına veya sözleşmeyle ilgili olan kişiye zarar vermekte ve sorumluluğu doğabilmektedir.
- **İdari eylemler**, idarenin gerçekleştirmiş olduğu maddi fiiller; yani davranış ve tutumlardır. İdare bir teşkilat yapısı olduğu için idarenin bu davranışlarını idarede görevli olan kişiler yapar. Bu doğrultuda idari eylemler, birer insan davranışdır. İdarenin eylemleri bir şey yapma şeklinde olumlu olabileceği gibi, olumsuz nitelikte yani eylemsizlik hali (ihmal) şeklinde de olabilecektir<sup>315</sup>.

#### 1.2.2.3.2. Kusur

İdarenin kusurlu sorumluluğunun doğabilmesi için gerekli temel şart kusurdur. Kusur bulunmuyorsa idarenin kusurlu sorumluluğu da doğmayacaktır. İdare hukukunda kusur kavramı, “hizmet kusuru” olarak kabul edilmektedir. Hizmet kusuru halleri olan “hizmetin kötü işlenmesi”, “hizmetin geç işlenmesi” ve “hizmetin hiç işlenmemesi” durumlarında ortaya çıkan zararlar kusurlu sorumluluk ilkesi gereğince idarenin mali sorumluluğunu doğuracaktır. Kusur, idarenin kusurlu sorumluluğu için gerekli bir unsurdur. Kusursuz sorumluluk hallerinde idarenin herhangi bir kusuru bulunmasa bile ortaya çıkan zarardan idarenin sorumluluğu doğabilmesi için kusurun varlığı aranmayacaktır. Nitekim risk ilkesi ve kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince idarenin herhangi bir kusuru bulunmaksızın sorumluluğu doğabilmektedir<sup>316</sup>.

---

<sup>314</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 320; Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 780.

<sup>315</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 781.

<sup>316</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 365; Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 781.

### 1.2.2.3.3. Zarar

İdarenin mali sorumluluğunun doğabilmesi için bir zararın var olması gerekir. İdarenin sorumluluğunun doğabilmesi için gerekli olan zararın birtakım özellikleri taşıması gerekmektedir.

- *Ortada bir zarar olmalıdır*; idarenin mali sorumluluğunun doğabilmesi için öncelikle bir zararın varlığı/var olması gerekir. Zarar, idarenin sorumluluğunun en önemli koşuludur. Bu sebeple bir idari işlem ve eylem sonucunda zarar doğmaması halinde idarenin mali sorumluluğu da doğmayacaktır<sup>317</sup>.
- *Zarar “gerçekleşmiş bir zarar” olmalıdır*. İdarenin mali sorumluluğunun doğabilmesi için zararın gerçekleşmiş bir zarar olması gerekir. Bu doğrultuda idarenin sorumluluğunun meydana gelmesi için zarar tehdidi yeterli değildir. İdari sorumlulukta “gerçekleşmiş bir zarar”ın aranmasındaki temel neden idarenin sorumluluğunun “müeyyidelendirici” değil, “tazmin edici” bir sorumluluk olmasıdır<sup>318</sup>.
- *Zarar “kesin” olmalıdır*. İdarenin mali sorumluluğunun doğabilmesi için zararın kesin olması gerekir. Zararın kesin olması; zararın kesinlikle gerçekleşmiş veya ileride gerçekleşeceği kesin olarak bilinen zarar olmasıdır<sup>319</sup>. Bu doğrultuda muhtemel zararlar<sup>320</sup> bakımından idarenin herhangi bir sorumluluğu doğmayacaktır<sup>321</sup>. Gelecekte meydana gelecek zarar veya zararlardan sorumluluğun doğabilmesi için bu zararın ihtimal olarak değil kesinlikle ortaya çıkacak olması gerekir<sup>322</sup>.
- *Zarar “hukuken korunan bir menfaat veya hakka yönelik” olmalıdır*. İdarenin tazmin sorumluluğunun doğabilmesi için, idarenin fiili sonucunda kişinin bir

---

<sup>317</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 782.

<sup>318</sup> “Chapus, op. cit., c.I, s. 1235”den aktaran Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 782; Kalabalık, *Cilt-II*, s. 367.

<sup>319</sup> Kalabalık, *Cilt-II*, s. 367; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2017, s. 491.

<sup>320</sup> Muhtemel zarar, gerçekleşmesi kesin olmayan, gelecekte gerçekleşme ihtimali bulunan zarardır.

<sup>321</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 782.

<sup>322</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 311.

hakkının veya hukuk düzeni tarafından korunan menfaatinin ihlal edilerek zarar görmesi gerekir<sup>323</sup>. Meşru bir menfaate yönelmeyen bir zarardan idarenin mali sorumluluğu doğmayacaktır<sup>324</sup>.

- *Zarar “parayla ölçülebilir” nitelikte olmalıdır.* Parayla ölçülebilirlik, idarenin mali sorumluluğu gereğince zararın tazmin edebilme imkanını sağlamaktadır. Parayla ölçülemeyen zararlar için idarenin mali sorumluluğuna başvurmak imkansız denecek ölçüde zordur<sup>325</sup>.
- *Zarar maddi veya manevi nitelikte olabilir.* Maddi zararlar, kişilerin mal varlıklarında kendi iradeleri dışında meydana gelen eksilmedir. Manevi zarar da, kişilerin kendi iradeleri dışında gerçekleşen müdahaleler sonucunda kişisel hak ve değerlerinde meydana gelen zararlardır<sup>326</sup>.
- *Zarar “özel” olmalıdır.* İdarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesi için zararın toplumun tümünün değil, belirli kişi veya kişilerin uğramış olduğu bir zarar olması gerekir. Eğer zarar, bir kamu külfeti (genel nitelikte) şeklinde ortaya çıkması halinde idarenin tazmin yükümlülüğü doğmayacaktır<sup>327</sup>.
- *Zarar “anormal” olmalıdır.* Zararın anormal olması koşulu sadece kusursuz sorumluluk hallerinde aranmaktadır. Bu doğrultuda idarenin kusursuz sorumluluğuna hükmedilebilmesi için zararın ağır bir zarar olması gerekir. Önemsiz zararlar için idarenin kusursuz sorumluluğuna hükmedilemez<sup>328</sup>.

#### 1.2.2.3.4. İlliyet Bağı

İdarenin mali sorumluluğundan söz edilebilmesi için meydana gelen zarar ile idarenin fiili arasında illiyet bağı (neden-sonuç ilişkisi) bulunmalı; meydana gelen zarar idarenin işlem veya eyleminden kaynaklanmalıdır. İdarenin fiili ile meydana gelen zarar arasında illiyet bağının bulunmaması halinde idarenin mali sorumluluğundan bahsedilemeyecektir. İlliyet bağı idarenin sorumluluk türleri olan

---

<sup>323</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 783.

<sup>324</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 311.

<sup>325</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 311; Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 783.

<sup>326</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 311.

<sup>327</sup> Tan, *İdare Hukuku*, s. 491.

<sup>328</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 785; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 311.

kusurlu ve kusursuz sorumluluk için geçerlidir. Meydana gelen zararın idarenin işlem ve eylemi dışında bir sebeple yani idare tüzel kişiliğine ve hizmete yabancı bir unsurla meydana gelmesi halinde illiyet bağı kesilecek ve illiyet bağının kesilmesi sonucunda idarenin sorumluluğu ortadan kalkacaktır. İlliyet bağını kesen haller; mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin davranışı, üçüncü kişinin davranışdır. Bu haller aynı zamanda idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran hallerdir. İdarenin mali sorumluluğu için idarenin fiili ile zarar arasında “uygun illiyet bağı” bulunmalıdır. Bu doğrultuda idarenin fiili ile meydana gelen zarar arasında dolaylı değil doğrudan doğruya bir ilişki, illiyet bağı bulunmalıdır. Bu doğrultuda meydana gelen zarar, idarenin fiilinin uygun, normal ve beklenen sonucu olmalıdır<sup>329</sup>.

### **1.2.3. Kamu İhalelerinde Kamu Görevlilerinin ve İlgililerin Mali Sorumlulukları**

Kamu ihale süreçlerinde kamu görevlilerinin kamu zararından ve devlete veya üçüncü kişilere verdikleri zarardan doğan mali sorumlulukları; kamu ihale süreçlerinde kamu zararı kapsamında kendilerine yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililerin ise sebepsiz zenginleşmeden doğan mali sorumlulukları bulunmaktadır.

#### **1.2.3.1. Kamu İhale Sürecinde Kamu Zararı Sebebiyle Ortaya Çıkan Mali Sorumluluk**

Kamu ihalelerinde kamu görevlilerinin kamu zararından doğan mali sorumluluğu bir görev sorumluluğudur. Kamu ihalelerinde mali sorumluluğun bir görev sorumluluğu olması kapsamında mali görevin ne olduğunun ele alınması gerekmektedir. Kamu ihalelerinde mali görev, ihale sürecinin yürütülmesi, kamu alımlarına ilişkin tüm işlemlerin mevzuatta düzenlenen usul ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesi ve kamu görevlilerinin hesap ve işlemlerinin hesabını yetkili merciler önünde verebilmesidir<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 786-87; Tan, *İdare Hukuku*, s. 490; Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt II*, s. 312.

<sup>330</sup> Bayar, *Mali Sorumluluk Nedir*, s. 14.

Kamu ihalelerinde kişilerin mali sorumlulukları, kamu zararına bağlı olarak haksız fiil ve sebepsiz zenginleşme sorumlulukları olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu ihale süreçlerinde kusurlu ve mevzuata aykırı işlem ve eylemi sebebiyle kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlilerinin sorumlu sıfatıyla mali sorumluluğu doğmaktadır. Kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan yüklenici veya üçüncü kişilerin ise ilgili sıfatıyla sebepsiz zenginleşme sebebiyle mali sorumluluğu doğmaktadır.

Kamu ihale süreçlerinde kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlilerinin mali sorumlulukları doğmaktadır. KMYKK md. 71/1 kapsamında kamu zararından mali sorumluluğun doğabilmesi için;

- Kamu zararına sebebiyet veren kişinin kamu görevlisi olması,
- Zararın kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemi sonucunda meydana gelmesi,
- Kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalinin varlığı,
- Kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması ve
- Kamu görevlisinin karar, işlem veya eylemi ile zarar arasında uygun illiyet bağının bulunması gerekir.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu zararı kavramı tüm yönleriyle ayrıntılı bir şekilde incelendiği için çalışmanın bu başlığı altında kamu zararı sebepleri yönüyle incelenecektir.

KMYKK md. 71/2’de ve Yönetmelik md. 6’da kamu zararına neden olan işlem ve eylemler sayılmıştır. Bu işlem ve eylemler aynı zamanda kamu zararı kapsamında ortaya çıkacak mali sorumluluk sebeplerini de oluşturmaktadır. Çalışmamızda kamu ihale sürecinde ortaya çıkan mali sorumluluklar ele alındığı için çalışmamızın bu başlığı altında KMYKK md. 71/2’de ve Yönetmelik md. 6’da sayılmış kamu zararı sebeplerinden sadece kamu ihale süreçlerini kapsayan sebepler incelenecektir.

#### **1.2.3.1.1. İş, Mal veya Hizmet Karşılığı Olarak Belirlenen Tutardan Fazla Ödeme Yapılması**

Kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak olan “iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması” kriteri kamu alımlarına özgü bir kriterdir. Bu kriter kapsamında meydana gelen kamu zararı, KİK’de istisna olarak

düzenlenenler dahil olmak üzere tüm kamu alımlarında mevzuata aykırı olarak yapılan ödemeler sonucunda oluşan kamu zararır<sup>331</sup>.

Kamu idarelerinin mal, hizmet ve yapım işi alımları KİK'ye göre yapılmakta ve yüklenici ile idare arasında imzalanan ihale sözleşmeleri KİSK'ye göre yürütülmektedir. Kamu ihale süreçlerinde alım şart ve usulleri ile hakediş ödemelerine ilişkin uyulması gereken kuralların bir bölümü emredici kurullarla mevzuatta belirlenmekte; bir bölümü ise mevzuatın izin verdiği şekilde idare tarafından idari şartname, sözleşme gibi belgelerde belirlenmektedir. Bu kapsamda mevzuat tarafından veya mevzuatın öngördüğü ölçüde idare tarafından düzenlenen karar, sözleşme veya benzeri bir belgede belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması bir kamu zararı sebebini oluşturmaktadır<sup>332</sup>. Kamu ihale süreçlerinde mal, hizmet alımı ve yapım işleri karşılığı olarak mevzuatta belirlenen veya mevzuatında öngörüldüğü ölçüde idare tarafından düzenlenen karar, sözleşme veya benzeri bir belgede belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması halinde kamu zararı meydana gelecek ve bu ödemeyi gerçekleştiren kamu görevlisinin kamu zararı sebebiyle mali sorumluluğu doğacaktır.

#### **1.2.3.1.2. Mal veya Hizmet Alınmadan, İş Yaptırılmadan Ödeme Yapılması**

Kamu ihalelerinde kural, ihale konusu mal veya hizmetin usulüne uygun olarak alınması, ihale konusu işin tamamlanması ardından ödemenin gerçekleşmesidir. KMYKK md. 35'te ön ödemenin gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiş olup, bu hüküm gereğince ön ödeme ancak mevzuatın öngördüğü haller ile zorunlu veya ivedi nitelikteki giderler için yapılabilecektir. Bu kapsamda kamu harcama hukukunda işin tamamlanmasının ardından ödeme yapılması kural, ön ödeme yapılması istisnadır. Mal ve hizmet usulüne uygun olarak alınmadan, yapım işi tamamlanmadan ödeme yapılması durumunda ödeme yapılan yüklenici kamu kaynaklarını karşılıksız olarak kullanmış olur. İdare ise erken ödeme tarihinden, esas ödenmesi gereken tarihe kadar bu kaynakların getirisinden mahrum kalmaktadır.

---

<sup>331</sup> Mehmet Aksoy, Eyüp Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, 2. Baskı, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, 2021, s. 193.

<sup>332</sup> Bülbul vd., *Kamu Zararı*, s. 62.

İdarenin kamu kaynaklarından mahrum kaldığı getiri kamu zararı olarak değerlendirilecektir<sup>333</sup>.

KMYKK md. 71/2'de ve Yönetmelik md. 6'da öngörülen kamu zararına esas alınacak kriterler kapsamında mal veya hizmet alınmadan, iş yaptırılmadan önce ödemenin yapılması kamu zararına sebebiyet vererek sorumluların mali sorumluluğunun doğmasına neden olabilecektir. Bu kriterin mevzuat düzenlemesi kapsamında mal veya hizmet alınmadan, iş yaptırılmadan ödeme yapılması iki şekilde gerçekleşebilir<sup>334</sup>;

- Birinci durumda erken ödeme yapılması sonrasında eksiksiz olarak iş veya hizmet gerçekleştirilmiş, mal teslimi yapılmıştır. Bu durumda önceden ödenen tutar ile mal veya hizmetin alınması, işin tamamlanması ardından ödenmesi gereken tutar arasında fark bulunup bulunmadığı tespit edilir. Önceden ödenen tutar ile mal veya hizmetin alınması, işin tamamlanması ardından ödenecek tutar aynıysa, ödeme tarihi ile hukuken ödenmesi gereken tarih arasındaki kamu kaynağından mahrum kalınmasına bağlı olarak tespit edilecek kamu zararı tutarı sorumlular veya ilgililer adına borç kaydedilerek takip ve tahsili yapılır. Önceden fazladan bir tutar ödenmişse, fazla ödenen tutar tespit edilerek faiziyle birlikte sorumlular veya ilgililer adına borç kaydedilerek takibi ve tahsili yapılır.
- İkinci durum, ödeme yapılmasına rağmen mal veya hizmetin hiç alınmaması, işin hiç yapılmaması veya bunların yeterli miktarda ve nitelikte yapılmaması durumudur. Bu durumda yapılan ödeme tutarı faiziyle birlikte sorumlular veya ilgililer adına borç kaydedilerek takibi ve tahsili yapılır.

#### **1.2.3.1.3. Rayiç Bedelinden Daha Yüksek Fiyatla Mal veya Hizmet Alınması, İş Yaptırılması**

Kamu ihalelerinde görevli komisyon veya kişiler tarafından rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla mal veya hizmet alınması, iş yaptırılması halinde kamu zararı

---

<sup>333</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 58; Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 194.

<sup>334</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 58; Bülbül vd., *Kamu Zararı*, s. 63.

ortaya çıkacak ve bu işlemi gerçekleştiren kamu görevlilerinin mali sorumlulukları doğacaktır (KMYKK md. 71/2 ve Yönetmelik md. 6).

Yönetmelik md. 4'te rayiç bedel, “*bir mal, iş veya hizmetin temin edildiği yer ve tarihteki normal alım ve satım bedeli*” olarak tanımlamıştır. Rayiç bedel ya kamu idaresi tarafından belirlenen bedeldir veya kamu alımının konusu mal, hizmet veya işin serbest piyasada oluşan fiyatıdır<sup>335</sup>. Bu kapsamda rayiç bedelinden daha yüksek bir fiyatla mal veya hizmet alınması, iş yaptırılması sonucunda kamu zararının ortaya çıkıp çıkmadığını tespit edebilmek için öncelikle mal, hizmet veya işin temin edildiği yer ve tarihteki fiyatının tespit edilmesi gerekir. Bu doğrultuda kamu harcamasına konu mal, hizmet veya iş için fiyat tarifesi veya fiyat belirlenmesi bulunuyorsa rayiç bedel kolaylıkla tespit edilecektir. Fiyat tarifesinde yer alan birim fiyat ile alım sonucu gerçekleşmiş birim fiyat arasında olumsuz bir farkın bulunması halinde kamu zararı, bu farkın alım miktarıyla çarpımı sonucunda elde edilecektir. Rayiç bedele ilişkin önceden belirlenmiş fiyat tarifesi veya fiyat belirlenmesi bulunmaması halinde ise rayiç bedel serbest piyasa şartları kapsamında belirlenecektir<sup>336</sup>.

Kamu ihalelerinde ihale konusu işin rayiç bedeli, yaklaşık maliyetin belirlenmesi sürecinde önem arz etmektedir. Kamu ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesi rekabetin ve kaynak kullanımında verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasında önemli bir görev üstlenmektedir. Yaklaşık maliyet, kamu ihalelerinde alıcı konumunda bulunan idareyi satıcı konumunda bulunan isteklilerin aralarında yapacakları bir anlaşma sonucunda ihale konusu işin yüksek fiyattan alınmasına karşı koruyan bir araçtır<sup>337</sup>. Kamu ihale süreçlerinde yaklaşık maliyetlerin hukuka aykırı tespit edilmesi, ihale konusu mal, hizmet veya işin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınmasına sebebiyet vererek kamu zararı oluşturabilecektir. Kamu ihalelerinde idare tarafından tespit edilen yaklaşık maliyet tutarı ihale sürecinde uygulanacak ihale kurallarını da belirlemektedir. Bu kapsamda belirlenen düşük yaklaşık maliyetler daha esnek alım kurallarının uygulanmasını, yüksek yaklaşık maliyetler ise daha katı alım kurallarının

---

<sup>335</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 199.

<sup>336</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 63.

<sup>337</sup> Mehmet Aksoy, “Yapım İşleri Kamu Alımlarında Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Bedeli ve Etkin Kaynak Kullanımına Etkisi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, (Ocak 2015), s. 69.

uygulanmasını beraberinde getirmektedir. Ayrıca idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyet tutarı tekliflerin değerlendirilmesi ve ihale kararı alınması aşamalarında dikkate alınan bir ölçüttür<sup>338</sup>. Bu doğrultuda idare adına yaklaşık maliyeti hesaplayan kamu görevlilerinin hatalı yaklaşık maliyet hesaplaması sonucunda teklifler hatalı yaklaşık maliyete göre değerlendirilecek ve ihale kararı alınacaktır. Bu durum kamu zararının doğmasına sebebiyet verebilecektir.

Kamu zararının oluştuğunu kabul etmek için mal veya hizmet alımı, iş yaptırılması sonucu ödenmiş bedel ile rayiç bedel arasında ne kadar veya hangi oranda fark olmalıdır? Yasal ve idari düzenlemelerde bu sorunun cevabını oluşturacak herhangi bir ölçüt veya kural bulunmamaktadır<sup>339</sup>. Ayrıca rayiç bedelden daha yüksek fiyatla mal veya hizmet alınması, iş yaptırılması durumlarında kamu zararının varlığını tespit edebilmek adına alımın gerçekleştiği veya iş yaptırılan yüklenicinin ihale konusu mal, hizmet veya işi temin edildiği yer ve tarihte diğer alıcılara hangi fiyattan sattığının tespiti ve aynı konuda faaliyet yürüten diğer işletmelerin satış fiyatlarının tespiti önemli ve gereklidir<sup>340</sup>.

#### **1.2.3.1.4. Kamu İdarelerine Ait Malların Kiraya Verilmesi, Tahsisi, Yönetimi, Kullanımı ve Elden Çıkarılması İşlemlerinin Mevzuata Uygun Bir Şekilde Yapılmaması**

Kamu ihale sisteminde idarelere ait malların satımı, kiraya verilmesi, trampa, mülkiyetin gayri hak tesisine ilişkin işlemler DİK'ye göre belirlenen ihale usul ve esaslarına göre gerçekleştirilir. Kamu mallarına ilişkin gerçekleştirilen bu iş ve işlemlerin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması kamu zararına sebebiyet vererek işlemleri yürüten kamu görevlilerinin mali sorumluluğunu doğurabilecektir.

#### **1.2.3.1.5. İdarelere Ek Mali Külfet Getirilmesi**

Kamu ihale süreçlerinde idarenin yükümlülüklerini mevzuata uygun olarak yerine getirmemesi sonucunda faiz, tazminat, para cezası gibi ek mali külfetler

---

<sup>338</sup> Toprak, *Kamu İhale Hukuku*, s. 41.

<sup>339</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 63.

<sup>340</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 64.

doğacaktır. Bu ek mali külfetlerin kamu görevlilerinin kusurlu ve mevzuata aykırı davranışları sonucunda doğması halinde kamu zararı meydana gelecek ve kamu zararından sorumluluk kapsamında kamu görevlileri kamu idaresinin katlanmış olduğu bu mali külfetlerden sorumlu olacaktır. İdare mali külfete ilişkin tutarı ilgisine ödedikten sonra katlanmış olduğu bu ek mali külfeti sorumlu kamu görevlisine rücu edecektir<sup>341</sup>.

#### **1.2.3.1.6. Mevzuatında Öngörülmediği Halde Ödeme Yapılması**

Kamu harcama hukukunda temel ilke, bir ödeme ancak yasal dayanağının bulunması halinde yapılabilir. Bu doğrultuda mevzuatta öngörülmemiş, mevzuatta düzenlenmemiş bir kamu harcaması asla gerçekleştirilemez. Kamu harcama hukukunda ödemenin esas sebebini oluşturan bir kamu harcaması yapılmasına mevzuatın izin vermesi, aynı zamanda ödemenin ödeme zamanı ve ödeme şekline ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yasal dayanağı olmayan bir kamu harcamasının gerçekleştirilmesi, kamu kaynaklarında azalışa sebebiyet vererek kamu zararının doğmasına ve bu mevzuata aykırı ödeme işlemi yapan kamu görevlilerinin sorumluluklarının doğmasına sebebiyet verir. Kamu ihale süreçlerinde mevzuatta öngörülme, yasal dayanağı olmayan bir ödemenin gerçekleşmesi halinde bu ödeme işlemi gerçekleştiren kamu görevlileri ile birlikte sorumlulukları oranında ilgililerin de sorumlu tutulması gerekmektedir<sup>342</sup>.

#### **1.2.3.2. Kamu İhale Sürecinde Sebepsiz Zenginleşme Sebebiyle Ortaya Çıkan Mali Sorumluluk**

Kamu ihale süreçlerinde yer alan ilgililerin kamu zararı sebebiyle mali sorumlulukları doğabilmektedir. KMYKK md. 71/3 gereğince “*Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir.*” Kamu zararları, sorumlu kamu görevlisinden ve ilgililerden Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

---

<sup>341</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 69; Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 219.

<sup>342</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 70; Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 222.

hükümlerine göre tahsil edilecektir. Yönetmelik md. 4'te ilgili, “*kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişiler*” olarak tanımlanmış ve Yönetmelik md. 5/2'de kamu zararlarının geri ödenmesi süreçlerine kamu görevlileriyle birlikte ilgililerin de dahil edileceği düzenlenmiştir. Ancak KMYKK ve Yönetmelik'te ilgililerin kim veya kimler olacağı belirtilmemiştir<sup>343</sup>. Bu kapsamda kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan kamu görevlileri de ilgili olabilecektir<sup>344</sup>. Ayrıca KMYKK md. 71/3'te kamu zararının ilgililerden tahsil edileceği düzenlenerek ilgilileri kamu zararının tahsili kapsamında mali sorumlulardan biri olarak belirlenmiş ancak KMYKK md. 71/1'de yapılan kamu zararı tanımında kamu zararından sorumluların sadece kamu görevlileri olacağı düzenlenerek ilgililerden hiç bahsedilmemiştir. Bu durum mevzuat yönünden bir çelişki olduğunu ortaya koymaktadır<sup>345</sup>.

KMYKK md. 71/3'te kamu zararının tahsil edileceği kişiler olarak belirtilen ilgililer, kamu görevlileriyle birlikte kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve tüzel kişileri ifade etmektedir. Kamu zararının sorumlusu kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemiyle kamu zararının doğmasına sebebiyet veren kamu görevlisidir. Yönetmelik kamu görevlileriyle birlikte ilgilileri de kamu zararının ödeme sorumlusu olarak belirlemiştir. Ancak burada önemli olan husus kamu zararında sorumluluk önceliği kamu görevlilerine aittir. Bu bağlamda kamu zararının kamu görevlisinden tahsili süreci yürütülürken aynı zamanda Yönetmelik'te ödeme sorumluluğu bulunan ilgililerden de kamu zararının tahsil çalışmalarına başlanması gerekmektedir. Kamu zararının ilgiliden tahsil edilme imkanının kalmaması halinde ödeme sorumluluğunun tamamı kamu görevlisinde kalacaktır. Ancak Sayıştay yargılamasında sadece kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğu tespit edilmekte olup ilgililerin sorumluluğu konusunda herhangi bir karar verilmemektedir<sup>346</sup>.

Yönetmelik md. 4 gereğince ilgililer kamu zararından sebepsiz zenginleşme sebebiyle sorumlu olan kişilerdir. Bu kapsamda kamu zararından sorumluluk

---

<sup>343</sup> Taytak, *Kamu Mali Yönetiminde...*, s. 14.

<sup>344</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 89.

<sup>345</sup> Taytak, *Kamu Mali Yönetiminde...*, s. 14.

<sup>346</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 189.

sebebiyle ilgililere gidilebilmesi için ilgili olarak belirlenmiş kişilerin kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sonucunda yersiz veya fazla ödemeye sebepsiz zenginleşen taraf olması gerekmektedir.

Kamu ihale süreçlerinde kamu zararları sonucunda ödeme sorumluluğu doğan ilgililerden kamu zararının tahsili, rızaen ve sulh yoluyla veya takas yoluyla idari olarak veya idarenin hukuk mahkemelerinden açılacağı sebepsiz zenginleşme davası sonucunda verilecek karara göre İİK hükümlerine göre ilamlı takiple gerçekleşecektir. Kamu zararını ödeyen kamu görevlileri ise ilamsız takiple veya hukuk mahkemelerinde açacakları sebepsiz zenginleşme davası sonucunda verilecek karar ile kamu zararına ilişkin ödemelerini ilgililerden tahsil edebilecektir.

#### **1.2.4. Kamu İhalelerinde Ortaya Çıkan İdarenin Mali Sorumluluklarının Rücu Mekanizması**

Kamu görevlilerinin ihale süreçlerinde gerçekleştirdikleri işlem veya eylemler sebebiyle kişilerin zarara uğraması idarenin mali sorumluluğunun doğmasına sebebiyet verebilir. Bu idari işlem veya eylemler sonucunda zarar gören kişiler idareye karşı hukuki yollara başvurarak bu zararlarını tazmin edebilecektir. İdarenin mali sorumluluğunun doğmasına sebebiyet veren kusur veya fiilde kamu görevlisinin tamamen veya kısmen ilgisi ve iştiraki bulunması halinde idarenin ödemiş olduğu tazminattan dolayı kamu görevlisine rücu hakkı vardır<sup>347</sup>.

Kamu idarelerinin insan unsurunu oluşturan kamu görevlileri, idari faaliyetleri gerçekleştiren; idarenin işlem ve eylem yapmasını sağlayan unsurdur<sup>348</sup>. Kamu ihale süreçlerinde de idari işlem niteliğinde olan ihale işlemlerini kamu görevlileri gerçekleştirir. Kamu idaresinin mali sorumluluğunu gerektiren ihale işlemlerinde kamu görevlisinin “görev kusuru” bulunması halinde idare ödemiş olduğu tazminatı kamu görevlisine rücu edebilecektir<sup>349</sup>.

Genel niteliği itibariyle kamu görevlilerine rücu müessesesi Anayasa’da ve DMK’de düzenlemiştir. Anayasa md. 40/3 gereğince “*Kişinin, Resmî görevliler*

---

<sup>347</sup> Onar, *İdare Hukuku*, s. 1757.

<sup>348</sup> Yıldırım ve Çınarlı, *Cilt 1*, s. 183-184.

<sup>349</sup> Serkan Çınarlı vd., *Kamu Görevlilerine Rücu Davaları*, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022, s. 33-34.

*tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zararda, kanuna göre, Devlete tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.” Ayrıca Anayasa md. 129/5 gereğince “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.”*

DMK md. 12/2 gereğince devlet memuru kusurlu davranışları sonucu idareye vermiş olduğu zarardan sorumludur ve bu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. 18134 numaralı Resmi Gazetede yayınlanan devlete ve kişilere memurlarca verilen zararların tespit ve tahsilini düzenleyen Yönetmeliğin 10’uncu maddesinin 4’üncü fıkrası gereğince idare bu zararın tahsilini resen icra yetkisini kullanarak gerçekleştiremeyecektir. İdare zararını tazmin etmek için genel hükümlere göre dava açmalıdır. Rücu mekanizması bakımından idare ödemiş olduğu tazminat için kamu görevlisine karşı adli yargı mercilerinde rücu davası açacaktır. Bu dava sonucunda verilecek rücu kararı ile idare ödemiş olduğu zararı tahsil edebilecektir. Kamu görevlisinin mahkeme kararına konu ödemeyi gerçekleştirmemesi halinde idare icra ve iflas makamları aracılığıyla kararda belirlenen rücu miktarını tahsil edecektir. Bu doğrultuda idare herhangi bir yargı kararı bulunmaksızın bu zararı kamu görevlisinden tahsil edemeyecektir. Ayrıca idarenin resen icra yetkisi bulunmamasına bağlı olarak ödemiş olduğu tazminatı, rücu davası açmadan önce kamu görevlisine yazı tebliğ ederek ilgili tazminatın idareye ödenmesini talep edemeyecek veya kamu görevlisinin maaşından kesinti yaparak idarenin ödemiş olduğu tazminatı tahsil edemeyecektir<sup>350</sup>.

DMK md. 13/1’de kamu görevlilerinin yerine getirdiği kamu görevi sebebiyle zarar gören kişiler uğradıkları zararlar için görevi yerine getiren kamu görevlisi aleyhine değil, ilgili kamu idaresi aleyhine dava açacakları ve idarenin zarar gören kişilere ödemiş olduğu tazminatları genel hükümlere göre sorumlu kamu görevlisine rücu etme hakkının bulunduğu hüküm altına alınmıştır.

DMK md. 13/3 gereğince “12 nci maddeyle bu maddede belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususlar Cumhurbaşkanınca düzenlenecek yönetmelikle belirlenir.” Bu

---

<sup>350</sup> Çınarlı vd., *Rücu Davaları*, s. 45-46.

hüküm kapsamında Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmelikte kamu görevlilerinin idareye verdikleri zararların idare tarafından hangi usul ve esaslarda tespit ve tahsil edeceği düzenlenmiştir. Ayrıca bu Yönetmeliğin 11'inci maddesinde kamu görevlilerinin kusurları sebebiyle kişilere verdikleri zararların idare tarafından karşılanacağı ve “Kurumların genel hükümlere göre sorumlu memurlara rücu hakları saklıdır” hükmü ile idarenin ödediği tazminatların kamu görevlisine rücu etme hakkının bulunduğu düzenlenmiştir.

Anayasa'nın ve DMK'nin bu hükümleri doğrultusunda, Türk hukuk sisteminde kamu görevlisinin görevini yerine getirirken işlediği kişisel kusurları (görev kusuru) sebebiyle ortaya çıkan zararlar için tazminat davası kamu görevlisine karşı açılmayacaktır. Bu durumda dava sadece idareye karşı açılabilir. İdare kamu görevlisinin yürüttüğü görev kapsamında işlediği kişisel kusurları sebebiyle üçüncü kişilere tazminat ödemek zorunda kalmış olması halinde ödemiş olduğu tazminat tutarını kusuru oranında kamu görevlisine rücu edebilecektir<sup>351</sup>.

Kamu ihale süreçlerinde ortaya çıkan zararların kamu görevlisine rücusu müessesinin dayanağını ihale işlemi veya eylemini yapan kamu görevlilerinin kusuru oluşturur. Bu doğrultuda kamu görevlisinin görev kusuru sebebiyle ortaya çıkan zararlar için zarar gören kişiler sadece idareye karşı dava açılabilir. Görev kusuru, kamu görevlisinin gerçekleştirdiği hizmet kapsamında gerçekleşen bir kusurdur. İdare de kamu görevlisinin görev kusuru sebebiyle ödemek zorunda kaldığı tazminatı kamu görevlisine rücu edebilecektir. Kamu görevlisinin gerçekleştirdiği görevle alakalı olmayan, kamu görevlisinin görevinden ayrılabilen, idareye izafe edilemeyen kişisel kusuru sebebiyle ortaya çıkan zararlar için zarar gören kişiler doğrudan kamu görevlisine dava açılabilir<sup>352</sup>.

İdarenin ödediği tazminatı kamu görevlisine rücu etmesi bir hak mıdır veya yükümlülük müdür? Anayasa md. 129/5'teki “rücu edilmek kaydıyla” ifadesiyle

---

<sup>351</sup> Çınarlı vd., *Rücu Davaları*, s. 28.

<sup>352</sup> Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 784.

idareye rücu mekanizmasının işletilmesinde bir seçim hakkı tanınmamış ve emredici bir hükümle kamu görevlisinin kusuru sebebiyle yapılan tazminat ödemelerinin idare tarafından kamu görevlilerine rücu edileceği bir zorunluluk olarak düzenlenmiştir<sup>353</sup>. Ancak DMK md. 13'te idarenin rücu hakkının saklı olduğunu düzenlenmiştir.

İdarenin rücu mekanizmasını işletmesi konusunda Anayasa ile DMK hükümlerinin aykırılık taşıyor olması, DMK'nin rücuya ilişkin hükümlerinin Anayasa'nın rücu hükümleri olan Anayasa md. 40/3 ve Anayasa md. 129/5'ten önce yürürlüğe girmiş olmasından kaynaklanmaktadır<sup>354</sup>. Nitekim 1982 Anayasası'nın rücuya ilişkin bu hükümlerinden önce sadece DMK'nin olduğu dönemde kamu görevlisine rücu, idare için zorunlu bir işlem olarak düzenlenmemiştir<sup>355</sup>.

Anayasa'da rücu mekanizmasının işletilmesi idare için bir yükümlülük olarak düzenlenmişken DMK'nin ve Yönetmeliğin rücu mekanizmasının uygulanıp uygulanmaması konusunda idareye özgürlük tanıyan bir hak olarak düzenlenmiş olması DMK md. 13/1 ve bu kanun kapsamında düzenlenmiş Yönetmeliğin md. 11/2 hükmü Anayasa'ya aykırılık taşımaktadır. Bu hükümlerde değişiklik yapılması gerekmektedir<sup>356</sup>.

Danıştay 2. Dairesi'nin 30.01.2014 tarihli ve 2010/851 Esas, 2014/554 Karar sayılı kararında idare tarafından ödenen zararın kamu görevlisine rücu edilmesi anayasal bir zorunluluk olduğu kabul edilmiştir.

*"Bu durumda, Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılacağı şeklinde emredici bir kurala yer verildiği, bu hüküm karşısında, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan ilgili kişi veya kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesinin Anayasa hükmü gereği olduğu, Anayasa'nın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken*

---

<sup>353</sup> Çınarlı vd., *Rücu Davaları*, s. 39.

<sup>354</sup> Çınarlı vd., *Rücu Davaları*, s. 39.

<sup>355</sup> Serdar Özgüldür, "İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları", İçinde: İl Han Özay, *Günüşiğında Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s. 870.

<sup>356</sup> Çınarlı vd., *Rücu Davaları*, s. 39.

*işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etmeyi ifade ettiğinde kuşkuya yer bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu Anayasal zorunluluk nedeniyle bu gibi hallerde davacıların, dava dilekçelerinde ayrıca ve mutlaka rücu talebinde bulunmaları gerekmemektedir.”<sup>357</sup>*

Ayrıca Danıştay 10. Dairesi'nin 21.01.2015 tarihli ve 2010/10734 Esas, 2015/66 Karar sayılı kararı da rücu mekanizmasının Anayasal zorunluluk olarak işletilmesi gerektiğini karara bağlamıştır;

*“Davacının kimlik bilgilerinin doğruluğunun tam ve doğru olarak kontrol edilmeden mahalle muhtarlığınca 9.4.1997 tarihli “nüfus cüzdanı değiştirme belgesi”nin verildiği, Nüfus Müdürlüğünce de bu belgeye dayanılarak yine gerekli inceleme ve araştırma yapılmaksızın 15.4.1997 tarihli “nüfus cüzdanı” verildiği, bu hizmeti yerine getirmekle görevli olan kamu görevlilerinin kişisel kusurları bulunduğu da açıktır.*

*Bu itibarla, davacıya tazminat ödeyecek olan İçişleri Bakanlığının olayın meydana gelmesinde kusurlu olan kamu görevlilerine, tazminat olarak ödenen miktarı rücu etmesi Anayasal bir zorunluluk olup, 657 sayılı Yasanın 13. maddesine göre idarenin, ilgili kişi ya da kişiler aleyhine genel hükümlere göre adli yargı yerinde rücu davası açması mümkündür.”<sup>358</sup>*

Danıştay 10. Dairesi'nin 27.04.2009 tarihli ve 2009/144 Esas, 2009/3183 Karar sayılı kararı;

*“Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve yasanın gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabileceği şeklinde emredici bir kurala yer verilmiştir.*

---

<sup>357</sup> Danıştay 2. Dairesi, 30.01.2014 Tarih ve E. 2010/851, K. 2014/554 Sayılı Karar, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 21.04.2024).

<sup>358</sup> Danıştay 10. Dairesi, 21.01.2015 Tarih ve E. 2010/10734, K. 2015/66 Sayılı Karar, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 21.04.2024).

*Anayasanın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresi; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etme zorunluluğunu ifade etmekte olup; davacıların, bu anayasal zorunluluk nedeniyle dava dilekçelerinde ayrıca ve mutlaka rücu talebinde bulunmaları gerekmektedir."*<sup>359</sup>

Kamu görevlilerinin kişisel kusurları sebebiyle üçüncü kişilere verdikleri zararlardan dolayı idarenin tazminat ödemesi halinde bu ödenen tazminatın sorumlu kamu görevlisine rücu edilmesi gerekir. Kamu görevlisine rücu işleminin gerçekleşmemesi, tazminat ödemesiyle oluşan mali yükün toplum üzerinde kalması sonucuna sebebiyet verecektir<sup>360</sup>. Ayrıca idare tarafından kamu görevlisine rücu işlemlerinin yapılmaması kamu zararına sebebiyet vererek rücu işlemi yapmakla görevli kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğunu beraberinde getirecektir<sup>361</sup>.

### **1.3. Kamu İhalelerinde Cezai Sorumluluk**

Kamu ihale süreçlerinde yer alan kişilerin kanuni düzenlemelerde suç olarak nitelenen fiilleri işlemeleri halinde cezai sorumlulukları doğacaktır. Bu cezai sorumluluk sebeplerini oluşturan suçlar, Türk Ceza Kanunu ve özel kanunlarda düzenlenmiştir. Kamu ihale süreçlerinde yer alan kişilerin cezai sorumlulukları Ceza Muhakemesi Kanununda (CMK) belirlenen yargılama usulüyle tespit edilecektir. Çalışmanın bu başlığı altında genel niteliği itibariyle cezai sorumluluk kavramı ve kamu ihalelerinde cezai sorumluluk sebepleri incelenecektir.

#### **1.3.1. Cezai Sorumluluk Kavramı**

Cezai sorumluluk, ceza hukuku kapsamında kişilerin işlediği suç veya kabahatlerden dolayı ortaya çıkan sorumluluktur. Yani cezai sorumluluk şahsi bir

---

<sup>359</sup> Danıştay 10. Dairesi, 27.04.2009 Tarih ve E. 2009/144, K. 2009/3183 Sayılı Karar, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 21.04.2024).

<sup>360</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 876.

<sup>361</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 80.

sorumluluktur. Cezai sorumluluğun sahibi olacak kişiler, gerçek kişilerdir. Tüzel kişilerin cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle tüzel kişilere bir ceza yaptırımı uygulanamaz; ancak suçun işlenmesi süreciyle bağlantısı bulunan tüzel kişilere Kanunun belirlediği güvenlik tedbirleri uygulanır (TCK md. 20).

Tüzel kişilerin ayrımı bakımından konu incelenirse özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişilerinin cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Kamu tüzel kişiliği bulunan idarelerin de cezai sorumluluğu bulunamaz. Kamu idaresine bağlı olarak görev yapan kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken veya göreviyle ilgili olarak suç oluşturan bir fiil işlemeleri halinde bu fiil sebebiyle meydana gelen cezai sorumluluk fiilin faili olan kamu görevlisine ait olacaktır<sup>362</sup>. Cezai sorumluluğun yaptırımı hapis cezaları ve adli para cezalarıdır (TCK md. 45).

### **1.3.2. Cezai Sorumluluğun Merkez Kavramı; Suç ve Ceza**

Cezai sorumluluk, ceza hukukunun en temel kavramlarından biridir. Bu kapsamda cezai sorumluluk, hukuk düzenlerinde kişilerin ceza gerektiren bir fiilin işlenmesi sonucunda ortaya çıkan bir sorumluluk olarak; suç ve ceza olmak üzere iki temel kavramı içinde barındırmaktadır.

#### **1.3.2.1. Suç**

TCK'de suç kavramının genel bir tanımı yapılmamış; TCK'nin ikinci kitabında her suç şekli ayrı ayrı tanımlanmıştır. Bu durum suç ve cezada kanunilik ilkesinin bir sonucudur<sup>363</sup>. Kanunilik ilkesi gereği ceza kanunlarında her bir suçun ayrı ayrı tanımlanma zorunluluğu olduğu için genel bir suç tanımının yapılmasına da gerek yoktur<sup>364</sup>. Ceza kanunlarında genel tanımı yapılmayan suç kavramının tanımlama

---

<sup>362</sup> Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 739.

<sup>363</sup> Veli Özer Özbek vd., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 14. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 214; Murat Volkan Dülger, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 230.

<sup>364</sup> Timur Demirbaş, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 18. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 216.

görevi öğretinin olmuştur<sup>365</sup>. Suç, kanunda belirtilen tipe uygun, hukuka aykırı ve kusurlu insan davranışıdır<sup>366</sup>.

Bu tanım doğrultusunda suç kavramı,

- Tipe uygun eylem,
- Hukuka aykırılık,
- Kusurluluk,

olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır. Suçun unsurlarındaki bu sıralama bilinçli bir sıralamadır<sup>367</sup>. Bir suçtan bahsedebilmek için öncelikle bir davranışın varlığı gerekir<sup>368</sup>. Bu doğrultuda ceza hukukunun hareket noktası insan tarafından gerçekleştirilen davranıştır. Bu davranış herhangi bir davranış olmayıp kanunda suç olarak belirlenmiş davranış olan tipe uygun eylemdir. Bu doğrultuda ceza hukukunda öncelikle tipe uygun eylem tespit edilir, daha sonra sırasıyla hukuka aykırılık ve kusurluluk tespit edilir<sup>369</sup>.

#### **1.3.2.1.1. Tipe Uygunluk**

Tipe uygunluk/tipiklik, cezalandırılacak insan davranışını soyut olarak tanımlayan<sup>370</sup>, fiilin cezalandırılabilmesi için gerekli maddi ve manevi tüm unsurları<sup>371</sup> ortaya koyan suç kalıbıdır.

Tipe uygun eylem, tip ve eylem kavramlarından oluşur. Ceza hukuku bakımından eylem; hareket, netice ve hareket ile netice arasındaki nedensellik bağına içeren dış dünyada meydana gelen değişikliktir. Tip ise, ceza kanunlarında bir ceza veya tedbire tabi kılınmış soyut insan davranışı modelidir. Somut insan davranışının

---

<sup>365</sup> Dülger, *Genel Hükümler*, s. 230.

<sup>366</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 215.

<sup>367</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 218.

<sup>368</sup> Mahmut Koca, İlhan Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 16. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 90.

<sup>369</sup> Bahri Öztürk, Mustafa Ruhan Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, 23. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 167.

<sup>370</sup> Dülger, *Genel Hükümler*, s. 268; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 108.

<sup>371</sup> Berrin Akbulut, *Türk Ceza Hukuku Temel Bilgiler*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 108; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 219.

normlarda düzenlenen suç tipinin tüm özelliklerini taşımasıyla birlikte de tipe uygunluk veya tipiklik meydana gelir<sup>372</sup>.

Suç tipi, bir eylemin hareket, netice ve nedensellik bağı yanında fail, mağdur gibi objektif nitelikte unsurları; kast, taksir gibi subjektif nitelikte unsurları da içerir.

#### **1.3.2.1.1.1. Tipin Maddi (Objektif) Unsurları**

Suçun kanuni tanımında yer alan fail, mağdur, suçun konusu ve fiil unsurları suçun maddi unsurlarını oluşturur.

##### **1.3.2.1.1.1.1. Fail**

Her işlenen suçun bir kişisi/faili bulunur. Bu kişi sadece gerçek kişi olabilir. Sadece gerçek kişiler iradesiyle hareket etme yeteneğine sahiptir. Bu doğrultuda tüzel kişiler suçun faili olamaz. Tüzel kişilerin hareket etme yeteneği ve bu doğrultuda kusur yeteneği bulunmamaktadır<sup>373</sup>. Fail, “*hareketiyle suçun kanuni tanımında yer alan unsurları gerçekleştiren kişidir*”<sup>374</sup>. Suçlar, kanuni tanım kapsamında failde aranan niteliklere göre genel suçlar, özgü suçlar ve bizzat işlenebilen suçlar olarak ayrıma tabi tutulabilmektedir. Genel suçlar, herkes tarafından işlenebilen suçlardır. Bu suçların kanuni tanımlarında genellikle fail “her kim”, “bir kimse” ifadeleriyle belirtilir. Kanun hükümlerinde herkes tarafından işlenebilen suçların düzenlenmesi yanında, belirli nitelikteki kişiler tarafından işlenebilen suçlar da düzenlenmektedir. Belirli niteliğe sahip kişiler tarafından işlenen suçlara özgü suçlar denir. Özgü suçlar, gerçek özgü suçlar ve görünüşte özgü suçlar olmak üzere ikiye ayrılır. Gerçek özgü suçlar, belirli niteliğe sahip kişiler tarafından işlenen suçlardır. Görünüşte özgü suçlar ise herkes tarafından işlenebilen ancak suçun nitelikli halinin failin belirli niteliğe sahip olması durumunda işlenebildiği suçlardır<sup>375</sup>. Bizzat işlenebilen suçlar ise özgü suçların özel

---

<sup>372</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 219. Mehmet Emin Artuk vd., *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2009, s. 229.

<sup>373</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 289; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 114.

<sup>374</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 160.

<sup>375</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 221; Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 160; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 198-199; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 114-115.

bir şeklidir. Bu suç tipinde failin suçun kanuni tanımında yer alan hareketi bizzat yapması şartı aranır<sup>376</sup>. Bizzat işlenebilen suçlarda fail, suçun tanımındaki hareketi sadece kendi bedensel davranışıyla gerçekleştirebilir. Bu kapsamda suçun kanuni tanımındaki hareketi kendi bedensel davranışıyla gerçekleştiremeyecek kişiler suçun faili olamayacaktır<sup>377</sup>.

#### **1.3.2.1.1.1.2. Mağdur**

Suçun maddi konusunun sahibi olan kişi veya kişilerdir<sup>378</sup>. Özbek'e göre "suçun mağduru, suçla korunmak istenen hukuki yararın sahibi olan gerçek kişilerdir."<sup>379</sup> Suçun konusu belirli kişilere aitse, suçun mağduru suçun konusunun sahibi kişilerdir. Ancak suçun konusu belirli kişi veya kişilere ait değilse, suçun mağduru toplumu oluşturan herkes olacaktır<sup>380</sup>. Suç tipi için mağdurun sıfatı veya özellikleri ayrıca belirtilmediği sürece suçun mağduru herkes olabilir. Ancak belirli suçlarda mağdurun sıfatı veya hangi özelliklere sahip olacağı önemli olup bu suçların oluşabilmesi için mağdurun suçun kanuni tanımında yer alan niteliğe sahip olması gerekmektedir<sup>381</sup>.

Ayrıca bazı suçlarda mağdurun sıfatı veya özellikleri suçun nitelikli halini oluşturabilmektedir<sup>382</sup>. Örneğin, kasten öldürme suçunun alt soy veya üst soya karşı işlenmesi suçun ağırlatıcı sebebidir (TCK md. 82).

#### **1.3.2.1.1.1.3. Suçun Konusu**

Suçun konusu, tipe uygun hareketin üzerine yöneldiği/ üzerinde icra edildiği kişi veya şeydir<sup>383</sup>. Suçun konusu, bir insan, hayvan, taşınır veya taşınmaz mal olabilir. Suçun konusunu maddi nitelikteki canlı ve cansız varlıklar yanında, veri, ticari sır,

---

<sup>376</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 199; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 116.

<sup>377</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 161.

<sup>378</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 307; Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 163.

<sup>379</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 221.

<sup>380</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 163; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 116.

<sup>381</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 221.

<sup>382</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 200.

<sup>383</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 303; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 118.

şeref gibi maddi niteliği olmayan varlıklarda oluşturabilmektedir<sup>384</sup>. Suçla korunan hukuki yarar ile suçun konusu aynı değildir. Suçla korunan hukuki yarar, hukuk düzeninin koruduğu manevi nitelikteki hukuki menfaat iken; suçun konusu, suçun yöneldiği, üzerinde tipe uygun eylemin icra edildiği gerçek varlıktır<sup>385</sup>. Örneğin, kasten öldürme suçu ile insan hayatı suçla korunan hukuki yarar iken; öldürülen kişi hareketin konusunu oluşturur.

#### **1.3.2.1.1.1.4. Fiil**

Bir suçun varlığını ortaya koyan temel unsur fiildir. Fiil bulunmuyorsa tipe uygun eylem, kast veya taksir gibi diğer suç unsurlarının varlığını tespit etmek gereksizdir<sup>386</sup>. Bu doğrultuda suçun tespiti açısından ilk olarak fiilin varlığı araştırılmalıdır.

Bir insan davranışı, irade ürünü olması ve belirli bir amaca yönelik gerçekleşmesi halinde fiil niteliği kazanmaktadır<sup>387</sup>. Ceza hukuku kapsamında fiil; hareket, netice ve nedensellik bağından oluşan<sup>388</sup>, iradi niteliğe sahip, icrai veya ihmali insan davranışdır<sup>389</sup>. Bu tanım kapsamında fiil hareket, netice ve nedensellik bağı olarak üç unsuru kapsamında incelenebilir.

#### **1.3.2.1.1.1.4.1. Hareket**

Ceza sorumluluğunun temelini dış dünyada etki doğuran insan davranışı oluşturur<sup>390</sup>. Bu anlamda salt düşünce hiçbir zaman ceza hukukunun konusunu oluşturmayacaktır<sup>391</sup>. Hareket, insanın dış dünyada gerçekleştirdiği ve iradesini ortaya

---

<sup>384</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 165.

<sup>385</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 305; Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 165; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 119.

<sup>386</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 236.

<sup>387</sup> İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 19. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 183.

<sup>388</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 240.

<sup>389</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 202.

<sup>390</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 237.

<sup>391</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 185.

koyduğu her türlü davranıştır<sup>392</sup>. Hareket suçun dinamik unsurunu oluşturmaktadır<sup>393</sup>. Hareket bir insanın beden hareketiyle gerçekleştirdiği davranışlarla sınırlı olmayıp, bir düşüncenin sözle veya herhangi bir şekilde ortaya konması da hareketi oluşturacaktır<sup>394</sup>. Ceza hukukunda hareket, yapmak veya yapmamak şeklinde iki şekilde ortaya konur<sup>395</sup>. Yapmak, icrai nitelikli bir hareket iken; yapmamak ihmali bir harektir<sup>396</sup>. Bir hareketin ceza hukukunun konusunu oluşturabilmesi için bu hareketin dış dünyaya yansması gerekir. Bu doğrultuda “*hareket olmadan suç oluşmaz*”<sup>397</sup>. Özbek tarafından hareket; “*İnsan tarafından iradi olarak gerçekleştirilen icrai yada ihmali davranışın dış dünyaya yansmasıdır*” şeklinde tanımlanmıştır. Ceza hukuku anlamında hareketin üç özelliği bulunmaktadır<sup>398</sup>;

- Hareket, bir insan davranışı olmalıdır. Hareket yeteneği insana özgü bir özelliktir. Hareket yeteneği irade ile hareket edebilme yeteneği olduğu için sadece gerçek kişilerin hareket yeteneği vardır<sup>399</sup>. İnsan dışında bir hayvanın veya eşyanın veyahut ölü insan bedeninin hareket yeteneği bulunmaz<sup>400</sup>.
- Hareket iradi olmalıdır. Ceza sorumluluğunun konusunu insanın iradi davranışları oluşturur. İnsan iradesi ile kontrol edilemeyen davranış ceza sorumluluğu için yeterli değildir<sup>401</sup>. Bu kapsamda insanların şuursuz haldeyken veya uyku halindeyken yaptığı hareketleri; refleks hareketleri gibi irade dışı hareketler, bilinçsiz hareketler ceza hukuku bakımından hareket olarak kabul edilmez<sup>402</sup>. Şuursuzluk hali bakımından tam şuursuzluk durumunda gerçekleşen insan davranışları hareket olarak kabul edilmeyecektir. Ancak şuur bulanıklığı veya şuur bozukluğu hallerinde

---

<sup>392</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 222; Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 240.

<sup>393</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 241.

<sup>394</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 185.

<sup>395</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 202.

<sup>396</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 238.

<sup>397</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 222; Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 116.

<sup>398</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 203.

<sup>399</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 259.

<sup>400</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 228.

<sup>401</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 239.

<sup>402</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 119-120; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 229.

gerçekleşen davranışlar hareket olarak kabul edilecektir. Ama bu durumlarda da kişinin kusurlu olduğundan söz edilemeyecektir<sup>403</sup>.

- Hareket sosyal açıdan önemli olmalıdır. Ceza hukuku, sosyal açıdan zarar veren hareketleri cezalandırmaktadır. Bu sebeple bu tür hareketler ceza sorumluluğunu doğuran ve ceza hukuku açısından önemli hareketlerdir<sup>404</sup>.

Hukuk düzeninde kişiler, gerçek kişiler ve tüzel kişiler olmak üzere ikiye ayrılır.

Ceza hukuku anlamında hareket yeteneği gerçek kişilerde bulunmaktadır. Yaş ve kusura bakılmaksızın sadece irade sahibi olan gerçek kişilerin hareket yeteneği bulunur<sup>405</sup>. Bu kapsamda akıl hastası veya küçükler gibi kusur yeteneği bulunmayan kişilerin hareketleri de ceza hukuku anlamında harekettir<sup>406</sup>. Ancak hareket yeteneği ile kusur yeteneği birbirinden farklı olduğu için bu kişilerin gerçekleştirdiği hareketler tipe uygun hareket olsa bile kusur yeteneği bulunmadığı için cezai sorumluluğu doğmayacaktır<sup>407</sup>.

Tüzel kişiler, gerçek kişiler dışındaki kişi sıfatına sahip varlıklardır. Tüzel kişiler sürekli bir amaç adına kurulan, örgütlü bir yapıya sahip olan ve hukuk düzeninin tüzel kişiliği tanınması ile kişilik kazanan kurumlardır<sup>408</sup>. Tüzel kişilerin hareket yeteneği bulunmamaktadır. Tüzel kişiler, özel hukukta olduğu gibi ceza hukukunda da organları veya temsilcileri aracılığıyla hareket etmektedir<sup>409</sup>. Tüzel kişilerin temsilcileri aracılığıyla tasarruflarda bulunmaları sebebiyle hareket yeteneği sadece gerçek kişilerdedir. Bu doğrultuda tüzel kişiler gerçek kişilerin hareketleri sebebiyle cezalandırılmaz<sup>410</sup>. TCK ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi gereğince sadece gerçek kişilerin cezai sorumlu olabileceğini ve tüzel kişilerin cezai sorumluluğunun bulunmadığını hüküm altına almıştır. TCK'nin "Ceza sorumluluğunun şahsiliği" başlıklı 20'inci maddesi gereğince "*Ceza sorumluluğu şahsidir. Kimse başkasının*

---

<sup>403</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 184.

<sup>404</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 204.

<sup>405</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 119.

<sup>406</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 209.

<sup>407</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 259; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 229.

<sup>408</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 229.

<sup>409</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 240.

<sup>410</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 261.

*filinden dolayı sorumlu tutulamaz. Tüzel kişiler hakkında ceza yaptırımı uygulanamaz. Ancak, suç dolayısıyla kanunda öngörülen güvenlik tedbiri niteliğindeki yaptırımlar saklıdır.*” Bu kanuni düzenleme gereğince suç faili sadece gerçek kişiler olabilir ve sadece gerçek kişiler adına cezai yaptırıma karar verilebilir. Tüzel kişilerin toplumsal ve ekonomik hayatta önemli rol oynamasına bağlı olarak, tüzel kişilerin adına yapılan tasarruflar ile suç işlenmesi halinde tüzel kişilere yaptırım uygulanması zorunlu görülmüştür<sup>411</sup>. Bu doğrultuda TCK md. 20/2 gereğince tüzel kişilere “suç dolayısıyla kanunda öngörülen güvenlik tedbiri niteliğindeki yaptırımlar” uygulanabilecektir.

#### **1.3.2.1.1.4.2. Netice**

Tipe uygun eylemin ikinci unsuru olan netice, hareketin dış dünyada meydana getirdiği değişikliktir<sup>412</sup>. Bu değişiklik icrai veya ihmali insan davranışı sonucunda meydana gelmelidir<sup>413</sup>. Ceza hukuku kapsamında netice; suçun kanuni tanımında yer alan “tipe uygun” neticedir<sup>414</sup>. Netice, suç tipi tarafından belirlenir ve suç tipinde belirlenmiş netice zarar olarak belirlenebileceği gibi tehlike olarak da belirlenebilir. Neticesiz suç olmaz. Bir suç sonucunda maddi bir zararın ortaya çıkmaması bu hareketi neticesiz hale getirmemektedir. Bu doğrultuda ortaya çıkan tehlike de bir neticedir. Suçun kanuni tanımına göre maddi bir zarar cezalandırılabilir<sup>415</sup>. Suçlar neticeleri kapsamında şekli suç-maddi suç, zarar suçu-tehlike suçu, ani suç-kesintisiz suç olarak sınıflandırılmaktadır.

- **Maddi suç - Şekli suç:** Suçun kanuni düzenlemesinde hareket ile neticenin yer, zaman, nedensellik bağlantısı yönleriyle birbirinden ayrıldığı suçlara maddi/neticeli suç denir. Bazı suçlarda ise neticesi harekete bitişik olup hareket ile netice birbirinden ayrılamaz. Bu tür icrai veya ihmali bir hareketin

---

<sup>411</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 210; Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 261.

<sup>412</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 212; Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 138; Koca ve Üzülmüş, *Genel Hükümler*, s. 129.

<sup>413</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 264.

<sup>414</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 212.

<sup>415</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 238.

yapılmasıyla suçun tamamlandığı kabul edilen suçlara ise şekli/neticesiz (sırf hareket suçu) suç adı verilmektedir<sup>416</sup>.

- **Zarar suçu - Tehlike suçu:** Zarar suçu, suç tipinde yer alan suç konusu üzerinde gerçek bir zararın meydana gelerek tamamlanan suçtur. Tehlike suçu ise suç tipinde yer alan suç konusu üzerinde az ya da çok zarar tehlikesi meydana gelerek tamamlanan suçtur<sup>417</sup>. Zarar suçlarında zararın meydana gelmesiyle, tehlike suçlarında ise zarar tehlikesinin meydana gelmesiyle suçun neticesi gerçekleşmiş olmaktadır<sup>418</sup>.
- **Ani suç - Kesintisiz suç;** Ani suç, suç tipinde yer alan hareketin yapılmasıyla tamamlanan ve neticenin devam etmeyerek derhal sona erdiği suçlardır. Kesintisiz suçlar ise, suç tipinde yer alan neticenin belirli bir süre devam ettiği suçlardır<sup>419</sup>.

#### 1.3.2.1.1.1.4.3. Nedensellik Bağı

Ceza sorumluluğunun doğabilmesi, kişinin neticeden sorumlu tutulabilmesi için failin hareketi ile meydana gelen netice arasında bir nedensellik bağının veya bir sebep sonuç ilişkisinin bulunması gerekir. Hareket ile netice arasında nedensellik bağı yoksa netice faile yüklenemez<sup>420</sup>. Failin hareketi ile meydana gelen netice arasındaki nedensellik bağı doğa yasalarına, normal hayat tecrübesine ve mantık kurallarına göre kurulur<sup>421</sup>.

Tipe uygun eylemin unsuru olan nedensellik bağı, Türk hukuk sistemi kapsamında TCK'de düzenlenmemiştir. Bu doğrultuda Türk ceza hukukunda nedensellik bağlantısının nasıl kurulacağı öğretisi ve uygulamaya bırakıldığı

---

<sup>416</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 238-239; Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 264-265.

<sup>417</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 216; Koca ve Üzülmüş, *Genel Hükümler*, s. 120.

<sup>418</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 239.

<sup>419</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 269-270; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 241.

<sup>420</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 276; Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 271.

<sup>421</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 227.

söylenbilir<sup>422</sup>. Bu kapsamda nedensellik bağlantısını açıklamak amacıyla doktrinde birçok teori ileri sürülmüştür<sup>423</sup>.

### **1.3.2.1.1.2. Tipin Manevi (Subjektif) Unsurları**

Suçun oluşumu için maddi unsurlardan sonra manevi unsurların varlığı gereklidir. Maddi unsurlar suçun dış görünümü, manevi unsur ise suçun içsel, ruhsal, kişisel yönünü yani fail ile gerçekleştirdiği fiil arasındaki manevi bağı ortaya koymaktadır<sup>424</sup>. Tipe uygunluğun manevi (subjektif) unsurları kast ve suçun özel görünüş şekli olan taksirdir. Kast ve taksir aynı zamanda birer kusur şeklidir. Bu doğrultuda kast ve taksir hem fiilin tipe uygun eylem olabilmesi hem de failin kusurlu kabul edilebilmesi yönüyle çift işlevi bulunan unsurlardır. Kast ve taksir tipe uygun eylem bakımından bir haksızlık şekli; diğer taraftan failin fiili sebebiyle cezalandırılabilmesi için gerekli kusurluluk şeklidir<sup>425</sup>.

#### **1.3.2.1.1.2.1. Kast**

TCK md. 21’de kast, “*suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım kapsamında kastın bilmek ve istemek olmak üzere iki unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar kapsamında kast, suçun unsurlarının somut olayda gerçekleştirmesini amaçlayan iradeyi gerektirmektedir<sup>426</sup>.

Tipiklik, somut insan davranışının suçun düzenlendiği normdaki tüm unsurları taşımasıyla ortaya çıkar. Tipiklik bir fiilin kanuni düzenlemeye biçimsel uygunluğudur. Ancak ceza hukukunda fiilin cezalandırılabilmesi için eylemin objektif unsurlarıyla tipe uygun olması yetmez. Ayrıca subjektif olarak failin “*suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi*” gerekir<sup>427</sup>.

---

<sup>422</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 244.

<sup>423</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 277; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 244.

<sup>424</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 169; Koca ve Üzülmez, *Genel Hükümler*, s. 147; Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 234.

<sup>425</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 264-265.

<sup>426</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 245.

<sup>427</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 265.

**Tipikliğin manevi (subjektif) yönü olan kast**, failin suçun kanuni tanımındaki unsurları bilmesi ve istemesidir. Suç teorisinde kastın esas görevi tipikliğin içerisinde<sup>428</sup>. Zimmet suçunun TCK md. 247’de düzenlemiş halinden hareketle kamu ihale süreçlerinde bir kamu görevlisinin zimmet suçunu işlemesi durumunu düşünelim. Bu olayda kamu görevlisinin zimmetine geçirdiği paranın, görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu para olduğunu bilmesi ve bu durumu bilmesine rağmen idarenin parasını kendisinin zimmetine geçirmeyi istemiş olması gerekir.

**Bir kusur çeşidi olarak kast**, failin hukuka aykırılık bilincinde olması durumu olarak<sup>429</sup> tipe uygun eylemin kusurluluğunu ortaya koyar. Tipikliğin manevi yönü olan kast, failin suçun maddi unsurlarını bilerek ve isteyerek gerçekleştirmesini ifade ederken; bir kusurluluk çeşidi olan kast, failin hukuk düzenini ihlal etme konusunda bilerek ve isteyerek hareket etmiş olmasını ifade etmektedir. Kusur çeşidi olan kast, failin cezalandırılabilmesi ve cezanın ağırlığının belirlenmesi sürecinde işlev sahibidir<sup>430</sup>.

Kast iki unsurdan oluşur; bilmek ve istemek.

**Bilme Unsuru:** Failin kasten hareket edebilmesi için başta hareket, netice ve nedensellik bağı olmak üzere suçun kanuni tanımında yer alan bütün unsurları bilmesi gerekir<sup>431</sup>. Kastın bilme unsuru, failin tipe uygun hareketi önceden düşünmesi, öngörmesi, zihninde canlandırmasıdır<sup>432</sup>. Failin bilmesi gereken unsurlar, geçmişte veya halen varolan hususlara ilişkin olabileceği gibi gelecekte meydana gelecek hususlara ilişkin de olabilir<sup>433</sup>. Kastın varlığı için failin bilmesi gereken unsurlar;

- Fail suç tipinde yer alan tüm maddi (objektif) unsurları bilmelidir; yani fail; mağdur, suçun konusu, hareket zamanı, yeri ve kullanılan araç gibi tüm unsurları bilmelidir<sup>434</sup>.

---

<sup>428</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 266.

<sup>429</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 239.

<sup>430</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 266-267.

<sup>431</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 268.

<sup>432</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 398.

<sup>433</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 238-239.

<sup>434</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 268; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 243.

- Fail gerçekleştirdiği fiili ve bu fiil için kanunda belirlenmiş icra ediliş şekline ilişkin hususları bilmelidir<sup>435</sup>.
- Fail, neticeyi ve nedensellik bağıını da bilmelidir yani; gerçekleştirdiği fiil sebebiyle neticenin meydana geldiği konusunun bilincinde olmalıdır<sup>436</sup>.
- Failin suça etki eden ağırlatıcı sebepleri bilmesi gerekir. Ancak hafifletici sebepleri bilmesi gerekmemektedir. Bu kapsamda fail hafifletici sebepleri bilmesede hafifletici sebepler failin lehine kullanılır<sup>437</sup>.

**İsteme Unsuru:** Kastın oluşabilmesi için failin suçun maddi (objektif) unsurlarını bilmesi yanında istemesi gerekir. Fail suçun kanuni unsurlarını bilebilir ancak istemeyebilir. Kastın oluşabilmesi, failin sorumlu tutulabilmesi için failin özgür iradesiyle istemesi gerekir. Kast ve taksir ayrımının yapılmasında ve kastın kendi içinde türlere ayrılmasında isteme önem arz eden bir konudur<sup>438</sup>. Failin istediği şey, suçun kanuni tanımında yer alan unsurların gerçekleşmesidir<sup>439</sup>. Bu anlamda kast, kişinin davranışlarının belirli bir amaca yönelik olarak gerçekleştirmesidir<sup>440</sup>.

Tipe uygun eylemin subjektif unsuru ve kusurluluk şekli olan kast, özellikleri bakımından türlere ayrılmıştır;

- **Genel Kast - Özel Kast:**

**Genel kast**, tüm suçların genel kusurluluk şeklidir. Genel kast, failin iradesiyle suçun maddi unsurlarını bilerek ve isteyerek gerçekleştirmesidir.

**Özel kast**, failin bir saikle (amaç, maksat) suçu gerçekleştirmesidir. Özel kastta söz konusu olan saik, suç kastını hazırlayan düşüncedir<sup>441</sup>.

- **Ani Kast - Tasarlama:**

**Ani kast**, suç işleme kararının alınmasının hemen ardından suç icra hareketlerinin başlaması veya suçun işlenmesi durumunda söz konusu olan

<sup>435</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 270; Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 174.

<sup>436</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 243; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 270; Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 239.

<sup>437</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 398-399.

<sup>438</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 270; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 244.

<sup>439</sup> Koca ve Üzülmez, *Genel Hükümler*, s. 156.

<sup>440</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 238.

<sup>441</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 275-277.

kasttır. Ani kast, ani bir karara dayanarak işlenen suçta varolan kasttır. Ani kastta suç işleme kararı (kastın oluşumu) ile suçun işlenmesi arasında bir zaman aralığı bulunmamaktadır. Ani kastla işlenen suçlar tesadüfen işlenen suçlardır<sup>442</sup>.

**Tasarlama**, failin suçu önceden iyice düşünüp taşınarak -belirli bir plan çerçevesinde- işlenmesi halidir. Tasarlama kastın ortaya çıkmasından belirli bir süre sonra suç işlenmektedir<sup>443</sup>.

- **Doğrudan Kast - Dolaylı (Olası) Kast:**

**Doğrudan kast**, failin suçun bütün maddi unsurlarını düşünerek ve öngörerek; suçun bütün maddi unsurları hakkında tam bilgiye sahip olarak özellikle suç tipinde aranan neticenin kesin olarak meydana geleceğini öngörerek suça konu hareketi gerçekleştirmesi veya suçu işlemesidir<sup>444</sup>.

**Dolaylı (olası) kast**, TCK md. 21’de “*Kişinin, suçun kanuni tanımındaki unsurların gerçekleşebileceğini öngörmesine rağmen, fiili işlemesi*” olarak tanımlanmıştır. Hükmün devamında olası kastın söz konusu olması halinde cezaların indirileceği düzenlenmiştir. Ancak tam anlamıyla olası kast, fail hareketi sonucunda meydana gelecek neticeyi muhtemel olarak öngörmüştür, istememiştir; ancak göze almıştır. Yani olası kastta fail, gerçekleşeceğini öngördüğü neticeyi istememesine rağmen, netice için “olursa olsun”, “gerçekleşirse gerçekleşsin” diyerek suça konu hareketi gerçekleştirmiştir. Olası kastta fail neticenin gerçekleşeceği öngörmekte ancak neticenin gerçekleşmemesi için özel bir çaba ortaya koymamaktadır<sup>445</sup>.

### 1.3.2.1.1.2.2. Taksir

TCK md. 22/2’de taksir “*dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmez*” olarak tanımlanmıştır.

---

<sup>442</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 277; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 255.

<sup>443</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 278; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 255.

<sup>444</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 271; Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 245-246; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 170.

<sup>445</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 280-281; Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 246-248; Koca ve Üzülmöz, *Genel Hükümler*, s. 172-174.

*gerçekleştirilmesidir*” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca TCK’nin “*Taksirle işlenen fiiller, kanunun açıkça belirttiği hallerde cezalandırılır.*” (TCK md. 22/1) hükmü ile “*Suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır.*” (TCK md. 21/1) hükmü doğrultusunda Türk ceza hukukunda temel kusurluluk şekli kast olarak belirlenmiştir. Kişilerin taksirli fiillerinden sorumlu tutulabilmesi için kanunda özel bir düzenlemenin bulunması<sup>446</sup> gerekmektedir.

Taksir kısaca, gereğini yapmama, bir işi eksik yapma, kişiden beklenen özeni göstermeme halidir<sup>447</sup>. Taksir, failin dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırı davranması sonucunda öngörülebilir neticeyi öngörmemesine bağlı olarak suç tipinde gösterilen neticenin meydana gelmesi halidir. Taksirde kişi tipe uygun fiili iradesiyle yapmaktadır ancak ortaya çıkacak neticeyi öngörmemekte veya öngörmesine rağmen istememektedir<sup>448</sup>. Bu kapsamda taksirde hareket iradi; netice irade dışı meydana gelmektedir<sup>449</sup>. Taksirde failin kusurlu olduğu kabul edilerek ceza sorumluluğunun doğmasındaki merkez kavram kişiden beklenen ve göstermek zorunda olduğu dikkat ve özen yükümlülüğünün bulunmasıdır.

Ceza hukukunda suçun oluşması bakımından aranan temel kusurluluk şekli kasttır. Taksir ise ancak kanunda belirlenen durumlar için kabul edilmiş istisnai bir kusurluluk şeklidir<sup>450</sup>. Taksirli hareketin cezalandırılabilmesi için kanunda açıkça öngörülmesi gerekir. Fail hareketini kastla gerçekleştirmedi ve suçun taksirle işlenebileceği kanunda düzenlenmemişse, failin ceza sorumluluğu doğmayacak ve beraat edecektir<sup>451</sup>.

Taksirin varlığı için;

- Taksirle işlenebilen bir suçun bulunması,
- Failin hareketi iradi olarak isteyerek yapması,
- Gerçekleşen neticenin fail tarafından istenmemesi,

---

<sup>446</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 417.

<sup>447</sup> Nur Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2016, s. 373; Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 417.

<sup>448</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 373-374.

<sup>449</sup> Ayrıntı için bakınız; Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 420-421.

<sup>450</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 417; Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 259.

<sup>451</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 373.

- Neticenin öngörülebilir olması,
- Failin dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırı davranarak öngörülebilir neticeyi öngörmemesi ve
- Hareket ile netice arasında nedensellik bağının bulunması gerekmektedir<sup>452</sup>.

Taksir, bilinçli taksir ve bilinçsiz taksir olarak ikiye ayrılmaktadır. Bilinçli taksir, failin neticeyi öngörmemesine rağmen istememiş olması durumudur. Bilinçsiz taksir ise normal taksir şekli olarak, failin öngörülebilir neticeyi öngörmemesi halidir<sup>453</sup>.

### 1.3.2.1.3. Yaptırım

Suç tipinde düzenlenmesi gereken önemli hususlardan biri yaptırımdır. Yaptırım suç tipinde bulunması gereken zorunlu unsurdur. Ceza hukukunda yaptırımlar ceza ve güvenlik tedbiri olmak üzere iki türe ayrılır<sup>454</sup>.

Genel olarak suç tipinde cezalar, alt ve üst sınırlar belirlenerek düzenlenmektedir. Cezaların alt ve üst sınır dahilinde aralıklı düzenlenmesinin sebebi bir suç tipi farklı faillerce, farklı şekillerde, farklı hususlar etkili olarak işlenmesi ve ceza ağırlığının değişmesidir. Cezaların alt-üst sınırlar belirlenerek düzenlenmesi cezalandırmanın adil olarak yapılması için zorunluluktur. Kanunda cezalar seçimlik şekilde de düzenlenebilir<sup>455</sup>.

### 1.3.2.1.2. Hukuka Aykırılık

Suçun meydana gelmesi için gerekli bir diğer unsur hukuka aykırılıktır. Hukuka aykırılık, kanuni tanıma uygun davranışın tüm hukuk düzenine aykırılık taşıması veya tüm hukuk düzeniyle çelişmesi durumudur<sup>456</sup>. Hukuka aykırılığın içeriğini toplumun davranış normları belirlemektedir. Kanun koyucu toplumun davranış normlarından

---

<sup>452</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 419.

<sup>453</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 430.

<sup>454</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 288.

<sup>455</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 288.

<sup>456</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 199.

hareketle pozitif hukuku oluşturmaktadır<sup>457</sup>. Suç olarak tanımlanan davranışın esasını da davranış normlarına aykırılık oluşturur. Bu kapsamda bir davranışın kanun koyucu tarafından suç olarak düzenlenmesi, hukuk düzeninin bu davranışı toplum açısından uygun bulmadığını da göstermektedir<sup>458</sup>.

Hukukun koruduğu menfaati ihlal eden eylem, hukuka aykırı eylemdir<sup>459</sup>. Hukuka aykırılık, bir eylemin belirli bir hukuk kuralında yer alan emir veya yasağa aykırılık taşımasıdır. Bir eylem için kanunda ceza öngörülmesi, bu eylemin kanun tarafından yasaklandığını ve kural olarak hukuka aykırı sayıldığını göstermektedir<sup>460</sup>.

Ceza hukukunda bir fiilin suçun düzenlendiği kanuni tanıma uygun olması -tipe uygun eylem olması- bu fiilin hukuka aykırı olduğunun kabul edilmesini de beraberinde getirir. Bu doğrultuda tipe uygun eylemin gerçekleşmesi hukuka aykırılığın karinesini oluşturmaktadır. Bir fiilin tipe uygun eylem olması hukuka aykırılığının karinesini oluştursa da bu fiilin mutlaka hukuka aykırı olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Bu doğrultuda tipe uygun eylem için bir hukuka uygunluk sebebi bulunması halinde tipe uygun eylemin hukuka aykırılığı ortadan kalkacaktır<sup>461</sup>.

Hukuka aykırılık, bir eylemin “*tüm hukuk düzeniyle çelişki halinde bulunması*” durumudur<sup>462</sup>. Bu bağlamda hukukun herhangi bir dalının izin verdiği, hukuka uygun kabul ettiği davranış, tüm hukuk düzeni için hukuka uygunluk taşımaktadır<sup>463</sup>.

Hukuka aykırılığın varlığında söz edebilmek için iki koşulun gerçekleşmesi gerekir. İlk olarak, fiilin ceza hukuku kurallarıyla çelişki, çatışma içinde bulunmalıdır. İkinci olarak fiilin hukuka aykırılığını ortadan kaldıran bir hukuka uygunluk sebebinin bulunmaması gerekir. Ancak hukuka aykırılık tüm hukuk düzeniyle çelişki içinde bulunma durumu olduğu için hukuka aykırılığı kaldıran nedenler tüm hukuk dallarından kaynaklanabilecektir. Bu doğrultuda hukukun bütünlüğü kapsamında bir

---

<sup>457</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 305.

<sup>458</sup> Dülger, *Genel Hükümler*, s. 526.

<sup>459</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 285.

<sup>460</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 285.

<sup>461</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 200.

<sup>462</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 286.

<sup>463</sup> Akbulut, *Türk Ceza Hukuku*, s. 200.

hukuk dalının hukuka uygun olarak kabul ettiği davranışı diğer bir hukuk dalı cezalandıramaz. Bu bağlamda TCK’de düzenlenen hukuka uygunluk sebepleri yanında diğer kanunlarda düzenlenen hukuka uygunluk sebeplerinin de incelenmesinde fayda bulunmaktadır<sup>464</sup>.

Hukuka aykırılığın biçimsel ve maddi hukuka aykırılık olmak üzere iki görünümü vardır. Biçimsel hukuka aykırılık, fiilin, kanunda düzenlenen suç tanımında düzenlenen emir ve yasakları ihlal etmesidir. Maddi hukuka aykırılık ise eylemin suçla korunan menfaati ihlal etmesi durumudur<sup>465</sup>.

Hukuka aykırılık unsuru tipikliğin maddi unsuru değildir. Hukuka aykırılık suçun genel bir unsurudur. Ancak suç tipinde “hukuka aykırı olarak”, “hukuka aykırı bir davranışla” gibi hukuka aykırılık unsurunu işaret eden bir ifadeye yer verilmesi halinde hukuka aykırılık tipikliğin bir unsuru özelliği kazanacaktır<sup>466</sup>. Suçun genel bir unsuru olması bakımından bir tipe uygun eylemin hukuka aykırılık unsurunun bulunmaması suçun oluşmasını engelleyecektir<sup>467</sup>.

Hukuka uygunluk sebepleri failin ceza sorumluluğunu değil, failin gerçekleştirdiği tipe uygun eylemin hukuka aykırılığını ortadan kaldırır.

### **1.3.2.1.3. Kusurluluk**

Failin ceza sorumluluğunun doğabilmesi için tipe uygun ve hukuka aykırı fiilin gerçekleşmesi yeterli değildir. Failin bu tipe uygun ve hukuka aykırı fiili kusurlu bir şekilde gerçekleştirmesi de gerekir<sup>468</sup>.

Kusurluluk, failin hukuka uygun davranma imkanına sahip olmasına rağmen, hukuka aykırı davranmayı seçmesi, hukuka aykırı davranışı gerçekleştirmesi nedeniyle kınanabilmesi ve bu doğrultuda ortaya çıkan neticenin faile kişisel olarak yüklenebilmesidir<sup>469</sup>. Kusurluluk, failin tipe uygun hukuka aykırı eylemiyle arasındaki

---

<sup>464</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 286.

<sup>465</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 287.

<sup>466</sup> Artuk vd., *Genel Hükümler*, s. 400.

<sup>467</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 293.

<sup>468</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 371.

<sup>469</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 367.

psikolojik bağın değerlendirilmesidir<sup>470</sup>. Bu kapsamda kusurluluk, failin tamamen “subjektif” durumuyla ilgili bir unsurdur<sup>471</sup>.

Kusurdan söz edebilmek için kişinin irade özgürlüğünün bulunması gerekmektedir. İrade özgürlüğü kişinin istediği davranışı yapma veya yapmama olanağıdır. Bu olanağın bulunmaması halinde kişi özgür olmayacak ve kusurlu kabul edilmeyecektir. Bu doğrultuda hukuka aykırı hareketi yapmama olanağı bulunmasına rağmen yapan kişi kusurlu olabilir<sup>472</sup>.

Kişinin gerçekleştirdiği hareket sebebiyle kusurlu olduğunun kabul edilebilmesi için kusur yeteneğinin bulunması ve kusurluluğu kaldıran durumların gerçekleşmemiş olması gerekmektedir<sup>473</sup>.

### 1.3.2.2. Ceza

Kişiler hukuk düzeninin kendilerine yüklemiş olduğu yükümlülüklerle aykırı davranışta bulunmaları durumunda sorumlu tutulurlar. Kişilerin yükümlülüklerine aykırı davranışları sebebiyle ortaya çıkan haksızlığa karşı, sorumlu kişilere yaptırım uygulanır. Kişilerin meydana getirdiği haksızlık sebebiyle hukuk düzeninin kişiler arasında oluşturduğu denge bozulmaktadır. Bu doğrultuda yaptırım uygulanmasındaki genel amaç bozulan bu dengenin yeniden sağlanmasıdır<sup>474</sup>.

TCK’de “iki izli” bir yaptırım sistemi belirlenmiştir. Bu doğrultuda suçlara uygulanacak yaptırımlar, cezalar ve güvenlik tedbirleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. TCK’de belirlenen yaptırım sisteminde cezalar ve güvenlik tedbirleri yanında üçüncü iz ise mağdurun korunmasına ilişkin hükümlerdir. Nitekim TCK’de kısa süreli hapis cezalarının seçenek yaptırımlardan birine çevrilmesi (TCK md. 50) ve cezaların ertelenmesinin (TCK md. 51/2) mağdurun uğradığı zararın tazmin edilmesi şartına tabi tutulması; uzlaşmanın (CMK md. 253) ve etkin pişmanlık hükümlerinin (TCK md. 168) uygulanabilmesinin mağdurun uğradığı zararın tazmin

---

<sup>470</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 350.

<sup>471</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 371.

<sup>472</sup> Centel vd., *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, s. 357.

<sup>473</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 369.

<sup>474</sup> Özgenç, *Genel Hükümler*, s. 785.

edilmesi şartına tabi tutulması ceza hukuku sisteminde üçüncü izin görünümünü ortaya koymaktadır<sup>475</sup>.

Ceza, suç karşılığı uygulanan yaptırımdır. Diğer hukuk dallarındaki yaptırımlardan farklı olarak cezalar devlet tarafından uygulanır ve cezaların uygulanması bakımından özel bir infaz şekli belirlenmiştir<sup>476</sup>.

Cezanın iki amacı bulunmaktadır, ilk amacı cezayı ödetme “tenkile” olup, ceza ile geçmişte işlenmiş bir suç karşılığında misilleme tepkisi oluşturarak suç işleyen kişiye yaptırım uygulanmaktadır. İkinci amacı ise önleme/caydırma. Ceza yaptırım uygulanmasıyla toplum üzerinde (genel önleme) ve bireyler üzerinde (özel önleme) caydırıcılık oluşturarak ileride gerçekleşecek ihlallerin önlenmesi amacı güdülmektedir<sup>477</sup>.

Cezanın özellikleri;

- Ceza faili bazı yoksunluklara tabi kılar, bu bağlamda ceza acı çektirir ve ızdırap verir.
- Ceza kanunla konulabilir (Anayasa md. 38, TCK md. 2 ve 61/7).
- Ceza fiilin ağırlığı ve failin kusurluluğu ile orantılı olarak belirlenen ve uygulanan bir yaptırımdır.
- Korkutucudur.
- Yargısal bir kararla hükmedilir<sup>478</sup>.

### 1.3.2.2.1. Ceza Türleri ve TCK'deki Yaptırımlar

Türk ceza hukukunda suç karşılığında uygulanacak ceza yaptırımları, hapis cezaları ve adli para cezalarıdır (TCK md. 45).

---

<sup>475</sup> Koca ve Üzülmez, *Genel Hükümler*, s. 569.

<sup>476</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 599.

<sup>477</sup> Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 497; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 599-600.

<sup>478</sup> Sulhi Dönmezer, Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt II*, 12. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1999, s. 544-553; Öztürk ve Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku*, s. 497.

### 1.3.2.2.1.1. Hapis Cezaları

Hapis cezaları, kişilerin özgürlüğünü bağlayan cezalardır. Hapis cezaları kişinin özgürlüğünün kısıtlanması yoluyla yerine getirilir<sup>479</sup>.

TCK'de hapis cezaları üçe ayrılmaktadır (TCK md. 46);

- **Ağırlaştırılmış Müebbet Hapis Cezası:** Ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası hükümlü kişinin hayatı boyunca devam eden bir hapis cezasıdır. Ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası sıkı güvenlik rejimine (sistemine) göre çektirilir (TCK md. 47).
- **Müebbet Hapis Cezası:** Müebbet hapis cezası, hükümlü kişinin hayatı boyunca devam eden bir hapis cezasıdır (TCK md. 48). Türk ceza hukukunda 5275 sayılı CGTİHK md. 107 gereğince müebbet hapis cezasına mahkum edilmiş olanlar 24 yıl hapis cezasını çektiklerinde ve kanuni diğer koşulları da sağladıklarında koşullu salıverme hakkından yararlanabileceklerdir.
- **Sürelî hapis cezası:** Sürelî hapis cezaları kanunda aksi belirtilmediği sürece bir aydan az yirmi yıldan fazla olmayan hapis cezalarıdır (TCK md. 49). Mahkeme suç için belirlenen alt ve üst sınır aralığında somut olayın niteliğine göre cezayı belirleyecektir. Sürelî hapis cezası başlıklı TCK md. 49'da kısa süreli hapis cezaları da düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince bir yıl veya daha az süreli hapis cezaları kısa süreli hapis cezası olarak kabul edilmiştir. Kısa süreli hapis cezaları kanuni şartların varlığına göre TCK md. 50'de düzenlenen seçenek yaptırımlara dönüştürülebilecektir.

### 1.3.2.2.1.2. Adli Para Cezaları

TCK md. 52'de adli para cezası *“beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde yediyüzotuz günden fazla olmamak üzere belirlenen tam gün sayısının, bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ile çarpılması suretiyle hesaplanan meblağın hükümlü tarafından Devlet Hazinesine ödenmesi”* olarak tanımlanmıştır.

---

<sup>479</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 606.

### 1.3.2.2.2. Cezanın Belirlenmesi ve Bireyselleştirilmesi

Ceza hukukunda cezalar soyut ceza ve somut ceza olmak üzere ayrıma tabi tutulmaktadır. Soyut ceza, ceza kanunlarında türü ve alt-üst sınırları belirlenmiş cezadır. Somut ceza ise, soyut cezanın hakim tarafından somut olaya uygulanması suretiyle belirlenmiş cezadır<sup>480</sup>.

Somut cezanın belirlenmesi şu sıralamada gerçekleşmektedir<sup>481</sup>;

- Ceza türü belirlenir.
- Kanunda belirlenen alt-üst sınır arasındaki temel ceza belirlenir.
- Suçun olası kast veya bilinçli taksir ile işlenmiş olması halinde ceza indirilir veya arttırılır.
- Suçun nitelikli hali varsa bu hal için belirlenmiş ceza uygulanır.
- Sırasıyla teşebbüs, iştirak, zincirleme suç, haksız tahrik, yaş küçüklüğü, akıl hastalığı ve ceza indirim yapılmasını gerektiren şahsi sebeplere ilişkin hükümler ile takdiri indirim nedenleri uygulanarak sonuç ceza belirlenir.

### 1.3.3. Ceza Sorumluluğunu Kaldıran veya Azaltan Nedenler

Ceza hukukunda belirlenmiş bazı durum ve nedenler ceza sorumluluğunu ortadan kaldırmakta veya azaltmaktadır. Ceza sorumluluğunun kalkmasına veya azalmasına sebebiyet veren durumlar hukuka uygunluk sebepleri ve kusurluluğa ilişkin sebeplerden oluşturmaktadır.

#### 1.3.3.1. Hukuka Uygunluk Sebepleri

TCK'de yer alan hukuka uygunluk sebepleri;

- **Kanun Hükmünü Yerine Getirme:** Kendisine bir hak veya yetki veren Kanun hükmünü yerine getiren kişinin fiili suç oluşturmaz ve bu kişiye ceza verilmez<sup>482</sup> (TCK md. 24/1).

---

<sup>480</sup> Demirbaş, *Genel Hükümler*, s. 701; Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 696.

<sup>481</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 696.

<sup>482</sup> Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 296.

- **Meşru Savunma:** Kendisine veya bir başkasına ait hukuken korunan bir hakka karşı haksız saldırının bulunması ve bu haksız saldırıya karşı savunma yapma zorunluluğu ile suç işlenmesi halinde faile ceza verilmemektedir (TCK md. 25/1).
- **Hakkın Kullanılması:** Kişinin kanunen tanınan bir hakkı bulunması ve bu hakkını kullanması halinde kişiye ceza verilmeyecektir (TCK md. 26/1).
- **İlgilinin Rızası:** Kişinin üzerinde tam tasarruf edebileceği bir hakkı kapsamında suç işlenmesi ve hak sahibi kişinin açık rızasının bulunması halinde fiili gerçekleştiren kişiye ceza verilmeyecektir (TCK md. 26/2).

### 1.3.3.2. Kusurluluğa İlişkin Sebepler

TCK hükümlerinde kusur yeteneği, “*işlediği fiilin hukukî anlam ve sonuçlarını algılamak ve davranışlarını yönlendirme yeteneği gelişmiş olmak*” olarak düzenlenmiştir (TCK md. 31-32-34). TCK’de sayılan birtakım sebepler kusur yeteneğini etkilemekte ve kişilerin ceza sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan sebepleri oluşturmaktadır<sup>483</sup>.

Kusur yeteneğini etkileyen haller;

- **Yaş Küçüklüğü:** TCK md. 31’de yaş küçüklüğü üç grupta ele alınmıştır. Bu hüküm kapsamında suç fiilini işlediği sırada on iki yaşını doldurmamış olan çocukların ceza sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu çocuklar hakkında herhangi bir ceza kovuşturması yapılmayacaktır. Ancak bu kişilere çocuklara özgü güvenlik tedbirleri uygulanabilecektir (TCK md. 31/1). Fiili işlediği sırada on iki yaşını doldurmuş ancak onbeş yaşını doldurmamış olan çocukların işlediği fiil kapsamında kusur yeteneğinin bulunmaması durumunda ceza sorumlulukları bulunmamaktadır. Bu çocukların işledikleri fiil kapsamında kusur yeteneğinin bulunması halinde hükmolunacak ceza TCK md. 31/2’ye göre belirlenir. Fiili işlediği sırada onbeş yaşını doldurmuş ancak onsekiz yaşını doldurmamış olan çocuklar hakkında hükmolunacak ceza TCK md. 31/3’e göre belirlenir.

---

<sup>483</sup> Kusurluluğa ilişkin sebeplerin alt ayrımı Özbek vd., *Genel Hükümler*, s. 361-457’ye göre yapılmıştır.

- **Akıl Hastalığı:** Akıl hastalığı sebebiyle kusur yeteneği önemli ölçüde azalmış olan kişiye ceza verilmeyecektir. Ancak bir kişinin akıl hastalığı sebebiyle önemli derece de olmamakla birlikte kusur yeteneği azalmış ise kişiye TCK md. 32/2'ye göre ceza hükmolacaktır (TCK md. 32).
- **Sağır ve Dilsizlik:** TCK md. 33 gereğince, on beş yaşını doldurmamış sağır ve dilsiz kişiler hakkında on iki yaşını doldurmamış çocuklara ilişkin hükümler; on beş yaşını doldurmuş ancak on sekiz yaşını doldurmamış sağır ve dilsiz kişiler hakkında on iki yaşını doldurmuş ancak on beş yaşını doldurmamış olan çocuklara ilişkin hükümler; on sekiz yaşını doldurmuş ancak yirmi bir yaşını doldurmamış olan sağır ve dilsiz kişiler hakkında ise on beş yaşını doldurmuş ancak on sekiz yaşını doldurmamış olan çocuklar hakkında hükümler uygulanacaktır.
- **Geçici Nedenler, Alkol veya Uyuşturucu Madde Etkisinde Olma:** Geçici sebeplerle veya irade dışında almış olduğu alkol veya uyuşturucu maddenin etkisi altında kusur yeteneği önemli ölçüde azalmış olan kişiye işlediği suç fiileri sebebiyle ceza verilmez (TCK md. 34/1). Kişi iradi olarak almış olduğu alkol veya uyuşturucu maddenin etkisi altında suç işlemesi halinde ceza sorumluluğu doğacaktır (TCK md. 34/2).

Kusurluluğu kaldıran sebepler kapsamında mazeret sebepleri ise;

- **Zorunluluk Hali:** Kişinin kendisine veya başkasına ait olan hakka yönelmiş, oluşmasına bilerek sebebiyet vermediği ve başka bir şekilde korunma imkanı olmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kendisini veya başkasını kurtarmak zorunluluğuyla ve tehlikenin ağırlığı ile konu veya kullanılan araç arasında orantı bulunması şartıyla işlenen suç fiillerinden faile ceza verilmez (TCK md. 25/2)
- **Amirin Emri:** Yetkili bir merci tarafından verilen ve görev gereği yerine getirilmesi zorunlu olan bir emri uygulayan kişinin sorumluluğu doğmayacaktır (TCK md. 24/1). Konusu suç oluşturan bir emir hiçbir şekilde yerine getirilemez. Yerine getirilmesi halinde emir veren ve emri yerine getiren sorumlu olacaktır (TCK md. 24/2). Bir emrin hukuka uygunluğunun denetimi kanun tarafından engellendiği durumlarda ise emrin yerine getirilmesinden emri veren kişi sorumlu olacaktır (TCK md. 24/3).

- **Meşru Savunmada Sınırın Aşılması Hali:** Failin meşru savunmada mazur görülebilecek korku, heyecan veya telaş sebebiyle sınırı aşması halinde faile ceza verilmeyecektir (TCK md. 27/2).
- **Cebir ve Şiddet, Korkutma ve Tehdit:** Kişi karşı koyamadığı veya kurtulamadığı cebre veya şiddete maruz kalması sonucu suç işlemesi halinde bu kişiye ceza verilmez. Yine kişi gerçek ve ağır bir korkutma veya tehdide maruz kalması sonucu suç işlemesi halinde bu kişiye ceza verilmez. Bu gibi durumlarda cebir, şiddet, korkutma veya tehditte bulunan kişi suçun faili sayılacaktır (TCK md. 28).

Kusurluluğu kaldıran sebepler kapsamında kusurluluğu azaltan veya kaldıran sebepler;

- **Haksız Tahrik:** Haksız bir fiil sebebiyle meydana gelen hiddet veya şiddetli üzüntü etkisi altındayken suç işleyen kişiye TCK md. 29'a göre ceza hafifletilerek hükmolunur (TCK md. 29).
- **Hata:** Bir kişi suç fiilini işlediği sırada suçun kanuni tanımında yer alan maddi unsurları bilmemesi halinde kasten hareket etmediği kabul edilir. Ancak ilgili suç taksirle işlenebilen bir suç ise taksir hükümleri uygulanabilecektir (TCK md. 30/1). Suçun nitelikli halinin gerçekleşmesi konusunda hataya düşen kişi, düşmüş olduğu hatadan yararlanacaktır (TCK md. 30/2). Ceza sorumluluğunu kaldıran veya azaltan sebeplere ilişkin koşulların gerçekleştiği konusunda kaçınılmaz hataya düşen kişi, düşmüş olduğu hatadan yararlanacaktır (TCK md. 30/3). Kişi işlemiş olduğu fiilin haksızlık oluşturduğu konusunda kaçınılmaz bir hataya düşmesi halinde de düşmüş olduğu hatadan yararlanacaktır (TCK md. 30/4).

#### 1.3.4. Kamu İhalelerinde Cezai Sorumluluk Sebepleri

Kamu ihalelerinde yer alan kamu görevlileri, istekliler ve yükleniciler gibi kişilerin ihale süreçlerinde TCK'de düzenlenen suç fiillerini gerçekleştirmeleri halinde ceza sorumlulukları ortaya çıkacaktır. Mal veya hizmet alımı, yapım işi, satım, kira, trampa gibi işlere ilişkin kamu ihalelerinde ortaya çıkacak ceza sorumluluklarını düzenleyen genel kanun TCK olmakla birlikte, ihale sürecinde yer alan kişilerin ceza

sorumlulukları DİK, KİK ve KİSK’de özel olarak düzenlenmiştir. Bu doğrultuda KİK kapsamındaki ihale süreçlerinde yer alan isteklilerin ceza sorumluluğu KİK md. 59’da, kamu görevlilerinin ceza sorumluluğu ise KİK md. 60’da düzenlenmiştir.

İsteklilerin ceza sorumluluğu KİK md. 59’da detaylı düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince isteklilerin KİK md. 17’de sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunmaları ve bu fiil ve davranışların TCK’ye göre suç teşkil etmesi halinde bu fiil ve davranışta bulunan gerçek kişiler veya tüzel kişiler ile o işte yer alan ortak veya vekilleri hakkında ceza kovuşturması yapılması adına Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulacaktır. İdare suç niteliğinde yasak fiil veya davranışları taahhüdün tamamlanmasından ve kabul işleminin yapılmasından sonra tespit etmiş olsa bile suç duyurusunda bulunacaktır. Suç niteliğinde yasak fiil veya davranışlarda bulunan istekliler hakkında hükmolunacak cezanın yanında KİK md. 59’da belirlenen esaslara göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararları verilecektir (KİK md. 59).

Kamu görevlilerinin ceza sorumluluğu KİK md. 60’da düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince ihale yetkilisi, ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale sözleşmesi yapılmasına kadar ihale sürecinin her aşamasında görev alan diğer kamu görevlilerinin KİK md. 17’de sayılan yasak fiil veya davranışlarda buldukları, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsız olarak yapmadıkları, ihale taraflarının zarar görmesine sebebiyet verebilecek ihmal veya kusurlu davranışlarda bulduklarının tespit edilmesi halinde bu kamu görevlileri hakkında disiplin cezası uygulanacaktır. Kamu görevlilerinin bu fiil veya davranışlarının suç teşkil etmesi halinde de bu görevliler hakkında ceza kovuşturması süreci başlatılacaktır. Kamu görevlilerinin hakkında hükmedilecek ceza ile birlikte ihalenin taraflarına vermiş oldukları zararlar genel hükümlere göre tazmin ettirilecektir (KİK md. 60).

KİK md. 17’de düzenlenen yasak fiil veya davranışlar;

- *“Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.”*
- *“İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.”*

- *“Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.”*
- *“Alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermek.”*
- KİK *“11 inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak”*

olarak düzenlenmiştir. Bu yasak fiil veya davranışları gerçekleştiren istekli veya kamu görevlilerinin bu fiil veya davranışlarının TCK’ye göre suç teşkil etmesi halinde bu kişilerin ceza sorumlulukları doğacaktır.

KİK kapsamında yapılan kamu ihalelerinde sözleşmenin düzenlenmesi ve uygulanması aşamasında yüklenicilerin ceza sorumluluğu KİSK md. 27’de, bu aşamada görev alan kamu görevlilerinin ceza sorumluluğu ise KİSK md. 28’de düzenlenmiştir.

Yüklenicilerin KİSK md. 25’de sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunmaları ve bu fiil ve davranışların TCK’ye göre suç teşkil etmesi halinde bu fiil ve davranışta bulunan gerçek kişiler veya tüzel kişiler ile o işte yer alan ortak veya vekilleri hakkında ceza kovuşturması yapılması adına Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulacaktır. İdare suç niteliğinde yasak fiil veya davranışları sözleşme konusu işin tamamlanması ve kabul işleminin yapılmasından sonra tespit etmiş olsa bile suç duyurusunda bulunabilecektir. Suç niteliğinde yasak fiil veya davranışlarda bulunan yüklenicinin hakkında hükmolunacak cezanın yanında KİSK md. 27’de belirlenen esaslara göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararları verilecektir (KİSK md. 27).

KİSK md. 28/1’de sayılan görevlilerin görevlerini kanuni gereklerine uygun veya tarafsız olarak yapmadıkları, ihale taraflarının zarar görmesine sebebiyet verebilecek ihmalde veya kusurlu davranışlarda buldukları tespit edilmesi halinde bu kamu görevlileri hakkında disiplin cezası uygulanacaktır. Kamu görevlilerinin bu fiil veya davranışlarının suç teşkil etmesi halinde de bu görevliler hakkında ceza kovuşturması süreci başlatılacaktır. Kamu görevlilerinin hakkında hükmedilecek ceza ile birlikte ihalenin taraflarına vermiş oldukları zararlar genel hükümlere göre tazmin ettirilecektir (KİSK md. 28). Ayrıca KİSK md. 29 gereğince görevliler ve danışmanlık

hizmeti sunanların yüklenicilere ilişkin gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri açıklamama ve kendi veya üçüncü kişilerin yararına kullanmama yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülüğe aykırı davranışlar hakkında KİSK md. 26 veya 28’de sayılan yaptırımlar uygulanacaktır.

KİSK md. 25’de yasak fiil veya davranışlar belirlenmiştir. Bu yasak fiil veya davranışlar;

- *“Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.”*
- *“Sahte belge düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.”*
- *“Sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak.”*
- *“Taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar vermek.”*
- *“Bilgi ve deneyimini idarenin zararına kullanmak veya 29 uncu madde hükümlerine aykırı hareket etmek.”*
- *“Mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek.”*
- *“Sözleşmenin 16 ncı madde hükmüne aykırı olarak devredilmesi veya devir alınması.”*

olarak düzenlenmiştir. Bu yasak fiil veya davranışları gerçekleştiren kamu görevlilerinin ve yüklenicilerin bu fiil veya davranışlarının TCK’ye göre suç teşkil etmesi halinde bu kişilerin ceza sorumlulukları doğacaktır.

Satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri hak tesisine ilişkin düzenlenen kamu ihaleleri kapsamında ortaya çıkabilecek ceza sorumluluğu DİK md. 85 ile 87 arasında düzenlenmiştir.

DİK md. 85 gereğince taahhüdün tamamlanmasından ve kabul işleminin yapılmasından sonra tespit edilmiş olsa bile DİK md. 83’ün (c) bendinde sayılan sahte belge kullanımına ilişkin yasak fiil veya davranışları veya taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin yasak fiil veya davranışları gerçekleştiren kişiler ile o işte yer alan ortak veya vekilleri hakkında ceza kovuşturması süreci yürütülecektir (DİK md. 85).

DİK md. 86’da sayılan görevlilerin görevlerini kanuni gereklere göre tarafsız olarak yapmadıklarının, ihale taraflarının zarar görmesine sebebiyet verebilecek ihmalde veya kusurlu davranışlarda bulduklarının tespit edilmesi halinde ilgili kamu görevlileri hakkında disiplin cezası uygulanması yanında bu fiil veya davranışların suç teşkil etmesi halinde ceza kovuşturması da yapılacaktır. Ayrıca bu fiiller sebebiyle tarafların uğradığı zararlar kamu görevlisinden tazmin ettirilecektir (DİK md. 86).

DİK md. 87 gereğince hileli inşaat ve onarım durumlarında işin gözetimi görevi verilen mühendis, mimar ve memurlar hakkında DİK md. 86 kapsamında ceza kovuşturması süreci yürütülecektir.

Çalışmada kamu ihalelerinde ceza sorumluluğu kapsamında DİK, KİK ve KİSK’de yer alan ceza sorumluluğu hükümlerinden hareketle işlenen suçlar seçilmiş ve incelenmiştir.

#### **1.3.4.1. İhaleye Fesat Karıştırma Suçu**

KİK md. 17/1-a’da belirtilen yasak fiil veya davranışlardan “*Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.*”, DİK md. 83/1-a’da belirtilen yasak fiil veya davranışlardan “*Hile, desise, vaat, tehdit, nüfuz kullanma ve çıkar sağlama suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek,*” fiillerinin ceza sorumluluğundaki görünümü ihaleye fesat karıştırma suçudur.

TCK’de ihale süreci düzenlenmemiştir. Bu doğrultuda bir ihaleye fesat karıştırılıp karıştırılmadığı tespit edilirken KİK ve DİK’de yer alan kamu ihale süreçlerine ilişkin hükümlerin göz önünde bulundurulması bir zorunluluktur<sup>484</sup>.

TCK ihaleye fesat karıştırma suçunun tanımını yapmamış; sadece hangi fiillerin ihaleye fesat karıştırma suçunu oluşturacağını saymıştır.

---

<sup>484</sup> Veli Özer Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku İkinci Kitap: Özel Hükümler*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 749.

### 1.3.4.1.1. Suçla Korunan Hukuki Değer

İhaleye fesat karıştırma suçuyla korunan hukuki değer ile ilgili TCK md. 235'in madde gerekçesinde şu açıklamalar yapılmıştır;

*“Bu hükümlerle korunmak istenen hukukî değer, kamusal faaliyetlerin dürüstlük ilkesine uygun olarak yürütüldüğüne dair ve özellikle, kamu adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımı gibi ihale işlemlerinin yapılmasıyla ilgili olarak, kamu görevlilerine duyulan güvendir.”*<sup>485</sup>

Özgeç, ihaleye fesat karıştırma suçu ile korunan hukuki değerın kamu görevlilerinin görevlerini dürüstlkle yerine getirmesi konusundaki toplumsal güvenin korunmasıyla sınırlı olmadığını; vakıf, şirket gibi bazı özel hukuk tüzel kişilerinin de adına yapılan arttırma ve eksiltmelerin suçun konusu oluşturması bakımından bu tüzel kişilerin faaliyetlerini dürüstlkle yerine getirmesi konusundaki toplumsal güvenin korunduğunu belirtmektedir<sup>486</sup>.

Özbek, ihaleye fesat karıştırma suçuyla birçok hukuki değerın korunması amaçlandığını ifade etmiş ve suçla korunan hukuki değerleri DİK md. 2/1 ve KİK md. 5/1'de<sup>487</sup> düzenlenen kamu ihale ilkelerinden hareketle belirlemiştir. Bu ilkeler doğrultusunda ihaleye fesat karıştırma suçu, kamu ihalelerinde saydam, eşitliğe dayalı ve serbest rekabet ortamını, kamu ihalelerinin kamusal faaliyet olması bakımından devletin güvenilirliğini ve son olarak kamu kaynaklarının verimli kullanılması kapsamında devlet bütçesini korumaktadır<sup>488</sup>.

İhaleye fesat karıştırma suçuyla korunan hukuki değer karma yapılıdır. Tüm bu anlatım doğrultusunda ihaleye fesat karıştırma suçuyla,

---

<sup>485</sup> TCK md. 235 madde gerekçesi, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 25.04.2024).

<sup>486</sup> İzzet Özgeç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 32-33.

<sup>487</sup> DİK md. 2/1: *“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”*

KİK md. 5/1: *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”*

<sup>488</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 756.

- Kamu idaresinin güvenilirliği ve itibarı<sup>489</sup>,
- Toplumun kamu ihalelerine duyduğu güven<sup>490</sup>,
- Kamu ihalelerinin hukuki güvenliği,
- Kamu ihale süreçlerini yürüten kamu idaresinin ve ihale süreçlerinde yer alan istekli ve yüklenicilerin çıkarları<sup>491</sup>,
- Kamu ihalelerinde saydam, eşitliğe dayalı ve serbest rekabeti ortamının tesisi ve korunması,
- Kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanımının sağlanması kapsamında devlet bütçesi,

korunan hukuki değerlerdir.

#### 1.3.4.1.2. Suçun Maddi Unsurları

İhaleye fesat karıştırma suçunun **konusu** ihaledir<sup>492</sup>. Bu doğrultuda ihaleye fesat karıştırma suçunun uygulanacağı ihaleler TCK md. 235’de düzenlenmiştir.

Yasama yorumu bakımından TCK md. 235’in madde gerekçesinde suçun konusu ve uygulama alanı açıklanmış, suçun konusunu oluşturan ihalelerin kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan ihaleler olduğuna ilişkin vurgu yapılmıştır<sup>493</sup>.

İhaleye fesat karıştırma suçunun konusunu oluşturacak ihaleler TCK md. 235’in birinci ve beşinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bu hüküm kapsamında ihaleye fesat karıştırma suçunun konusunu oluşturan ihaleler;

- “Kamu kurumu veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihaleler ile yapım ihaleleri” (TCK md. 235/1) ve
- “Kamu kurum veya kuruluşları aracılığı ile yapılan artırma veya eksiltmeler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya

---

<sup>489</sup> Mehmet Emin Artuk vd., *Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 15. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015, s. 805.

<sup>490</sup> Nurdoğan Ünal, *İhale Suçları - İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 106.

<sup>491</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 806.

<sup>492</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 757; Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 33.

<sup>493</sup> TCK md. 235 madde gerekçesi, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 02.05.2024).

*kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler veya kooperatifler adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara” ilişkin yapılan ihalelerdir. (TCK md. 235/5)*

Doktrinde ihaleye fesat karıştırma suçuna ilişkin hükümlerin uygulanacağı ihaleler konusunda tartışma bulunmaktadır. Özgenç, suçun konusunu oluşturan ihalelerin kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan ihalelerle sınırlı olmadığını, TCK md. 235/5 gereğince ihaleye fesat karıştırma suçu hükümlerinin “*kamu kurum veya kuruluşları aracılığı ile yapılan arttırma veya eksiltmeler*” için de uygulanacağı görüşündedir<sup>494</sup>. Bu bağlamda örneğin, 2004 sayılı İİK kapsamında icra daireleri tarafından haczedilen malların satışı için yapılacak açık arttırmalara ihaleye fesat karıştırma suçu hükümleri uygulanacaktır. Özbek ise ihaleye fesat karıştırma suçunun uygulama alanı kapsamında TCK md. 235’de kamu kurum veya kuruluşları ile TCK md. 235/5’de sayılan kurum ve kuruluşlar adına yapılan ihaleler esas alındığını ve bu doğrultuda kamu ihaleleri dışındaki ihalelerin TCK md. 235 kapsamında olmadığını ifade etmektedir<sup>495</sup>.

*Kanımızca*, ihaleye fesat karıştırma suçunun uygulama alanı lafzi yorum ve amaçsal yorumdan hareketle belirlenmelidir. İhaleye fesat karıştırma suçuna ilişkin hükümler kamu ihaleleri merkezinde oluşturulmuş ve TCK md. 235/5 ile suçun uygulama alanı kamu kurum veya kuruluşlarının aracılığıyla yapılan ihalelerle ve kamu kaynağına ilişkin mal, hizmet alımları ve satımlarıyla genişletilmiştir. Buradaki amaç, kamusal veya mali nitelikte idareyi ilgilendiren veya idarenin aracı olarak gerçekleştirdiği tüm ihaleler için idarenin itibarını korumak, ihaleyi gerçekleştiren idareye hayat veren kamu görevlilerine duyulan güveni sağlamaktır.

İhaleye fesat karıştırma suçunun **faili** kural olarak herhangi bir kişi olabilir<sup>496</sup>. Nitekim TCK md. 235/1 “*ihalelerine fesat karıştıran kişi*” ifadesiyle bu suçun faili

---

<sup>494</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 36-37.

<sup>495</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 757.

<sup>496</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 762; Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 89; Ünal, *İhale Suçları*, s. 106; Behiye Eker Kazancı, *İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011, s. 125.

bakımından herhangi bir sınırlı sayım yapmamış ve Kanunda suçun faili olabilmek için özellikli bir durum aranmamıştır<sup>497</sup>. Bu bağlamda suçun failinin ihale sürecinde görev alan bir kamu görevlisi olması şart değildir. Kamu görevlisi olmayan kişiler de suçun faili olabilecektir<sup>498</sup>. İhaleye fesat karıştırma suçunun kamu ihale süreçlerinde işlenen bir suç olması dikkate alındığında bu suçun failleri, ihale sürecinde görev alan kamu görevlileri, ihale süreçlerine katılan adaylar, istekliler, isteklilerin vekilleri ve ihale sürecinde yer alabilecek diğer üçüncü kişiler olabilecektir<sup>499</sup>. Ancak failin ihaleye katılması şart değildir. Nitekim ihaleye katılmamış veya katılamayacak durumda olan kişiler, isteklileri ihaleden çekilmeye zorlanmış olabilir<sup>500</sup>. Suçun faili sadece gerçek kişiler olabilir. Bu doğrultuda tüzel kişiler suçun faili olamayacaktır. Tüzel kişiyi temsil eden gerçek kişiler tüzel kişi lehine suçu işleyebilir ve suçun faili olabilir<sup>501</sup>.

İhaleye fesat karıştırma suçu topluma karşı işlenen bir suç olduğu için **suçun mağduru** toplumu oluşturan herkestir (kamudur)<sup>502</sup>. Ancak toplumun yanında somut olayın özelliğine göre belirli kişi veya kişiler suçun mağduru olabilecektir. Örneğin hile, cebir veya tehdit ile ihaleye katılma yeterliliği olup ihale katılması engellenen kişi veya kişiler suçun mağduru olabilecektir<sup>503</sup>. Kamu dışında suçun mağduru gerçek kişiler olabilir. Bu doğrultuda kendi adına veya aracılığıyla ihale yapılan kamu kurum ve kuruluşları ile ihale sürecine katılan tüzel kişiler zarar gören konumunda olacaklardır<sup>504</sup>. Kamu ihalesini yapan kamu kurum ve kuruluşları ihaleye fesat karıştırılması sonucunda zarara uğramakta ve kamu zararı ortaya çıkmaktadır<sup>505</sup>.

---

<sup>497</sup> Eker Kazancı, *İhaleye Fesat*, s. 125; Çetin Arslan, *İhaleye Fesat Karıştırma Suçu (TCK md. 235)*, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2008, s. 157; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 762.

<sup>498</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 89.

<sup>499</sup> Doğan Soyaslan vd., *İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2014, s. 127.

<sup>500</sup> Eker Kazancı, *İhaleye Fesat*, s. 125; Necati Meran, *İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 127.

<sup>501</sup> Ünal, *İhale Suçları*, s. 106.

<sup>502</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 90; Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 826; Arslan, *İhaleye Fesat*, s. 163.

<sup>503</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 90.

<sup>504</sup> Arslan, *İhaleye Fesat*, s. 163; Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 90; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 763.

<sup>505</sup> Ünal, *İhale Suçları*, s. 110.

Nitekim TCK md. 235/3'te ihaleye fesat karıştırılması sebebiyle kamu zararının ortaya çıkması hali suçun nitelikli hali olarak düzenlenmiştir.

İhaleye fesat karıştırma eylemleri TCK md. 235/2'de sayılmıştır. Bu hüküm gereğince ihaleye fesat karıştırma suçunu oluşturacak eylemler şunlardır;

***I. Hileli davranışlarla;***

- *İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,*
- *İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,*
- *Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,*
- *Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı halde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak.*

***II. Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak.***

***III. Cebir veya tehdit kullanmak suretiyle ya da hukuka aykırı diğer davranışlarla, ihaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye, ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek.***

***IV. İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmaları.”***

İhaleye fesat karıştırma suçu bir zarar suçudur. Nitekim TCK md. 235/3'te suçun nitelikli hali olarak, suçun cebir veya tehdit ile işlenmesi cezayı ağırlaştırıcı sebep, zararın meydana gelmemiş olması durumu da cezayı hafifletici sebep olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda suçun hafifletici sebebinin düzenleyen hükmün karşıt anlamı düşünüldüğünde ihaleye fesat karıştırma suçunun temel şeklinin bir zarar suçu olduğu anlaşılmaktadır<sup>506</sup>. Meran, ihaleye fesat karıştırma suçunun işlenmesi sonucunda kamu kurum veya kuruluşunda meydana gelen zararı kamu zararı olarak nitelendirmektedir<sup>507</sup>.

---

<sup>506</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 774.

<sup>507</sup> Meran, *İhaleye Fesat*, s. 229-234.

TCK md. 235/3'te ihaleye fesat karıştırma suçu için iki nitelikli hal öngörülmüştür;

- Cezayı ağırlaştırıcı hal: Suçun cebir veya tehdit kullanılarak işlenmesi halinde fail 5 yıldan 7 yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılacaktır.
- Cezayı hafifletici hal: Suçun işlenmesi sonucunda kamu kurum veya kuruluşunda herhangi bir zararın meydana gelmemiş olması halinde faile 1 ile 3 yıl arasında hapis cezası verilecektir.

#### 1.3.4.1.3. Suçun Manevi Unsuru

İhaleye fesat karıştırma suçu kasten işlenebilen bir suçtur. Kanunda suçun taksirle işlenebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı için ihaleye fesat karıştırma suçunun taksirle işlenmesi mümkün değildir<sup>508</sup>.

#### 1.3.4.1.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri

**Teşebbüs:** İhaleye fesat karıştırma suçu bir zarar suçudur. Bu sebeple bu suçta teşebbüs mümkündür<sup>509</sup>.

**Suçta İştirak:** İhaleye fesat karıştırma suçunda suçta iştirak konusunda özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple genel suçta iştirak hükümleri bu suç bakımından geçerli olacaktır<sup>510</sup>.

**Suçun İctimai:** İhaleye fesat karıştırma suçu seçimlik hareketli bir suçtur. Bu doğrultuda fail kanunda sayılan seçimlik hareketlerden birden fazlasını gerçekleştirmesi halinde tek suç işlenmiş kabul edilmektedir. Ayrıca failin zincirleme suç şeklinde de ihaleye fesat karıştırma suçunu işleyebilmesi mümkündür<sup>511</sup>.

---

<sup>508</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 775; Arslan, *İhaleye Fesat*, s. 185; Eker Kazancı, *İhaleye Fesat*, s. 189; Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 90.

<sup>509</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 777.

<sup>510</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 779.

<sup>511</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 780.

#### 1.3.4.1.5. Yaptırım

İhaleye fesat karıştırma suçunun temel şeklini işleyen fail üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır (TCK md. 235/1). Nitelikli haller bakımından ise suçun cebir veya tehdit kullanılması suretiyle işlenmesi halinde fail beş yıldan yedi kadar hapis cezası ile cezalandırılır (TCK md. 235/3-a). İhaleye fesat karıştırma suçunun işlenmesi sonucunda kamu kurum veya kuruluşu zarar görmemesi halinde fail, TCK md. 235/3-a’da belirtilen durumlar hariç olmak üzere bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır (TCK md. 235/3-b).

İhaleye fesat karıştıran kişilere KİK md. 58 gereğince bir yıldan iki yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir. İhaleye fesat karıştıran isteklilere KİK md. 58 gereğince verilen yasaklama kararının bitiş tarihinden itibaren uygulanmak üzere bir yıldan üç yıla kadar yasaklama kararı verilir. Ayrıca hakkında ihaleye fesat karıştırma suçundan kamu davası açılan istekliler ceza kovuşturması sona erene kadar KİK kapsamında kamu idarelerinin ihalelerine katılamaz (KİK md. 59/2). Bu suç kapsamında hakkında mükerrer ceza hükmolunan istekliler ile bu isteklilerin yarıdan fazla hissesine sahip olduğu sermaye şirketleri ve ortağı oldukları şahıs şirketleri kamu ihalelerine katılmaktan sürekli olarak yasaklanacaktır (KİK md. 59/3).

#### 1.3.4.1.6. Muhakeme

İhaleye fesat karıştırma suçu şikayete tabi olmayan bir suçtur. Bu sebeple resen soruşturulan ve kovuşturulan bir suçtur. Bu suçun muhakeme sürecinde görevli mahkeme asliye ceza mahkemesidir<sup>512</sup> (5235 sayılı Kanun md. 11).

İhaleye fesat karıştırma suçunun kamu görevlisi tarafından işlenmesi halinde kamu görevlisi hakkında soruşturmaya başlanması için 4483 sayılı Kanuna göre izin alınıp alınmayacağı hususu önemlidir. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu md. 17’de “*resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma*” suçlarına 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm doğrultusunda kamu görevlileri

---

<sup>512</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 781.

tarafından işlenen ihaleye fesat karıştırma suçlarında izin şartı aranmadan doğrudan ceza soruşturmasına başlanabilecektir<sup>513</sup>.

#### **1.3.4.2. Edimin İfasına Fesat Karıştırma**

Edimin ifasına fesat karıştırma suçu TCK md. 236'da düzenlenmiş ve bu hükümde suçun tanımı yapılmamıştır. Ancak edimin ifasına fesat karıştırma suçunu oluşturan seçimlik hareketler TCK md. 236/2'de sayılmıştır. Kamu ihale hukukunda ise edimin ifasına fesat karıştırma fiilleri KİSK md. 25 ve DİK md. 83/3'te yasak fiil veya davranış olarak düzenlenmiştir.

##### **1.3.4.2.1. Suçla Korunan Hukuki Değer**

Kamu ihale sürecinde sözleşme imzalandıktan sonra kamu idaresi ile yüklenici arasında doğacak uyuşmazlıklar özel hukuk hükümlerine göre çözümlenmektedir. Ancak kamu ihale sözleşmelerinin kamusal yönünün bulunmasına bağlı olarak kanun koyucu bu süreçlerde gerçekleşebilecek bazı eylemleri topluma karşı işlenen suç niteliğinde düzenleyerek ceza yaptırımları ile cezalandırmak istemiştir<sup>514</sup>. Bu bağlamda edimin ifasına fesat karıştırma suçu ile korunan hukuki değer;

- Kamu ekonomisinin zarara uğramasını engellemek<sup>515</sup>,
- Kamu görevlilerine duyulan güveni korumak<sup>516</sup>,
- Kamu idaresinin itibarını ve kamu idaresine duyulan güveni korumak<sup>517</sup>,
- Ticari hayattaki güven ortamının korunması<sup>518</sup>,
- İhale sözleşmelerine konu edimlerin ihale kararına ve sözleşmeye uygun yerine getirilmesini sağlayarak kamu yararının sağlanması ve korunmasıdır.

Suçla korunan hukuki değerlerden sözleşme konusu edimlerin gereği gibi yerine getirilmesi kapsamında KİSK md. 25'te sözleşmenin gereği ifa edilmemesine ilişkin

---

<sup>513</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 838.

<sup>514</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 846.

<sup>515</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 846, Ünal, *İhale Suçları*, s. 159.

<sup>516</sup> Ünal, *İhale Suçları*, s. 159.

<sup>517</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 846,

<sup>518</sup> Meran, *İhaleye Fesat*, s. 342; Ünal, *İhale Suçları*, s. 159.

düzenlenen yasak fiil veya davranışlara bağlı olarak suçun kanuni unsurlarının varlığı halinde edimin ifasına fesat karıştırma suçu ortaya çıkabilecektir.

#### 1.3.4.2.2. Suçun Maddi Unsurları

Edimin ifasına fesat karıştırma suçunun **konusunu** TCK md. 236/1’de sayılan kurumlara karşı üstlenilen **edimler** oluşturmaktadır. Bu kapsamda suçun konusunu, “*Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere*” karşı taahhüt altına girilen edimler oluşturmaktadır.

**Suçun fiili**, edimin ifasına fesat karıştırma eylemidir. Edimin ifasına fesat karıştırma suçunu oluşturacak eylemler TCK md. 236/2’de sayılmıştır;

*“Aşağıdaki fiillerin hileli olarak yapılması halinde, edimin ifasına fesat karıştırılmış sayılır:*

*a) İhale kararında veya sözleşmede evsafı belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi.*

*b) İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi.*

*c) Edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi.*

*d) Yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi.*

*e) Hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi.”*

Bu fiileri gerçekleştiren kişiler edimin ifasına fesat karıştırma suçunu işlemiş kabul edilir. Bu seçimlik hareketlerden bir tanesinin hileli olarak gerçekleştirilmiş olması suçun meydana gelmesi için yeterlidir. Suçun fiili kapsamında iki unsur gereklidir; hile ve TCK md. 236/2’de sayılan seçimlik hareketler. Hileli davranışa

bağlı olarak TCK md. 236/2’de sayılan seçimlik hareketlerden birinin yapılması halinde suç tamamlanmış olacaktır.

Edimin ifasına fesat karıştırma suçunun **faili**, TCK md. 236/2’de düzenlenen suçu oluşturan fiiller incelenerek tespit edilebilir. Bu doğrultuda;

- TCK md. 236/2’nin a ve b bendi kapsamında edimi teslim veya kabul eden,
- TCK md. 236/2’nin c, d ve e bentleri kapsamında da sadece edimi kabul eden,

kişi suçun faili olabilecektir. Bu bağlamda edimin ifasına fesat karıştırma suçu herkes tarafından işlenebilen bir suç değildir. Bu fıkralar kapsamında suç sadece edimi teslim veya kabul etme konusunda yetkisi bulunan kişi/kişiler tarafından işlenebilecektir. Bu durum edimin ifasına fesat karıştırma suçunu faili bakımından özgü suç haline getirmektedir<sup>519</sup>. İhale kararına veya sözleşmeye göre edimi teslim eden kişi, “*üzerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanan istekli*”<sup>520</sup> olan yüklenicidir. Edimi kabul eden ise kamu ihale mevzuatı gereğince ihale kararına veya sözleşmeye konu edimi kamu idaresi adına teslim almakla görevli ve yetkili olan kamu görevlileridir.

**Suçun mağduru**, toplumu oluşturan herkeştir. Bu suçtan **zarar gören** ise, hazine, lehine edim ifa edilecek olan kamu kurum ve kuruluşu veya kanunda sayılan kurumlardır<sup>521</sup>.

#### 1.3.4.2.3. Suçun Manevi Unsuru

Edimin ifasına fesat karıştırma suçu, kasten işlenebilen bir suçtur<sup>522</sup>. Suç tipinde taksirle işlenebileceği öngörülmediği için taksirle işlenmesi mümkün değildir<sup>523</sup>.

---

<sup>519</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 847-848.

<sup>520</sup> KİK md. 4

<sup>521</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 133; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 850.

<sup>522</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 133; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 861; Ünal, *İhale Suçları*, s. 175.

<sup>523</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 861.

#### 1.3.4.2.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri

**Teşebbüs:** Edimin ifasına fesat karıştırma suçu, hileli olarak TCK md. 236/2’de sayılan hareketlerin yapılmasıyla birlikte tamamlandığı için sırf hareket suçudur. Bu suçta zararın meydana gelmesi aranmadığı için edimin ifasına fesat karıştırma suçu tehlike suçu olarak neticesi hareketine bitişik bir suçtur. Bu sebeplerle edimin ifasına fesat karıştırma suçuna teşebbüs pek mümkün gözükmemektedir<sup>524</sup>. Ancak icra hareketlerinin bölümlere ayrılabilmesi halinde suça teşebbüs mümkündür<sup>525</sup>.

**Suçta İştirak:** Kural olarak edimin ifasına fesat karıştırma suçuna iştirakın her hali mümkündür. TCK md. 236/2’nin a ve b bendi kapsamında edimi teslim veya kabul eden, TCK md. 236/2’nin c, d ve e bentleri kapsamında da sadece edimi kabul eden suçun faili olabilecektir. Bu bağlamda edimin ifasına fesat karıştırma suçu faili bakımından özgü suç niteliği taşımaktadır. Bu sebeple edimin ifasına fesat karıştırma suçuna Kanunda sayılan kişiler dışında kalan kişiler ancak azmettiren veya yardım eden sıfatıyla suça iştirak edebilecektir<sup>526</sup> (TCK md. 40/2).

**Suçun İçtması:** TCK md. 236/3 hükmüyle edimin ifasına fesat karıştırma suçu kapsamında özel bir içtima kuralı düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince “*Edimin ifasına fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.*” Bu hüküm gerçek içtima kuralı oluşturmakta ve bu doğrultuda edimin ifasına fesat karıştırma sebebiyle menfaat temin eden kamu görevlilerinin fiilleri ayrıca, rüşvet, irtikap, zimmet, belgede sahtecilik gibi suçları da oluşturuyorsa fail bu suçlardan da ayrıca ceza alacaktır. TCK md. 236/3 hükmü sadece “görevli kişiler” bakımından uygulanabilecektir. Hükümde yer alan “görevli kişileri” muayene ve kabul ile görevli kamu görevlileri oluşturmaktadır. Bu doğrultuda bu hüküm teslim eden yükleniciler bakımından uygulanamaz. Bu suçun zincirleme suç olarak işlenmesi halinde TCK md. 43 gereğince cezaya hükmedilecektir<sup>527</sup>.

---

<sup>524</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 862; Ünal, *İhale Suçları*, s. 175.

<sup>525</sup> Meran, *İhaleye Fesat*, s. 362.

<sup>526</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 862-863.

<sup>527</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 863-864; Meran, *İhaleye Fesat*, s. 363; Ünal, *İhale Suçları*, s. 176.

#### 1.3.4.2.5. Yaptırım

TCK md. 236/1’de edimin ifasına fesat karıştırma suçunu işleyen failin “*üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası*” ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Edimin ifasına fesat karıştırma suçu KİSK md. 25’te düzenlenen yasak fiil veya davranışlardandır. Bu doğrultuda edimin ifasına fesat karıştırma suçunu işleyen failer hakkında KİSK md. 25’te sayılan yasak fiil veya davranışların işlenmesi sebebiyle KİSK md. 26 gereğince idari bir yaptırım olarak ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecektir. Bu idari yaptırım kararının uygulanacak kişilerini KİSK md. 25’de sayılan yasak fiil veya davranışları işlemiş olan herkes oluşturabilir.

“Yüklenicilerin ceza sorumluluğu” başlıklı KİSK md. 27 gereğince, yükleniciler hakkında edimin ifasına fesat karıştırma suçu sebebiyle cezaya hükmedilmesi halinde hükmü veren mahkeme ayrıca ihalelere katılmaktan yasaklama kararı da verecektir. Mahkumiyet kararı yanında hükmedilen ihalelere katılmaktan yasaklama kararı güvenlik tedbiri niteliğinde bir yaptırımdır<sup>528</sup>. Bu güvenlik tedbiri uygulamasının tarafını sadece yükleniciler oluşturmaktadır.

#### 1.3.4.2.6. Muhakeme

Edimin ifasına fesat karıştırma suçu resen soruşturulan ve kovuşturulan bir suçtur<sup>529</sup>. Bu suçun muhakeme sürecinde görevli mahkeme asliye ceza mahkemesidir (5235 sayılı Kanun md. 11).

Edimin ifasına fesat karıştırma suçunun kamu görevlisi tarafından işlenmesi halinde kamu görevlisi hakkında soruşturmaya başlanması için 4483 sayılı Kanuna göre izin alınmasının gerekli olup olmadığı hususu incelenmelidir. Bu kapsamda 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu md. 17’de “*resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma*” suçlarına 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. 3628 sayılı Kanun’un “*resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma*” ifadesi edimin ifasına fesat karıştırma suçunu da

---

<sup>528</sup> Özgenç, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, s. 137.

<sup>529</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 864.

kapsamaktadır. Bu doğrultuda kamu görevlileri tarafından işlenen edimin ifasına fesat karıştırma suçlarında izin şartı aranmadan resen ceza soruşturmasına başlanabilecektir<sup>530</sup>.

#### 1.3.4.3. Görevi Kötüye Kullanma Suçu

Kamu ihalelerinde görev alan kamu görevlilerinin TCK'de tanımlanan diğer suçları işlemeden görevinin gereğine aykırı davranması sonucunda kişilerin mağdur olmasına veya kamu zararına sebebiyet vermesi halinde kamu görevlisi, görevi kötüye kullanma suçu işlenmiş olur. Nitekim DİK md. 86, KİK md. 60 ve KİSK md. 28'de görevlilerin görevlerinin kanuni gereklerine uygun ve tarafsız davranmamaları, ihale taraflarından birinin zarar görmesine sebebiyet verebilecek ihmalde veya kusurlu davranışlarda buldukları tespit edilmesi halinde görevlilerin ceza sorumluluğunun doğacağı özel olarak düzenlenmiştir.

Görevi kötüye kullanma suçu TCK md. 257'de;

*“(1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

*(2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”*

şeklinde iki fıkrada düzenlenmiştir. Bu kanun hükmünün ilk maddesi olan TCK md. 257/1'de görevi kötüye kullanma suçunun icrai hareketle işlenmesi, TCK md. 257/2'de ise görevi kötüye kullanma suçunun ihmali bir davranışla işlenmesi hali düzenlenmiştir.

TCK md. 257'den anlaşılacağı üzere görevi kötüye kullanma suçunun özel nitelikli halleri olarak kabul edilen zimmet, irtikap, rüşvet gibi suçların meydana

---

<sup>530</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 865.

gelmesi halinde faile ayrıca TCK md. 257 kapsamında görevi kötüye kullanma suçundan ceza verilmeyecektir. Görevi kötüye kullanma suçu bu özelliği bakımından tali bir suçtur<sup>531</sup>.

#### 1.3.4.3.1. Suçla Korunan Hukuki Değer

Görevi kötüye kullanma suçuyla korunan hukuki değer, kamusal görevlerin düzenli, etkili, tarafsız ve dürüst bir şekilde yerine getirilmesine ilişkin kamusal menfaatin ve toplumun kamu idaresine karşı duyduğu güvenin korunmasıdır<sup>532</sup>. Nitekim TCK md. 257'nin madde gerekçesi gereğince; "*kamu faaliyetlerinin gerek eşitlik gerek liyakatlilik açısından adalet ilkelerine uygun yürütüldüğü hususunda toplumda hâkim olan güvenin, inancın sarsılmaması gerekir.*"<sup>533</sup> Ayrıca görevi kötüye kullanma suçuyla kamu görevlilerinin görevini yaparken kişilerin mağduriyete uğratılması veya kişilere haksız menfaat sağlanması veyahut kamuya zarar verilmesi suretiyle kişilerin ve kamunun zarar görmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda bu suçla kişilerin ve kamu idaresinin ekonomik varlıkları da korunmaktadır<sup>534</sup>.

#### 1.3.4.3.2. Suçun Maddi Unsurları

Görevi kötüye kullanma suçunun **faili**, kamu görevlileridir. Bu özellik görevi kötüye kullanma suçunun bir özgü suç olduğunu da gösterir<sup>535</sup>. Bu suçun tanımında yer alan kamu görevlisinden ne anlaşılması gerektiği TCK md. 6/1-c'de<sup>536</sup> düzenlenmiştir. Türk ceza hukuku kapsamında kişilerin kamu görevlisi sayılmasında

---

<sup>531</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1153.

<sup>532</sup> Durmuş Tezcan vd., *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 21. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 1105; Veli Özer Özbek vd., *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 18. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 1154; Necati Meran, *Zimmet - Rüşvet - İrtikap ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 441.

<sup>533</sup> TCK md. 257 madde gerekçesi, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 01.05.2024).

<sup>534</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1105.

<sup>535</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1154.

<sup>536</sup> TCK md. 6/1-c: "*Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi,...* anlaşılır."

temel ölçüt, kişilerin gerçekleştirdiği faaliyetin kamusal niteliğe sahip olmasıdır. Ayrıca özel kanunlarda kamu görevlisi gibi cezalandırılacağı belirtilen kişiler de görevi kötüye kullanma suçunun faili olabilecektir<sup>537</sup>. Görevi kötüye kullanma suçunun kanuni tanımından hareketle fail “görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle” veya “görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi” dir (TCK md. 257).

Görevi kötüye kullanma suçunun **mağdurunun** kamu idaresi olduğu söylenebilir<sup>538</sup>. Nitekim görevi kötüye kullanma suçu “*Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu suçun işlenmesi ile birlikte kamu idaresinin güvenilirliği ve işleyişi zarar görmektedir. Mağduru kamu olan suçlar, mağdurun belirli kişi olmadığı suçlardır<sup>539</sup>. Bu bağlamda görevi kötüye kullanma suçunun belirli bir mağduru yoktur<sup>540</sup>.

**Fiiil**, TCK md. 257’de görevi kötüye kullanma suçunun icrai veya ihmali hareketle işlenebileceği düzenlenmiştir.

- TCK md. 257/1 gereğince icrai hareketle görevi kötüye kullanma, kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı hareket etmesidir. Suçun tamamlanması için bu eylem yeterli değildir. Kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı davranması sonucunda kişilerin mağduriyetinin veya kamunun zararının doğması ya da kişilere haksız bir menfaat sağlanmış olması gerekmektedir. Bu yönüyle görevi kötüye kullanma suçu zarar suçuna dönüşmüştür<sup>541</sup>.
- TCK md. 257/2 gereğince ihmali hareketle görevi kötüye kullanma, kamu görevlisinin görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstermesi eylemidir. Burada da suçun tamamlanması için kamu görevlisinin görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstermesi sonucunda kişilerin

---

<sup>537</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1106.

<sup>538</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1155.

<sup>539</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1155.

<sup>540</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1106.

<sup>541</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1157.

mağduriyetinin veya kamunun zararının doğması ya da kişilere haksız bir menfaat sağlanmış olması gerekmektedir.

#### **1.3.4.3.3. Suçun Manevi Unsuru**

Görevi kötüye kullanma suçunun hem icrai hem de ihmali hareketle işlenmesi halinde suçun manevi unsuru kasttır. Suçun meydana gelmesi için genel kast yeterlidir. Bu kapsamda kamu görevlisi olan failin, TCK md. 257/1 kapsamında görevlerinin gereklerine aykırı hareket ettiğini ve Kanunda belirtilen neticelerden birinin ortaya çıkacağını bilmesi ve istemesi gerekli ve yeterlidir. TCK md. 257/2 kapsamında görevlerinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme gösterdiğini ve Kanunda belirtilen neticelerden birinin ortaya çıkacağını bilmesi ve istemesi gerekli ve yeterlidir<sup>542</sup>.

Görevi kötüye kullanma suçu taksirle işlenmesi mümkün olmayan bir suçtur. Çünkü TCK md. 257’de suçun taksirle işlenebileceği düzenlenmemiştir<sup>543</sup> (TCK md. 22/1 ve TCK md. 257).

#### **1.3.4.3.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri**

**Teşebbüs:** Görevi kötüye kullanma suçunun TCK md. 257’de sayılan her iki şekli de teşebbüse uygun değildir. TCK md. 257/1 ve 2’de düzenlenen suçlarda kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına sebebiyet verilmesi ya da kişilere haksız bir menfaat sağlanması cezalandırılabilme şartı olarak düzenlenmiştir. Cezalandırılabilme şartı bulunan suçlara teşebbüs mümkün değildir. Cezalandırılabilme şartı öngörülen suçlarda cezalandırılabilme şartının gerçekleşmesi halinde fail cezalandırılabilir. Bu bağlamda görevi kötüye kullanma suçunda fail TCK md. 257’de yer alan cezalandırılabilme şartının gerçekleşmesi halinde cezalandırılabilir ve cezalandırılabilme şartının gerçekleşmesi halinde fail, tamamlanmış suçtan sorumlu tutulacaktır<sup>544</sup>.

<sup>542</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1163; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1122.

<sup>543</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1163. Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1122.

<sup>544</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 1128; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1163.

**Suça İştirak:** Görevi kötüye kullanma suçu, sadece kamu görevlileri tarafından işlenebilen bir özgül suçtur. Bu kapsamda kamu görevlisi dışındaki kişiler görevi kötüye kullanma suçuna sadece azmettirme veya yardım etme şeklinde iştirak edebilecektir<sup>545</sup> (TCK md. 40/2).

**Suçun İçtimalı:** TCK md. 257 hükmü genel, tali, tamamlayıcı ve yardımcı bir hüküm niteliğine sahiptir. TCK'de görevi kötüye kullanmaya ilişkin özel ve ayrıca bir suç düzenlenmiş ve kamu görevlisinin fiili bu suç tanımına giriyorsa ise bu asli norm niteliği taşıyan suç hükmü uygulanacaktır<sup>546</sup>. Bu bağlamda özel olarak düzenlenmiş suç görevi kötüye kullanma suçuna göre daha hafif cezayı öngörse bile faile artık TCK md. 257'den ceza verilemeyecektir<sup>547</sup>.

#### 1.3.4.3.5. Yaptırım

Görevi kötüye kullanma suçunun TCK md. 257/1'de düzenlenen hali kapsamında faile verilecek ceza altı aydan iki yıla kadar hapis cezası; TCK md. 257/2'de düzenlenen hali kapsamında da faile verilecek ceza, üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıdır (TCK md. 257).

#### 1.3.4.3.6. Muhakeme

Görevi kötüye kullanma suçu bir görev suçu olduğu için suçun faili olan kamu görevlisi hakkında kamu davası açılabilmesi için 4483 sayılı Kanun'a göre soruşturma izni verilmesi gereklidir<sup>548</sup>.

Görevi kötüye kullanma suçunda görevli mahkeme asliye ceza mahkemesidir (5235 sayılı Kanun md. 11).

#### 1.3.4.4. Belgede Sahtecilik Suçları

KİK md. 17'de belirtilen yasak fiil veya davranışlardan “*Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.*” fiilinin, KİSK md.

---

<sup>545</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 1129; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1127.

<sup>546</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 1129; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1164.

<sup>547</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1125.

<sup>548</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 1130.

25'te belirtilen yasak fiil veya davranışlardan “*Sahte belge düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek*” fiilinin ve DİK md. 83'te belirtilen yasak fiil veya davranışlardan “*İhale işlemlerinde sahte belge veya sahte teminat kullanmak veya kullanmaya teşebbüs etmek*” fiilinin Türk ceza hukukundaki suç görünümü resmi belgede sahtecilik ve özel belgede sahtecilik suçlarıdır.

Belgede sahtecilik suçları KMYKK md. 71/4 hükmünde özel olarak düzenlenmiştir. KMYKK md. 71/4 gereğince kamu alımları kapsamında gerçekleşmemiş mal, hizmet veya yapım işi alımını gerçekleştirmiş gibi gösteren sahte belgeleri düzenleyerek kamu kaynağının zarar görmesine neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek imzalamış, onaylamış veya düzenlemiş kişiler hakkında TCK veya bu hususlara ilişkin diğer kanun hükümleri uygulanacaktır. Bu fiilleri işleyen kişilere ayrıca kendilerine yapılan bir aylık net ödemenin iki katına kadar tutarda para cezası verilecektir.

#### **1.3.4.4.1. Resmî Belgede Sahtecilik Suçu**

Resmi belgede sahtecilik suçu TCK md. 204'te düzenlenmiştir.

##### **1.3.4.4.1.1. Suçla Korunan Hukuki Değer**

Resmi belgede sahtecilik suçu, bir delil aracı olarak resmi belgelerin güvenliğini, güvenilirliğini ve inanılabilirliğini korumaktadır. Bu doğrultuda suçla korunan hukuki değer kamu güvenidir<sup>549</sup>. Resmi belge delil niteliği taşıyan bir belge olarak kamuda güven duygusu oluşturmaktadır. Bu güven kapsamında kişiler resmi belgelere dayanarak iddia ettikleri haklarının varlığını ispat ederler. Resmi belgelerde sahteciliğin gerçekleşmesi, toplumun resmi belgelere karşı güven ve inancını sarsar. Bu durum resmi belgeyi düzenleme yetkisine sahip idareye olan güven ve inancın da sarsılması hatta kaybolması demektir. Bu kapsamda resmi belgede sahtecilik suçu kişilere, topluma ve devletin kendisine zarar verebilmektedir. Bu sebeple sahtecilik

---

<sup>549</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 946; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 868. Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s.517-518.

suçu cezalandırılmıştır<sup>550</sup>. Resmi belgede sahtecilik suçuyla kişilerin haklarının zarar görebilmesi kapsamında suçla korunan hukuki değerlerin kamu güveninin yanında kişisel menfaatlerin olduğu da söylenebilmektedir<sup>551</sup>.

#### 1.3.4.4.1.2. Suçun Maddi Unsurları

Resmi belgede sahtecilik suçunun **konusu** “resmi belge” veya TCK md. 210/1 gereğince “resmi belge hükmünde belgedir”<sup>552</sup>. Resmi belge kamu görevlisi tarafından görevi gereğince düzenlenen yazıdır<sup>553</sup>.

Resmi belgede sahtecilik suçunun **faili** herkes olabilir. Ancak suçun kamu görevlisi tarafından işlenmesi halinde TCK md. 204/2’de düzenlenen suç meydana gelecektir<sup>554</sup>. Resmi belgede sahtecilik suçu faili bakımından herhangi bir kişi tarafından gerçekleştirilmesi veya kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmesi hususunda ayrıma gidilerek düzenlenmiş ve bu ayrım kapsamında kamu görevlisi tarafından işlenen resmi belgede sahtecilik suçu için daha ağır bir ceza belirlenmiştir<sup>555</sup>. Ayrıca failin herhangi bir kişi veya kamu görevlisi olması ayrımı kapsamında suçun hareket unsuru yönünden de farklılık bulunmaktadır<sup>556</sup>. Kamu görevlisinin düzenlemeye yetkili olmadığı bir resmi belgeyi sahte olarak düzenlemesi halinde faile TCK md. 204/2 hükmü uygulanmayacak; özel kişiler için düzenlenmiş resmi belgede sahtecilik hükmü olan TCK md. 204/1 uygulanacaktır<sup>557</sup>.

---

<sup>550</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 868; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 517.

<sup>551</sup> M. Sıddık Çinko, *Resmi Belgede Sahtecilik Suçu*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 131.

<sup>552</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 958; İrfan Delibaş, *Belgede Sahtecilik Suçları*, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2023, s. 308; Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 624.

<sup>553</sup> TCK md. 204 madde gerekçesi, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 05.05.2024); Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 524.

<sup>554</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 532.

<sup>555</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 957.

<sup>556</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 957.

<sup>557</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 533.

Resmi belgede sahtecilik suçunun TCK'nin "Topluma Karşı Suçlar" kısmında düzenlenmesi ve kamu güveni aleyhine işlenen bir suç olması sebebiyle suçun **mağduru** toplumu oluşturan bireylerin tamamıdır<sup>558</sup>.

Resmi belgede sahtecilik suçu **eylem** unsuru yönünden TCK md. 204/1'de seçimlik hareketli bir suç olarak tanımlanmış ve düzenlenmiştir<sup>559</sup>. Resmi belgede sahtecilik suçunu oluşturan seçimlik hareketler; "*bir resmi belgeyi sahte olarak düzenlemek*", "*gerçek bir resmi belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştirmek*" veya "*sahte resmi belgeyi kullanmak*" olarak düzenlenmiştir. TCK md. 204/2'de bu seçimlik hareketlere ek olarak "*gerçeğe aykırı olarak belge düzenlemek*" fiili de düzenlenmiştir. Bu seçimlik hareketlerden bir tanesinin gerçekleşmiş olması suçun meydana gelmesi için yeterlidir<sup>560</sup>.

#### **1.3.4.4.1.3. Suçun Manevi Unsuru**

Resmi belgede sahtecilik suçunun manevi unsuru konusunda doktrinde tartışma bulunmaktadır. Resmi belgede sahtecilik suçunun oluşumu için genel kast yeterlidir<sup>561</sup>.

#### **1.3.4.4.1.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri**

**Teşebbüs:** Resmi belgede sahtecilik suçuna teşebbüs mümkündür. Failin resmi belgede sahtecilik suçunun maddi unsuru olan seçimlik fiillerinden birine doğrudan başlaması ancak elinde olmayan sebeplerle suçu tamamlayamaması halinde fail suça teşebbüs nedeniyle sorumlu tutulacaktır<sup>562</sup>.

**Suçta İştirak:** Resmi belgede sahtecilik suçu failinin kamu görevlisi veya kamu görevlisi dışında herhangi bir kişi olması bakımından ayrıma tabi tutularak düzenlendiği için iştirak durumu özellik taşımaktadır. Bu kapsamda TCK md. 204/2'de düzenlenen suçun failinin kamu görevlisi olma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu sebeple kamu görevlisi tarafından işlenen resmi belgede sahtecilik suçuna özgü

<sup>558</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 623; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 533.

<sup>559</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 958; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 533-534.

<sup>560</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 534.

<sup>561</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 964; Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 543.

<sup>562</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 966; Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 640-641.

suçlara ilişkin iştirak hükümleri uygulanacaktır. Bu doğrultuda bu suçun faili sadece özel faillik niteliğini taşıyan kamu görevlisi olabilir. Kamu görevlisi olmayan kişiler ise bu suça iştirak etmeleri halinde azmettiren veya yardım eden olarak sorumlu tutulacaklardır<sup>563</sup> (TCK md. 40/2).

**Suçun İçtimalı:** Resmi belgede sahtecilik suçları kapsamında TCK md. 212’de özel bir içtima hükmü düzenlenmiştir. TCK md. 212 gereğince *“Sahte resmi veya özel belgenin bir başka suçun işlenmesi sırasında kullanılması halinde, hem sahtecilik hem de ilgili suçtan dolayı ayrı ayrı cezaya hükmolunur.”* Bu hüküm gereğince sahte resmi belgenin farklı bir suçun işlenmesi sırasında kullanılması durumunda fail, hem resmi belgede sahtecilik suçundan hem de ilgili suçtan ayrı ayrı cezalandırılacaktır<sup>564</sup>.

#### **1.3.4.4.1.5. Yaptırım**

TCK md. 204/1 kapsamında işlenen resmi belgede sahtecilik suçlarının iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı; TCK md. 204/2 kapsamında işlenen resmi belgede sahtecilik suçlarının ise üç yıldan sekiz yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır (TCK md. 204).

#### **1.3.4.4.1.6. Muhakeme**

Resmi belgede sahtecilik suçunun soruşturma ve kovuşturması resen yürütülür<sup>565</sup>. TCK md. 204/1’de düzenlenen suç kapsamında görevli mahkeme asliye ceza mahkemesidir (5235 sayılı Kanun md. 11). TCK md. 204/2’de düzenlenen suç kapsamında ise görevli mahkeme ağır ceza mahkemesidir (5235 sayılı Kanun md. 12).

Resmi belgede sahtecilik suçunun kamu görevlisi tarafından işlenmesi durumunda 4483 sayılı Kanun hükümleri gereğince dava şartı olarak soruşturma izni alınmalıdır<sup>566</sup>.

---

<sup>563</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 546; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 968.

<sup>564</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 547; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 966; Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 643.

<sup>565</sup> Özbek, *Ekonomi Ceza Hukuku*, s. 549.

<sup>566</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 667.

#### 1.3.4.4.2. Özel Belgede Sahtecilik Suçu

Özel belgede sahtecilik suçu TCK md. 207’de düzenlenmiştir.

##### 1.3.4.4.2.1. Suçla Korunan Hukuki Değer

Özel belgede sahtecilik suçu ile toplumda yaşayan insanların birbirleriyle yazılı belgelere dayanarak kurmuş oldukları ilişkilere karşı duydukları güveni<sup>567</sup> ve özel belgelerin kanıt değerine duyulan toplumsal güven bakımından da kamu güveni<sup>568</sup> korunmaktadır.

##### 1.3.4.4.2.2. Suçun Maddi Unsurları

Özel belgede sahtecilik suçunun **konusu** özel belgelerdir. Resmi belge niteliği taşımayan her türlü belge, özel belge kabul edilir. Kamu görevlisinin görevi ve yetkisi dışında düzenlediği belge özel belge kabul edilecektir<sup>569</sup>.

Özel belgede sahtecilik suçunun **faili** herkes olabilir. Özel belgede sahtecilik suçu özgü suç niteliği taşımamaktadır. Suçun faili özel hukuk kişisi veya görevi kapsamında belgede sahteciliği gerçekleştirmeyen kamu görevlisi olabilecektir<sup>570</sup>.

Suçun belirli bir mağduru bulunmamaktadır<sup>571</sup>. Özel belgede sahtecilik suçunun bir kişinin zararına işlenmesi halinde bu kişi suçun mağduru değil; suçtan zarar gören kişi olmaktadır<sup>572</sup>.

TCK md. 207/1’de resmi belgede sahtecilik suçunun eylem unsuru yönünden seçimlik iki suç fiili;

- Özel belgeyi sahte olarak düzenlemek ve kullanmak,
- Gerçek bir özel belgeyi değiştirmek ve kullanmak,

---

<sup>567</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 888.

<sup>568</sup> Hasan Tahsin Gökcan, “Özel Belgede Sahtecilik Suçu (TCK m. 207)”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 68, Sayı 1, (Ocak 2010), s. 209; Handan Yokuş Sevük, “Özel Belgede Sahtecilik Suçu (TCK m. 207)”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 41, (2019), s. 231.

<sup>569</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 888.

<sup>570</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s.889; Yokuş Sevük, *Özel Belgede...*, s. 232.

<sup>571</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 969.

<sup>572</sup> Yokuş Sevük, *Özel Belgede...*, s. 232.

fiilleridir. Suçun meydana gelebilmesi için seçimlik fiillerde bulunması gereken zorunlu unsur sahte özel belgenin kullanılmasıdır<sup>573</sup>. TCK md. 207/1’de seçimlik suç fiilleri belirlendikten sonra “*ve kullanmak*” ifadesi kullanıldığı için özel belgede sahtecilik suçu birden fazla eylemli suçtur<sup>574</sup>.

#### 1.3.4.4.2.3. Suçun Manevi Unsuru

Özel belgede sahtecilik suçu kasten işlenebilen bir suçtur. Bu suç taksirle işlenemez. Özel bir belgeyi sahte olarak düzenleme veya değiştirme ve bu sahte özel belgeleri kullanma konusunda failin bilerek ve isteyerek hareket etmesi suçun manevi unsurunu oluşturacaktır. Suçun oluşması için genel kast yeterlidir<sup>575</sup>.

TCK md. 207/2’de suç eyleminin sahte özel belgeyi “*bu özelliğini bilerek*” kullanılması şeklinde düzenlenmesi sebebiyle bu eylem sadece doğrudan kast ile işlenebilir<sup>576</sup>.

#### 1.3.4.4.2.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri

**Teşebbüs:** Özel belgede sahtecilik suçu birden fazla hareketli suçtur. Bu doğrultuda özel belgede sahtecilik suçunun tamamlanabilmesi için sahte olarak düzenlenen veya başkalarını aldatacak şekilde değiştirilen özel belgenin kullanılması gerekmektedir<sup>577</sup>. Birden fazla hareketli suçlarda suç tipinde düzenlenen son hareket gerçekleşmedikçe fail suçun teşebbüs alanına girmiş sayılmamaktadır<sup>578</sup>. Bu bağlamda kişinin özel belgeyi sahte düzenlemiş olması suça hazırlık hareketi niteliğindedir. Bu doğrultuda fail hazırlamış olduğu sahte belgeyi kullanmak amacıyla harekete geçmiş ama elinde olmayan sebeplerle kullanamamış olması halinde suça teşebbüs hükümleri uygulanabilecektir<sup>579</sup>.

---

<sup>573</sup> Gökcan, *Özel Belgede...*, s. 225.

<sup>574</sup> Yokuş Sevük, *Özel Belgede...*, s. 232.

<sup>575</sup> Yokuş Sevük, *Özel Belgede...*, s. 243; Gökcan, *Özel Belgede...*, s. 232-233.

<sup>576</sup> Yokuş Sevük, *Özel Belgede...*, s. 243; Gökcan, *Özel Belgede...*, s. 233.

<sup>577</sup> Yokuş Sevük, *Özel Belgede...*, s. 246.

<sup>578</sup> Artuk vd., *Özel Hükümler*, s. 705; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 971.

<sup>579</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 890.

**Suça İştirak:** Özel belgede sahtecilik suçu için iştirak konusunda özel bir düzenleme bulunmamaktadır<sup>580</sup>. TCK md. 207/2 hükmünde sahte belgenin kullanılması özel olarak düzenlenmiştir. TCK md. 207/2 gereğince “*Bir sahte özel belgeyi bu özelliğini bilerek kullanan kişi de yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır*”. Failin TCK md. 207/2 hükmü gereğince cezalandırılabilmesi için kişinin belgenin sahte olduğunu bilmesi ancak özel belgenin sahte olarak düzenlenme aşamasında iştirakinin bulunmaması gerekir. Sahte belgeyi kullanan kişi belgenin hazırlanması sürecinde iştirak etmişse TCK md. 207/1 hükmü gereğince cezalandırılacaktır<sup>581</sup>. Bu suçun maddi unsurlarını oluşturan hareketlerden hem sahte özel belgeyi düzenleme hem de kullanma aşamasında kişiler azmettiren veya yardım eden olarak suça iştirak edebilirler<sup>582</sup>.

**Suçun İçtimalı:** Özel belgede sahtecilik suçu kapsamında TCK md. 212’de özel bir içtima hükmü düzenlenmiştir. TCK md. 212 gereğince “*Sahte resmi veya özel belgenin bir başka suçun işlenmesi sırasında kullanılması halinde, hem sahtecilik hem de ilgili suçtan dolayı ayrı ayrı cezaya hükmolunur.*” Bu hüküm gereğince sahte özel belgenin farklı bir suçun işlenmesi sırasında kullanılması durumunda fail, hem özel belgede sahtecilik suçundan hem de ilgili suçtan ayrı ayrı cezalandırılacaktır<sup>583</sup>.

#### **1.3.4.4.2.5. Yaptırım**

Özel belgede sahtecilik suçu bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılmaktadır (TCK md. 207/1).

#### **1.3.4.4.2.6. Muhakeme**

TCK md. 207’de özel belgede sahtecilik suçu şikayete bağlı bir suç olarak düzenlenmemiştir. Bu sebeple suçun soruşturma ve kovuşturması resen yürütülür. Görevli mahkeme asliye ceza mahkemesidir<sup>584</sup> (5235 sayılı Kanun md. 11).

---

<sup>580</sup> Handan Sevük, *Özel Belgede...*, s. 247.

<sup>581</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 890.

<sup>582</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 972.

<sup>583</sup> Handan Sevük, *Özel Belgede...*, s. 248.

<sup>584</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 891; Handan Sevük, *Özel Belgede...*, s. 251.

### 1.3.4.5. Zimmet Suçu

Kamu ihaleleri kapsamında işlenen zimmet suçları kamu zararına sebebiyet verebilmektedir. Zimmet suçu tüm unsurlarıyla TCK md. 247’de, zimmet suçunda etkin pişmanlık TCK md. 248’de düzenlenmiştir. Ayrıca zimmet suçunun daha az ceza gerektiren hali TCK md. 249’da ve zimmet suçunun işlenmesi bakımından denetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen kamu görevlilerinin cezai sorumluluğu da TCK md. 251’de düzenlenmiştir.

Kamu ihale hukuku kapsamında zimmet suçu, kamu ihale süreçlerine konu kamusal malların korunmasını amaçlayan bir cezai sorumluluk halidir.

#### 1.3.4.5.1. Suçla Korunan Hukuki Değer

Zimmet suçunun hangi hukuki değeri koruduğu konusunda doktrinde birden fazla görüş bulunmaktadır. Bazı yazarlar suçla korunan hukuk değerinin toplumun kamu görevlilerine karşı duyduğu güvenin korunması olduğunu kabul ederken, bazı yazarlar ise zimmet suçuyla kamu görevlilerinden ziyade kamu idaresine duyulan güvenin korunduğunu<sup>585</sup> kabul etmektedir. Bazı yazarlar suçla idarenin mal varlığının, mali menfaatlerinin korunduğunu, bazı yazarlar ise suçun birden fazla hukuki değeri koruduğunu kabul etmektedir<sup>586</sup>.

*Görüşümüz*, zimmet suçuyla birden fazla hukuki değer korunmaktadır. Bu kapsamda zimmet suçuyla;

- Kamu görevlilerine duyulan güven,
- Kamu idaresinin güvenilirliği ve işleyişi<sup>587</sup> ve
- Kamunun mal varlığı ve mali menfaatleri

---

<sup>585</sup> Nur Centel, “Zimmet Suçu (TCK m. 247)”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN’a Armağan, Cilt 21, Özel Sayı, (2019), s. 2785; Meran, *Zimmet*, s. 45.

<sup>586</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1075-1076; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1128-1129.

<sup>587</sup> Kanun koyucu zimmet suçunu TCK’nin “*Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*” başlıklı bölümünde düzenlemiştir. Bu bölüm başlığı kapsamında zimmet suçu ile korunan hukuki değer, kamu idaresinin güvenilirliği ve işleyiştir. Nitekim kamu görevlisinin zimmet suçu işlemesi ile toplumun devlet organlarına ve onu temsil ederek faaliyet yürüten kamu görevlilerine karşı olan güven duygusu zedelenmekte ve devlet işleyişi zarar görmektedir.

korunmaktadır.

#### 1.3.4.5.2. Suçun Maddi Unsurları

TCK md. 247 madde gerekçesi uyarınca “*Zimmet suçunun konusu taşınır veya taşınmaz maldır*”<sup>588</sup>. Suçun konusunu oluşturan malın, kamu görevlisine görevi sebebiyle zilyedliği devredilmiş bir mal veya kamu görevlisinin koruma ve gözetim yükümlülüğünün bulunduğu bir mal olması gerekir (TCK md. 247/1).

Zimmet suçunun **faili** kamu görevlileridir. Suçun failinin sadece kamu görevlileri olabilmesi sebebiyle zimmet suçu özgü bir suçtur. TCK md. 6’da kamu görevlisi “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmıştır. Zimmet suçunun sadece kamu görevlileri tarafından işlenebilen bir özgü suç olması bakımından, kamu görevlisi olmayan kişiler zimmet suçuna sadece failin kamu görevlisi sıfatını bilmeleri şartıyla azmettiren veya yardım eden sıfatıyla iştirak edebilir<sup>589</sup> (TCK md. 40/2 gereğince).

Zimmet suçunun **mağduru** bulunmamaktadır. Suçun işlenmesiyle kamu idaresinin güvenilirliği ve işleyişi zarar gördüğü için suçtan zarar gören devlettir<sup>590</sup>.

TCK md. 247’ye göre zimmet suçunda **eylem**; kamu görevlisinin “*görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine*” geçirmesi eylemidir. Zimmet suçunun meydana gelebilmesi için kamu görevlisinin suç konusu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmesi gerekir. Zimmete geçirme terimi, “*suç konusu mal üzerinde malikmiş gibi tasarrufta bulunmayı*” ifade etmektedir<sup>591</sup>. Zimmet suçunda fail suça konu malı maliki gibi kendi tasarrufuna alması veya kullanması yanında bir üçüncü kişinin mülk edinmesini de sağlayabilir. Kanuni hükümde de bu durum

---

<sup>588</sup> TCK md. 247 madde gerekçesi, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 12.05.2024).

<sup>589</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1078; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1128-29; Meran, *Zimmet*, s. 45; Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2785.

<sup>590</sup> Meran, *Zimmet*, s. 48; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1084.

<sup>591</sup> TCK md. 247 madde gerekçesi; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1084; Meran, *Zimmet*, s. 52; İzzet Özgenç, *Zimmet Suçu*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 21.

“kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren” şeklinde ifade edilmiştir<sup>592</sup> (TCK md. 247).

Doktrinde zimmet suçu, TCK md. 247’de düzenleniş şekli kapsamında; basit zimmet, nitelikli zimmet ve kullanma zimmeti olarak kategorilere ayrılmıştır<sup>593</sup>. TCK md. 247/1 hükmünde düzenlenen zimmet suçu basit (temel) zimmet suçunu oluşturur.

Zimmet suçunda cezanın arttırılmasına veya azaltılmasına veyahut kaldırılmasına sebebiyet veren haller bulunmaktadır;

Zimmet suçunda, cezanın yarı oranda arttırılmasını gerektiren nitelikli hal olan zimmet suçunun hileyle işlenmesi hali TCK md. 247/2’de düzenlenmiştir. Bu hükme göre “Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır”. Nitelikli zimmet suçunun ortaya çıkabilmesi için TCK md. 247/1’de düzenlenen basit zimmet suçunun unsurlarına ek olarak kamu görevlisinin zimmet suçunu “zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla” işlemesi gerekmektedir<sup>594</sup>. Nitelikli zimmet, zimmeti gizlemeye yönelik hileli davranışlarla işlenen zimmet suçudur<sup>595</sup>. Hileli davranışlar, “başkalarını aldatmaya yönelik ve aldatıcılık niteliğine sahip davranışlardır”<sup>596</sup>. Hileli davranışlarla kişi aldatılarak iradesi sakatlanmaktadır<sup>597</sup>. Kanun düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere nitelikli zimmet suçunda hilenin zimmeti gizlemeye yönelik olması gerekli ve yeterlidir. Ayrıca hileli davranışın sonuç doğurarak kişilerin zimmet konusunda aldatılmış olmasına gerek yoktur<sup>598</sup>.

Zimmet suçunun daha az ceza gerektiren bir hali kullanma zimmeti olup; bu suç şekli TCK 247/3’te düzenlenmiştir. TCK md. 247/3’te kullanma zimmeti “zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi” olarak tanımlanmıştır. Zimmet suçunda failin kendi zilyetliğine devredilen malı

---

<sup>592</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1085.

<sup>593</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2781-2799; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1088-1090; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1142-1147.

<sup>594</sup> Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1145.

<sup>595</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2790; Erdener Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında Rüşvet - Zimmet - İrtikâp Görevi Kötüye Kullanma*, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021, s. 14.

<sup>596</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1088.

<sup>597</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2790.

<sup>598</sup> Özgenç, *Zimmet Suçu*, s. 33.

mülkiyetine geçirme ve malın üzerinde malik gibi tasarrufta bulunma niyeti vardır. Kullanma zimmetinde ise failin mal üzerinde malik gibi tasarrufta bulunması yanında iade etme niyeti bulunmakta ve zimmet eylemi geçici bir nitelik taşımaktadır<sup>599</sup>. Bu doğrultuda kullanma zimmetinin varlığı adına failin suç konusu malı bir süre kullandıktan sonra iade etme iradesi ve amacının bulunduğu tespit gereklidir. Nitekim failin malı iade etme iradesi ve amacı cezanın indirilmesinin nedenini oluşturur<sup>600</sup>.

Zimmet suçunun daha az ceza gerektiren bir hali zimmet suçuna konu olan malın değerinin az olmasıdır. TCK md. 249 gereğince “*Zimmet suçunun konusunu oluşturan malın değerinin azlığı nedeniyle, verilecek ceza üçte birden yarıya kadar indirilir.*”

Zimmet suçunun daha az ceza gerektiren diğer bir hali etkin pişmanlıktır. Zimmet suçunda etkin pişmanlık TCK md. 248’da düzenlenmiş olup; bu hükümde zimmet suçu işlendikten sonra ceza muhakemesi aşamalarına göre gerçekleşen etkin pişmanlık için TCK md. 248’da belirlenmiş ceza indirim oranları uygulanacaktır.

#### **1.3.4.5.3. Suçun Manevi Unsuru**

Zimmet suçu kasten işlenebilen bir suçtur. TCK’nin zimmet suçunu düzenleyen hükümlerinde suçun taksirle işlenebileceği düzenlenmediği için zimmet suçu sadece kast ile işlenebilen bir suçtur<sup>601</sup>.

#### **1.3.4.5.4. Suçun Özel Görünüş Şekilleri**

**Teşebbüs:** Zimmet suçu neticesi harekete bitişik bir suç olması doğrultusunda kamu görevlisinin görevi gereğince zilyesinde bulunan veya koruma ve gözetim yükümlülüğü bulunan malı zimmetine geçirdiği anda suç tamamlanmaktadır. Bu sebeple zimmet suçunda icrai hareketlerin kısımlara bölünebilmesi halinde teşebbüs mümkündür<sup>602</sup>. Bu kapsamda failin zimmet suçuna elverişli hareketlerle doğrudan

---

<sup>599</sup> Meran, *Zimmet*, s. 55.

<sup>600</sup> Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında...*, s. 14.

<sup>601</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2792-2793; Tezcan vd., *Ceza Özel Hukuku*, s. 1152; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1094.

<sup>602</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2797; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1095.

başlaması ancak elinde olmayan sebeplerle suçü tamamlayamaması halinde fail zimmet suçuna teşebbüsten sorumlu tutulacaktır<sup>603</sup>.

**Suçta İştirak:** Zimmet suçü her türlü iştirake uygun bir suçtur. Zimmet suçü, sadece kamu görevlileri tarafından işlenebilen bir özgü suçtur. Bu kapsamda kamu görevlisi dışındaki kişiler zimmet suçuna sadece azmettirme veya yardım etme şeklinde iştirak edebilecektir<sup>604</sup>.

**Suçların İçtimaı:** Zimmet suçunun gerçekleşmesi halinde fail ayrıca görevi kötüye kullanma suçundan cezalandırılmayacaktır<sup>605</sup>. Zimmet suçü diğer suçlarla içtima edilebilir. Zimmet suçunun zincirleme işlenmesi halinde zincirleme suç hükümleri uygulanır. Zimmet suçunun sahte özel veya resmi belgenin kullanılması suretiyle işlenmesi halinde faile hem sahtecilik suçundan hem de zimmet suçunda ayrı ayrı ceza verilecektir<sup>606</sup> (TCK md. 212).

#### 1.3.4.5.5. Yaptırım

TCK md. 247/1’de basit zimmet suçunun cezai yaptırımı “*beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası*” olarak belirlenmiştir. Zimmet suçunun TCK md. 247/2’de düzenlenmiş nitelikli halinin işlenmesi halinde ceza yarı oranda arttırılacaktır. TCK md. 247/3’te düzenlenen kullanma zimmeti suçunun işlenmesi halinde de ceza yarı oranına kadar indirilebilecektir (TCK md. 247).

Zimmet suçü, TCK md. 248’de düzenlenen etkin pişmanlık ve TCK md. 249’da düzenlenen daha az cezayı gerektiren hal bakımından da gerekli kanuni şartların tespiti doğrultusunda ceza indirimi yapılabilecektir.

Kanunda zimmet suçuna çok ağır cezanın öngörülmesinin iki temel nedeni bulunmaktadır. Birinci temel neden, zimmet suçunun failinin kamu hizmeti görmek üzere görev ve yetkisi bulunan kamu görevlisi olmasıdır. Kamu görevlisi kendisine

---

<sup>603</sup> Meran, *Zimmet*, s. 64.

<sup>604</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2797-2798; Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1098; Meran, *Zimmet*, s. 64.

<sup>605</sup> Özbek vd., *Özel Hükümler*, s. 1096.

<sup>606</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2798.

verilen kanuni görev ve yetkiyi kötüye kullanmaktadır. İkinci neden ise zimmet suçuyla devlet otoritesinin zarar görmesi ve sarsılmasıdır<sup>607</sup>.

#### **1.3.4.5.6. Muhakeme**

Zimmet suçu şikayete tabi olmayan bir suçtur. Zimmet suçu işleyen kamu görevlileri hakkında adli soruşturmanın başlayabilmesi için 4483 sayılı Kanuna göre soruşturma izni alınıp alınmayacağı hususu önem arz etmektedir. 3628 sayılı Kanun md. 17’de “basit ve nitelikli zimmet” suçlarına 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm doğrultusunda basit ve nitelikli zimmet suçlarında izin şartı aranmadan doğrudan ceza soruşturmasına başlanabilecektir. Basit ve nitelikli zimmet suçu kapsamında görevli mahkeme ağır ceza mahkemesidir<sup>608</sup> (5235 sayılı Kanun md. 12).

## **2. KAMU İHALE SİSTEMİNDE KAMU ZARARININ İDARİ VE YARGISAL TESPİTİ**

KMYKK md. 71/3’te ve Yönetmeliğin 7’inci maddesinde kamu zararının;

- Kontrol, denetim, inceleme,
- Sayıştay’ca kesin hükme bağlama veya
- Yargılama

sonucunda tespit edilebileceği düzenlemiştir.

Kamu ihale süreçlerinde meydana gelen kamu zararları idari veya yargısal olarak tespit edilmektedir. Bu tespitler doğrultusunda kamu zararının tahsili süreçleri yürütülmektedir.

Kamu zararının kontrol, denetim ve inceleme gibi idari tespiti yanında Sayıştay hesap yargılaması ve adli ve idari yargılama süreçleri sonucunda da tespit edilebilmesi, kamu zararının çeşitli hukuk dallarını içine alan geniş bir boyuta sahip olduğunu göstermektedir. Kamu zararının bu özelliği, farklı yargı organlarının kamu zararının

---

<sup>607</sup> Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında ...*, s. 14.

<sup>608</sup> Centel, *Zimmet Suçu*, s. 2799.

tespiti ve tahsili süreçlerinde kamu zararının tanımı, niteliği ve kapsamı bakımından yorum farklılıklarını da beraberinde getirmektedir<sup>609</sup>.

## 2.1. Kamu İhale Sisteminde Kamu Zararının İdari Tespiti

Kamu zararının idari tespitinin kontrol, denetim veya inceleme faaliyeti sonucunda yapılabileceği mevzuatta düzenlenmiştir. Kamu zararının idari tespit şekli olarak düzenlenen kontrol süreci, kamu zararının “ön mali kontrol” ile tespitini; denetim veya inceleme ile tespit ise kamu zararının “iç denetim veya dış denetim” ile tespitini ifade ettiği düşünülmektedir<sup>610</sup>.

İdarelerde kontrol, denetim ve inceleme işlemleri müfettiş, kontrolör, denetmen, iç denetçi gibi denetim elemanları, kontrol birimleri, mali işlemleri yürütenler veya idarenin yöneticileri tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>611</sup>. İdare, kendi iç mekanizmasında mali işlemleri gerçekleştirirken aynı zamanda bu mali işlemleri denetim ve kontrole tabi tutmaktadır. Kontrol işlemi hem mali işlemlerin gerçekleştiği süreçte hem de idari hiyerarşi içinde yapılır<sup>612</sup>. KMYKK md. 75 ve 77 gereğince Cumhurbaşkanı veya İçişleri Bakanlığı tarafından yaptırılacak teftişler ile de kamu zararı tespiti yapılabilecektir<sup>613</sup>.

KMYKK'nin çeşitli hükümlerinde kontrol, denetim ve inceleme faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu hükümler bakımından KMYKK md. 11/3 gereğince üst yöneticilerin md. 11/2'de belirtilen sorumluluklarının gereklerini “*harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla*” yerine getireceği belirtilmiş ve KMYKK md. 57'de “*kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden*” olduğu düzenlenmiştir. Bu kanuni düzenlemeler doğrultusunda, kamu zararının tespitine ilişkin kontrol, denetim ve inceleme faaliyetleri; harcama

---

<sup>609</sup> Hepaksaz, *Kamu Zararı Üzerine...*, s. 39.

<sup>610</sup> Mustafa Umur Tosun, “Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyoekonomi*, Cilt 24, Sayı 30, (2016), s. 159.

<sup>611</sup> Hepaksaz ve Şahin İpek, *Kamu Zararının Tespiti ve...*, s. 924; Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 71; Cigerci ve Günel, *Kamu Zararının Tespiti...*, s. 186.

<sup>612</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 225.

<sup>613</sup> Hepaksaz ve Şahin İpek, *Kamu Zararının Tespiti ve...*, s. 924.

birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetim birimleri vasıtasıyla yerine getirilecektir<sup>614</sup>.

Yönetmelik md. 7/2’de kamu zararının tespiti sonucunda yazı, tutanak ve rapor gibi belgelerin düzenlendiğinden söz etmektedir. İdarelerin gerçekleştirdiği ihaleler kapsamında inceleme ve denetim yoluyla tespit edilen kamu zararı konusunda, zarara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri usulüne uygun toplanması suretiyle bir raporun oluşturulması gerekir<sup>615</sup>. Bu raporda;

- Kamu zararı olarak belirlenen tutarın gösterilmesi,
- Kamu görevlilerinin kamu zararının ortaya çıkmasındaki kusurlarının (kasıt, ihmal veya tedbirsizlik) ispat edilmesi,
- Mevzuata aykırı işlem veya eylemlerin tartışılması,
- Yersiz veya fazla ödeme yapılan kişilerin yani ilgililerin tespit edilmesi ve raporda gösterilmesi,
- Kamu zararının tespitinde KMYKK md. 71/2 ve Yönetmelik md. 6/1’de belirtilen kriterlerden hangisinin esas alındığının gösterilmesi,
- Zarar ile fiil arasında uygun illiyet bağının bulunup bulunmadığının ortaya konulması,

gerekir<sup>616</sup>.

Kamu ihalelerinde meydana gelen kamu zararının kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilmesi halinde, kamu zararının tespiti sonucunda yazı, tutanak ve rapor gibi belgeler düzenlenecektir. Yönetmelik md. 7/A hükmü gereğince kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararının tespitine ilişkin düzenlenen belgeler, ilgili harcama yetkilisinin görüşü alınarak merkezde idarenin üst yöneticisi, taşrada ise idarenin taşradaki en üst yöneticisi tarafından değerlendirilir. Üst yönetici kamu zararının tespitine ilişkin belgeyi Yönetmelik md. 7/A’nın üçüncü fıkrasında sayılan kamu zararının oluşması için gerekli hususları dikkate alarak değerlendirir. Kamu zararına ilişkin düzenlenen belgelerde sorumlular

---

<sup>614</sup> Taytak, *Kamu Mali Yönetiminde...*, s. 98.

<sup>615</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 71.

<sup>616</sup> Orulluoğlu, *Kamu Zararı*, s. 71.

ile birlikte ilgililer de belirlenir. Eğer bu belgede ilgililer belirlenmediyse merkezde idarenin üst yöneticisi, taşrada ise idarenin taşradaki en üst yöneticisi tarafından başlatılacak inceleme ile ilgililer belirlenecektir<sup>617</sup> (Yönetmelik md. 7/A-1).

Kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim süreci, iç denetçiler tarafından yürütülür (KMYKK md. 63/2). İç denetim uygulamaları kapsamında yapılacak uygunluk denetimi ve mali denetim sonucunda iç denetçiler kamu zararı tespit edebilecektir. İç denetçiler gerçekleştirdikleri denetimler sonucunda iç denetim raporu hazırlar ve bu raporda kamu zararı tespitini düzenlerler. İç denetçi, hazırlamış olduğu iç denetim raporunu değerlendirilmesi adına üst yöneticiye sunar. Üst yönetici iç denetim raporunu değerlendirmesi sonucunda bu rapor kapsamında yapılması gereken işlemler için ilgili idari birimlere ve mali hizmetler birimine iç denetim raporunu gönderir. Üst yönetici iç denetim raporlarını ve bu raporlar kapsamında yapılan işlemleri en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderir (KMYKK md. 64/3-4-5).

Kamu zararlarının idari tespiti yönünden kontrol, denetim veya inceleme süreçleri sonucunda oluşturulan raporların idari bir işlem olarak icrai nitelikte olup olmadığı önemli bir husustur. Kontrol, denetim veya inceleme süreçleri sonucunda oluşturulan raporlar bir hazırlık işlemi olarak kabul edilmekte olup, tek başına idari işlem kabul edilmemektedir. Bu raporların icrai bir nitelik kazanabilmesi, bu raporları ilgili mercilere sunulması ve ilgili mercilerin bu raporlar üzerine kamu zararı kararı olarak idari işlem tesis etmesine bağlıdır<sup>618</sup>.

## **2.2. Kamu İhale Sisteminde Kamu Zararının Yargısal Tespiti**

Kamu ihale süreçlerinde kamu görevlilerinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemleri sonucunda ortaya çıkan kamu zararlarının yargısal tespiti Sayıştay yargısı ile adli ve idari yargı organları tarafından yapılmaktadır. Türk hukuk düzeninde idari yargıya kamu zararından doğan mali sorumlulukların tespiti görevi verilmemiştir.

---

<sup>617</sup> Hepaksaz ve Şahin İpek, *Kamu Zararının Tespiti ve...*, s. 924.

<sup>618</sup> Hepaksaz, *Kamu Zararı Üzerine...*, s. 39.

Kamu zararının tespitine ilişkin yargı kararlarının idareye tebliğ edilmesi ardından karara konu kamu zararı idareyi temsil etme yetkisi bulunan hukuk birimi tarafından takip ve tahsil edilecektir (Yönetmelik md. 7/C).

### **2.2.1. İdari Yargı Tarafından Tespit**

İdari yargıda kamu zararları iptal davalarıyla tespit edilebilecektir. Ancak bazı yazarlara göre tam yargı<sup>619</sup> davalarıyla da kamu zararı tespiti yapılmaktadır. İptal davaları kapsamında idari bir işlemin unsuru olan kamu zararlarının tespiti yapılabilecektir. Bu doğrultuda idare mahkemelerinde kamu zararı dolaylı yönden davanın konusu olabilmektedir. Çünkü Türk hukuk sisteminde kamu zararının yargısal tespiti, esas olarak Sayıştay hesap yargılamasıyla veya idare tarafından hukuk mahkemelerinde açılan alacak davalarıyla gerçekleşmektedir.

İdareler kontrol, denetim veya inceleme süreçleri sonucunda kamu zararı tespit edebilmekte ve bu kamu zararı kapsamında sorumlu kamu görevlilerine disiplin soruşturması başlatarak disiplin cezası verebilmektedir. Disiplin cezası verilen kamu görevlileri disiplin cezasına karşı görevli ve yetkili idare mahkemesinde iptal davaları açabilmektedir. Bu iptal davalarında davacı kamu görevlisi, kamu zararının bulunmadığını ve dava konusu disiplin cezasının sebep unsuru yönünden hukuka aykırılık taşıdığını ileri sürecektir. İdare mahkemesi gerçekleştirdiği yargılama sonucunda; davanın kabulüne, kamu zararının yokluğuna ve sebep unsuru yönünden hukuka aykırılık taşıması sebebiyle disiplin cezasının iptaline veya kamu zararının tespitine ve disiplin cezasının hukuka uygunluğunun tespiti sebebiyle davanın reddine karar verebilecektir.

### **2.2.2. Adli Yargı Tarafından Tespit**

Kamu zararlarının tespiti adli yargı organları tarafından yapılabilmektedir. Adli yargıda kamu zararının tespiti;

---

<sup>619</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 230.

- İdarenin kontrol, denetim veya inceleme ile tespit ettiği kamu zararının sorumlu kamu görevlisi veya ilgililer tarafından rızaen ve sulh yoluyla ödenmemesi halinde kamu zararlarının tespiti ve tahsili için hukuk mahkemelerinde açtığı alacak davası ile<sup>620</sup>,
- Kamu zararının sorumlusu olarak ödeme yapan kamu görevlilerinin, kamu zararına konu yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililere karşı açtığı sebepsiz zenginleşme davalarıyla ve
- Kamu ihale süreçlerinde kamu görevlilerinin işlediği ihaleye fesat karıştırma, görevi kötüye kullanma gibi kamu zararı unsuru taşıyan suçlar kapsamında yapılan ceza yargılamaları sonucunda kamu zararının tespit edilmesi yoluyla<sup>621</sup> yapılmaktadır.

#### **2.2.2.1. Kamu Görevlisine ve İlgililere Karşı Açılan Alacak Davası**

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararların üst yönetici tarafından değerlendirmesi sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde kamu zararı kamu görevlisine ve ilgililere tebliğ edilir. Kamu zararına ilişkin yazıyla, sorumlu kamu görevlisi ve ilgiliden kamu zararını 30 gün içinde ödemesi istenir. Kamu zararının bu süre içinde ödenmemesi halinde kamu zararına ilişkin oluşturulan alacak takip dosyası kamu idaresinin yetkili hukuk birimine gönderilecektir (Yönetmelik md. 7/A ve 10). Hukuk birimi idare adına asliye hukuk mahkemesinde;

- Kamu görevlisine karşı kamu zararı sebebiyle alacak davası ve/veya
  - İlgiliye karşı sebepsiz zenginleşme davası
- açacaktır.

---

<sup>620</sup> Taytak, *Kamu Mali Yönetiminde...*, s. 103.

<sup>621</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 230.

### 2.2.2.1.1. Kamu Zararı Sebebiyle Kamu Görevlisine Karşı Açılan Alacak Davası

İdare, kamu zararının tespiti ve tazmini için sorumlu kamu görevlisine karşı asliye hukuk mahkemesinde alacak davası açacaktır.

- **Dava konusu**, Kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sonucunda ortaya çıkan kamu zararının tespiti ve tahsilidir.
- **Dava nedenleri**, Kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sonucunda idarenin kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye sebebiyet vermesi, kamu zararı sebebiyle sorumlu kamu görevlisine açılacak davasının nedenini oluşturmaktadır.
- **Davanın tarafları**, Davacı kamu zararı ile kamu kaynağı zarar gören idare, davalı ise kamu zararının sorumlusu olan kamu görevlisidir.
- **Dava açma süresi**, Bu dava kamu zararının meydana geldiği yılı takip eden mali yılın başından itibaren on yıl içinde açılabilir (KMYKK md. 74).
- **Görevli ve yetkili mahkeme**, davalı kamu görevlisinin yerleşim yerindeki asliye hukuk mahkemesidir (HMK md. 2 ve 6).
- **Davanın sonuçları**, Asliye hukuk mahkemesi davanın esası kapsamında davacı idarenin kamu zararı alacağına bulunup bulunmadığı konusunda hukuk yargılaması gerçekleştirecek ve yargılama sonucunda; davanın kabulü, kamu zararının tespiti ve tazminine veya kamu zararının yokluğu sebebiyle davanın reddine karar verecektir.

### 2.2.2.1.2. Kamu Zararı Sebebiyle İlgililere Karşı Açılan Alacak Davası

Yönetmelik md. 4'te ilgililer, "*kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişiler*" olarak tanımlanmıştır. KMYKK md. 71/3'te inceleme, denetim, kontrol, Sayıştay hesap yargılaması veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının faiziyle birlikte ilgililerde tahsil edileceği düzenlenmiştir. Bu hükümler kapsamında idare, yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililere sebepsiz zenginleşme davası açacaktır.

- **Davanın konusu**, idare tarafından ilgiliye yapılan yersiz veya fazla ödemenin tespiti ve tahsilidir.

- **Davanın nedenleri**, kamu zararına sebebiyet veren yersiz veya fazla ödeme ile ilgilinin haklı bir sebep bulunmaksızın idarenin mal varlığından zenginleşmiş olmasıdır (TBK md. 77/1).
- **Davanın tarafları**, davacı kamu zararı ile kamu kaynağı zarar gören idare, davalı ise yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgilidir.
- **Dava açma süresi**, idare sebepsiz zenginleşme davasını, yersiz veya fazla ödemeyi öğrenmesinden (geri isteme hakkını öğrenmesinden) itibaren iki yıl ve her halde yersiz veya fazla ödemenin gerçekleştiği tarihten itibaren on yıllık zamanaşımı süresi içinde açmalıdır (TBK md. 82).
- **Görevli ve yetkili mahkeme**, davalının yerleşim yerindeki asliye hukuk mahkemesidir (HMK md. 2 ve 6).
- **Davanın sonuçları**, Mahkeme, davanın esası kapsamında yaptığı inceleme sonucunda, davacı idare tarafından davalı ilgiliye yapılan yersiz veya fazla ödeme sebebiyle ilgilinin sebepsiz zenginleşip zenginleşmediğini tespit edecektir. Bu yargılama sonucunda; davanın kabulüne, yersiz veya fazla ödemeyle ilgilinin sebepsiz zenginleştiğine ve sebepsiz zenginleşmeye konu yersiz veya fazla ödemenin idareye geri verilmesine veya sebepsiz zenginleşmenin oluşmaması sebebiyle davanın reddine karar verilecektir. İlgilinin yersiz veya fazla ödeme ile sebepsiz zenginleştiği tespit edilmesi halinde, yersiz veya fazla ödeme ile kamu zararı olduğu da tespit edilecektir. Bu yargılama sonucunda, yapılan ödeme ile sebepsiz zenginleşmenin gerçekleşmediği tespit edilmesi halinde de kamu zararının oluşmadığı tespit edilecektir.

#### **2.2.2.2. Kamu Görevlisinin İlgililere Karşı Açtığı Sebepsiz Zenginleşme Davası**

Yersiz veya fazla ödeme sebebiyle kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlisinin kamu zararını ödemesi halinde, yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgiliye karşı sebepsiz zenginleşme davası açabilecektir. Kamu görevlisi, kamu zararı ödemesini yapması sonucunda, kamu zararının konusu yersiz veya fazla ödeme kapsamında mal varlığı azalan taraf veya aleyhine sebepsiz zenginleşilen kişi olmaktadır.

- **Davanın nedenleri**, kamu görevlisinin kamu zararını ödemesi ile yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgilinin haklı bir sebep bulunmaksızın kamu görevlisinin mal varlığından zenginleşmesidir (TBK md. 77/1).
- **Davanın tarafları**, davacı yersiz veya fazla ödemeye ilişkin kamu zararını idareye ödeyen kamu görevlisi, davalı ise yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgilidir.
- **Dava açma süresi**, Kamu zararı bedelini idareye ödeyen kamu görevlisi, ilgiliden geri isteme hakkının bulunduğu öğrenmesinden itibaren iki yıl, her halde kamu zararını idareye ödediği tarihten itibaren on yıl içinde ilgiliye karşı sebepsiz zenginleşme davası açabilecektir (TBK md. 82).
- **Görevli ve yetkili mahkeme**, davalının yerleşim yerindeki asliye hukuk mahkemesidir (HMK md. 2 ve 6).
- **Davanın sonuçları**, Mahkeme, davanın esası kapsamında yaptığı inceleme sonucunda, ilgilinin yapılan yersiz veya fazla ödeme ile sebepsiz zenginleşip zenginleşmediği tespit edilecektir. Bu yargılama sonucunda; davanın kabulüne, yersiz veya fazla ödemeyle ilgilinin sebepsiz zenginleştiğine ve sebepsiz zenginleşmeye konu yersiz veya fazla ödemenin kamu zararı ödemesi yapan kamu görevlisine geri verilmesine veya sebepsiz zenginleşmenin oluşmaması sebebiyle davanın reddine karar verilecektir. İlgilinin yersiz veya fazla ödeme ile sebepsiz zenginleştiği tespit edilmesi halinde, yersiz veya fazla ödeme ile kamu zararı olduğu da tespit edilecektir. Mahkemenin sebepsiz zenginleşme gerçekleşmediğine karar vermesi halinde kamu zararının oluşmadığı tespit edilecek veya mahkemenin talep edilen miktardan farklı sebepsiz zenginleşme alacağına hükmetmesi halinde ise kamu zararının miktarı yeniden tespit edilmiş olacaktır.

### 2.2.2.3. Ceza Davasıyla Tespit

Kamu ihale süreçlerinde yer alan kişilerin veya kamu ihale süreçleriyle ilgili kişilerin suç niteliğindeki fiilleri de kamu zararına sebebiyet verebilmektedir. TCK'de düzenlenen ihaleye fesat karıştırma ve görevi kötüye kullanma gibi suçlar kamu zararı unsurunu barındırmaktadır. Ceza mahkemeleri, isnat edilen fiilin suç olup olmadığını tespit ederken suçun unsuru olan kamu zararının varlığını da tespit etmektedir.

### 2.2.3. Sayıştay Tarafından Tespit

Sayıştay, TBMM adına dış denetim ve hesap yargısı olarak sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini yürütür. Yönetmelik md. 7/B, kamu zararının Sayıştay tarafından tespit edilmesini; Sayıştay denetimleri kapsamında kamu zararı tespiti ve kamu zararının Sayıştay ilamı ile tespiti olmak üzere iki tespit süreci olarak düzenlemiştir.

- Sayıştay denetçilerinin yapmış olduğu denetimler sonucunda kamu zararına ilişkin sorgular bilgi amaçlı olarak üst yöneticiye ve taşrayı ilgilendiriyorsa mahalline gönderilecektir. Üst yönetici veya taşrada idarenin en üst yöneticisi gerekli görmesi halinde kamu zararına ilişkin bu sorguları ihbar kabul edecek ve bu kamu zararı hakkında kontrol, denetim ve inceleme başlatacaktır. Yapılacak kontrol, denetim ve incelemeye ilişkin düzenlenen belgeyi, üst yönetici Yönetmeliğin 7/A maddesine göre değerlendirecektir. Değerlendirme sonucunda tahsil edilmesi gereken kamu zararına ilişkin alacağın bulunduğu karar verilmesi halinde sorumlular ve ilgililer hakkında takip ve tahsil süreci başlatılacaktır (Yönetmelik md. 7/B-1).
- Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinden doğan kamu zararına ilişkin mali sorumluluğunu yargı organı olarak tespit eder ve kesin hükme bağlar. Hesap yargılaması, Sayıştay denetçilerinin düzenlilik denetimi sürecinde tespit ettikleri kamu zararları hususunda hazırladıkları yargılamaya esas raporlar esas alınarak yapılır. Denetçiler tarafından hazırlanan yargılamaya esas raporlar Sayıştay Başkanlığına sunulması ile hesap yargılaması süreci başlar. Sayıştay daireleri Sayıştay Kanunu'nda belirlenen usul ve esaslara göre yargılamaya esas raporun konusunu oluşturan mali tablo, hesaplar ve mali işlemlerin yargısal denetimini gerçekleştirir. Sayıştay tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda kamu zararının sorumlulardan tazminine karar verilmesi halinde, Sayıştay ilamı ilgili idareye tebliğ edilecek ve ilama konu kamu zararı alacağı ilgili birim tarafından takip ve tahsil edilecektir (Yönetmelik md. 7/B-2).

Kamu zararından doğan mali sorumlulukların Sayıştay tarafından tespit süreci çalışmanın “Sorumlulukların Yargısal Tespitinde Sayıştay” başlığı altında detaylı olarak incelenmiştir.

### 3. SORUMLULUKLARIN YARGISAL TESPİTİNDE SAYIŞTAY

Sayıştay’ın denetim ve yargı görevi olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır. Kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirilen işlemler mali hesap ve işlemleri içermektedir. Bu kapsamda Sayıştay hesap yargısı olarak kamu ihale süreçlerinde gerçekleştirilen hesap ve işlemleri yargılama süreci sonucunda kesin hükme bağlama görevini yerine getirmektedir<sup>622</sup>.

#### 3.1. Kamu İhale Hukukunda Sayıştay’ın Yargısal Görevi

Anayasa md. 160 ile Sayıştay’a “*sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama*” görevi verilmiştir.

Sayıştay hesap yargısı, kamu zararları kapsamında ortaya çıkan mali sorumluluğun tespiti adına yargısal denetim yürütmektedir. Sayıştay denetçilerinin gerçekleştirdiği düzenlilik denetimi kapsamında tespit edilen kamu zararları hususunda hazırlanan yargılamaya esas raporlar ile hesap yargısına hazırlık süreci gerçekleşir. Bu hazırlık süreci ardından Sayıştay daireleri yargılamaya esas raporun konusunu oluşturan mali tablo, hesaplar ve mali işlemlerin Kanunda belirtilen usul ve esaslara göre yargısal denetimini gerçekleştirir.

#### 3.2. Hesap Yargılamasına Hazırlık

Hesap yargılamasının hazırlık aşamasını Sayıştay denetimleri oluşturmaktadır. Çünkü hesap yargılaması, Sayıştay denetimleri sonucunda tespit edilen kamu zararlarını içeren yargılamaya esas raporlar üzerinden yapılır<sup>623</sup>.

---

<sup>622</sup> Çalışmada “Sorumlulukların Yargısal Tespitinde Sayıştay” bölümünün alt başlıklandırmasında “Mehmet Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, 1. Baskı, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları, 2018” eseri örnek alınmıştır.

<sup>623</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 67.

Çalışmanın birinci bölümünde Sayıştay'ın gerçekleştirdiği tüm denetimler anlatılmış olup, bu başlık altında kamu zararı merkezinde Sayıştay denetim süreci incelenecek ve değerlendirilecektir.

Sayıştay, gerçekleştirdiği düzenlilik denetimi kapsamında kamu idarelerinin kamu ihale süreçlerine ilişkin tüm belgeleri yani; gelir, gider ve mal işlemlerine ilişkin her türlü belgeyi ve sözleşme ve anlaşma hükümleri kapsamında her türlü sözleşme, anlaşma vs. ilişkin belgeleri (Örneğin, ihale işlem dosyaları, taahhüt kartları, yapım işlerine ilişkin hakediş vb. belgeler)<sup>624</sup> denetlemektedir (Sayıştay Kanunu md. 36/2). Bu bilgi ve belgelerin denetimi sonucunda kamu zararının tespit edilmesi halinde yargılamaya esas rapor düzenlenerek hesap yargılaması süreci başlatılmaktadır.

Kamu zararının tespiti sürecinde harcama belgeleri önem arz etmektedir. Kamu ihaleleri kapsamında Sayıştay, gerçekleştireceği denetim ve hesap yargılamasında kamu zararından sorumluluğun tespiti için harcama belgeleri olan onay belgeleri ile ödeme belgeleri ve ödeme belgelerine bağlanacak kanıtlayıcı belgeleri inceleyecektir. Bu kapsamda ödeme belgeleri, bütçeden yapılacak kesin ödeme için düzenlenen ödeme emri belgesi ve ön ödemeler için düzenlenen muhasebe işlem fişidir (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 4). Kanıtlayıcı belgeler ise kamu harcamasının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak gerçekleştiğini ortaya koyan ve kamu harcama sürecinde görevlendirilen kişi ve komisyonlar tarafından düzenlenen ve onaylanan belgelerdir (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 5/1).

Mal ve hizmet alımlarında ödeme belgelerine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler;

- Hizmet alımları kapsamında ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler; taahhüt dosyası, fatura (sigorta giderlerinin ödenmesinde sigorta poliçesi veya zeyilname) ve hizmet işleri hakediş raporudur (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 46).
- Taşınır mal alımları kapsamında ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler; taahhüt dosyası, fatura, muayene ve kabul komisyonu tutanağı ile taşınır işlem fişidir (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 48).

---

<sup>624</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, Versiyon No: 2018/4, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2018, s. 6-7.

- Taşınmaz mal alımları kapsamında ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler ise taahhüt dosyası, tapu senedi veya çaplı tasarruf vesikasının onaylı örneğidir (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 51).

Taahhüt dosyası; onay belgesi ve ihale komisyonu kararını içeren bir dosyadır. Hakediş raporu ise, ihale veya doğrudan temin usulüyle yapılan hizmet ve yapım işi alımlarında taahhütlerin sözleşme hükümlerine göre yerine getirilmesi üzerine sözleşme bedellerinin ödenmesi için düzenlenen belgedir. Hakediş raporu; yapım işleri hakediş raporu ve hizmet işleri hakediş raporu olmak üzere iki türdedir (Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği md. 6 ve 7).

Sayıştay denetimleri denetçiler tarafından gerçekleştirilir. Kural olarak denetçiler, Sayıştay denetim gruplarında bir denetim ekibi bünyesinde görevlerini yaparlar. Ancak kamu idaresinin işlem hacminin fazla olmaması durumunda denetim işlemi tek bir denetçi tarafından gerçekleştirilebilir. Bu durumda denetçi, grup başkanına karşı sorumlu olarak hem ekip başkanı hem de denetçinin yapacağı görevleri yerine getirir<sup>625</sup>.

Sayıştay denetim süreci Sayıştay Kanunu md. 37 gereğince dört aşamada gerçekleşmektedir;

- **Planlama:** Denetimin planlama aşaması, Sayıştay denetim sürecinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Sayıştay denetiminin planlama aşamasında sırasıyla; denetime konu kamu idaresi organizasyon yapısı, görevi ve sorumlulukları, faaliyet ortamı, muhasebesi, verileri, iç denetim ve kontrol sistemi vb. özellikleri ile tanınır; kurumun mali rapor ve tablolarında yer alan hata ve eksikliklerin kabul edilebilir seviyesi/önemlilik seviyesi belirlenir (Ancak bu önemlilik seviyesi kriteri tespit edilebilecek kamu zararları kapsamında uygulanmayacaktır. Önemlilik parasal veya niteliksel olmak üzere iki şekilde belirlenebilir.); kurumun hesap alanları belirlenir; kurumun sahip olduğu yapısal riskler ve iç denetim ve kontrol sisteminin etkin kurulmaması veya çalışmaması sebebiyle doğan riskler kapsamında risk değerlendirilmesi yapılır; denetim sürecinde “uygulanacak denetim prosedürlerinin kapsamını, zamanlamasını ve niteliğini” ortaya koyan

---

<sup>625</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 80.

denetim yaklaşımı belirlenir; denetimde incelenecek işlemler belirlenir ve denetim örnekleme yapılır; son olarak denetçi gerçekleştirilen planlama çalışmalarını özetleyen bir denetim planı hazırlar. Hazırlanan bu denetim planı grup başkanının onayına sunulur. Denetim planının onaylanmasıyla da denetimin uygulama aşamasına geçilir<sup>626</sup>.

- **Uygulama:** Denetimin uygulama aşaması, denetim hedeflerine ulaşabilmek için denetim yöntem ve tekniklerinin uygulanarak, verilecek denetim görüşünün dayanağını oluşturacak denetim kanıtlarının toplandığı aşamadır<sup>627</sup>. Uygulama aşamasında yargılamaya esas raporun konusunu oluşturan kamu zararlarına ilişkin tespit ve kanıt toplama çalışmaları da yürütülür. Denetim uygulama sürecinde denetim kanıtlarını oluşturan bilgi ve belgeler (mali tabloların dayanağını oluşturan hesap ve işlemler, muhasebe kayıtları ve diğer bilgi ve belgeler) elde edilir; denetçi tarafından mali tablo ve raporların doğru ve güvenilir olup olmadığı, iç denetim ve kontrol yapısının etkin olup olmadığı, kurumun gerçekleştirdiği işlem ve faaliyetlerin mevzuata uygun olup olmadığı konusunda denetim sonuçları değerlendirilir. Denetimin tamamlanması ile denetimin uygulanma aşaması sona erer<sup>628</sup>.
- **Raporlama:** Raporlama aşamasında, düzenlilik denetimi sonucunda elde edilen denetim bulguları dikkate alınarak denetlenen idarenin bir yıllık mali işlemlerini kapsayan denetim raporu ve tespit edilen kamu zararlarına ilişkin yargılamaya esas rapor düzenlenmektedir<sup>629</sup>. Denetim raporları Sayıştay Denetim Yönetmeliği (SDY) md. 41’de düzenlenen usul ve esaslara göre kamuoyuna duyurulur.
- **İzleme:** Denetim tamamlanması ve denetim raporlarının kamuoyuna duyurulmasının ardından, denetimde kalite ve etkinliği sağlamak adına gerçekleştirilen denetimin bütün aşamaları gözden geçirilir<sup>630</sup>.

---

<sup>626</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 81-82; Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, s. 23-91.

<sup>627</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, s. 97.

<sup>628</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 86-87.

<sup>629</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, s. 131.

<sup>630</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, s. 153.

### 3.3. Kamu Zararının Sorgu Süreci ve Yargılamaya Esas Raporun Düzenlenmesi

Genel yönetim kapsamına yer alan kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetlenmesi sürecinde kamu zararına sebebiyet veren bir hususun tespit edilmesi halinde sorumluların savunmaları alınır ve mali yılsonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir (Sayıştay Kanunu md. 48). Düzenlilik denetimini gerçekleştiren denetçi, denetlediği her bir işlemdeki kamu zararının kesin miktarını ve sorumlularını ayrı ayrı belirlemek zorundadır. Bu kapsamda bir işlemde kamu zararı tespit eden denetçi, bu işleme benzer diğer işlemlerde de kamu zararının bulunduğu düşünmesi halinde, benzer diğer işlemlerin her birinin kamu zararının varlığını incelemeli; kamu zararı bulunuyorsa da her bir işlem için kamu zararının kesin miktarını hesaplamalı, sorumlularını tespit etmelidir. Ayrıca hesap ve işlemlerde kamu zararına sebebiyet veren benzer nitelikte hatalar bulunması halinde de genelleme yapılmamalı ve her bir hesap ve işlem için kesin kamu zararı miktarı ve sorumlusu belirlenmelidir. Çünkü hesap ve işlemlerde kamu zararına sebebiyet vermiş benzer hatalar bulunsa bile, bu kamu zararlarının miktarı ve sorumluları farklı olabilir<sup>631</sup>.

Sayıştay denetçilerinin idarenin hesap ve işlemlerinde kamu zararına yol açan bir husus tespit etmesi halinde, kamu zararı sorgu konusu yapılarak sorumluların savunmaları alınır ve mali yılsonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir (SDY md. 42/1). Bahse konu süreç ayrıntılı olarak ele alınır;

Sayıştay denetçileri, yürüttükleri düzenlilik denetimlerinde kural olarak denetçilik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgiler kapsamında denetim işlemlerini yürütürler ve bu mesleki bilgileri kapsamında kamu zararına sebebiyet vermiş hususları tespit ederler. Ancak Sayıştay denetimi sırasında çözümü özel uzmanlık veya teknik bilgiyi gerektiren hususların olduğu durumlarda bilirkişi incelemesine ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin yapım işi ihaleleri süreçlerinde yapılan harcamaların kamu zararına yol açıp açmadığı mühendislik bilgisini gerektirmektedir ve bu doğrultuda bilirkişi incelemesine başvurulacaktır. Sayıştay denetimi sürecinde bilirkişi incelemesi, Sayıştayca Bilirkişi ve Uzman Görevlendirilmesine İlişkin

---

<sup>631</sup> Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, s. 149.

Yönetmelik'te belirlenen usul ve esaslara göre gerçekleştirilecektir<sup>632</sup>. Bilirkişi raporları esas alınarak kamu zararı sebebiyle sorgu düzenlenebilecektir.

Sayıştay denetçisinin denetim sırasında kamu zararına sebebiyet veren husus tespit etmesi halinde öncelikle ilgili belgeler doğrultusunda kamu zararının miktarını ve sorumlularını belirleyecektir. Denetçi devam eden süreçte tespit edilmiş ancak iddia niteliğine sahip olan kamu zararı konusunda sorgu yazacak ve sorumluların savunmasını alacaktır<sup>633</sup>. Bu kapsamda;

- Sorgularda, denetim sürecinde tespit edilen kamu zararını oluşturan hususlar maddelenir ve bu hususlar bakımından ilişkili belgelerin tarih ve numaraları, kamu zararı miktarı, kamu zararına sebep olan sorumluların adı, soyadı ve ünvanı yer alır. Bu sorgularda kamu zararlarının hangi mevzuat hükümlerine aykırılık taşıdığı, kamu zararına sebep olan durum ve kamu görevlisinin kamu zararının oluşmasına sebep veren karar, işlem veya eyleminin neler olduğu açıklanmaktadır. Düzenlenen sorgular kapsamında sorumlulardan savunma istenir (SDY md. 44).
- Sorgular, savunmalarını verebilmeleri adına sorumlulara, SDY md. 45 ve bu hükmün atfı doğrultusunda Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Sorumlular sorguların kendilerine tebliğ edilmesinden itibaren 30 gün içinde savunmalarını verebilirler. Sorumluların savunmalarını bu süre içinde vermemeleri halinde gelecek tarihlerdeki verecekleri savunmalar dikkate alınmayacaktır (SDY md. 45/1).
- Sorumluların kendilerine tebliğ edilen sorgulara karşı savunmalarını vermesi halinde verilen savunmaya göre; savunma verilmemesi halinde mevcut bilgi ve belgelere göre yargılamaya esas rapor düzenlenecektir (SDY md. 45-46).
- Denetçi sorgularının sorumlulara tebliğ edilmesinden itibaren 30 gün içinde savunma verilmesi halinde veya bu süre içinde savunma verilmemesi halinde bu sürenin sona ermesinden itibaren denetim ekibinin başkanı öncelikle denetçi sorgularının sorumlulara geçerli olarak tebliğ edilip edilmediğini test etmesi ardından, savunma verildiyse verilen savunmalar değerlendirilerek,

---

<sup>632</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 100.

<sup>633</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 103.

süresi içinde savunma verilmediyse mevcut bilgi ve belgelere dayanarak yargılamaya esas rapor hazırlayacaktır. Yargılamaya esas rapor SDY md. 46'da düzenlenen usul ve esaslara göre düzenlenecektir. Denetim ekibi başkanının koordinesinde denetim ekibi tarafından hazırlanan yargılamaya esas rapor grup başkanına sunulur. Grup başkanı tarafından yargılamaya esas rapor; mevzuat, rehber ve standartlar gibi düzenlemeler kapsamında değerlendirilir. Bu değerlendirme kapsamında son şeklini alan yargılamaya esas rapor ekleriyle birlikte ilgili mali yılı takip eden yılın en geç Kasım ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına sunulur<sup>634</sup>.

Sorumluların kendisine tebliğ edilen denetçi sorguları kapsamında aşağıda açıklanan durumlar gibi savunmalarının içeriği ve gerekçesi farklı olabilecektir<sup>635</sup>.

- Sorumlular, denetçi sorgusunda iddia edilen hususları kabul eder ve kamu zararını tahsil eder. Bu durumu savunma olarak bildirir.
- Sorguda sorumlu iddia edilen kamu zararından sorumlu olduğunu ve zararı tazmin edeceğini bildiren bir savunma verebilir.
- Sorumlular, iddia edilen ödeme konusunun mevzuata uygun olduğu yönünde savunma yapabilir.
- Sorumlular iddia edilen kamu zararını kabul eder, ancak bu kamu zararından sorumlu olmadığı yönünde savunmasını yapar.
- Son olarak sorumlu, sorguya kendi isteğiyle savunma göndermeyebilir.

Denetçiler tarafından kamu zararı sorgu konusu yapılarak sorumluların savunmaları alınır ve mali yılsonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. “*Düzenlenen yargılamaya esas raporlar ilgili mali yılı takip eden yılın en geç kasım ayı sonuna kadar Başkanlığa sunulur.*” (SDY md. 42/1) Sayıştay Kanunu md. 6/4'de belirlenen hususlarda yargılamaya esas rapor mali yıl kuralına bağlı kalınmadan ve kamu idaresi kapsamında düzenlenebileceği gibi sektör, proje, program ve konu kapsamında da düzenlenebilecektir (SDY md. 42/2). “*Düzenlenen yargılamaya esas raporlar, denetimin bitimini takip eden en geç altı ay içinde Başkanlığa sunulur.*” (SDY md. 42/2).

---

<sup>634</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 111-113.

<sup>635</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 107-111.

Yargılamaya esas raporun konusunu oluşturan kamu zararının hesap yargılaması sonuçlanana kadar SDY md. 48 belirtilen usul ve esaslara göre ek rapor düzenlenebilecektir.

### **3.4. Sayıştay Hesap Yargılaması**

Yargılama faaliyeti, devletin bağımsız ve tarafsız olarak faaliyet yürüten yargı organları tarafından hukuki uyuşmazlıkların ve hukuka aykırılık iddialarının kanunlarda belirtilen usul ve esaslara göre çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyetidir. Yargılama faaliyeti sonucunda bir hukuki uyuşmazlık tüm yönleriyle esastan çözümlenerek kesin hükme bağlanır. Böylece yargılamanın konusunu oluşturan hukuki uyuşmazlık kesin olarak sona erer. Kesin hükme bağlanan bir hukuki uyuşmazlık için yeniden dava açılmaz. Yargılama faaliyeti uyuşmazlığın niteliğine göre Kanunda belirlenen özel yargılama usullerine göre gerçekleştirilir<sup>636</sup>.

Anayasa md. 160/1 gereğince Sayıştay, hesap yargısı olarak hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama göreviyle yargı organı olarak görev yapan bir mahkemedir. Türk Sayıştayı hesap yargısı olarak yargılama görevini şu aşamalarda yerine getirir.

#### **3.4.1. Hesapların Yargılanması**

Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını, hukuka aykırı ise sorumluların kasıt, kusur veya ihmalle kamu zararına sebebiyet verip vermediğini ve bu sorumlunun hukuka aykırı işlemi ile tespit edilmiş kamu zararı arasında uygun illiyet bağının bulunup bulunmadığını 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda belirlenmiş yargılama usulleriyle inceler ve bu üç koşulun varlığının tespiti halinde kamu zararının sorumludan tazminine karar verir<sup>637</sup>.

Hesapların yargılanması, Sayıştay denetçilerinin düzenlemiş olduğu yargılamaya esas raporlar esas alınarak yapılır. Bu doğrultuda yargılamaya esas rapor hesap yargılamasının gerçekleştirilmesi için temel unsur olup, hesaplar için denetçiler

---

<sup>636</sup> Anayasa Mahkemesi, 27.12.2012 Tarih ve E. 2012/102, K. 2012/207 Sayılı Karar, s. 97, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2012-207-nrm.pdf> (erişim tarihi: 05.04.2024).

<sup>637</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 120.

tarafından sorgu düzenlenmeden ve bu sorgular kapsamında sorumluların savunmaları alınmadan hesap yargılaması gerçekleştirilemez<sup>638</sup>. Sayıştay Kanunu md. 48, süresinde savunmalarını göndermeyen sorumluların yargılamaya esas rapor düzenlenmesi sürecinde savunmalarının dikkate alınmayacağını hüküm altına alsa da süresinden sonra gönderilen savunmalar Sayıştay dairelerinin gerçekleştireceği hesap yargılaması sürecinde dikkate alınması gerekmektedir<sup>639</sup>.

Sayıştay Kanunu md. 48 gereğince Sayıştay denetçileri, denetim süreçlerinde kamu zararına sebebiyet veren hesap ve işlemleri tespit etmesi halinde bu hesap ve işlemler için yargılamaya esas rapor düzenleyecektir. Hesap yargılamaları da denetçiler tarafından düzenlenmiş yargılamaya esas raporlar esas alınarak gerçekleştirilecektir. Bu doğrultuda hesap yargılaması, hakkında yargılamaya esas rapor düzenlenen yani; kamu zararına sebebiyet veren hesap ve işlemlerin yargılanmasıyla sınırlıdır. Dolayısıyla hakkında yargılamaya esas rapor düzenlenmeyen hesap ve işlemler hesap yargılamasının konusunu oluşturmayacaktır<sup>640</sup>.

Hesapların Sayıştay'da muhakeme edilerek incelenmesi süreci şu aşamalarda gerçekleşir.

#### **3.4.1.1. Yargılamaya Esas Raporun Sayıştay'a Gönderilmesi**

Hesap yargılaması sürecinin ilk aşaması, kamu zararına neden olan hesapların soruşturma belgesini oluşturan yargılamaya esas raporun hazırlanması ve Sayıştay Başkanlığına sunulması aşamasıdır. Bu doğrultuda Sayıştay denetçileri/denetim grubu tarafından hazırlanan yargılamaya esas raporlar ekli belgeler ile birlikte Sayıştay Başkanlığına sunulur. Başkanlık kendisine sunulan yargılamaya esas raporları en geç on beş gün içinde hesap yargılamasını gerçekleştirecek daireye gönderir (Sayıştay Kanunu md. 48/2).

---

<sup>638</sup> Oymak ve İnan, 2011: 32'den aktaran Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 120.

<sup>639</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 121.

<sup>640</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 120; Geçgel, *Sayıştayın Yargı Yetkisi*, s. 36.

### **3.4.1.2. Yargılamaya Esas Rapor Hakkında Savcı ve Üye Görüşünün Alınması**

Yargılamayı gerçekleştirecek dairenin yargılamaya esas raporlara dayanarak hesap yargılamasını yapabilmesi için yargılamaya esas raporla ilgili olarak savcı ve daire üyesinin görüşü alınması gerekmektedir. Bu sebeple Başkanlık tarafından görevli daireye gönderilen yargılamaya esas rapor, görevli dairenin başkanı tarafından savcı görüşü alınması için Sayıştay Başsavcılığına gönderilir (SDÇUE md. 12/1). Başsavcılık, gelen yargılamaya esas raporu yirmi gün içinde inceler ve yazılı görüşünü daireye gönderir. Savcı görüşü alınan yargılamaya esas rapor görevli dairenin başkanı tarafından üye görüşü alınması için daire üyelerinden birine verilir. Daire üyesi yirmi gün içinde yargılamaya esas raporu inceler ve rapor hakkındaki görüşünü verir (SDÇUE md. 12/2). Savcı ve daire üyesinin görüşünün alınmasının ardından raportörler yargılamaya esas raporları ve ek raporları inceler ve hesap yargılamasına hazır hale getirir (SDÇUE md. 13/2).

### **3.4.1.3. Yargılama Gündeminin Düzenlenmesi ve Duruşma Öncesi İşlemler**

Hesap yargılaması sürecine geçilebilmesi adına yargılamaya esas rapora ilişkin savcı ve üye görüşünün alınması yanında Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları (SDÇUE) md. 9 ve 10'da düzenlenen hazırlık işlemlerinin de tamamlanması gerekir. Bu hükümlerde yargılama gündeminin hazırlanması, gündemin daire üyelerine ve ilgili savcıya bildirilmesi ayrıntılı düzenlenmiştir.

Hesap yargılamasında maddi gerçeğe ulaşmak adına grup başkanı, raporu düzenleyen denetçi, sorumlular ve ahizler açıklamalarda bulunmaları adına duruşmaya çağrılabilir (SDÇUE md. 10/2). Yargılamayı gerçekleştiren heyetin vereceği çağrı kararı üzerine bu kişiler duruşmaya çağırılır. Çağrı üzerine duruşmaya gelen kişilerin açıklamaları dinlenir. Çağrılan kişilerin hiçbirinin duruşmaya gelmemesi halinde de görüşme veya yargılama rapor üzerinden devam eder (SDÇUE md. 10/3).

Hesap yargılamasında sorumlular yargılamaya esas rapor hakkında duruşma talebinde bulunabilir. Sorumlular duruşma taleplerini denetçi sorgularında vermiş oldukları savunmalarında beyan edeceklerdir (SDÇUE md. 10/4).

Hesap yargısında kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan veya ödenmesi gereken tutardan daha az ödeme yapan gerçek veya tüzel kişilere “ahiz” denilmektedir<sup>641</sup>. SDÇUE md. 10/5 gereğince ahizler hesap yargılaması duruşmalarına fer-i müdahil olarak katılabilecektir. Bu hüküm kapsamında ahizler, duruşmaya katılmak istemeleri halinde bu katılım isteğini içeren dilekçe ile Sayıştay’a başvuracak ve yargılamayı gerçekleştiren dairenin bu başvuruyu kabul etmesi halinde de duruşmaya katılabileceklerdir (SDÇUE md. 10/5).

#### **3.4.1.4. Hesapların Görüşülme Usulü**

Bir başkan ve altı üyeden oluşan Sayıştay daireleri başkan ve dört üye ile toplanarak hesapları görüşür. Hesapların görüşülmesi sırasında Sayıştay savcısı da hazır bulunur ve görüşlerini açıklar. Hesapların görüşülmesinde hüküm ve kararlar oy çokluğu ile verilir. Hesapların dairede görüşülmesi sürecini daire başkanı yönetir ve görüşmelerin yeterliliğini, karar aşamasına geçilmesini daire başkanı takdir eder. Üyelerin konunun aydınlığa kavuşturulması için konunun görüşülmesine devam edilmesini istemesi ancak daire başkanının bu görüşe katılmaması durumunda görüşmelere devam edilip edilmeyeceği hususu oylamayla çözülecektir. Üye çoğunluğunun konunun daha derinlemesine incelenmesini gerekli görmesi halinde de daire başkanı görüşmeyi başka bir güne bırakacaktır (SDÇUE md. 11-12).

Görüşmelerin tamamlanmasıyla birlikte oylama aşamasına geçilir. Oylama aşaması, daire başkanı tarafından yürütülerek en kıdemsiz üyeden başlanarak kıdem sırasına göre yapılır. Üyeler oylanan her konu hakkında oy kullanmakla yükümlü olup, çekimser oy kullanamazlar. Daire başkanının görüşünü açıklamasından sonra o konu hakkındaki görüşme sona erer (SDÇUE md. 11/4-5).

#### **3.4.2. Hesapların Hükme Bağlanması**

Sayıştay dairelerinin hesap yargılamaları sonucunda vereceği kararlar Sayıştay Kanunu md. 50/1 ve SDÇUE md. 14/1’de düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler doğrultusunda Daireler yapmış olduğu hesap yargılaması sonucunda;

---

<sup>641</sup> Süreyya Sakınç, Mustafa Taytak, “Kamu Giderlerinde Etkinliğin Sağlanmasında Hesap Yargılamasının Rolü ve Etkinliği”, *Maliye Dergisi*, Sayı 170, (Ocak-Haziran 2016), s. 16.

- Yargılamaya konu hesap veya işlemin yasal düzenlemelere uygun olduğuna (eski deyimle sorumluların beraatine),
- Kamu zararının tespitine ve tespit edilen kamu zararının sorumlular tarafından tazmin edilmesine veya
- Yargılamaya konu hesap ve işlemin kamu zararı oluşturmamasına bağlı olarak incelenecek bir konunun bulunmadığına<sup>642</sup>

dair karar verir. Ayrıca bu kararlar yanında daire, gerekli görülen konuların ilgili kurumlara bildirilmesine karar verebilir (Sayıştay Kanunu md. 50/1).

Hesap yargılaması sürecinde, yargılamaya konu belgelerin mahkemelere veya soruşturma kapsamında savcılıklara verilmiş olması ve eldeki belgelerin yargılama sürecini yürütmek adına yeterli olmaması halinde ilgili kovuşturma veya soruşturma sürecinin sonucu beklenerek bu eksik belgelere ilişkin hesap yargılaması durdurulur ve eksik belgeler elde edildikten sonra hesap yargılamasına devam edilir (Sayıştay Kanunu md. 50/3).

#### **3.4.2.1. Hesap Yargılamasında Bilirkişi İncelemesi**

Sayıştay daireleri hesap yargılaması sürecinde incelemeye konu hesap veya işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli olmadığını tespit etmesi halinde bu hesap veya işlemin yargılanması durdurularak hüküm dışı bırakabilir. Daireler hüküm dışı bırakılan yargılama konuları hakkında bilirkişi incelemesi yaptırabilecektir<sup>643</sup>.

Sayıştay daireleri tarafından yaptırılacak bilirkişi incelemeleri Sayıştay Kanunu md. 61 gereğince HMK'nin 266 ile 288 maddeleri arasında düzenlenen bilirkişi incelemesi hükümlerine göre yürütülecektir.

#### **3.4.2.2. Hesap Yargılamasında Hesapların İncelenme ve Hükme Bağlanma Süresi**

6085 sayılı Sayıştay Kanununda hesapların incelenmesi ve hükme bağlanması belirli bir süreye bağlanmamıştır. Sayıştay Kanunu md. 24/1 “*Daire başkanları,*

---

<sup>642</sup> SDÇUE md. 14/1-c

<sup>643</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 131.

*çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç altı ay içinde, dairelerine havale edilen yargılamaya esas raporların karara bağlanmasını, bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenmesini sağlamakla görevlidir” hükmü gereğince hesapların 6 ay içinde hükme bağlanacağı düzenlenmişse de bu süre hak düşürücü bir süre değildir<sup>644</sup>.*

Aksoy vd.’ne göre Sayıştay hesap ve işlemleri kural olarak inceleme dönemleri içinde incelemeli ve inceleme dönemi biten hesaplar tekrar incelemeye alınmamalıdır. Bu kapsamda denetçiler inceleme dönemi sona eren hesapları resen inceleme yapmamalıdır. Ancak inceleme dönemi sona eren hesapların ihbara konu olması veya inceleme dönemi sonrasında birtakım hususların tespit edilmesi durumuyla sınırlı olacak bir inceleme yetkisi kapsamında inceleme yapılabilir<sup>645</sup>.

KMYKK md. 74 gereğince kamu zararının meydana geldiği hesap dönemini takip eden mali yıldan başlamak üzere on yıllık süre içinde tespit ve tahsil edilmeyen kamu zararları ve para cezaları zamanaşımına uğrayacaktır. Bu hüküm ve yukarıda bahsedilen kanuni düzenlemeler kapsamında Sayıştay’ın kamu idaresinin hesap ve işlemlerini inceleme ve yargılanma yetkisi sadece on yıllık zamanaşımı süresiyle sınırlıdır.

### **3.4.3. İlam İşlemleri**

Sayıştay dairelerinin hesap yargılamasında verecekleri karar ve hükümler SDÇUE md. 16 ve devamında belirlenen usul ve esaslara göre düzenlenecektir.

Dairelerce verilen kararlar için kararın gerekçesini içeren tutanak düzenlenir ve bu tutanak daire başkanı ve üyelerin imzasını taşır (Sayıştay Kanunu md. 50/2). Sayıştay ilamları, Sayıştay Kanunu md. 51’de belirlenen usul ve esaslara göre düzenlenir ve saklanır.

Sayıştay ilamlarının tebliğ edileceği kişi ve kurumlar Sayıştay Kanunu md. 52/1’de düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince *“Sayıştay ilamları; sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edilir.”*

---

<sup>644</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 140.

<sup>645</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 141.

Sayıştay daireleri veya Temyiz Kurulu tarafından verilen kararlar açık değil veya ikileme sebebiyet verecek nitelikte ise taraflardan her biri bu kararın açıklanmasını ve ikilemin giderilmesini isteyebilir. Ayrıca taraflar özlük bilgileri ile sıfatlarına ve tarafların ileri sürmüş olduğu iddiaların sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasında yer alan hesap hatalarının düzeltilmesini isteyebilecektir (Sayıştay Kanunu md. 52/2). Taraflar, kararın yerine getirilmesine kadar tavzih veya düzeltme talebinde bulunabilirler (Sayıştay Kanunu md. 52/6). Kararı vermiş olan kurul veya daire ilgili tavzih veya düzeltme talebini inceler ve gerekli görmesi halinde diğer tarafa tebliğ eder. Gerekli incelemeyi yapan kurul veya daire bu konudaki kararını verir ve kararı taraflara tebliğ eder (Sayıştay Kanunu md. 52/4-5).

Sayıştay ilamları kesinleşmesinden itibaren doksan gün içerisinde kararın gereği yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilme sorumluluğu, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerine aittir (Sayıştay Kanunu md. 53/1).

Kamu zararının tazmin edilmesi kararları kapsamında tazmin bedeli hüküm tarihinden itibaren işletilecek kanuni faiziyle İİK hükümlerine göre tahsil edilecektir (Sayıştay Kanunu md. 53/2).

#### **3.4.4. Kanun Yolları**

Sayıştay kararlarına karşı kanun yolları Sayıştay Kanunu md. 54 ve devamı hükümlerinde düzenlenmiştir. Sayıştay kararlarına karşı kanun yollarına başvuran kişiler Sayıştay Kanunu md. 54’de düzenlenen usul ve esaslara uygun olarak kanun yolu başvurusunu yapacaktır. Sayıştay kararlarına karşı kanun yolları; temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi yoludur. Sayıştay kararlarına karşı kanun yollarına Sayıştay Kanunu md. 52/1’de sayılan ilgililer başvurabilecektir. Sayıştay Kanunu md. 52/1’de sayılan ilgililer; sorumlular, sorumluların bağlı bulunduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamında yer alan kamu idareleri için Maliye Bakanlığı, ilgili kamu idaresinin muhasebe birimi ve Sayıştay Başsavcılığıdır.

##### **3.4.4.1. Temyiz**

Sayıştay Kanunu md. 52/1’de sayılan ilgililer, Sayıştay daireleri tarafından verilen ilamlar için kanuna aykırılık, yetkiyi aşmak, hesap yargılaması usullerine

uyulmaması gibi sebeplere dayanarak ilamın tebliğinde itibaren 60 gün içinde temyiz başvurusunda bulunabilecektir (Sayıştay Kanunu md. 55/2). Sayıştay daireleri tarafından verilen ilamların temyiz incelemesi Sayıştay Temyiz Kurulunda yapılır. Sayıştay Temyiz Kurulunun temyiz incelemesi sonucunda verdiği kararlar kesindir (Sayıştay Kanunu md. 55/1).

Sayıştay Kanunu md. 52/1'de sayılan ilgililer temyiz başvurusunda bulunabilecektir. Temyiz başvurusunda bulunabilecek ilgililer; sorumlular, sorumluların bağılı bulunduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamında yer alan kamu idareleri için Maliye Bakanlığı, ilgili kamu idaresinin muhasebe birimi ve Sayıştay Başsavcılığıdır. İlgililer temyiz başvurularını Sayıştay Başkanlığına hitaben yazılmış imzalı dilekçeler ile Sayıştay Başkanlığına yaparlar (Sayıştay Kanunu md. 54/1). Temyiz dilekçeleri Sayıştay Kanunu md. 54/2'de belirtilen hususlara uygun olarak hazırlanmalıdır. Dilekçelerin bu hususlara uygun hazırlanmadığının tespit edilmesi halinde eksikliklerin giderilmesi adına Sayıştay Kanunu md. 54/4'de belirtilen işlemler yapılır. İlgililer temyiz dilekçelerine itirazlarını ispat eden belgeleri eklerler. Başvuruda, temyiz dilekçesi ve ekleri karşı taraf sayısından bir fazla olacak şekilde hazırlanır ve Sayıştay Başkanlığına teslim edilir (Sayıştay Kanunu md. 54/3).

Sayıştay Kanunu md. 52/1'de sayılan ilgililer temyiz başvurusunda bulunabilse de uygulamada genellikle sorumlular veya Sayıştay Başsavcılığı temyiz talebinde bulunmaktadır. Sorumluların temyiz başvuru yapması halinde karşı taraf; sorumluların bağılı bulunduğu kamu idareleri, genel bütçe kapsamında yer alan kamu idareleri için Maliye Bakanlığı, ilgili kamu idaresinin muhasebe birimi ve Sayıştay Başsavcılığı olacaktır. Ancak uygulamada karşı tarafı fiilen Sayıştay Başsavcılığı oluşturmaktadır<sup>646</sup>.

Temyiz dilekçesi ve ekleri karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf temyiz dilekçesi ve eklerinin tebliğinden itibaren otuz gün içinde cevap verir. Karşı tarafın cevap dilekçesi temyiz edene tebliğ edilir. Temyiz eden, cevap dilekçesine tebliğden itibaren on beş gün içinde cevap verir. Temyiz edenin cevap dilekçesi de karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf buna on beş gün içinde cevap verir (Sayıştay Kanunu md. 55/4).

---

<sup>646</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 169.

Cevap dilekçelerinin verilmesinden sonra veya taraflar cevap süreleri içinde cevap vermemesi halinde dilekçe aşaması tamamlanır ve temyiz incelemesi aşamasına geçilir. Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından temyiz incelemesi yapılır ve temyiz talebi karara bağlanır (Sayıştay Kanunu md. 55/5).

Tarafların dilekçelerinde duruşma talebinde bulunması halinde veya Temyiz Kurulunun gerekli görmesi halinde taraflar duruşmaya davet edilir. Temyiz Kurulu, temyiz duruşmasında tarafların savunmalarını dinler ve taraflardan açıklamada bulunmalarını isteyebilir. Sorumlular diğer ilgililerle birlikte açıklamalarda bulunabilir. Duruşmada taraflara ikişer defa söz hakkı verilir. Duruşmaya taraflardan birinin gelmemesi halinde duruşmaya gelen taraf dinlenir. Hiçbir taraf duruşmaya gelmemişse duruşma açılmaz ve temyiz incelemesi evrak üzerinden gerçekleşir (Sayıştay Kanunu md. 55).

Sayıştay Kanunu md. 55/7 gereğince Temyiz Kurulu yapmış olduğu temyiz incelemesi sonucunda temyiz olunan daire kararı hakkında aşağıda belirtildiği üzere dört farklı karar verebilecektir<sup>647</sup>;

- **Olduğu Gibi Tasdik:** Temyiz Kurulunun yapmış olduğu temyiz incelemesi sonucunda temyize konu daire kararının mevzuata uygun olduğunu tespit ederek verdiği karardır.
- **Düzelterek Tasdik:** Temyize konu daire kararı esas yönünden mevzuata uygun olmakla birlikte kanunun olaya hatalı uygulanmış olması halinde veya temyize konu daire kararı esas yönünden mevzuata uygun olmakla birlikte ilam gerekçesinin Temyiz Kurulu tarafından doğru kabul edilmemesi durumunda Temyiz Kurulu ilgili daire kararını düzelterek tasdik kararı verir.
- **Bozma:** Temyiz Kurulu dairesinin vermiş olduğu kararın kanuna aykırı olması, dairesinin yetkisini aşması, hesap yargılaması usullerine uymaması ve benzeri durumlarda bozma kararı verir. Bozma kararı halinde incelenen dosya, hakkında yeniden karara bağlanması adına kararı veren daireye gönderilir (Sayıştay Kanunu md. 55/7).
- **Kaldırma:** Temyiz Kurulu sadece tazmin kararları hakkında kaldırma kararı verebilir. Bu karar tazmin kararının esastan hatalı olduğu durumlarda

---

<sup>647</sup> Aksoy vd., *Sayıştay Hesap Yargısı*, s. 171-172.

verilmektedir. Tazmin kararının esastan hatası, maddi olayın yanlış tespit edilmesi veya mevzuatın hatalı yorumlanması şeklinde olabilecektir. Temyiz Kurulunun kaldırma kararıyla dairenin vermiş olduğu tazmin kararı kaldırılmakta ve karara konu işlemin mevzuatına uygun olduğu tespit edilerek hüküm altına alınmaktadır. Kaldırma kararı, temyiz konusu ilam maddesinde yer alan tüm sorumluları kapsamaktadır (Sayıştay Kanunu md. 55/9).

Temyiz Kurulu'nun bozma kararına karşı kararı veren daire ilk kararında ısrar etmesi halinde dairenin kararı temyiz edilir. Temyiz Kurulu ısrar üzerine yapılan temyiz incelemesi sonucunda tekrar bozma kararı vermesi halinde daire bu bozma kararına uymak zorundadır (Sayıştay Kanunu md. 55/8).

#### **3.4.4.2. Yargılamanın İadesi**

Sayıştay Kanunu md. 52/1'de sayılan ilgililer yargılamanın iadesi talebinde bulunabileceği gibi Sayıştay daireleri de doğrudan doğruya yargılamanın iadesine karar verebilecektir (Sayıştay Kanunu md. 56/1).

Yargılamanın iadesi sebepleri Sayıştay Kanunu md. 56/2 hükmünde sayılmıştır. Bu hüküm gereğince;

*“a) Hesapta maddi hata, isim yanlışlığı veya eksikliği bulunması, noksanlık veya mükerrerlik olması.*

*b) Hükme etki yapmış olan bir belgede sahtecilik bulunması.*

*c) Denetleme veya hesap yargılaması sırasında görülmeyen yanlış veya usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması.*

*ç) Denetleme veya hesap yargılaması sırasında bulunmayan hükme tesir edebilecek bazı belgelerin hükümden sonra ortaya çıkması.*

*d) Hükme esas tutulan bir ilamın bozulma suretiyle ortadan kalkmış olması.*

*e) Bilirkişi veya uzmanın gerçeğe aykırı rapor düzenlediğinin ortaya çıkması.”*

yargılamanın iadesi sebeplerini oluşturmaktadır.

Sayıştay Kanunu md. 52/1'de sayılan ilgililer ilamın kendilerine tebliğinden itibaren beş yıl içinde Sayıştay Başkanlığına yargılamanın iadesi talebinde bulunabilirler. Yargılamanın iadesi talebinde bulunmak ilamın icrasını

durdurmamaktadır. Yargılamanın iadesi dilekçesini inceleyen daire gerekli görmesi halinde, Kanunda belirlenmiş teminatın yatırılması karşılığında icranın geciktirilmesine karar verebilir (Sayıştay Kanunu md. 56/4).

Yargılamanın iadesi talebi incelemesi, hükmü veren daire tarafından yapılacaktır. Daire gerçekleştirdiği inceleme sonucunda ilk olarak yargılamanın iadesi talebinin kabulüne veya reddine karar verir. Daire, yargılamanın iadesi talebinin kabulüne karar vermesi halinde iade edilen konularla sınırlı olarak hesap yargılamasını yapar (Sayıştay Kanunu md. 56/5).

### **3.4.4.3. Karar Düzeltilmesi**

Temyiz kurulunun vermiş olduğu kararlar hakkında Sayıştay Kanunu md. 52/1’de sayılan ilgililer bir defaya mahsus olmak üzere kararın yazılı bildiriminden itibaren 15 gün içinde karar düzeltilmesi talebinde bulunabilir. İlgililer;

- *“Hükmün esasına etkili iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması.*
- *Bir kararda aynı konu hakkında birbirine aykırı hükümler bulunması.*
- *Temyiz incelemesi sırasında hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkmış olması.*
- *Temyiz sebeplerinden en az birinin mevcut olması.”*

sebepleriyle karar düzeltilmesi talebinde bulunabileceklerdir (Sayıştay Kanunu md. 57/1). Karar düzeltilmesi talebi ve incelemesi temyize ilişkin şekil ve usullere göre yürütülür (Sayıştay Kanunu md. 57/2). Temyiz Kurulu, ilgilinin karar düzeltilmesi talebinde ileri sürdüğü sebeplerle bağlıdır. Bu sebepler doğrultusunda karar düzeltilmesi kararı verebilecektir. Karar düzeltilmesi talebinde bulunmuş olması kesin hükmün yerine getirilmesine engel teşkil etmemektedir (Sayıştay Kanunu md. 57/3).

## **4. SORUMLULUKLARIN YARGISAL TESPİTİNDE SAYIŞTAY’IN DİĞER YARGI ORGANLARIYLA İLİŞKİSİ**

Sayıştay hesap yargısı yanında adli ve idari yargı organları da kamu zararının yargısal tespitini yapmaktadır. Aynı kamu zararı için farklı yargı organlarının vermiş olduğu kamu zararı kararları hüküm uyumsuzluklarına sebebiyet verebilmektedir.

Sayıştay hesap yargılaması konusunda ihtisaslaşmış bir mahkemedir. Sayıştay'ın mali yargıda hesap yargılaması yapan bir mahkeme olmasına rağmen adli yargı organları zaman zaman kamu zararına ilişkin konularda Sayıştay kararlarının aksi yönünde kararlar verebilmektedir. Aynı kamu zararı için Sayıştay ile adli yargı organlarının vermiş olduğu birbiriyle uyuşmayan yargı kararları hüküm uyumsuzluklarına sebebiyet verebilmektedir. Ancak ne yazık ki Sayıştay ile adli yargı arasındaki hüküm uyumsuzluklarının nasıl giderileceği konusunda mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.<sup>648</sup>

#### 4.1. İdari Yargı - Sayıştay İlişkisi

İdari yargıda iptal ve tam yargı davaları görülmekte ve karara bağlanmaktadır. Kamu ihale süreçlerindeki idari işlemlerin hukuka uygunluğu konusunda yargısal denetim iptal davaları ile, idari işlemler sonucunda istekli, yüklenici veya üçüncü kişilerin gördüğü zararların tespiti ve tazmini ise tam yargı davaları ile yapılmaktadır. Literatürde kamu zararının tam yargı<sup>649</sup> davalarıyla tespit edilebildiğine ilişkin görüşler bulunmaktadır. Ancak Türk hukuk sisteminde kamu zararından doğan mali sorumlulukların idari yargıda tespit edilebileceğine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

İptal davaları kapsamında idari bir işlemin unsuru olan kamu zararının tespiti yapılabilecektir. Örneğin, kamu görevlilerinin kamu zararı sebebiyle verilen disiplin cezalarının iptalini talep etmeleri halinde idare mahkemesi, disiplin cezasının sebep unsurunu oluşturan kamu zararının varlığını tespit edebilecektir. Bu bağlamda kamu ihale süreçleri kapsamında idari yargıda açılacak iptal veya tam yargı davalarında mali sorumluluk doğuran bir kamu zararının tespiti yapılmamaktadır. Nitekim idare kamu zararından doğan alacağın tespiti ve tahsili için adli yargıya başvurmak zorundadır. Bu bağlamda kamu zararı, idare hukuku kapsamındaki haksız fiil sorumluluğudur. Sayıştay ise kamu zararına sebebiyet veren hesap ve işlemleri kesin hükme bağlamak ve kamu zararı sebebiyle doğan mali sorumlulukları tespit etmekle görevlidir. Bu kapsamda Sayıştay yargısı, mali sorumluluk doğuran bir kamu zararı tespiti

---

<sup>648</sup> Koçberber, *Kamu Zararı Kavramı*, s. 70-71.

<sup>649</sup> Aksoy ve Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, s. 230.

yapmaktadır. Bu doğrultuda kamu ihalelerinde Sayıştay ile idari yargı organlarının ilişkisi, idari bir işlemin unsuru olan kamu zararları kapsamında olabilecektir.

Sayıştay ile idari yargı organları aynı kamu zararının tespitine ilişkin birbiriyle uyuşmayan kararlar verebilecektir. Sayıştay ile idari yargı organları tarafından verilen kamu zararının tespitine ilişkin birbiriyle uyuşmayan kararlar hüküm uyumsuzluğu niteliğine sahip olmasa da bu uyumsuzlukların giderilmesi hukuki güvenlik ilkesi gereğince önemlidir.

#### **4.1.1. İdari Sorumluluğa İlişkin Örnek Olay**

(A), muhasebe yetkilisi olarak (B) Üniversitesinde görev yapan bir kamu görevlisidir. (B) Üniversitesinde kampüs ağaçlandırması kapsamında ağaç fidanı alımı için açık ihale usulüyle ihale düzenlenmiştir. Yapılan ihale sonucunda yüklenici (Z) firmasından 500.000 TL değerinde fidan alımı yapılmıştır. Bu ihale kapsamında muhasebe yetkilisi (A), yüklenici (Z) firmasına ihale konusu malın teslimi tamamlanmadan 500.000 TL tutarında ödeme gerçekleştirmiştir. Sayıştay denetçilerinin gerçekleştirdiği düzenlilik denetimi kapsamında ilgili mal alım işlemine ilişkin harcama belgelerinin incelemesi sonucunda, ödeme belgelerine bağlanacak kanıtlayıcı belgelerinden muayene ve kabul komisyonu tutanağı ile taşınır işlem fişinin bulunmadığı tespit edilerek ihale konusu fidan teslimi yapılmaksızın yapılan ödemeye 500.000 TL kamu zararına sebebiyet verildiği tespit edilmiş ve bu durum hakkında yargılamaya esas rapor oluşturulmuştur. Sayıştay denetçilerinin kamu zararına ilişkin tespitinin idareye bildirmesi üzerine bu bilgilendirme ihbar kabul edilerek, kamu zararına konu ödeme işlemi hakkında inceleme süreci başlatılmıştır. İdare, kamu zararının inceleme yoluyla tespiti sürecinde muhasebe yetkilisi (A) hakkında disiplin soruşturması başlatmıştır. Disiplin soruşturması sonucunda muhasebe yetkilisi (A) hakkında kamu zararına sebebiyet vermesi kapsamında kınama cezasına hükmedilmiştir. Muhasebe yetkilisi (A) disiplin cezası hakkında iptal davası açmış ve idare mahkemesi de disiplin suçunun sebep unsurunu oluşturan kamu zararının oluşmadığını tespit ederek disiplin cezasının iptaline karar vermiştir. Sayıştay, yargılamaya esas rapor kapsamında yaptığı hesap yargılaması sonucunda da KMYKK md. 71/2 (b) bendi gereğince “*mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması*” sebebiyle kamu zararının tespiti ve tazminine karar vermiştir.

## 4.2. Adli Yargı - Sayıştay İlişkisi

Kamu ihale sistemi bakımından Sayıştay hesap yargısı, kamu ihale ve sözleşme uygulama süreçlerinde ortaya çıkan kamu zararlarının yargısal tespitini gerçekleştirmektedir. Adli yargı ise kamu zararının tespiti bakımından;

- Kamu idaresinin kamu zararlarının yargısal tespiti ve sorumlulardan tazmini için hukuk mahkemelerinde açtığı alacak davalarında,
  - Kamu idaresinin yersiz veya fazla ödeme sebebiyle oluşan kamu zararlarının ilgililerden tahsili için hukuk mahkemelerinde açtığı sebepsiz zenginleşme davalarında,
  - Kamu zararından sorumlu olarak tazmin yükümlüsü olan ve ödeme yapan kamu görevlilerinin, kamu zararına konu yersiz veya fazla ödemenin yapıldığı yüklenici veya üçüncü kişilere açtığı sebepsiz zenginleşme davalarında,
  - Kamu ihale süreçlerinde işlenen ve kamu zararı barındıran suçlar kapsamında ceza mahkemelerinde görülen ceza davalarında,
- görev yapmaktadır.

Kamu zararının tespitinde görev alan Sayıştay ve adli yargı organlarının farklı davalarda aynı kamu zararından doğan mali sorumluluk için vermiş oldukları kararlar birbirinden farklı olabilmekte ve hüküm uyumsuzluğu oluşturabilmektedir. Ortaya çıkan bu hüküm uyumsuzluklarının giderilmemesi tarafların mağduriyetine, haksızlığa ve hukukun tecelli etmemesine sebebiyet verecektir. Nitekim Türk hukuk sisteminde Sayıştay ile adli yargı organları arasındaki hüküm uyumsuzluklarının çözüm mercii bulunmamaktadır.

Sayıştay ile adli yargı arasındaki hüküm uyumsuzluklarının daha iyi anlaşılması adına çalışmamızda örnek olaylarla anlatım yapılacaktır.

### 4.2.1. Kamu Görevlisinin Mali Sorumluluğuna İlişkin Örnek Olay

(A) Devlet Hastanesi, cildiye polikliniği binası yapım işi adına açık ihale usulü ile ihale düzenlemiş ve yapılan yapım işi ihalesi sonucunda (J) Yapı İnşaat A.Ş. ile yüklenici sıfatıyla ihale sözleşmesi yapılmıştır. Bu yapım işi ihalesinin sözleşme uygulama aşamasında (C), muayene ve kabul komisyonu başkanı olarak görev

yapmaktadır. (C), diğer komisyon üyeleriyle birlikte yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri muayene eder ve kesin kabule engel bir durumun bulunmadığını tespit ederek işin kesin kabulünü gerçekleştirir. Cildiye Polikliniği gerekli düzenlemeler sonrasında hizmete açılır. Polikliniğin hizmete açılmasından 3 ay sonra binanın sıvaları dökülmeye başlar. Nihayet Hastane yönetimi tarafından polikliniğin sıva inşaatının yeniden yapılmasına karar verilir ve sıva inşaatı 1.000.000 TL'ye tamamlanır. Binanın sıva dökülmesi konusunda hastane idaresi inceleme başlatır ve teslim edilen binanın duvar sıvalarının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun yapılmadığı tespit edilir. Aynı süreçte Sayıştay denetçileri de sıva inşaatı harcamaları kapsamında inceleme gerçekleştirmiş ve cildiye polikliniği binası yapım işine ilişkin düzenlenen muayene ve kabul komisyonu tutanağı kapsamında kamu zararına ilişkin yargılamaya esas rapor düzenlemiştir. Hastane üst yöneticisinin kamu zararı alacağı kararı kapsamında (C) ve diğer komisyon üyelerine kamu zararının ödenmesine ilişkin belge gönderilir. Komisyon üyeleri tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde rızaen veya sulhen ödeme yapmamış ve yazıya itiraz etmemiştir. Kamu zararının idarece tahsili gerçekleşmediği için hastane hukuk birimi tarafından asliye hukuk mahkemesinde kamu zararına ilişkin alacak davası açılır. Asliye hukuk mahkemesi gerçekleşen yargılama sonucunda (C)'nin diğer komisyon üyeleri arasındaki kişisel kusuru oranında 150.000 TL kamu zararından sorumlu olduğuna hükmeder. Sayıştay'ın gerçekleştirdiği hesap yargılaması sonucunda da muayene ve kabul işlemlerini kusurlu ve mevzuata aykırı olarak gerçekleştirmeleri sebebiyle KMYKK md. 71/2 (b) bendi "*Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması*" hükmü esas alınarak (C)'nin diğer komisyon üyeleri arasındaki kişisel kusuru oranında 450.000 TL kamu zararından sorumluluğuna hükmedilir. Sayıştay ve asliye hukuk mahkemesinin vermiş olduğu tazmin hükümleri kesinleşir. Olayda, ayrı yargı düzeninde yer alan Sayıştay ve asliye hukuk mahkemesi tarafından dava konusu, nedeni ve tarafları aynı olan davalarda birbiriyle çelişen iki karar verilmiştir. Bu kapsamda aynı kamu zararı hakkında yargı organlarının vermiş olduğu farklı kararlar hüküm uyumsuzluğuna sebebiyet vermiştir. Oluşan söz konusu hüküm uyumsuzluğu ise Sayıştay yargı kararlarının Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görevine tabi olmaması sebebiyle çözümsüz kalacaktır.

#### 4.2.2. İlgilinin Mali Sorumluluğuna İlişkin Örnek Olay

(R) Büyükşehir Belediyesi, 15 belediye otobüsü alımı için kamu ihalesi düzenlemiştir. İhale süreci tamamlanmış (L) otobüs markasının distirütörü (L) Bus A.Ş. yüklenici firması ile 40 milyon TL bedelli otobüs alımına ilişkin ihale sözleşmesi imzalanmıştır. 15 otobüsün teslimi sonrasında (E) muhasebe yetkilisi olarak (L) Bus A.Ş.'ye sözleşme bedeli ödemesi kapsamında 41 milyon TL ödeme gerçekleştirmiştir. Alım süreci sonrasındaki yıllarda Belediye bünyesinde gerçekleştirilen Sayıştay denetimi üzerine denetim elemanları otobüs alımı kapsamında kamu zararı tespit etmiş ve yargılamaya esas rapor oluşturmuştur. Sayıştay hesap yargılaması sonucunda muhasebe yetkilisi (E)'nin gerçekleştirmiş olduğu sözleşme bedeli ödemesi kapsamında "*iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması*" (KMYKK md. 71/2 (a) bendi) sebebiyle 750.000 TL kamu zararından sorumluluğuna ve tazminine karar verilmiştir. Sayıştay daire kararı temyiz edilmiş ve Sayıştay Temyiz Kurulu daire kararını olduğu gibi tasdik etmiş ve karar kesinleşmiştir. Sayıştay ilamı gereğince (E), ilgili kamu zararını (R) Büyükşehir Belediyesine ödemiştir. (E), kendisine fazla ödeme yapılan (L) Bus A.Ş.'ye karşı fazla ödenen tutarın tahsili için asliye hukuk mahkemesinde sebepsiz zenginleşme davası açmıştır. Gerçekleşen yargılama sonucunda, sözleşmede yer alan teslimat giderleri dikkate alınarak (L) Bus A.Ş.'nin kendisine yapılan ödeme kapsamında 500.000 TL sebepsiz zenginleştiğine ve bu tutarın davacıya ödenmesine karar verilmiştir.

Görüldüğü üzere aynı kamu zararı konusunda Sayıştay'da hesap yargılaması gerçekleşmiş, asliye hukuk mahkemesinde ise sebepsiz zenginleşme davası görülmüştür. Ancak bu iki dava sonucunda farklı mali sorumluluklara hükmedilmiştir. Sayıştay hesap yargısının ilgililerin mali sorumluluğu hakkında yargılama yetkisinin bulunmaması sebebiyle sorumlu kamu görevlisinin iki yargı kararı arasında bulunan uyuşmazlık sebebiyle 250.000 TL mağduriyeti doğmuştur. Kamu zararı kapsamında Sayıştay'ın yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililerin mali sorumluluğu hakkında karar verme yetkisi bulunsaydı, Sayıştay'ın kamu zararına ilişkin ilamı hem sorumlu kamu görevlisi hem de ilgili için kesin hüküm teşkil edecek ve idare Sayıştay kararını doğrudan ilgiliye uygulayabilecek ve bu mağduriyetler engellenebilecekti.

### 4.2.3. Ceza Sorumluluğuna İlişkin Örnek Olay

(F), (X) Belediyesinde kamu görevlisi olarak görev yapmaktadır. (X) Belediyesi hizmet aracı olarak kullanacağı üç adet aracın alımı için açık ihale usulü ile ihale düzenlemiş ve bu ihale sürecinde (F) ihale komisyonu başkanı olarak görev yapmıştır. İhaleye 5 markanın distribütör firması istekli olarak katılmıştır. Bu firmalardan biri (Z) marka otomobillerinin distribütörüdür. (F)'nin 10 yıl önce (Z) marka otomobilinde yaşamış olduğu sorunlar sebebiyle (Z) markası otomobillere karşı önyargısı bulunmaktadır. Bu önyargıyla ihale şartnamesinde yer alan niteliklere sahip olan ve diğer markalara göre fiyat ve teknik üstünlüğü bulunan (Z) markasını hileli davranışla ihale dışı kalmasına sebebiyet vermiştir. İhale farklı bir marka aracın lehine sonuçlanmış ve (Z) markasına göre her araç başına 500.000 TL olmak üzere toplam 1.500.000 TL fazla ödeme yapılarak araç alımı ihalesi tamamlanmıştır.

Sayıştay denetçilerinin gerçekleştirdiği düzenlilik denetimi kapsamında ihale konusu araç alımıyla 1.500.000 TL kamu zararına sebebiyet verildiği tespit edilmiş ve bu durum hakkında yargılamaya esas rapor oluşturmuştur. Ayrıca idare tarafından (F) hakkında *“Hileli davranışlarla... Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak”* (TCK md. 235/2) fiili kapsamında ihaleye fesat karıştırma suçunun işlendiği iddiasıyla Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmuştur.

Sayıştay'da gerçekleşen hesap yargılaması sonucunda *“iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,”* (KMYKK md. 71/2 (d) bendi) sebebiyle (F)'nin 1.500.000 TL kamu zararından sorumluluğunun tespiti ve zararın tazminine hükmedilmiştir. İdarenin suç duyurusu üzerine gerçekleşen ceza soruşturması ve kovuşturması sonucunda ise *“Hileli davranışlarla... Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu halde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak”* (TCK md. 235/2) fiili sebebiyle ihale fesat karıştırma suçunun oluştuğu ancak emekli Sayıştay denetçilerinden oluşan 3 kişilik bilirkişi heyetinin düzenlediği bilirkişi raporu doğrultusunda (X) Belediyesi açısından bir kamu zararının meydana gelmediği tespit edilmiştir. Ceza mahkemesi yaptığı ceza yargılaması sonucunda ihaleye fesat karıştırma suçunun tespitine, yargılama konusu olayda kamu zararı oluşmaması sebebiyle TCK md. 235/3 (b); *“işlenmesi sonucunda*

*ilgili kamu kurumu veya kuruluğu açısından bir zarar meydana gelmemiş ise, bu fıkranın (a) bendinde belirtilen hâller hariç olmak üzere, fail hakkında bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.” hükmü gereğince fail (F)’ye 1 yıl 3 ay süreli hapis cezası verilmesine karar verilmiştir.*

Görüldüğü üzere bu örnek olayda Sayıştay, hesap yargısı olarak vermiş olduğu kararda kamu zararına hükmetmiş, aynı kamu zararı kapsamında ceza mahkemesi de kamu zararının bulunmadığını tespit ederek ceza yargılamasını tamamlamış ve verilen hüküm kesinleşmiştir. Olayda aynı kamu zararı hakkında Sayıştay yargısı ve ceza mahkemesi farklı kararlar vermişlerdir. Sayıştay ve ceza mahkemesinin vermiş olduğu bu farklı yargı kararları hüküm uyumsuzluğu oluşturmayacaktır. Hüküm uyumsuzluğu için bu iki yargı kararının konusu, nedeni ve taraflarından en az birinin aynı olması ve diğerk kanuni şartların oluşması gerekmektedir (Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun md. 24). Olayımızda Sayıştay, hesap yargılaması süreci sonunda kamu zararı sebebiyle doğan mali sorumluluğu tespit etmiş; ceza mahkemesi ise ihaleye fesat karıştırmaya fiili sebebiyle doğan ceza sorumluluğunu tespit etmiş ve kamu zararını suçun bir unsuru olarak incelemiştir. Bu doğrultuda olayımızda farklı konularda karar veren Sayıştay ve ceza mahkemesi arasında hüküm uyumsuzluğu oluşmamıştır. Sayıştay ile ceza mahkemesi tarafından verilen kamu zararının tespitine ilişkin birbiriyle uyuşmayan kararlar hüküm uyumsuzluğu niteliğine sahip olmasa da bu uyumsuzlukların giderilmesi hukuki güvenlik ilkesi gereğince önemlidir.

## **5. KAMU İHALE SİSTEMİ, KAMU İHALELERİNDEKİ SORUMLULUKLAR VE SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU KAPSAMINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR**

Kamu ihale süreçlerinde kamu ihale sistemi, kamu zararı, kamu ihalelerinde ortaya çıkan sorumluluklar ve Sayıştay yargısının konumu kapsamında birçok sorun bulunmaktadır. Bu hukuki sorunlar üç alt başlıkta ele alınabilir.

## 5.1. Kamu İhale Sistemine İlişkin Sorunlar

Kamu ihale süreçleri karmaşık bir yapıya sahiptir. Basitleştirilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu kapsamda kamu ihale süreçlerinde uygulanan süreler birbirinden farklılık içermektedir. Bu sürelerin de yeknesak hale getirilmesi gerekmektedir<sup>650</sup>.

Kamu ihale sisteminde temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olup pazarlık usulü istisnai nitelikte bir kamu alımı usulüdür. Kamu alımlarında istisnai ihale usulü olan pazarlık usulü ile alım uygulamaları son yıllarda büyük artış göstermektedir. Bu durum kamu yararı amacı başta olmak üzere kamu ihalelerinin saydamlığına, rekabetin sağlanmasına, kamuoyu denetiminin gerçekleşmesine, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasına ve özellikle kaynakların verimli kullanılmasına zarar vermektedir. İdareler kamu alımlarında uygulanacak ihale usulünü temel ihale usullerini esas alarak belirlemelidir.

Kamu ihale mevzuatı bütüncül bir sisteme sahip değildir. Kamu ihale süreci birden fazla kanun tarafından karmaşık şekilde düzenlenmektedir.

KİK kapsamında düzenlenen istisnalarda artış gerçekleşmektedir. Kamu ihalelerinde istisna uygulamalarındaki artış sistem bütünlüğünü bozmaktadır<sup>651</sup>.

## 5.2. Kamu Zararına İlişkin Sorunlar

Kamu zararı tanımlamasında ve kapsamında sorunlar bulunmaktadır. KMYKK'nin ilk düzenleme şeklinde kamu zararı, kamu görevlileri dışındaki kişilerin de sorumlu olabileceği bir mali sorumluluk hali olarak düzenlenmiştir. Yapılan değişiklik sonrası kamu zararı, sadece kamu görevlilerinin sebebiyet verebildiği ve sorumlu olabileceği bir zarar olarak düzenlenmiştir.

KMYKK md. 71/1'de yapılan kamu zararı tanımı, kamu kaynağına verilen doğrudan zararlar (devlete doğrudan verilen zarar) yanında dolaylı zararları da (kamu görevlisinin üçüncü kişilere verdiği zararlar sebebiyle devletin ödediği tazminatlar) kapsayan bir tanıma sahiptir. Ancak KMYKK ve Yönetmeliğin kamu zararına ilişkin diğer hükümleri incelendiğinde kamu zararının kamu görevlilerinin kamu kaynağına

---

<sup>650</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 682.

<sup>651</sup> Sancakdar vd., *İdare Hukuku*, s. 685.

doğrudan verdiği zarar olarak nitelendirildiği görülmektedir. Kamu kaynağına verilen dolaylı zararlar da literatürde kamu zararı olarak kabul edilebilmektedir.

KMYKK md. 71/1’de yapılan kamu zararı tanımı kapsamında kamu zararından sorumluluğun doğabilmesi için kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinin bulunması gerekmektedir. Kusur; kast ve ihmalden oluşmaktadır. Bu doğrultuda kanuni tanım kapsamında kamu zararının sorumluluk hukukuna uygun olarak tanımlanmasında fayda bulunmaktadır.

Kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylemler KMYKK md. 71/2 ve Yönetmelik md. 6’da düzenlenmiştir. Kamu zararına sebebiyet veren işlem ve eylemler konusunda KMYKK md. 71/2’de sınırlı sayım yapmıştır. Ancak Yönetmelik, KMYKK md. 71/2’de sayılan kamu zararı sebeplerine ek olarak yeni sebepleri düzenlemesi bakımından normlar hiyerarşisine aykırılık taşımaktadır.

### **5.3. Kamu İhalelerinde Sorumlulukların Tespiti ve Sayıştay Yargısı Kapsamındaki Sorunlar**

Sayıştay’ın bir yargı organı olup olmadığı ve kararlarının bir yargı kararı olup olmadığı Anayasa ve kanunlardaki düzenlemeler kapsamında belirsizdir.

Sayıştay yargılaması Sayıştay’ın düzenlilik denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararları kapsamında gerçekleşmektedir. Türk kamu mali yönetiminde Sayıştay’ın performans denetimi sonucunda kişilerin herhangi bir mali sorumluluğu doğmamaktadır.

Sayıştay yargısına tabi sorumluların KMYKK’de belirlenmiş sorumlularla sınırlı olması ve hesap yargısının görev kapsamının da “genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri” ile sınırlı olması nedenleriyle Sayıştay yargılamasına konu olan kamu zararı, kamu kaynaklarının tamamını kapsamamaktadır<sup>652</sup>.

Sayıştay yargısı ile adli ve idari yargı organları arasında görev ve hüküm uyumsuzlukları çıkabilmektedir. Bu görev ve hüküm uyumsuzluklarının çözülmesi önem arz etmektedir. Türk hukuk sisteminde görev ve hüküm uyumsuzluklarının çözüm mercii Uyuşmazlık Mahkemesidir (Anayasa md. 158). Ancak Türk hukuk

---

<sup>652</sup> Hepaksaz, *Kamu Zararı Üzerine...*, s. 39.

sisteminde Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev alanına giren bir mahkeme olmadığı için, Sayıştay yargısı ile adli ve idari yargı organları arasında ortaya çıkan veya çıkabilecek görev ve hüküm uyuşmazlıkları için çözüm mercii bulunmamaktadır.

Kamu zararının tespitinde görev alan Sayıştay ve adli yargı organlarının farklı davalarda aynı kamu zararından doğan mali sorumluluk için vermiş oldukları hükümler birbirinden farklı olabilmektedir. Ortaya çıkan bu hüküm uyuşmazlıklarının giderilmemesi tarafların mağduriyetine, haksızlığa ve hukukun tecelli etmemesine sebebiyet verecektir. Nitekim daha önce de ifade edildiği üzere Türk hukuk sisteminde Sayıştay ile adli yargı organları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarının çözüm mercii belirlenmemiştir.

Yersiz veya fazla ödeme sebebiyle meydana gelen kamu zararlarının mali sorumlularını, kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemleri sebebiyle kamu görevlileri ve sebepsiz zenginleşme sebebiyle de ilgililer oluşturmaktadır. Ancak Sayıştay yargılamasına tabi kişileri sadece kamu görevlileri oluşturmaktadır. Bu kapsamda Sayıştay yargılaması sonucu tazmin yükümlüsü olan ve kamu zararı ödemesi yapan kamu görevlileri, ilgililere karşı sebepsiz zenginleşme davası açarak kamu zararının sebebini oluşturan yersiz veya fazla ödemeleri tahsil edebileceklerdir. Ancak kamu zararı sebebiyle açılan sebepsiz zenginleşme davalarında hukuk mahkemeleri, Sayıştay kararıyla çelişen kararlar verebilmekte ve sorumlu kamu görevlisi ödemiş olduğu kamu zararını ilgiliden tahsil edemeyebilmektedir. Bu durumda da kamu zararının sorumlusu olan ve ödeme yapan kamu görevlileri mağduriyet yaşamaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU İHALE SİSTEMİNDE İDARİ, MALİ VE CEZAI SORUMLULUKLARIN TESPİTİ SÜRECİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLARA ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

#### 1. SAYIŞTAY'IN YARGI ORGANI OLARAK ANAYASAL KONUMU VE YARGI KARARLARI IŞIĞINDA YARGI KOLLARI ARASINDAKİ YERİ

Türk hukuk sisteminde 1862 tarihli “Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi” ile kurulan Sayıştay’ın bir yargı organı olarak kabul edilip edilmeyeceği konusundaki tartışmalar 1924 Anayasası’nın hazırlık sürecine kadar dayanmaktadır<sup>653</sup>. Türk Sayıştayı’nı Divan-ı Muhasebat’dan itibaren anayasal niteliği ve yargı kolları arasındaki konumu incelenebilir.

##### 1.1. Kanuni Esasi Dönemi

1862’de kurulan Divan-ı Muhasebat, Türk hukuk sisteminin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin 105, 106 ve 107’nci maddelerinde düzenlenerek bir anayasal kurum haline gelmiş; Fransa’nın “Cour des Comptes”u örnek alınarak hazırlanan 1878 tarihli “Divan-ı Muhasebat’ın Sureti Teşkil ve Vezai fine Dair Kararname” ile hesap mahkemesi olarak yeniden şekillenmiştir. Bu kanuni düzenlemelerle Türk Sayıştayını, yasamaya veya yürütmeye bağlı olmayan; kamu gelirini toplayanların, kamu harcamalarını yapanların ve kamu mallarını idare edenlerin hesaplarını denetleme ve yargılama görevleri bulunan bir kurum olarak düzenlenmiştir. Ayrıca kararnamenin hazırlanması sürecinde “Cour des Comptes”

---

<sup>653</sup> Kemal Başlar, *Anayasa Yargısında "Mahkeme" Kavramı*, 1. Baskı, Ankara: Roma Yayınları, 2005, s. 17.

örnek alınması doğrultusunda, Divan-ı Muhasebat'da verilen yargısal kararların temyiz başvurusu yoluyla Şura-i Devlet'de (Danıştay'da) incelenebileceği düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere Türk Sayıştay'ı kurulduğu günden itibaren yargısal denetim yapan bir yargı organı olarak görev yapmıştır<sup>654</sup>.

## 1.2. 1924 Anayasası Dönemi

Cumhuriyet döneminde 24 Kasım 1923 tarihli ve 374 sayılı Kanun ile yeniden kurulan Sayıştay, 1924 Anayasası'nın 100 ve 101'inci maddelerinde TBMM'ye bağlı olarak, devletin gelir ve giderlerini özel kanununa göre denetlemekle görevli anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmiştir. 1924 Anayasası Sayıştay'a yargı yetkisi vermemesine rağmen Sayıştay yargı yetkisini 1878 tarihli Kararnameye dayanarak 1934 yılına kadar kullanmış; 1934 yılından sonra da yargı yetkisini 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu ile fiilen kullanmaya başlamıştır<sup>655</sup>. 1876 tarihli Kanuni Esasi'de ve 1924 Anayasası'nda, Sayıştay'a herhangi bir yargı yetkisi verilmemesi yanında Sayıştay'ın yargı organı olarak düşündürecek herhangi bir hükme de yer verilmemiştir. Sayıştay'ın yargısal denetim görevi Sayıştay'ın kuruluş kararnamesine dayanılarak kullanılmaktaydı. Ayrıca bu kararname kapsamında Sayıştay'ın yargısal kararlarının Şura-i Devlet/Danıştay'da temyiz ediliyor olmasına bağlı olarak Sayıştay'ın 1924 Anayasası'nda yer alan temel iki yargı manzumesinden biri olan idari yargı içinde kalıyor olması sebebiyle Sayıştay'ın yargısal denetim görevi Anayasaya aykırı olduğu kabul edilmemekteydi<sup>656</sup>. Sayıştay kararlarına karşı Danıştay'a temyiz başvurusunda bulunulamayacağı ise Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 28.04.1939 tarihli ve E. 39/82, K. 39/98 sayılı içtihadı birleştirme kararı ile belirlenmiştir<sup>657</sup>. Bu kararlar birlikte idari-adli yargı düzeni yanında Anayasa'da yer almayan üçüncü yargı düzeni

---

<sup>654</sup> Pertev Bilgen, "Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikayesi)", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 7, (Nisan 1994), s. 37-39.

<sup>655</sup> Atilla İnan, "Sayıştay Yargılaması ve Sayıştay'ın Yargı Düzenindeki Yeri", *Danıştay Dergisi*, Yıl 15, Sayı 56-57, (1985), s. 36-37; <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (erişim tarihi: 06.06.2024).

<sup>656</sup> Bilgen, *Sayıştay*, s. 41.

<sup>657</sup> Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 28.04.1939 Tarih ve E. 39/82, K. 39/98 Sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı: Danıştay, *Danıştay Kararlar Dergisi*, Sayı 9, (1939), s. 58-59.

oluşmuş ve Türk yargı düzeninde Sayıştay dördüncü yüksek mahkeme olarak yer almaya başlamıştır<sup>658</sup>.

### 1.3. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası Sayıştay'ı "Yürütme" bölümünün "İktisadi ve Mali Hükümler" üst başlığı altında 127'nci maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükümde 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 görevli*" kurum olarak tanımlanmıştır. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'nın aksine Sayıştay'a "*sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak*" göreviyle yargı yetkisi tanımıştır<sup>659</sup>.

1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde komisyon tasarısında md. 127/1 "*Sayıştay, genel ve katma bütçelerin uygulanmasını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevlidir.*" şeklindeydi. Bu tasarı üzerine Temsilciler Meclisinde Sayıştay temsilcisi olarak bulunan Muhittin Gürün Temsilciler Meclisi birinci görüşmesinde söz alarak; Sayıştay'ın bir yargı organı niteliğine sahip olduğu ve bu niteliği sebebiyle Sayıştay'ın Anayasa'da yargı organları arasında düzenlenmesi gerektiği, görev alanının bugünkü kanunlar çerçevesinde olması gerektiği, Sayıştay ilamlarının kesin olduğunun Anayasa'da belirtilmesi gerektiği, diğer yargı organlarında olduğu gibi Sayıştay üyelerinin atama usulleri ve teminatının Anayasa'da yer alması ve hakimlik güvencesi tanınması gerektiği şeklinde önerilerde bulunmuş ve bu öneriler üzerine Komisyon tasarıda yer alan bu maddeyi geri çekmiş ve 1961 Anayasası'nda yer alan şekliyle yeniden düzenlemiştir. Bu öneriden anlaşılacağı

---

<sup>658</sup> Bilgen, *Sayıştay*, s. 44; Abdullah Uz, "Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 4, (Eylül 2005), s. 363.

<sup>659</sup> <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> (erişim: 06.06.2024); <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (erişim: 06.06.2024)

üzere Muhittin Gürün'ün teklifi ve esas düşüncesi, Sayıştay'ın Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında düzenlenmesiydi<sup>660</sup>.

1961-68 yılları arasında Danıştay, Sayıştay'ı bir mahkeme olarak görmemiş ve iki kurum arasında (Danıştay ve Sayıştay) çekişme oluşmuştur<sup>661</sup>. Bilgen'e göre Sayıştay'ın yargı düzeni içindeki konumu konusunda bir hukuki mücadele gerçekleşmiştir<sup>662</sup>. Bu doğrultuda<sup>663</sup>;

- Danıştay tarafından ilk defa Danıştay 8. Dairesi'nin 27 Mart 1962 tarihli ve E. 1962/718, K. 1962/1210 sayılı kararıyla Anayasa'daki konumu bakımından Sayıştay'ın yürütme organı içinde olduğuna, Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdiği kesin hükümlerin idari işlem niteliğinde olduğuna ve bu kararların iptal davası yoluyla Danıştay denetimine tabi olacağına karar vermiştir. Danıştay, 8. Dairesinin bu kararıyla Sayıştay'ı idari bir kurum olarak görmüştür.
- Bu görüş, 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun hazırlık sürecinde Danıştay Daireleri Genel Kurulunun görevlerini düzenleyen 44'üncü maddenin E bendi "Sayıştay Genel Kurulu kararlarının iptali için açılan davalar" hükmüyle kanunlaştırılmak istenmiştir. Ancak bu hüküm tasarısı Millet Meclisinde değiştirilerek kabul edilse de Cumhuriyet Senatosu tarafından tüm bent tasarıdan çıkarılmıştır.
- Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 7 Mayıs 1965 tarihli ve E. 1964/1007, K. 1965/89 sayılı kararı ile Danıştay, Sayıştay'ı yürütme/idare organı içinde "*sui jeneris bir alt idare mahkemesi*" olduğunu kabul ederek Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemleri hakkında verdiği kararların yargı kararı olduğunu kabul etmiş oldu. Ayrıca Danıştay bu kararıyla, Sayıştay kararlarının temyiz incelemesinin Danıştay'da yapılacağını hüküm altına almıştır.

---

<sup>660</sup> Bilgen, *Sayıştay*, s. 44-45; S. Emre Akdağ, "Sayıştay'ın Anayasal Kimliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, (1997), s. 149.

<sup>661</sup> Başlar, *Anayasa Yargısında...*, s. 18.

<sup>662</sup> Bilgen, *Sayıştay*, s. 37-54.

<sup>663</sup> Bilgen, *Sayıştay*, s. 45-48.

- Bu hukuki mücadele 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun hazırlanması sürecinde de devam ederek, Sayıştay Kanunu'nun 45'inci maddesinin son fıkrası "*Sayıştay'ca verilen ilamlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz*" şeklinde kanunlaşmıştır.

Danıştay'ın, Sayıştay'ın bir mahkeme olmadığına ilişkin görüşü beş ayrı dava ile Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır. Bu davalar 1969 (2 dava), 1971, 1972 ve 1973 yıllarında açılmış davalar olup, biri Danıştay Başkanlığı tarafından açılmış iptal davası, dördü ise Danıştay Dava Daireleri Kurulunun Anayasaya aykırılık itirazı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nde açtığı davalardır. İlk iki dava Sayıştay'ın bir mahkeme olup olmadığı konusundaki davalar olup, Danıştay Dava Daireleri Kurulu ve Danıştay Başkanlığı tarafından açılmıştır. Bu davalarda Sayıştay Kanunu'nun 45'inci maddesinin son fıkrası olan "*Sayıştay'ca verilen ilamlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz*" hükmünün iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi, 16 Ocak 1969 tarihli kararında bu hükmü Anayasa'ya uygun bulmuştur. Daha sonraki yıllarda açılmış iki davada da Anayasa Mahkemesi içtihadında değişiklik yapmayarak aynı yönde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi 6 Mart 1973 tarihli kararında ise Sayıştay'ın Anayasa'nın "yargı" bölümünde düzenlenmemiş olması, Sayıştay başkan ve üyelerine hakim güvencesinin tanınmaması, uyuşmazlıkları çözümleyen bir yargı mercii olmadığı, anayasal düzenleme bakımından Sayıştay'ın yaptığı denetimlerin hukuki açıdan idari, yönetsel bir işlem olması sebebiyle Sayıştay'ı bir mahkeme olarak görmemiştir<sup>664</sup>.

#### **1.4. 1982 Anayasası Dönemi ve Günümüz**

Sayıştay'ın yargı organı olarak anayasal konumu üzerine tartışmalar 1982 Anayasası hazırlık sürecinde de devam etmiştir. Bu kapsamda anayasa tasarısı Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanmış, tasarı Danışma Meclisinde madde madde tartışılarak bazı madde değişiklikleri yapılmış ve nihai hali Milli Güvenlik Konseyine (MGK) sunulmuştur. Son karar organı olan Milli Güvenlik Konseyi de bazı maddelerde değişiklik yaparak Anayasa tasarısını kabul etmiş ve yapılan referandumla

---

<sup>664</sup> Başlar, *Anayasa Yargısında...*, s. 18-20; Bilgen, *Sayıştay*, s. 48.

Anayasa Tasarısı kabul edilerek ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu aşamalar kapsamında Sayıştay'ın yargı organı olarak anayasal konumunun incelenmesinde fayda bulunmaktadır<sup>665</sup>;

Danışma Meclisi, Anayasa Komisyonu çalışmalarında çeşitli kişi ve kurumların görüşlerini almıştır. Bu doğrultuda “Yeni Anayasa ve Sayıştay” isimli rapor Sayıştay Genel Kurulunca hazırlanmış ve Anayasa Komisyonuna sunulmuştur. Sayıştay tarafından hazırlanan ve Sayıştay'ı düzenleyen Anayasa maddesi taslağında, denetlenen hesap ve işlemlerin kanuna aykırılık taşıması sebebiyle ortaya çıkan hazine zararından doğan sorumlulukların Sayıştay Dairelerince tespit edilerek hükme bağlanacağı, Daireler tarafından verilen hükümlerin Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz edilerek kesin hükme bağlanacağı ve Sayıştay Başkanı ve üyelerinin hakimlik teminatından faydalanacağı düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından hazırlanan madde taslağı kapsamında, Sayıştay ilk ve son derece mahkemesi olarak ilâmlarına karşı hiçbir yargı merciine başvurulamayan bir yüksek mahkeme olarak kurgulanmıştır<sup>666</sup>.

Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan tasarı da ise Sayıştay Daireleri tarafından verilen hükümlerin Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz edilerek kesin ve nihai hükme bağlanacağı hüküm altına alınarak, Sayıştay ilk ve son derece hesap mahkemesi olarak yüksek mahkemeler arasında düzenlenmiştir. Ayrıca bu tasarıda Sayıştay başkanı ve üyelerine hakimlik güvencesi tanınmamıştır<sup>667</sup>.

Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan tasarı Danışma Meclisine sunulmuş ve Danışma Meclisinde yapılan görüşmelerde Sayıştay'ın Anayasa'daki yeri konusu ele alınmıştır. Bu kapsamda Sayıştay'ın 1961 Anayasası'nda olduğu gibi Yürütme başlığı altında bütçeye ilişkin maddeler kısmında düzenlenmesine ilişkin bir önerge verilmiştir. Bu önergeyi destekleyenler, Sayıştay'ın esas görevinin denetim olduğu, bir mahkemenin yüksek mahkeme olabilmesi için bir teşkilata sahip olması gerektiği (örn. Danıştay'ın idare mahkemelerinin temyiz makamı olması) ve Sayıştay'ın böyle bir teşkilat yapısına sahip olmadığı, Sayıştay'ın kuruluşunda Fransız uygulamasının örnek alındığı ve Fransa'da kişilerin değil hesapların yargılandığını dikkate alarak Sayıştay'ın yüksek mahkeme yerine Meclis adına hesapları denetlemeye yetkili bir ilk

---

<sup>665</sup> Akdağ, *Sayıştay'ın Anayasal Kimliği*, s. 151.

<sup>666</sup> Akdağ, *Sayıştay'ın Anayasal Kimliği*, s. 152-153.

<sup>667</sup> Akdağ, *Sayıştay'ın Anayasal Kimliği*, s. 153-154.

derece mahkemesi olarak düşünölebileceğini ileri sürmüştür. Bu önerenin aleyhinde görüş ileri sürenler ise; Sayıştay'ın Mahkeme-i Kübra olarak kurulmuş bir kurum olarak ve yargılama usullerini uygulayarak görevini yaptığını; Sayıştay denetçilerinin sorgu hakimi gibi çalıştığını; Sayıştay'da hazineyi temsil eden ve raporlar üzerinde araştırma görevini yapan Savcılık kurumunu barındırdığını; Sayıştay dairelerinin usul ve esas kapsamında mahkeme niteliğinde görevlerini gerçekleştirdiğini; Daire kararlarının ilama bağlandığını ve Sayıştay bünyesinde Temyiz Makamını barındırdığını; "Sayıştay'ın alt mahkemeleri bulunmadığı" tezi kapsamında Danıştay'ın veya Anayasa Mahkemesi'nin ilk kuruluş döneminde alt mahkemelerinin bulunmamasına rağmen yüksek mahkeme olarak görev yaptığını; "Sayıştay'da kişilerin değil hesapların yargılandığı" tezine ilişkin olarak da saymanlar olmadan nasıl hesapların yargılanabileceğini ileri sürölerek Sayıştay yargısında sorumlu kişilerin tespit edildiğini ve nihayet Sayıştay'ın yüksek mahkeme olma konusunda en önemli unsur olan kesin hüküm verme görev ve yetkisinin bulunduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu görüşler ardından Anayasa Komisyonu sözcüsü Şener Akyol, Anayasa Komisyonunun asıl amacının Sayıştay'ı bir yüksek mahkeme olarak yeniden oluşturmak olmadığını; Sayıştay kararlarının başka bir yargı makamının (Danıştay'ın) önüne taşınmayacak nitelikte kesin olması sağlanarak, Sayıştay-Danıştay arasındaki anlaşmazlığın sona erdirilmesi olduğunu beyan etmiştir. Tüm bu tartışmalar ardından Danışma Meclisi tarafından kabul edilerek MGK'ye sunulan tasarıda Sayıştay ilk ve son derece hesap mahkemesi olarak "Yargı" başlığı altında "Yüksek Mahkemeler" arasında sayılmıştır<sup>668</sup>.

Anayasa tasarısı Danışma Meclisi tarafından MGK'ye sunulmuş ve MGK kendisine sunulan tasarıda önemli değişiklikler yaparak son metin oluşmuştur. Bu son metin kapsamında Anayasa'da Sayıştay "Yargı" bölümünde yer almasına rağmen yüksek mahkemeler arasından çıkartılmıştır. Tasarıdaki "ilk ve son derece mahkemesidir" ibaresine ve mahalli idarelerin denetimini düzenleyen fıkraya da yer verilmemiştir. "Vergi, benzeri Mali yükümlölükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır" hükmü

---

<sup>668</sup> Akdağ, *Sayıştay'ın Anayasal Kimliği*, s. 155-156; Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, 3. Baskı, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021, s. 1025.

ile "... Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz" hükmü yeni bir düzenleme olarak Anayasa metninde yer almıştır<sup>669</sup>. Bu düzenlemeler sonucunda 1982 Anayasası'nda Sayıştay:

*"Madde 160 – 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. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir. Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Millî Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir."* şeklinde düzenlenmiştir<sup>670</sup>.

MGK bu hükme ilişkin hazırladığı gerekçe de,

*"Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve malları içerisinde, bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya daha fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan sabit ve döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin mevcut olması ve geçmiş uygulamanın da bu yönde bulunması sebebiyle bunlara ait hüküm ile yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılabilmesi göz önünde tutularak, Sayıştay'ın «ilk ve son derece hesap mahkemesi» olduğunu belirleyen ibare metinden çıkarılmıştır. Sayıştay yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiş, ancak gördüğü hizmetin mahiyeti ve çalışma usulünün yakınlığı nedeniyle, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümü içerisinde muhafaza edilmiştir. Temyiz Kurulu kararlarına karşı, kanunda belirtilen ilgililer tarafından karar düzeltilmesi isteminde bulunulabileceği vurgulanmış; Sayıştay kararlarının*

---

<sup>669</sup> Akdağ, *Sayıştay'ın Anayasal Kimliği*, s. 159; Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, s. 1026.

<sup>670</sup> Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, s. 1026.

*idarî dava konusu olup olamayacağı hususu geçmiş uygulamalarda anlaşmazlıklara neden olduğundan, idarî yargı yoluna başvurulamayacağı belirtilmiş; vergi ve benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında, hüküm ve uygulama uyumsuzluklarının sürüp gitmesinin önüne geçmek, istikrar sağlamak bakımından bu konulara ilişkin Danıştay kararlarının esas alınacağı metne ilave edilmiştir.”*

şeklindedir<sup>671</sup>.

1982 Anayasası'ndaki Sayıştay düzenlemesi, Sayıştay'ın yargısal konumu konusundaki tartışmaları bitirmemiş ve bu tartışmalar Anayasa'nın yürürlüğe girmesinde sonra da devam ederek şu kararlar verilmiştir.

### **Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 Tarihli ve E. 1990/39, K. 1991/21 Sayılı Kararı**

Bu Anayasa Mahkemesi kararı, 1973'de verilmiş olan Sayıştay'ın bir yargı organı olmadığı yönündeki ilk içtihatla aynı doğrultuda bir karardır.

*“Sonuç olarak, Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesine göre, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamaz.”*<sup>672</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin Sayıştay'ın anayasal konumuna ilişkin kararı tüm Türk yargı teşkilatını etkilemiştir. 10 yıllık kısa bir süre öncesine kadar Sayıştay kararları gereğince sorumluluklarına hükmedilen kişilerin adli yargı organlarında açtıkları davalarda Sayıştay'ın bir yargı mercii olduğu kabul edilmemiş ve bu sebeple Sayıştay'ın vermiş olduğu kararların ilam niteliğinde olmadığına hükmedilmiştir. Sayıştay'ın hesap yargısı olarak tespit ettiği ve karara bağladığı kamu zararı miktarı adli yargı organları tarafından dikkate alınmayarak kamu zararı miktarı yeniden bilirkişiler vasıtasıyla tespit edilmiş ve bu tespitle Sayıştay tarafından ilama bağlanmış

<sup>671</sup> Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, s. 1027.

<sup>672</sup> Anayasa Mahkemesi, 11.07.1991 Tarih ve E. 1990/39, K. 1991/21 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1991-21-nrm.pdf> (erişim tarihi: 17.05.2024).

kamu zararı miktarı değişmiş veyahut herhangi bir kamu zararının bulunmadığına ilişkin karar verilmiştir. Tüm bu süreçler sonunda mali yargı alanında ihtisas mahkemesi konumunda yargı görevini yürüten Sayıştay'ın tespit ettiği ve hesapladığı kamu zararı yerine, uzmanlığı tartışma konusu olabilecek bilirkişilerin yapmış olduğu hesaplamalar doğrultusunda yeni yargı kararları tesis edilmiştir. Böylelikle idarenin uğramış olduğu zarar/kamu zararı çoğunlukla daha az miktarda hükme bağlanmış ve uzun yargı süreçleri sebebiyle kamu zararının tahsili konusunda büyük gecikmeler yaşanmıştır<sup>673</sup>.

Bu konu kapsamında adli yargıda incelenebilecek kararlardan biri Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 23.06.2011 tarihli ve E. 2011/206, K. 2011/461 sayılı kararıdır. Bu kararda Sayıştay'ın bir yargı makamı kabul edilemeyeceği ve bu doğrultuda Sayıştay kararlarının yargı kararı sayılamayacağı, ancak Sayıştay kararlarının güçlü delil olarak kabul edilebileceği hüküm altına alınmıştır<sup>674</sup>;

*“Anayasa, Sayıştay’a mali denetim yapabilmesi için kamu yönetimine ilişkin hesapları inceleyerek sonuçlandırılması görevini vermiştir. ... Bu sistemde Sayıştay’ca önce ilgililerin hesapları incelenmekte ve sonuçta, gerekirse, sorumluluğa karar verilmektedir. Sayman ve diğer kamu görevlileri, Sayıştay’ın kendilerini sorumlu tutan kararına karşı bir tür “itiraz” ile Sayıştay’da üst inceleme yoluna başvurabilmektedirler. Sorumluluğun saptanmasına ve sonucuna ilişkin kararlar Sayıştay’ca verilmektedir. Böyle bir yapı, yargının temeli olan sav, savunma ve karar sürecine aykırıdır. Ayrıca, bu tür başvuru yolları uyumsuzluğun temel çözüm yolu olan ve tarafların varlığına dayanan “dava” gibi değerlendirilemez.*

*Öte yandan, Sayıştay incelemelerinin son ve kesin nitelikte olduğunu göstermek üzere “kesin hüküm” terimi kullanılmıştır. Bu kararlar yargı yerlerince verilmiş ya da yargısal nitelikte hükümlerden değildir. Buradaki “kesinlik” yargısal anlamda değil, başka bir organca yeniden incelenememe ve değiştirilememe anlamındadır. Bütün bunlar, Sayıştay’ın uyumsuzlukları çözümle görevli bir yargı yeri olmadığını göstermektedir. .... Görüldüğü üzere, bir yargı yeri olarak kabul edilmeyen Sayıştay’ın verdiği kararın da, “mahkeme ilamı” niteliğinde olduğu söylenemez. Öyleyse, bir*

---

<sup>673</sup> Mine Uzun Çam, “Hesap Yargısının Güncel Sorunları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 110, (Temmuz-Eylül 2018), s. 14-15.

<sup>674</sup> Uzun Çam, *Hesap Yargısı*, s. 15.

kanun hükmünün uygulanmasında, yargı mercileri ile Sayıştay'ın yorumunun bağdaşmaması ve dolayısıyla farklı bir sonuca varılmış olması halinde, yargı mercilerinin yorumuna dayanan mahkeme ilamına değer verilmesi gerekir.

*Nitekim, Hukuk Genel Kurulu'nda yapılan görüşmelerde; Sayıştay'ın verdiği kararın, aynı konuda verilmiş bir yargı merciinin kararı karşısında, "mahkeme kararı" olarak dikkate alınamayacağı hususu oybirliğiyle benimsenmiştir. Nihayet, mahkeme ilamı olarak nitelendirilmeyen Sayıştay kararının, ilgili olduğu konuda yargı yerlerince dikkate alınıp, "güçlü delil" olarak kabul edilmesine ise bir engel bulunmamaktadır.*"<sup>675</sup>.

Sayıştay'ın bir yargı organı olduğuna ilişkin tartışmalar şu Anayasa Mahkemesi kararı ile yeni bir rota kazanmıştır.

#### **Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 Tarihli ve E. 2012/102, K. 2012/207 Sayılı Kararı**

Anayasa Mahkemesi, Sayıştay'ın bir yargı makamı olmadığı ve bu doğrultuda Sayıştay kararlarının da bir yargı kararı olarak sayılamayacağı yönündeki içtihadını bu karar ile değiştirmiştir<sup>676</sup>. Bu kararda Anayasa Mahkemesi<sup>677</sup>;

- Sayıştay'ın kamu zararlarının hesap sorumlusundan tahsiline ilişkin kararlarını verirken, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda öngörülen yargılama usulünü izleyerek incelemesini gerçekleştirdiğini,
- Anayasa md. 160/1'de, "*Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu gösterdiğini*" tespit etmiş,
- Anayasa md. 164/3; "*Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.*" hükmünü yorumlaması

---

<sup>675</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 29.06.2011 Tarih ve E. 2011/206, K. 2011/461 Sayılı Karar, <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 21.05.2024).

<sup>676</sup> Uzun Çam, *Hesap Yargısı*, s. 16.

<sup>677</sup> Anayasa Mahkemesi, 27.12.2012 Tarih ve E. 2012/102, K. 2012/207 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2012-207-nrm.pdf> (erişim tarihi: 30.05.2024).

kapsamında Anayasa Mahkemesi, “Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesi” olduğunu tespit etmiş,

- Anayasa md. 160/2’de “Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararının esas alınacağına öngörülmüş olması, Sayıştay’ın bir yargı mercii olarak kabulünü” gerektireceğini, çünkü idari kararlar ile yargı kararları arasında kıyas yapılmasının mümkün olmaması sebebiyle Anayasa koyucunun, Anayasa md. 160/2’de Sayıştay ve Danıştay kararları arasında kıyas yapmış olması her iki kurumunda birer yargı organı olarak görmesinin bir sonucu olduğunu hüküm altına almıştır.
- Anayasa md. 160/1’de Sayıştay’a verilen görevlerin yorumlanması sonucu, Sayıştay’ın “sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama” görevini bağımsız ve tarafsız olarak ifa ettiğini, bu doğrultuda Sayıştay’ın yargısal fonksiyon ifa ettiği tespit etmiştir.
- Sonuç olarak “Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.” kararıyla Sayıştay’ın bir hesap mahkemesi olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından içtihat altına alınmıştır.

### **Anayasa Mahkemesi’nin 28.02.2013 Tarihli ve E. 2011/21, K. 2013/36 Sayılı Kararı**

Anayasa Mahkemesi bu kararıyla Sayıştay’ın anayasal konumu üzerinde;

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

veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.” şeklinde bir değerlendirme yapmıştır<sup>678</sup>.

### **Anayasa Mahkemesi’nin 13.11.2014 Tarihli ve E. 2014/172, K. 2014/170 Sayılı Kararı**

Bu Anayasa Mahkemesi Kararında Sayıştay 1. Dairesi, kararda yazılı ilgili kanun hükmünde kararnamenin (KHK) Anayasa md. 91’e aykırılığını ileri sürerek iptalini istemiştir. Anayasa Mahkemesi yaptığı değerlendirme kapsamında Anayasa md. 152 ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun md. 40 kapsamında somut norm denetimi olarak da adlandırılan itiraz yoluna ancak mahkemelerin başvurabileceği bilgisi kapsamında Sayıştay’ın bir mahkeme olup olmadığı konusunda inceleme yaparak Sayıştay’ın mahkeme sıfatına sahip olduğunu tekrardan tespit ederek Anayasa’ya aykırılık itirazını esastan incelemiş ve itiraza konu söz konusu KHK ibarelerinin Anayasa’ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararıyla Sayıştay’ın bir mahkeme olduğunu yeniden vurgulanmıştır<sup>679</sup>.

### **Anayasa Mahkemesi’nin 21.11.2013 Tarihli ve 2012/615 Başvuru Numaralı Bireysel Başvuru Kararı**

Sayıştay’ın aleyhine Anayasa Mahkemesi’ne yapılan bireysel başvuruda, Anayasa Mahkemesi bireysel başvuruyu kabul ederek davayı esastan incelemiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında, Sayıştay’ı bir yargı mercii olduğunu ve Sayıştay’da gerçekleşen işlemlerin de yargılama faaliyeti olduğunu kabul etmiştir<sup>680</sup>.

*“Başvuru konusu olayda, başvuru müvekkili ile serbestçe yaptıkları ve ücreti müvekkiliyle birlikte tespit ettikleri vekâlet sözleşmesi gereği müvekkilini Sayıştay nezdinde yapılan yargılamada savunmuştur. Dolayısıyla başvuruçunun çalışması*

---

<sup>678</sup> Anayasa Mahkemesi, 28.02.2013 Tarih ve E. 2011/21, K. 2013/36 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-36-nrm.pdf> (erişim tarihi: 14.06.2024).

<sup>679</sup> Anayasa Mahkemesi, 13.11.2014 Tarih ve E. 2014/172, K. 2014/170 Sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2014-170-nrm.pdf> (erişim tarihi: 15.06.2024).

<sup>680</sup> Recai Akyel, “Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl 6, Sayı 23, (Ekim 2015), s. 14-15; Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararı, Başvuru No: 2012/615, Karar Tarihi: 21.11.2013, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2012/615> (erişim tarihi: 15.06.2024).

*yasal bir zorunluluktan değil, kendi hür iradesiyle gerçekleşmiştir. Aynı zamanda başvuru yapılan işin kendisine sıkıntı verdiğini, bunaltıcı olduğunu veya meşakkatli olduğunu da iddia etmemekte, yalnızca mahkemenin vekâlet ücretine dair hüküm kurmaması nedeniyle yargılama gideri olarak vekâlet ücreti alamadığından şikâyet etmektedir.*

*Sayıştay yargılamasında başvurusunun iddia ettiği gibi avukatla temsil edilenler ve davası lehine sonuçlananlar için vekâlet ücreti kişisel bir hak olarak kabul edilse dahi bu hak, 6100 sayılı Kanun ve yerleşik mahkeme içtihatlarına göre davada tarafı temsil eden avukatın değil, davası lehine sonuçlanan tarafın güncel ve kişisel bir hakkı olacaktır.”<sup>681</sup>*

### **1.5. Sayıştay Yargısının Hukuki Niteliği**

1982 Anayasası öncesi ve sonrasındaki süreçte Sayıştay’ın yargı düzenindeki konumu konusunda yargı kararlarında ve doktrinde görüş birliği bulunmamaktadır<sup>682</sup>. Sayıştay’ın yargı düzenindeki konumu konusunda yargı kararları ve doktrin görüşleri bakımından;

- Sayıştay’ın yargı yetkisi bulunmayan idari denetim organı olduğuna ilişkin görüş,
  - Sayıştay’ın yüksek mahkeme niteliğine sahip olmayan bir mahkeme olduğuna ilişkin görüş,
  - Sayıştay’ın yüksek hesap mahkemesi ve anayasal nitelikte bir yüksek denetim organı olduğuna ilişkin görüş,
- olmak üzere üç farklı görüş bulunmaktadır<sup>683</sup>.

Sayıştay anayasal konumu ve görevleri bakımından yasamanın ve yürütmenin içinde yer almamaktadır. Anayasa md. 160 gereğince Sayıştay’ın TBMM adına yaptığı denetim, Sayıştay’ı yasamanın bir parçası olduğunu göstermemektedir. Sayıştay’ı

---

<sup>681</sup> Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararı, Başvuru No: 2012/615, Karar Tarihi: 21.11.2013, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2012/615> (erişim tarihi: 15.06.2024).

<sup>682</sup> Mustafa Taytak, Süreyya Sakıncı, “Sayıştay’ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, (Ocak 2018), s. 85.

<sup>683</sup> M. Azmi Göncüler, *Sayıştay Yargılaması*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1995, s. 15.

yürütmenin bir parçası olarak değerlendirmek de mümkün değildir. Çünkü Sayıştay, yasama adına yürütmeyi denetlemektedir. Bu denetleme de yürütme dışında, yürütmeden bağımsız, alanında uzman bir kurum tarafından yapılacaktır ki bu kurum Sayıştaydır. Anayasa md. 8 hükmünde de yürütme görevi ve yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince Sayıştay'ı yürütmenin içinde bir kurum olarak düşünmek imkansızdır<sup>684</sup>. Çünkü Sayıştay'ın faaliyeti, yürütme faaliyetinden bağımsız bir faaliyettir.

Sayıştay, Anayasa'da yargı organları arasında düzenlenmiş, yargı yetkisi bulunan anayasal bir kurumdur. Sayıştay, idari, denetim ve danışma fonksiyonları bulunan kendine özgü nitelikte bir yargı kurumudur<sup>685</sup>. Sayıştay Kanunu md. 2'de hesap yargılamasının tanımlanması ve Sayıştay Kanunu'nun yargılama faaliyetini düzenleyen Dördüncü Kısım başlığının "Hesap Yargılaması" olması, Sayıştay'ın bir mahkeme olarak üstlendiği yargılama görevinin hesap yargılaması olduğunu vurgulamıştır<sup>686</sup>. Ayrıca Sayıştay Kanunu md. 23'te Sayıştay dairelerinin birer hesap mahkemesi olduğu düzenlenerek, Sayıştay'ın hesap yargılaması faaliyetini bir mahkeme olarak gerçekleştirdiği vurgusu yapılmıştır.

Sayıştay hesap yargısı, Anayasa md. 160 gereğince, "*sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama*" görevini yerine getirmektedir. Sayıştay, daireleri, başsavcılığı ve temyiz kurulunu içinde barındıran yapılanmasıyla; herhangi bir yüksek mahkemeye bağlı olmaması ve hesap yargısı faaliyeti kapsamında kesin hükme bağlama görevini ilk ve son derece mahkemesi olarak yerine getirmesiyle yüksek mahkeme özellikleri taşımaktadır. Ancak Sayıştay, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiştir. Türk yargı düzeninde Sayıştay'ın bir mahkeme olduğu, Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 tarihli, E: 2012/102 ve K: 2012/207 sayılı kararı ile tespit edilmiştir. Sonuç olarak Türk hukuk sisteminde Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi kapsamında yargılama faaliyeti yürüten bir hesap mahkemesidir.

---

<sup>684</sup> Akyel ve Baş, *Kamu Yönetimi ve...*, s. 378-379.

<sup>685</sup> Akyel ve Baş, *Kamu Yönetimi ve...*, s. 380.

<sup>686</sup> Taytak, *Kamu Giderlerinde...*, s. 42.

## 1.6. INTOSAI Standartları ve Sayıştay'ın Yargı Görevi

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), dünya çapında kamu denetimini iyileştirmek, geliştirmek ve üyesi olan ülkelerdeki yüksek denetim kurumlarının (YDK) görevlerini daha etkin ve kaliteli yerine getirmesi, itibarını ve etkilerini arttırmak adına kamu denetimi için kurumsallaşmış bir çerçeveye sağlamayı amaçlayan uluslararası bir teşkilattir<sup>687</sup>.

INTOSAI yargı fonksiyonu bulunan yüksek denetim kurumları için yargı görevinin niteliğine ilişkin standartlar belirlemiştir. Sayıştay'ın yargısal görevinin gerekliliği kapsamında ISSAI 100'ün 37'nci maddesinde *“Yargı yetkisi ile denetimin diğer nitelikleri arasında önemli bir tamamlayıcılık ilişkisi bulunmaktadır. Bu nitelikler, dış denetimce izlenen genel hedeflerin özellikle muhasebe yönetimine ilişkin hedeflerin mantığının bir parçası olarak görülmelidir.”* standartı belirlenmiştir<sup>688</sup>. Bu standart bağlamında sayıştayların gerçekleştirdiği düzenlilik ve performans denetimi sonucunda kamu sektöründe tespit edilen hukuka aykırılıklar ve varsa zararlar yargı faaliyetiyle giderilerek kamu yararı sağlanmakta ve korunmaktadır.

INTOSAI-P 50 ile yüksek denetim kurumlarının yargısal faaliyetlerine ilişkin ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler kapsamında INTOSAI-P 50'nin giriş kısmında yargı fonksiyonu bulunan yüksek denetim kurumlarının mali, performans ve uygunluk denetimleri süreçlerinde tespit edilen usulsüzlükler için hukuk veya ceza yargılaması başlatılmış olsun veya olmasın yüksek denetim kurumları bu usulsüzlükler için doğrudan yargısal süreçleri yürütülebilecektir. Yüksek denetim kurumlarının yargısal faaliyetleri, kamu kaynaklarının yönetilmesine veya işletilmesine ilişkin usulsüzlüklerin bulunması ya da bu usulsüzlükler veya kötü kaynak yönetimi sebebiyle zararların meydana gelmesi durumunda, sorumluluğu bulunan kişiler hakkında kişisel sorumluluğa hükmedilmesini ve bu sorumlular hakkında yaptırım uygulanmasını içermektedir<sup>689</sup>.

---

<sup>687</sup> INTOSAI Professional Standards Committee, *INTOSAI's Professional Standards*, s. 1.

<sup>688</sup> INTOSAI, Sayıştay Başkanlığı, *Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) - I-*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 150. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2012, s. 129. [https://www.sayistay.gov.tr/files/866\\_issai.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/files/866_issai.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024).

<sup>689</sup> INTOSAI, *INTOSAI-P 50 - YDK'ların Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler*, (Tercüme eden: T.C. Sayıştay Başkanlığı), 2019, s. 4. [https://sayistay.gov.tr/files/2138\\_INTOSAI-P-50-YDK-Yargısal-Faaliyetlerine-iliskin-ilkeler.pdf](https://sayistay.gov.tr/files/2138_INTOSAI-P-50-YDK-Yargısal-Faaliyetlerine-iliskin-ilkeler.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024).

INTOSAI, YDK'lerin genel yargısal yetkilerini;

*“Bunlar bir bütün olarak veya unsurlarından biri aracılığıyla yargı yetkisine sahip bir YDK olarak tanınan YDK'lara verilen yetkilerden oluşur. Bu yetkiler, YDK'nın bağımsız ve çekişmeli bir yargılama usulü sonrasında hüküm vermesine olanak tanır. Bu hükümler bir hakkın veya yükümlülüğün ileri sürülmesini, tasdik edilmesini ya da yaptırım uygulanmasını amaçlar ve bağlayıcıdır.”*

olarak tanımlamakta ve açıklamaktadır<sup>690</sup>. Devamında INTOSAI, hesap yargılaması yapan yüksek denetim kurumlarının bu tür yargılama faaliyetleriyle sorumluların hesap ve işlemleri kapsamında gerçekleştirdiği usulsüzlükler sonucunda doğan kişisel ve mali sorumluluklarla ilgileneceğini ortaya koymuştur<sup>691</sup>.

INTOSAI YDK'lerin yargılama yetkisine tabi olduğu kişileri belirlemiştir. Bu kişiler;

- *“Kamu kaynağı yöneticileri ile kamu yönetim süreçlerine dahil olan benzer konumdaki kişiler”* (Harcama yetkilileri),
- *“Kamu muhasebecileri”* (Muhasebe yetkilisi),
- *“Kanunun izin vermesi halinde seçilmiş yetkililer”*,
- *“Yasal bir yetkiye sahip olmaksızın kamu yönetim süreçlerine müdahil olan kişiler”* (örn. kamu ihalelerinde adaylar, istekliler, yükleniciler, ilgililer (ahizler), üçüncü kişiler) olarak belirlenmiştir<sup>692</sup>.

INTOSAI'nin belirlemiş olduğu YDK yargılamasına tabi olan kişiler, kamu mali yönetiminde yer alan tüm kişileri kapsamaktadır. Ancak Türk Sayıştayı kapsamında durumu incelersek hesap yargısına tabi kişiler kamu zararına kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemiyle sebebiyet veren kamu görevlileridir. Kamunun zararına sebebiyet veren adaylar, istekliler, yükleniciler gibi kamu ihale sürecinde yer alan kişiler, yersiz veya fazla ödeme ile sebepsiz zenginleşen ilgililer veya üçüncü kişiler Sayıştay yargılamasının süjesi olamamaktadır. Bu durum, doğrudan sorumlu olan veya menfaat elde eden ihale sürecindeki kişiler, ilgililer veya üçüncü kişiler hakkında

---

<sup>690</sup> INTOSAI, *INTOSAI-P 50*, s. 8.

<sup>691</sup> INTOSAI, *INTOSAI-P 50*, s. 8.

<sup>692</sup> INTOSAI, *INTOSAI-P 50*, s. 9.

sorumluluğa hükmedilememesine ve zararın tahsil edilememesine ve de bütün mali yükümlülüğün kamu görevlileri üzerinde kalmasına sebebiyet verecektir.

## 2. DÜNYA'DAKİ SAYIŞTAY YAPILANMALARI VE ÖRNEK ÜLKELER KAPSAMINDA TÜRK SAYIŞTAYI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda hesap verilebilirlik, iyi bir kamu mali yönetiminin özellikle kamu ihale sisteminin mihenk taşıdır. Bu doğrultuda yüksek denetim kurumu olarak sayıştaylar yürütmenin kamu kaynaklarını nasıl kullandığı konusunda kamu adına dış denetim yapan ve bu denetim kapsamında görüşlerini yasama organına bildiren ulusal kurumlardır<sup>693</sup>.

Bir ülkenin hukuk geleneği, devlet teşkilat yapılanması sayıştayın yapılanma şeklini ve kamu yönetimindeki yerini şekillendirmektedir. Literatürde yüksek denetim kurumu olarak sayıştaylar üç farklı modelde sınıflandırılmıştır. Bu sayıştay yapılanma modelleri ve bu modellere göre yapılanmış ülkeler;

**Tablo 2:** Sayıştay Yapılanma Modelleri ve Bu Modelleri Uygulayan Ülkeler

Model	Uygulayan Ülkeler
Westminster veya Parlamento Modeli	Şili, Kolombiya, Kıbrıs, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Macaristan, İrlanda, Letonya, Litvanya, Malta, Meksika, Peru, Polonya, Güney Afrika, Birleşik Krallık
Kurul veya Kolej Modeli	Arjantin, Çek Cumhuriyeti, Avrupa Sayıştayı, Almanya, Lüksemburg, Nikaragua, Hollanda, Slovak Cumhuriyeti
Adli veya Napolyon Modeli	Brezilya, Belçika, El Salvador, Fransa, Frankofon Afrika ve Asya, Yunanistan, İtalya, Portekiz, İspanya, Türkiye

**Kaynak:** Effective Institutions Platform, *Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices*, A Stocktaking Report, (September 2014), s. 24.

<sup>693</sup> DFID (Department for International Development), *Characteristics of Different External Audit Systems*, Briefing, Policy Division Info Series, 2004, s. 1.

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf> (erişim tarihi: 01.06.2024).

Bazı ülke sayıştayları bu dış denetim modellerinden birden fazlasının özelliklerini taşıyabilmekte ve bu üç modelden birinde sınıflandırılmayabilmektedir. Bu sebeple bu üç modelden farklı yapı ve unsurları içinde barındıran “Karma Model” olarak dördüncü bir model bulunmaktadır<sup>694</sup>.

Çalışmada bu üç temel dış denetim modelinin özellikleri ve bu model kapsamında yer alan ülke örnekleri, sorumlulukların tespiti yönünden ele alınacaktır. Türk Sayıştay’ının adli veya Napolyon modeli bir yüksek denetim kurumu olması sebebiyle çalışmada adli veya Napolyon modeli ülke örnekleri daha detaylı ele alınacak, bu modelde yer alan ülke sayıştaylarının sorumluluk tespiti sürecindeki yargısal konumları incelenecektir.

## **2.1. Westminster veya Parlamento Modeli**

Westminster modelinde sayıştayların çalışma sistemi parlamentoya karşı hesap verilebilirlik sistemi ile bağlantılıdır. Bu modelde sayıştaylar, parlamentoya rapor veren bağımsız bir denetim organı niteliğindedir. Parlamento dış denetim sisteminde yasama organı kamu harcamalarının yapılması ve kamu gelirlerinin toplanması adına yürütmeyi yetkilendirir; idare kamu gelirlerini toplar ve harcamaları gerçekleştirir ve de yaptıkları bu gelir toplama ve harcama işlemleri için yıllık hesaplar hazırlar; Sayıştay idarenin gelir ve harcama uygulamalarını ve bu işlemler kapsamında oluşturulan yıllık hesapları denetler ve Sayıştay denetim üzerine hazırladığı denetim raporlarını parlamentoya sunar. Sayıştayın sunmuş olduğu denetim raporları Kamu Hesapları Komisyonu (PAC) olarak adlandırılan alanında uzmanlaşmış özel bir komite tarafından incelenir. Geleneksel olarak PAC'ın başkanı muhalefet üyesidir. PAC yaptığı incelemeler sonucunda rapor hazırlar; bu raporu ve tavsiyeleri yayımlar ve

---

<sup>694</sup> UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Overview of Supreme Audit Institution (SAI) Models*, 2022. [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/Overview\\_of\\_Supreme\\_Audit\\_Institution\\_SAI\\_Models\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/Overview_of_Supreme_Audit_Institution_SAI_Models_2022.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024).

hükümete sunar. Hükümet, tavsiyelerin uygulanması kapsamında atılan adımları belirterek komisyon raporuna yanıt verir<sup>695</sup>.

Westminster dış denetim sisteminde sayıştay, “Baş Denetçi” olarak adlandırılan ve parlamento görevlisi olabilen tek başlı bir yönetime sahip yüksek denetim kurumudur. Baş denetçi tarafından yönetilen sayıştay profesyonel bir mali geçmişe sahip personel, muhasebeciler ve denetçilerden oluşur<sup>696</sup>.

Sayıştay devlet hesapları üzerinde iki denetim gerçekleştirir<sup>697</sup>;

- Mali denetim, mali kayıtların doğruluğunu ve mali kayıt sistemlerinin güvenilirliğini test eder ve mali hesapların yapılmış kayıtlarla uyumlu olup olmadığını ve dolayısıyla hesapların gerçekleşen mali işlemlerin gerçek mahiyetini yansıtıp yansıtmadığını inceler.
- Uygunluk denetimi, idarenin yaptığı harcamaların yasama organının niyetine veya vermiş olduğu yetkiye ve ilgili kanun, yönetmelik ve diğer kanuni hükümlere uygun olup olmadığını denetler.

Westminster modelinde sayıştay idarenin mali tablo ve faaliyetlerine ilişkin olarak parlamentoya sunduğu periyodik raporlarda, hukuka uygunluğa Napolyon modeline göre daha az vurgu yapmaktadır<sup>698</sup>. Bu dış denetim modelinde YDK'nin yargısal bir işlevi bulunmamaktadır, ancak yargısal bir süreç gerektirmesi halinde daha fazla işlem yapılmak üzere bulguları yasal makamlara iletilebilir. Ayrıca bu model YDK'ların para cezası vb. yaptırım uygulama yetkileri de bulunabilmektedir<sup>699</sup>.

---

<sup>695</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 2-3; Albert van Zyl vd., “Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can Legislatures and Civil Society Help?”, *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, U4 Issue 2009:1, (2009), s. 13. <https://beta.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help.pdf> (erişim tarihi: 01.06.2024); Lorenz Blume, Stefan Voigt, “Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, Issue 2, (June 2011), s. 219; Maira Martini, “Good Practice for Structuring Supreme Audit Institutions”, *Anti-Corruption Helpdesk Answers, Transparency International*, 2013, s. 3. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Good-practices-for-structuring-supreme-audit-institutions-2012.pdf> (erişim tarihi: 01.06.2024).

<sup>696</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 3.

<sup>697</sup> Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 13-14.

<sup>698</sup> Rick Stapenhurst, Jack Titworth, “Parliament and Supreme Audit Institutions”, İçinde: Rick Stapenhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo (Ed.), *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington, DC: The World Bank, 2006, s. 102.

<sup>699</sup> UNODC, *SAI Model*.

Bu dış denetim modeli İngiltere başta olmak üzere İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde, İrlanda, Danimarka gibi İskandinav ülkelerinde, Macaristan, Polonya gibi birkaç Avrupa ülkesinde, Peru ve Şili gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanmaktadır<sup>700</sup>.

### 2.1.1. İngiltere

Parlamenter demokrasinin ortaya çıktığı İngiltere’de parlamento henüz oluşturulmadan 1314 yılında Sayıştay (Comptroller General of the Exchequer) kurulmuştur. Bu Sayıştay Dünya’nın ilk yüksek denetim kurumu olarak kabul edilir. İngiltere’de yüksek denetim 14’üncü yüzyıldan itibaren örgütsel yapısı ve denetim görev ve yetkisi değişerek ve gelişerek günümüze gelmiştir. 1983 tarihli yasa ile İngiltere Sayıştay’ı yeniden yapılandırılarak yürütmeye karşı bağımsızlığını ve Parlamento ile yakınlığını arttırılmış ve de Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office - NAO) olarak ismi değiştirilmiştir<sup>701</sup>.

#### 2.1.1.1. İngiltere Sayıştay’ının Genel Özellikleri

İngiltere denetim sistemi Anglo Sakson denetim sistemi modelini oluşturmaktadır. Bu denetim sisteminde monokratik bir kurumsal yapıya sahip, Parlamento ile yakın ilişkisi bulunan ancak yargısal denetim yönü bulunmayan bir Sayıştay ile yüksek denetim gerçekleştirilir. Bu denetim sisteminde Sayıştay’ın gerçekleştirdiği denetimin sonuçlarına Parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla ulaşılmaktadır<sup>702</sup>.

İngiltere Sayıştay’ı, “*Birleşik Krallık’ın bağımsız kamu harcamaları gözlemcisi*” olarak, hükümetin hesap vermesini sağlamada Parlamento’ya destek veren bir yüksek denetim kurumudur. İngiltere Sayıştay’ı bu gerçekleştirdiği denetimlerle kamu hizmetlerinin iyileştirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır<sup>703</sup>.

---

<sup>700</sup> Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14.

<sup>701</sup> H. Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, 2. Baskı, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2007, s 148.

<sup>702</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 149.

<sup>703</sup> <https://www.nao.org.uk/about-us/#who-we-are> (erişim tarihi: 04.04.2024).

### 2.1.1.2. İngiltere Sayıştayı'nın Görevleri

İngiltere Sayıştay başkanı Kontrolör ve Baş Denetçi (C&AG) sıfatıyla görev yapar ve Avam Kamarasının yasal yetkisine sahip bir memuru olarak İngiltere Sayıştayı'nın görevlerini gerçekleştirir. Devlet dairelerinin ve çeşitli kamu kurumlarının yasal denetçisi olan İngiltere Sayıştayı;

- Tüm kamu kurumu ve kuruluşlarının yıllık mali hesaplarını denetleme ve raporlama,
- Kamu kaynaklarının nasıl harcandığını; kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanıp kullanmadığı konusunun incelenmesi ve raporlanması görevlerini Hükümetten bağımsız olarak yerine getirir<sup>704</sup>.

Bu görevlerini yerine getirirken kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan her türlü bilgi ve belgeye erişme ve inceleme hakkına sahiptir. İngiltere Sayıştay, gerçekleştirdiği denetim süreçlerinde hükümetin politika hedeflerini sorgulamamaktadır; İngiltere Sayıştay, hükümetin bu politikaları gerçekleştirmek için kamu kaynaklarını nasıl kullandığı ve kamu kaynaklarının amaçlanan sonuca ulaşmak için en iyi şekilde kullanılıp kullanılmadığını tespit etmektedir. İngiltere Sayıştay, parlamento tarafından finanse edilmekte olup Kamu Hesapları Komisyonu aracılığıyla Parlamento'ya karşı sorumludur. İngiltere Sayıştayı Parlamento'nun Kamu Hesapları Komisyonu tarafından denetlenmektedir. Bu doğrultuda Kamu Hesapları Komisyonu tarafından atanan bir dış denetçi, İngiltere Sayıştayı'nın mali tablolarını denetler<sup>705</sup>.

İngiltere'de kamu denetimi görevleri büyük ölçüde kurumların iç denetim organları tarafından yerine getirilir. Sayıştay ise büyük projeler olarak nitelenebilecek kamu harcamalarının performans denetimi ile iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularında çalışmalarını yürütmektedir. İngiltere Sayıştayı'nın temel görevi, Yürütmenin Yasamaya karşı sorumluluğunun işlenmesine yardımcı olmaktır. Bu görevi performans denetimi ile gerçekleştirmektedir<sup>706</sup>.

---

<sup>704</sup> <https://www.nao.org.uk/about-us/#who-we-are> (erişim tarihi: 04.04.2024); European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union*, 2019, s. 217-218.

<sup>705</sup> <https://www.nao.org.uk/about-us/#who-we-are> (erişim tarihi: 05.04.2024); <https://www.nao.org.uk/about-us/governance/#governance-of-the-nao>, (erişim tarihi: 06.04.2024); <https://www.nao.org.uk/support-for-parliament/> (erişim tarihi: 07.04.2024).

<sup>706</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 149.

İngiltere Sayıştayı'na performans denetimi görev ve yetkisi 1983 yılında Ulusal Denetim Yasası (National Audit Act) ile verilmiştir. Bu Kanun kapsamında İngiltere Sayıştay Başkanı performans denetimini gerçekleştirme, denetim sonuçlarının Parlamento'ya rapor olarak sunma, denetim ve rapor içeriği konusunda karar verme görevi verilmiş ve denetim süreçlerinde her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme yetkisine sahip kılınmıştır. Bu Kanun'da İngiltere Sayıştay'ının gerçekleştirdiği performans denetimlerinde politika hedefleri konusunda yerindeliği sorgulayamayacağı düzenlemesiyle İngiltere Sayıştay'ının yerindelik denetimi yapamayacağı düzenlenmiştir<sup>707</sup>.

İngiltere Sayıştay Başkanı performans denetimi sürecinde gerçekleştireceği incelemelerin belirlenmesi konusunda Ulusal Denetim Yasası gereğince Kamu Hesapları Komitesi'nin kendisine yapmış olduğu teklifleri dikkate alacaktır<sup>708</sup>.

## **2.2. Kurul veya Kolej Modeli**

Kurul modeli, Sayıştay iç yapısındaki temel birkaç farklılık dışında Westminster modeline çok benzer özellik taşıyan bir dış denetim sistemidir. Kurul modelinde Sayıştay, Westminster modelinde olduğu gibi parlamento tarafından verilen yetki kapsamında yürütmenin gerçekleştirmiş olduğu harcama yapma ve gelir toplama işlemlerini denetlemekte ve gerçekleştirdiği denetim sonucunda yasama organına rapor sunmaktadır. Ancak Kurul modelinde Sayıştay, tek başlı bir yönetim yerine; kolej veya kurul olarak görev yapan, ortaklaşa kararlar alarak görevlerini yerine getiren yüksek denetim kurumudur<sup>709</sup>.

Kurul modelinde sayıştay organizasyon yapısı bakımından, kolej üyelerinden oluşan ve bir başkan tarafından yönetilen bir yönetim kuruluna sahiptir. Sayıştayın teşkilat büyüklüğüne bağlı olarak, bu sayıştay yapılanmasında her biri kendi sorumluluk alanına giren denetim konularında karar verme yetkisine sahip bir dizi kolej veya alt komite bulunabilmektedir. Her bir kolejin tartışmalı kararlarını gözden

---

<sup>707</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 149.

<sup>708</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 149.

<sup>709</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 9; Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14.

geçirmek için genellikle bir tür temyiz komitesi de vardır<sup>710</sup>. Bu model yüksek denetim kurumlarında görev yapan personelin mesleki geçmişi YDK'nin ana denetim odağını yansıtacak şekilde farklılık gösterebilir<sup>711</sup>.

Kolej organlarının yargı yetkisi ve görevi yoktur. Görüleceği üzere kurul modeli, parlamenter hesap verilebilirlik sistemi üzerine kurulmuş bir dış denetim sistemidir. Kolejler Yürütmeden bağımsız görevlerini gerçekleştirir ve Parlemantonun mali gözetim yapmasına yardımcı olur. Bu dış denetim sistemi Almanya, Hollanda, Çekya gibi bazı Avrupa ülkelerinde; Endonezya, Japonya ve Güney Kore gibi bazı Asya ülkelerinde (Commonwealth üyesi olmayan Asya ülkelerinde) ve Arjantin'de uygulanmaktadır<sup>712</sup>.

### 2.2.1. Almanya

Almanya'nın Sayıştay'ı/yüksek denetim kurumu, Federal Denetim Bürosudur<sup>713</sup>. Federal Denetim Bürosu bağımsız bir mali kontrol organı olarak yüksek denetim görevini yerine getirir. Federal Sayıştay, tüm federal gelir ve harcamaların yanı sıra temsili fonlar ve gizli harcamaları denetler ve federal bütçenin hukuka uygun, etkili ve verimli yönetilip yönetilmediğini tespit eder<sup>714</sup>.

Federal Sayıştay'ın devlet düzenindeki konumu, temel görevleri, üyelerinin yargı bağımsızlığı Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası md. 114/2'de düzenlenmiştir. Bu hüküm gereğince Federal Sayıştay, federal bütçenin ve mali yönetiminin etkinliğini ve düzenliliğini denetler. Ayrıca Federal idare dışında yer alan kurum ve kuruluşları da denetleme yetkisine sahiptir. Federal Hükümetin eyalet görevlerini yerine getirmek için eyaletlere tahsis edilmiş fonların mali denetimini de

---

<sup>710</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 9-10.

<sup>711</sup> Martini, *Supreme Audit Institutions*, s. 3.

<sup>712</sup> Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14; Stapenhurst ve Titsworth, *Supreme Audit Institutions*, s. 102; UNODC, *SAI Model*.

<sup>713</sup> Bundesrechnungshof.

<sup>714</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12> (erişim tarihi: 01.06.2024).

gerçekleştirir. Federal Sayıştay, Federal hükümetin yanı sıra, her yıl doğrudan Federal Meclis ve Federal Konseye rapor vermekle görevlidir<sup>715</sup>.

Federal Sayıştay, yargı işlevi olmayan, kurul modeli bir yüksek denetim kurumudur. Federal Sayıştay yüksek bir federal otorite olarak federal bakanlıklarla eşit konumdadır. Tamamen bağımsız olarak faaliyetlerini yürütür ve belirli denetim çalışmalarını gerçekleştirmek için talimat almaz. Ancak Parlamento, Federal Sayıştay'a belirli denetimlerin yapılmasını teklif edebilir<sup>716</sup>.

### **2.2.1.1. Federal Sayıştay'ın Genel Özellikleri**

Federal Sayıştay'ın gerçekleştireceği denetim Federal Bütçe Kanunu'nun (BHO)<sup>717</sup> 88 ila 114'üncü maddelerinde ayrıntılı düzenlenmiştir. Bu kanun hükümleri kapsamında Federal Sayıştay federal hükümetin özel fon ve işletmeler dahil olmak üzere tüm bütçe ve mali yönetimini denetleme görevini yerine getirir. Federal Sayıştay gerçekleştirdiği denetimlere dayanarak, Federal Meclis'e, Federal Konsey'e, Federal Hükümete ve münferit federal bakanlıklara tavsiyelerde bulunabilir; Federal Sayıştay'ın, Federal Meclis'e veya Federal Konsey'e tavsiyede bulunması durumunda, Federal Sayıştay Federal Hükümeti de bilgilendirecektir (BHO md. 88). Federal Sayıştay BHO md. 89/1'de sayılan mali işlemlerin, bütçe kanunu ve planına uygun olup olmadığını; gelir ve giderlerin belgelendirilmesinin ve muhasebesinin usul ve esaslara uygun olup olmadığını; gelir toplama ve harcama işlemlerinin etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini inceler (BHO md. 90). Federal Sayıştay, Federal idareyi ve BHO md. 91/1'de sayılan federal idare dışında yer alan kurum, kuruluş, şirket ve fonları denetleme yetkisine sahiptir (BHO md. 91). Ayrıca Federal Sayıştay, Federal Hükümetin doğrudan veya dolaylı olarak hissesinin bulunduğu özel hukuk tüzel kişiliğine sahip şirketlerle olan faaliyetlerini ve Federal Hükümetin ortağı olduğu kooperatifleri ticari ilkeleri göz önüne bulundurarak denetlemekle görevlidir (BHO md. 92).

---

<sup>715</sup> Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası md. 114, [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_114.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_114.html) (erişim tarihi: 01.05.2024).

<sup>716</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12> (erişim tarihi: 02.06.2024).

<sup>717</sup> Federal Bütçe Kanunu "Bundeshaushaltsordnung", <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/> (erişim tarihi: 02.06.2024).

Federal Almanya Cumhuriyeti federal bir devlet yapısına sahiptir. Bu kapsamda Sayıştay yapılanması ele alınırsa, federal devlet kapsamında Federal Sayıştay; federe devletler kapsamında da ilgili eyaletlerin Sayıştayları denetim görevlerini gerçekleştirir. Denetim alanının hem Federal Sayıştay hem de Eyalet Sayıştay'ının sorumluluğunda olması halinde denetim her iki Sayıştay tarafından ortaklaşa gerçekleştirilir. Almanya Cumhuriyeti Anayasası md. 114/2'de öngörölmüş denetim görevi dışında Federal Sayıştay, denetim görevlerini anlaşma yoluyla Eyalet Sayıştaylarına devredebilir veya aynı şekilde anlaşma yoluyla Eyalet Sayıştaylarından devralabilir (BHO md. 93/1).

### **2.2.1.2. Denetim Süreci**

Federal Sayıştay denetim zamanını ve türünü belirler ve yetkili temsilcileri aracılığıyla gerekli yerel araştırmaları gerçekleştirir. Denetim sürecinde Federal Sayıştay uzman desteği alabilir (BHO md. 94). Federal Sayıştay'ın görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli bilgi ve belgelerin Federal Sayıştay ve temsilcilerine sağlanması zorunludur (BHO md. 95).

Federal Sayıştay, denetim sonucunda elde ettiği denetim bulgularını, kendisinin belirleyeceği bir süre içinde görüşlerini bildirmeleri için yetkili birimlere/idarelere iletir. Özel nedenlerle gerekli gördüğü takdirde, diğer daireleri ve Federal Meclis Bütçe Komisyonunu da bilgilendirebilir. Ayrıca Federal Sayıştay, temel nitelikte veya büyük mali önem taşıyan denetim bulgularını Federal Maliye Bakanlığına bildirecektir (BHO md. 96).

Federal Sayıştay, federal hükümetin bütçe hesapları ve bilanço kapsamında ibra edilebilmesi açısından önemli olabileceği ölçüde denetim sonuçlarını, Federal Meclis ve Federal Konsey için hazırladığı ve her yıl Federal Meclis, Federal Konsey ve Federal Hükümet'e iletildiği açıklamalarda özetler. Bu yıllık açıklamalarda; bütçe hesapları ile varlık ve yükümlülük hesaplarında yer alan tutarlar ile defterlerde yer alan tutarların birbirine uygun olup olmadığı ve denetlenen gelir ve giderlerin usul ve esaslara uygun olarak belgelendirilip belgelendirilmediği; hangi önemli durumlarda bütçe ve mali yönetime ilişkin kural ve ilkelere uyulmadığına; tüzel kişiliğe sahip şirketlerin faaliyetlerinin incelenmesi doğrultusunda hangi önemli sorunların ortaya çıktığına; gelecek adına hangi tedbirlerin tavsiye edildiğine yer verilir. Bu

açıklamalarda daha önceki veya sonraki yıllara ilişkin bulgulara da yer verilebilir. Gizlilik gerektiren konulara ilişkin görüşler Federal Meclis ve Federal Konsey Başkanları ile Federal Şansölye ve Federal Maliye Bakanlığı'na bildirilir. Gizlilik gerektiren konularda dışındaki görüşler ise ilgili yasama ve yürütmeye sunulduktan hemen sonra internetten yayınlanarak kamuoyu bilgilendirilir (BHO md. 97).

Federal Sayıştay, kendi görüşüne göre bir tazminat talebinin gerekli olduğunu tespit etmesi halinde, bunu gecikmeksizin yetkili makama bildirir (BHO md. 98). Federal Sayıştay, denetim faaliyetlerini hazırlamak, desteklemek ve tamamlamak amacıyla, denetim görevlerini resmi ve teknik denetimine tabi denetim bürolarına yaptırabilir. Denetim Büroları, bu görevlerini Federal Sayıştay'ın verdiği talimatlar doğrultusunda Federal Sayıştay'ın tabi olduğu hükümlere uygun olarak yürütürler (BHO md. 100).

### **2.3. Adli veya Napolyon Modeli**

Adli dış denetim modelinde sayıştay, yargı sisteminde yer alan bir yargı organı olarak yasama ve yürütmeden bağımsız bir şekilde görevlerini gerçekleştirir. Bu dış denetim modelinde sayıştayın parlamento ile sınırlı bir ilişkisi olabilmektedir. Adli dış denetim modelinde sayıştay bir mahkeme olarak, yetkisiz veya hukuka aykırı bir kamu harcaması yapılması durumunda bu kamu harcaması işlemini yapan kamu görevlilerinin sorumluluğuna ilişkin bir yargılama gerçekleştirmektedir. Bu dış denetim modelinde sayıştayın yargı görevi yanında kamu harcamaları için tamamlayıcı nitelikte olan üst düzey parlamento hesap verebilirliği sistemi de bulunmaktadır. Yani adli dış denetim modelinde sayıştayın geleneksel görevi uygunluk denetimi yapmak olsa da günümüzde adli model sayıştaylar mali denetim ve performans denetimi de yapmaktadırlar. Bu denetim modelinde sayıştayın ön denetim işlevi de bulunabilmektedir<sup>718</sup>.

---

<sup>718</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 5; Stapenhurst ve Titsworth, *Supreme Audit Institutions*, s. 102; Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14; Dorin-Mihai Codorean, Adriana Tiron-Tudor, "Using Social Media to Increase Transparency of Supreme Audit Institutions", İçinde: Cristina Hintea, Bianca Radu, Raluca Suci (Ed.), *Collaborative Governance, Trust Building and Community Development*, Cluj-Napoca: Accent, 2020, s. 83-84; UNODC, *SAI Model*.

Adli dış denetim modelinde Maliye Bakanlığı görevlileri sayman olarak ilgili bakanlık ve diğer organlarda görev yapar. Bu saymanlar ödeneklerin uygun şekilde harcanmasından ve harcama organının yıllık mali tablolarının hazırlanmasından sorumludur<sup>719</sup>.

Sayıştay, idarelerin saymanları tarafından hazırlanan yıllık mali tablolarını denetler. Bu dış denetim modelinde sayıştay, yıllık mali tablo denetimi yapmak yerine, birkaç yıllık mali tabloları aynı anda denetleme yetkisine sahiptir. Bu birkaç yıllık mali tablo denetimi uygulamasını özellikle küçük ölçekli yani daha az harcama yapan kuruluşlar için gerçekleştirir<sup>720</sup>.

Sayıştay kamu harcama işlemlerinin hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirir ve bu denetim sonunda;

- Harcama işleminin hukuka uygun olduğuna karar verilir ve saymanın herhangi bir mali sorumluluğu doğmaz “ibra” veya
- Kamu harcaması işleminin hukuka aykırı olması halinde sayman cezalandırılır<sup>721</sup>.

Bütçe döneminin sonunda Maliye Bakanlığı, kamu harcamalarını bir bütün olarak raporlayan devlet hesabını düzenler. Sayıştay gerçekleştirmiş olduğu dış denetim sonucunda elde ettiği bulgulara dayanarak devlet hesabı hakkında Parlamento'ya bir rapor sunar. Parlamento, hükümetin devlet bütçesi konusunda ibra edilmesi sürecinde sayıştayın bu raporunu dikkate almaktadır. Parlamento (yasama organı), sayıştayın hazırlamış olduğu bu rapora göre yürütmeyi görevden alabilir<sup>722</sup>.

Bu dış denetim modelinde sayıştay, mali meselelerle ilgilenen bağımsız bir mahkemedir. İstisnai olarak Yüksek Mahkemenin (Danıştay'ın) bir parçası olarak görevini yürütebilir. Sayıştay bir mahkeme olarak yapılan harcama işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetler. Sayıştayın üyeleri, nitelikli hukukçulardan oluşan yargıçlardır. Bu yargıçların yargısal bağımsızlıklarına ilişkin güçlü güvenceler

---

<sup>719</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 6; Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14.

<sup>720</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 6.

<sup>721</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 6.

<sup>722</sup> Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14-15.

bulunur<sup>723</sup>. Bu güvenceler ve sayıştay üyelerinin yargıç olarak belirsiz süre ile atanması siyasi etkilerden korunma sağlamaktadır. Ancak sayıştayın hesap mahkemesi olarak gerçekleştirdiği yargılamalarda duruşmaların açık olmaması veya denetime ilişkin konuların mecliste tartışılmaması halinde şeffaflığın kaybolma riski vardır<sup>724</sup>.

Adli dış denetim modelinde yetkililerden hesap sorma görevi mahkeme olarak sayıştay tarafından yürütüldüğü için, Ulusal Parlamentoda genellikle bir Kamu Hesapları Komisyonu bulunmamaktadır. Bu doğrultuda mahkeme raporlarının Parlamento tarafından sınırlı bir şekilde takip edildiği söylenebilir<sup>725</sup>.

### 2.3.1. Fransa

Fransa Sayıştayı yargısal yetkiye sahip köklü bir yüksek denetim kurumudur. Fransa Sayıştayı, Dünya'daki yüksek denetim kurumlarının üçte birini kapsayan spesifik bir dış denetim modelini temsil etmektedir<sup>726</sup>.

#### 2.3.1.1. Fransa Sayıştayı'nın Devlet Teşkilatı İçindeki Konumu

4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası'nda Fransa'nın devlet şekli, “*bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyet*” olarak tanımlanmış ve idari yapısının yerinden yönetim esasına dayandığı hüküm altına alınmıştır<sup>727</sup>. Fransa'da ulusal egemenlik yetkisi halka aittir. Halk bu yetkisini temsilcileri aracılığıyla ve halkoylaması yoluyla kullanmaktadır<sup>728</sup>. Devlet başkanı Cumhurbaşkanıdır. Yürütme, Cumhurbaşkanı ile Hükümetten oluşmaktadır. Hükümet, Cumhurbaşkanı'nın atadığı Başbakan ve Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar

---

<sup>723</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 7; Van Zyl vd., *Supreme Audit Institutions*, s. 14-15; Codorean ve Tiron-Tudor, *Supreme Audit Institutions*, s. 83.

<sup>724</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 13; Martini, *Supreme Audit Institutions*, s. 2.

<sup>725</sup> DFID, *Characteristics of...*, s. 7.

<sup>726</sup> Jean-Raphael Alventosa, Adeline Baldacchino, “An Overview of the Cour des Comptes of France”, *International Journal of Government Auditing*, Vol. 40, No. 2, (April 2013), s. 15.

<sup>727</sup> Fransa Anayasası md. 1; Nevşehir Barosu, “4 Ekim 1958 Fransa Anayasası”, *Nevşehir Barosu Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Mart 2014), s. 313.

<sup>728</sup> Fransa Anayasası md. 3; Nevşehir Barosu, *Fransa Anayasası*, s. 314.

kurulu üyelerinden oluşmaktadır<sup>729</sup>. Yasama yetkisi Parlamento'ya aittir. Parlamento iki kanatlı bir yapı olarak Millet Meclisi ve Senatodan oluşmaktadır<sup>730</sup>.

Fransa'nın hukuk sistemi, Kara Avrupası hukuk sisteminin parçası olan ve normlar hiyerarşisine göre düzenlenmiş yazılı hukuk kurallarına dayanan bir hukuk sistemidir<sup>731</sup>. Fransa'da adalet sistemi bağımsızlık, ücretsiz erişim ve aleniyet ilkeleri üzerine kuruludur. Fransa'da yargı erki, yürütme ve yasama erklerinden bağımsızdır. Yargı gücü, bağımsız ve tarafsız mahkemelerden oluşmaktadır<sup>732</sup>.

Fransa yargı sistemi, adli yargı ve idari yargı olmak üzere iki ana yargı kolundan oluşmaktadır. Adli yargı; hukuk mahkemeleri, uzmanlaşmış hukuk mahkemeleri, ceza mahkemeleri, denizaşırı yargı bölgelerindeki mahkemeler, çocuk mahkemeleri, istinaf mahkemeleri ve Yargıtay'dan oluşmaktadır. Hukuk mahkemeleri, özel hukuk kişisi olan gerçek veya tüzel kişilerin arasındaki mülkiyet, miras, boşanma gibi özel hukuk uyuşmazlıklarını çözer. Ceza mahkemeleri ise suç şüphesi taşıyan kişileri yargılamaktadır. İdari yargı; idare mahkemeleri, uzmanlaşmış idare mahkemeleri, idari istinaf mahkemeleri ve Danıştay'dan oluşur. Uzmanlaşmış idare mahkemelerinin en önemlilerini ulusal iltica mahkemesi ve Fransa Sayıştayını oluşturur. İdare mahkemeleri, idare ile gerçek veya tüzel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli mahkemelerdir<sup>733</sup>.

### 2.3.1.2. Fransa Sayıştayının Tarihsel Yapısı ve Anayasal Konumu

Fransa Sayıştayını "Cour des Comptes", kökeni Ortaçağ'a uzanan Fransız yönetiminin en köklü ve en itibarlı kurumlarından biridir. Fransa Sayıştayını 14'üncü

---

<sup>729</sup> Hüdayi Şencan, "Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi", İçinde: Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, 2. Baskı, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 6, 2017, s. 50.

<sup>730</sup> Fransa Anayasası md. 24; Nevşehir Barosu, *Fransa Anayasası*, s. 322; Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, (Nisan 1999), s. 59.

<sup>731</sup> <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/fondements-principes/sources-du-droit> (erişim tarihi: 02.06.2024)

<sup>732</sup> <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/fondements-principes/grands-principes-justice> (erişim tarihi: 02.06.2024).

<sup>733</sup> <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/cours-tribunaux> (erişim tarihi: 02.06.2024)

yüzyılda kurulan Kraliyet Hesap Dairesi'ne (Curia Regis) dayanmaktadır. Fransız devriminin gerçekleştiği sırada 1790 yılında Kraliyet Hesap Dairesi kaldırılmış ve 16 yıl aradan sonra 1807 yılında Fransa Sayıştayını bugünkü haliyle Napolyon tarafından kurulmuştur<sup>734</sup>. Fransa Sayıştayını bu tarihten itibaren 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 15'inci maddesinde düzenlenmiş olan “*Toplumun her kamu görevlisine göreviyle ilgili hesap sorma hakkı vardır*” ilkesini daha iyi gerçekleştirebilmek adına yavaş ve istikrarlı bir şekilde gelişim ve değişim geçirmiştir<sup>735</sup>.

Fransa Sayıştayını, Fransa'da kamu kaynaklarının kullanımını denetleyen en üst organdır. Fransa Sayıştayını, Hükümet ve Parlamento'dan bağımsızdır. Mali yargı yetkisine sahiptir. Kamu politikalarının değerlendirilmesine katkıda bulunmanın yanı sıra devlet ve sosyal güvenlik hesaplarını denetlemek, kararlar vermek ve tasdik etmekten sorumludur<sup>736</sup>. Fransa Sayıştayını, anayasal bir kurumdur. Fransa Anayasası'nın 47/2'nci maddesi gereğince Fransa Sayıştayını'nın temel görevi, mali yasaların uygulanmasının gözetiminde Parlamento'ya ve Hükümete yardımcı olmaktır. Fransa Sayıştayını, Danıştay ve Yargıtay ile aynı düzeyde bir devlet organıdır<sup>737</sup>.

Fransa Sayıştayını anayasal bir kurum olarak Fransa Anayasası'nın 47/2'nci maddesi gereğince,

*“Sayıştay, Hükümetin faaliyetlerinin denetiminde Parlamento'ya yardımcı olur. Sayıştay, sosyal güvenlik finansmanı yasalarının uygulanmasının denetiminin yanı sıra kamu politikalarının değerlendirilmesinde Hükümete ve Parlamento'ya yardımcı olur. Sayıştay, kamuya açık raporlar marifetiyle halkın bilgilendirilmesine katkıda bulunur. Merkezi idarelerin hesapları yasalara uygun ve doğru olmalıdır. Hesaplar, söz konusu idarelerin yönetim, varlık ve mali durumlarının sonuçlarını doğru ve açık şekilde sergiler.”*<sup>738</sup>

---

<sup>734</sup> NAO (National Audit Office), *State Audit in the European Union*, 2005, s. 91, [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State\\_Audit\\_Book.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf) (erişim tarihi: 03.06.2024); Alventosa ve Baldacchino, *An Overview...*, s. 15; Köse, *Yüksek Denetim*, s. 121.

<sup>735</sup> Alventosa ve Baldacchino, *An Overview...*, s. 15.

<sup>736</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 03.06.2024); <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11> (erişim tarihi: 03.06.2024).

<sup>737</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 121.

<sup>738</sup> Nevşehir Barosu, *Fransa Anayasası*, s. 333.

1976 yılında yapılan bir düzenlemeyle Fransa Sayıştay'ına sosyal güvenlik kurumları ve kamu iktisadi teşebbüslerini denetleme görevi de verilerek Fransa Sayıştay'ının denetim alanı genişlemiştir<sup>739</sup>. 1996 yılında Anayasa'ya yeni bir madde eklenerek (Anayasa md. 47-1) Sayıştay'a sosyal güvenlik kurumlarının finansman yasalarının uygulamasının izlenmesinde Parlamento ve Hükümete yardımcı olma görevi verilmiştir<sup>740</sup>. Fransa Sayıştay ve Bölgesel Hesap Mahkemeleri ('chambres régionales des comptes) ile ilgili tüm yasal düzenlemeler Mali Mahkemeler Kanunu'nda (Code des juridictions financières) birleştirilmiştir<sup>741</sup>. 2005 yılında Fransa Sayıştay'ının bütçesi Maliye Bakanlığının bütçesinden ayrılarak Fransa Sayıştay bütçe özerkliği kazanmıştır<sup>742</sup>.

Fransa Sayıştay, 2019 yılında Avrupa Sayıştay tarafından “yargı işlevine sahip bir denetim mahkemesi” olarak tanımlanırken, 2024 yılında “yargı yetkisine sahip bir kurul/kolej tipi yüksek denetim kurumu” olarak tanımlanmıştır<sup>743</sup>.

### 2.3.1.3. Fransa Sayıştay'ının Teşkilat Yapısı

Fransa Sayıştay, 7 adet daire (6 daire ve bir dava dairesi) ve Sayıştay'ın yardımcı organı olarak Genel Savcılık Ofisinden oluşmaktadır<sup>744</sup>.

**Sayıştay Başkanı**, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Birinci Başkan unvanıyla görev yapar<sup>745</sup>. Birinci Başkan, Başsavcının görüşünü aldıktan sonra Sayıştay'ın genel çalışma düzenini belirlemektedir. Birinci Başkan, Sayıştay'ın yapacağı çalışmalar bakımından Sayıştay'ın altı dairesine görev paylaşımını yapar ve Daire Başkanlarının önerileri doğrultusunda Sayıştay'ın yıllık çalışma programına

<sup>739</sup> NAO, *State Audit in the European Union*, s. 91; Köse, *Yüksek Denetim*, s. 121.

<sup>740</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 122.

<sup>741</sup> NAO, *State Audit in the European Union*, s. 91.

<sup>742</sup> NAO, *State Audit in the European Union*, s. 91.

<sup>743</sup> European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union*, The Handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States, 2019, s. 96, [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/book\\_public\\_audit\\_in\\_the\\_eu/book-public\\_audit\\_in\\_the\\_eu\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/book_public_audit_in_the_eu/book-public_audit_in_the_eu_en.pdf) (erişim tarihi: 03.06.2024); <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11> (erişim tarihi: 03.06.2024).

<sup>744</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 03.06.2024).

<sup>745</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 122; NAO, *State Audit in the European Union*, s. 92.

karar verir. Birinci Başkan idari olarak, daireleri, Sayıştay'a atanan yargıçları ve Sayıştay'da görev yapan personelleri yönetir<sup>746</sup>.

Başsavcı temel görev olarak, mahkemenin çalışmalarını etkileyen hukuki konularda tavsiyelerde bulunur, mahkeme kararlarının uygulanmasında yardımcı olur ve mahkeme faaliyetlerini denetler. Geleneksel görev olarak da mahkeme ve çeşitli devlet yetkilileri arasında aracı olarak görev yapmaktadır<sup>747</sup>. Başsavcı temel olarak Sayıştay'da yasanın doğru şekilde uygulanmasını sağlamaktan sorumludur. Bu görevi yanında Sayıştay ve Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinin içtihatlarının tutarlılığını izlemekte ve bu mahkemeler için belirlenmiş prosedürlere uyulmasını da sağlamaktadır<sup>748</sup>. Genel Savcılık Ofisinde görev yapan Başsavcı, başsavcı vekilleri ve bölgesel mali savcılar, Sayıştay ve Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinden bağımsızdır ve Cumhuriyet savcısı olarak hareket ederler<sup>749</sup>.

Fransa Sayıştay'ında görev yapan meslek mensuplarının çoğu kamu hukuku, maliye ve ekonomi alanlarında yeterliliğe sahip ENA'nın (Ecole Nationale d'Administration) yüksek eğitim mezunudur. Tüm meslek mensupları (savcı hariç olmak üzere) yargıç statüsüne sahiptir<sup>750</sup>. Fransa Sayıştay'ında denetçiler, stajyer olarak göreve başlarlar ve eğitimleri kural olarak pratik deneyime dayanır. Denetçilerin kendilerinden daha kıdemli danışmanları tarafından gelişimleri izlenmektedir<sup>751</sup>.

Fransa Sayıştay'ı bağımsızlık, adil yargılama ve kollektif sorumluluk olmak üzere üç ilke doğrultusunda görevlerini yerine getirmektedir. Bu ilkeler<sup>752</sup>;

- Bağımsızlık, Fransa Sayıştay'ının itibarlı ve köklü geçmişi sayesinde geleneklerle sağlam bir şekilde oluşmuş özelliğidir. Mali denetimin en üst organı olarak görev yapan Fransa Sayıştay'ı kanunun kendisine verdiği görevleri bağımsız olarak yerine getirmektedir. Fransa Sayıştay'ının

---

<sup>746</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/first-president> (erişim tarihi: 08.06.2024).

<sup>747</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/general-prosecutor> (erişim tarihi: 08.06.2024); NAO, *State Audit in the European Union*, s. 92.

<sup>748</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/general-prosecutor> (erişim tarihi: 08.06.2024).

<sup>749</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11> (erişim tarihi: 08.06.2024).

<sup>750</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 122.

<sup>751</sup> NAO, *State Audit in the European Union*, s. 93.

<sup>752</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 08.06.2024).

bağımsızlığı, kuruluşundan bugüne kadar sahip olduğu mahkeme statüsüne dayanmaktadır. Ayrıca Fransa Sayıştay'ının bağımsızlığı daimi yargıç olarak görev yapan üyelerinin bağımsızlığına da dayanmaktadır. Fransa Sayıştay üyelerinin sahip olduğu yasal güvenceler 2006 yılından itibaren iyileştirilmiş ve bu bağımsızlık Fransa Sayıştay'ında yargıç olarak görev yapmayan denetim görevlileri (raportörler, uzmanlar ve asistanlar) için de uygulama kurallarıyla desteklenmiştir.

- Adil yargılama, Fransa Sayıştay'ının tüm faaliyetlerinde uygulanması öngörülen ilkedir. Adil yargılama ilkesi kapsamında hakkında soruşturma yapılan kişilerin savunmasını dinleme yükümlülüğü ile yargılamanın makul süre içinde tamamlanması konusunda denge kurulmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda sorumluların savunma hakkı korunarak yargılamanın makul süre içinde tamamlanması amaçlanır.
- Kollektif sorumluluk, Fransa Sayıştay'ının işleyişi bakımından önemli bir ilkedir. Kollektif sorumluluk Fransız hukuk sisteminin genel bir usul ilkesi değildir. Kollektif sorumluluk ilkesi gereğince denetimler bireysel olarak yapılır, ancak sorumluluğa ilişkin kararlar kollektif olarak verilmektedir. Soruşturmayı yürüten yargıç “hem iddia makamı hem de savunma makamı” için soruşturma yürütse de elde ettiği bulgular kapsamında hangi sonuca varılması gerektiği ve bu sonuç kapsamında hukuki sorumluluğun doğup doğmayacağını belirtir. Kararlar kollektif alınmakta ve böylece kişisel tercihlerin ortadan kalkmasına yardımcı olunmaktadır.

#### 2.3.1.4. Fransa Sayıştay'ının Denetim ve Yargılama Görevi

Fransa Sayıştay'ının yargılama, denetleme, değerlendirme ve raporlama olmak üzere dört görevi bulunmaktadır:

**Yargılama Görevi:** Fransa Sayıştay, kamu yöneticilerini yargılamaktadır. Fransa Sayıştay'ının yargısal görevi kapsamında 1 Ocak 2023 tarihinde önemli bir reform yapılarak kamu muhasebe görevlileri ile harcama yetkilileri için ortak bir mali sorumluluk sistemi oluşturulmuştur. Bu yeni düzenleme doğrultusunda kamu muhasebe görevlileri ile harcama yetkilileri tek bir sorumluluk rejimine tabidir. Ancak harcama yetkilisi ile kamu muhasebe görevlisi arasındaki temel ayırım ilkesi

uygulanmaya devam etmektedir. Bu yeni düzenleme, denizaşırı bölgeler hariç olmak üzere kamu muhasebe görevlilerinin kişisel ve parasal sorumluluğunu sona erdirmiştir. Fransa Sayıştayı'ndaki mali hakimler artık hesaplar hakkında karar vermemektedir. Fransa Sayıştayı'nda ancak hem kamu muhasebecileri hem de harcama yetkilileri bakımından en ciddi mali suçların faileri yargılanacaktır. Yargılama ve karara bağlama işlemleri Fransa Sayıştayı'nın tek bir dairesinde görülmektedir. Bu daire, Cour des Comptes Dava Dairesi olup Sayıştay ve Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinden gelen eşit sayıda yargılarından oluşmaktadır. Diğer Fransa Sayıştayı dairesleri yargılamaya konu olabilecek olguları tespit etmek adına düzenlilik denetimlerini hızlandırmaktadır. Dava Dairesinin verdiği kararların temyiz incelemesi Birinci Başkanın başkanlığında kurulmuş Sayıştay ve Danıştay (Conseil d'État) üyelerinin yanı sıra nitelikli kişilerden oluşan Mali Temyiz Mahkemesi tarafından görülecektir. Yargı yetkisinin son seviyesi olarak hukuki konulara ilişkin temyiz başvuruları Danıştay tarafından görülecektir. Para cezası uygulamaları, mali zarara sebebiyet verilmesi başta olmak üzere sadece ciddi usulsüzlüklere/hatalara uygulanacaktır. Tamamen şekilsel ve önemsiz hatalar artık Fransa Sayıştayı tarafından kovuşturulmayacaktır. Ayrıca Fransa Sayıştayı'nın yargılama faaliyeti katı bir prosedüre tabidir<sup>753</sup>.

**Denetleme Görevi:** Fransa Sayıştayı kamu kaynaklarının doğru, verimli ve etkili kullanılması kapsamında şu denetimleri gerçekleştirmektedir<sup>754</sup>;

- Doğruluk (Düzenlilik) denetimi kapsamında kamu idaresinin mali işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu denetlenir.
- Verimlilik denetimi ile kamu kaynaklarının kamu idareleri tarafından en iyi şekilde kullanılıp kullanılmadığı denetlenir.
- Etkililik denetimi kapsamında da kamu idarelerinin faaliyetlerinde elde edilen sonuçların önceden belirlenmiş hedeflere uygunluğu denetlenir.

Fransa Sayıştayı performans ve uygunluk denetimlerini, temel olarak belirli bir kuruluş üzerinde yapılan "organizasyonel denetimler" ve kamu yönetimi veya kamu

---

<sup>753</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 09.06.2024);  
<https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11> (erişim tarihi: 09.06.2024).

<sup>754</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 10.06.2024).

politikası ile ilgili bir konu üzerinde “tematik araştırmalar” olarak gerçekleştirmektedir. Sayıştay ve Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri tarafından yapılan her türlü denetim uluslararası standartlara göre belirlenen yöntemlere dayanmaktadır<sup>755</sup>.

**Değerlendirme Görevi:** Fransa Sayıştayı kamu politikalarının değerlendirilmesinde yardımcı olmaktadır. Fransa Sayıştayı bu kontrolleri bir kamu politikası için genel olarak veya belirli kurumlar kapsamında uygulamaktadır. Bu kamu politikalarının hem ulusal hem de yerel nitelikte yürütülmesi halinde Sayıştay ile Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri ortak soruşturma yürütmektedir<sup>756</sup>.

**Raporlama Görevi:** Fransa Sayıştayı’nın raporlama görevi, devletin ve sosyal güvenliğin kamu mali yönetimine ilişkin mali ve muhasebe bilgileri konusunda kamuoyunu anlaşılır biçimde bilgilendirme görevidir<sup>757</sup>.

### 2.3.1.5. Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemeleri

Yerinden yönetimin genişletilmesi amacıyla yerel yönetimlerin mali işlem ve hesaplarının yargısal denetimi adına 2 Mart 1982 tarihli Ademi Merkeziyet Yasası’nın 84’üncü maddesi ile Bölge Hesap Odaları kurulmuştur<sup>758</sup>. Bu Kanun öncesinde yerel yönetimler ile bağlı kurum ve şirketlerin hesap denetimi Sayıştay tarafından veya Sayıştay’ın gözetiminde Maliye Bakanlığı görevlilerince yapılmaktayken, bu denetim görevi Sayıştay alışma usulüne göre görev yapan Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerine devredilmiştir<sup>759</sup>.

Bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri hem yerel yönetimlerin kendilerine ait hem de yerel yönetimlere bağlı kamu teşebbüslerinin kamusal hesaplarını yargılanmakla görevlidir. Ayrıca bölgesel ve yerel hesap mahkemelerinin, yerel yönetimlerin kendilerinin veya kendilerine bağlı olan kamu teşebbüsleri vasıtasıyla mali yardımda

---

<sup>755</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11> (erişim tarihi: 10.06.2024).

<sup>756</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>757</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>758</sup> Durmuş Tezcan, Michel Belanger, “Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 17, (1995), s. 5; Köse, *Yüksek Denetim*, s. 126-127.

<sup>759</sup> Köse, *Yüksek Denetim*, s. 127.

buldukları örgütlerin (dernekler, karma ekonomiye tabi olan şirketler vb.) işleyişini ve hesaplarını denetleme yetkileri de bulunmaktadır<sup>760</sup>.

“*Bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri saymanların hesapları hakkında karar veren, yerel yönetimi inceleyen ve bölgesel otoritelerin ve bu otoritelerin kamu kurumlarının bütçe işlemlerini denetleyen bağımsız mahkemelerdir*”<sup>761</sup>.

Bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri dört görevi yerine getirir<sup>762</sup>;

- **Mahkeme incelemesi:** Bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri kamu muhasebe görevlilerinin hesaplarını yargılamaktadır.
- **Yönetim incelemesi:** Bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri, kendi görev alanı kapsamında bölgesel idarelerin ve organların kamu kaynağı yönetimini denetler yani kamu kaynaklarının hukuka uygun, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı konusunda denetim yapar.
- **Bütçe işlemlerinin denetimi:** Vali, bir yerel makam veya kamu kurumunun bütçe durumunu hesap mahkemesine götürebilmektedir. Mahkeme, bağımsız bir kurum olarak ilgili hususu uzmanlığıyla inceler ve görüşlerini beyan eder.
- **Fransa Sayıştay ile Bölgesel ve Yerel Hesap Mahkemelerinin ortak soruşturmaları:** Bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri genellikle Fransa Sayıştay ile çeşitli konularda tematik araştırmalarda birlikte çalışma yürütmekte ve rapor yayınlamaktadırlar.

Bölgesel ve yerel hesap mahkemelerinin vermiş olduğu yargı kararları Sayıştay’da temyiz edilebilmektedir<sup>763</sup>. Bu bağlamda Sayıştay, bölgesel ve yerel hesap mahkemelerinin üzerinde ikinci derecede inceleme makamıdır<sup>764</sup>.

Fransa’da Sayıştay ve bölgesel ve yerel hesap mahkemeleri kamu zararı kapsamında yargılamalar gerçekleştirmektedir. Bölgesel ve yerel hesap mahkemelerinin kamu muhasebe görevlisinin hesap ve işlemleri bakımından hesap yargılaması kapsamında;

---

<sup>760</sup> Tezcan ve Belanger, *Bölge Hesap Mahkemesi*, s. 8.

<sup>761</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/rctas> (erişim tarihi: 12.06.2024).

<sup>762</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/rctas> (erişim tarihi: 12.06.2024).

<sup>763</sup> Tezcan ve Belanger, *Bölge Hesap Mahkemeleri*, s. 10.

<sup>764</sup> Nuri Tortop, “Fransa’da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, (Mart 1995), s. 84.

- Bir açık veya eksik fon kaydedilmesi,
- Tahsil edilmemiş bir gelirin tespit edilmesi,
- Bir kamu harcamasının usule aykırı şekilde gerçekleşmesi,
- Kamu idaresinin muhasebe görevlisi nedeniyle üçüncü bir kişiye tazminat ödemek zorunda kalması,

durumunda meydana gelen kamu zararı sebebiyle kamu muhasebe görevlilerinin sorumlulukları doğacaktır<sup>765</sup>.

### 2.3.2. İtalya

İtalya’da Sayıştay köklü bir kuruluştur. İtalyan Sayıştay, 1351 yılında Savoy Kontu Amedeo VI tarafından kurulan ve kamu kaynaklarını yönetenlerin denetlenmesi görevini yürüten Hesap Odası’na dayanmaktadır. Hesap odası, kamu gelirleri ve düklük mirasına ilişkin uyuşmazlıklar ile kamu görevlilerinin hesapları ve vergi ve mülk gelirlerinin tahsilatına ilişkin düzenlenmiş hesapları üzerinde yargısal denetim yürüten harici bir mahkemedir. Fransız işgalinden sonra 1577 yılında, Torino’da yeni bir hesap odası kurulmuştur. Bu tarihten itibaren Torino Hesap Odası, muhasebe kararları ile vergilendirme ve Devlet mallarına ilişkin uyuşmazlıklardan sorumlu tek mahkeme olmuştur. İtalya devletinin gelişmesi ve görevlerinin artmasına bağlı olarak denetim sisteminin yetersizliği ortaya çıkmış ve 30 Ekim 1859 tarihli, 3706 sayılı kanunla yeni bir İtalya Sayıştay “Corte Dei Conti” kurulmuştur. Bu İtalya Sayıştay’ının yapısı Belçika modeli örnek alınarak oluşturulmuştur. Bu model kapsamında İtalya Sayıştay’ının, hesapları önceden kontrol etmek ve denetlemek ve aynı zamanda saymanların hesapları üzerinde çekişmeli yargı yetkisini kullanmak olmak üzere iki görevi bulunmaktaydı. İtalya’nın 1861 yılında birleşmesi ardından 14 Ağustos 1862’de 800 sayılı kanun ile İtalya Krallığı Sayıştay kurulmuştur. İtalya Sayıştay İtalya topraklarının tamamı üzerinde yargı yetkisine sahip olan ilk yargı organıydı. 800 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesindeki “*Mahkeme, Devletin parasını veya diğer varlıklarını idare eden herkes tarafından yapılan hesapları yargılar*”

---

<sup>765</sup> <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/rctas> (erişim tarihi: 12.06.2024).

düzenlemesiyle İtalyan Sayıştayı “Corte Dei Conti” bir hesap mahkemesi olarak kurulmuştur<sup>766</sup>.

### 2.3.2.1. İtalya Sayıştayının Genel Özellikleri

Sayıştay, 1948 tarihli İtalya Cumhuriyeti Anayasası'nın 100 ve 103'üncü maddelerinde düzenlenmektedir. İtalyan Anayasası'nın 100'üncü maddesinin ikinci fıkrası gereğince; Sayıştay, hükümetin muameleleri (işlem ve eylemleri) üzerinde bunların kanuna uygunluğu bakımından önceden ve Devlet bütçesinin uygulanması konusunda sonradan denetim görevini yerine getirir. Kanunda gösterilen durum ve şekillerde, Devletin düzenli olarak yardım ettiği kuruluşların mali yönetiminin denetimine katılır. Yürütülen denetimin sonuçları hakkında doğrudan Parlamenta rapor sunar<sup>767</sup>.

Anayasa'nın 100'üncü maddesinde Sayıştay'ın denetim görevine sahip olduğu; 103'üncü maddesinde ise Sayıştay'ın devlet muhasebesi ve kanunla belirlenen konularda yargı yetkisine sahip olduğu düzenlenmektedir. İtalya Anayasası'nın “Cumhuriyet Düzeni” adlı II. Kısmının, “Hükümet” adlı III. bölümündeki, “yardımcı organlar” adlı III. Kesim altında bulunan 100'üncü maddesinde Sayıştay'ın düzenlenmiş olması, Sayıştay'ı hükümetin yardımcı organı olduğunu düşündürmektedir. Ancak İtalya Anayasası'nın 100'üncü maddesinde “*Sayıştay, Hükümetin muameleleri (işlem ve eylemleri) üzerinde bunların kanuna uygunluğu bakımından önceden denetim... uygular*”, ayrıca maddenin üçüncü fıkrası olan: “*Bu iki müessese (Danıştay ve Sayıştay) ve üyelerinin Hükümet karşısındaki bağımsızlığı kanunla güvence altına alınır*” hükmüyle İtalya Sayıştayının bağımsız bir kurum olduğu tespit edilmektedir. Anayasa koyucu Anayasa'da Sayıştay'ın yerinin bu şekilde

---

<sup>766</sup> Corte Dei Conti, *Italian “Corte Dei Conti” Story Organization Functions*, Roma: Corte Dei Conti, 2010, s. 7. <https://www.corteconti.it/Download?id=1b7a6e06-de18-4685-b5bb-181588c88edb> (erişim tarihi: 10.06.2024); Alessia Indelicato, “La Corte Dei Conti: La Prima Magistratura Dell’Italia Unita”, *Il Diritto Amministrativo Rivista Giuridica*, (2020), s. 3-4. <https://www.ildirittoamministrativo.it/pdf/stu/584/21.02.2020-Corte-dei-Conti-la-primamagistratura-Italia-Unita-di-ALESSIA-INDELICATO.pdf> (erişim tarihi: 11.06.2024)

<sup>767</sup> Akif Erginay, “İtalya Cumhuriyeti Anayasası”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, (1951), s. 794; <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-iii-il-governo/2854> (erişim tarihi: 12.06.2024).

belirleyerek, anayasal güvencelere sahip Sayıştay'ın yürütmenin değil, Devletin-milletin bir yardımcı kurumu olduğu düşüncesini ortaya koymaktadır<sup>768</sup>.

İtalya Sayıştayını zamanla, yavaş ve kademeli bir bölgeselleşme süreci yaşanmıştır. Bölgeselleşme sürecinde, her bölgede, Sayıştay'ın yargısal işlevine ve genel yetkiye sahip bölgesel yargı daireleri kurulmuştur. Böylece İtalya hesap yargısı, ademi merkezîyetçi bir yapılanmaya sahip olmuştur<sup>769</sup>.

İtalya Sayıştayının İtalya Anayasası md. 100 ve 103 gereğince denetim görevi ve yargısal görevi olmak üzere iki görevi bulunmaktadır;

**Sayıştay denetim görevini** dış denetim olarak gerçekleştirir. Denetim görevinin içeriği Anayasa md. 100/2'de sayılmış, 19-20/1994 sayılı Kanunlarda da ayrıntılı düzenlenmiştir. Bu doğrultuda Sayıştay denetim görevi kapsamında üç ayrı denetim gerçekleştirmektedir<sup>770</sup>;

- **Harcama Öncesi Denetim;** Hükümetin faaliyetlerinde kanunun ihlal edilmesini önlemek amacıyla, kanun gereğince hükümet tarafından çıkarılan mali açıdan en önemli tedbirlere ve idari direktiflere ilişkin ön uygunluk denetimi;
- **Harcama Sonrası Denetim;** Hükümetin faaliyet sonuçlarının kanunla belirlenen hedeflere uygunluğunu değerlendirmek amacıyla tüm kamu yönetimi faaliyetleri üzerinde yapılan harcama sonrası performans denetimi ve
- **Mali Kontrol;** Devletten, bölgesel veya yerel yönetimlerden düzenli bütçe desteği alan teşebbüsler de dahil olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının mali yönetiminin denetimini gerçekleştirmektedir.

Denetlenenler, nihai raporun onaylanmasından önce İtalya Sayıştayının bulgularına yanıt verme/savunma yapma hakkına sahiptir. Bu çekişmeli prosedür kapsamında İtalya Sayıştayını<sup>771</sup>:

---

<sup>768</sup> Indelicato, *La Corte Dei Conti*, s. 13; Erginay, *İtalya Cumhuriyeti Anayasası*, s. 794-795.

<sup>769</sup> Indelicato, *La Corte Dei Conti*, s. 35.

<sup>770</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-16> (erişim tarihi: 10.06.2024).

<sup>771</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-16> (erişim tarihi: 10.06.2024).

- Denetlenen kuruluşlara yıllık denetim planı hakkında bildirimde bulunur ve denetimin konuları, şartları, işlemleri ve genel planlaması hakkında bilgi verir;
- Denetlenen kurumlarla ve onların iç denetim yönetimi birimleriyle sürekli yapıcı bir diyalog kurar;
- Son raporunu yayınlar ve gözlemlerini ilgili denetim dairesinin kamuya açık oturumu sırasında bir kamu duruşması bağlamında sunar.

### 2.3.2.2. İtalya Sayıştay'ının Yargısal Görevi

**Sayıştay'ın yargısal görevi:** İtalya Sayıştay'ının 1862 kuruluşundan itibaren sahip olduğu bir görevdir<sup>772</sup>. İtalya Sayıştay'ının yargı yetkisinin kapsamı İtalya Anayasası md. 103/2'de, "*Sayıştay, devlet muhasebesi konuları ve kanunla belirlenen diğer konularda yargı yetkisine sahiptir*"<sup>773</sup> şeklinde düzenlenmiştir<sup>773</sup>.

İtalya Sayıştay, İtalya'nın yargı sisteminde özel bir konuma sahip yüksek denetim kurumudur. Adli ve idari yargı organlarından ayrı kendisine ait yargı yetkisi bulunmaktadır. İtalya Sayıştay'ının medeni hukuk ve ceza hukuku alanlarında karar vermemesi sebebiyle görevleri bakımından hukuk ve idare mahkemelerinden ayrılmaktadır. Nitekim İtalya Sayıştay, kamu hukuku alanında belirli konular kapsamında görevini yürütmektedir. İtalya Sayıştay'ının yargı yetkisi, İtalya Anayasası ve ilgili kanunlarda açık ve güçlü bir şekilde düzenlenmiştir. Bu doğrultuda İtalya Sayıştay, bağımsız bir yargı organıdır<sup>774</sup>.

İtalya Sayıştay yetkisi kapsamındaki konularda nihai temyiz mahkemesi olarak görev yapar. İtalya Sayıştay ilk derece mahkemesi olarak 3 yargıçtan oluşan bir kurul ile, temyiz mahkemesi olarak ise 5 yargıçtan oluşan bir kurul ile yargılama görevini

---

<sup>772</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Giurisdizione> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>773</sup> Erginay, *İtalya Cumhuriyeti Anayasası*, s. 795; <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-iv-la-magistratura/2855> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>774</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/Jurisdiction> (erişim tarihi: 11.06.2024); Mauro Orefice, "The Specificities of the Jurisdictional Activities of the Italian Corte Dei Conti", *International Journal of Government Auditing*, SAIs with Jurisdictional Powers, Vol. 51, No. 2, (2024), s. 119.

gerçekleştirmektedir. Emeklilik konuları ise tek yargıçla çözümlenmektedir<sup>775</sup>. İtalya Sayıştayı ile diğer mahkemeler (idare ve hukuk mahkemeleri) arasındaki oluşan yetki uyuşmazlıkları Yargıtay tarafından çözümlenmektedir (İtalya Anayasası md. 111/8). İtalya Sayıştayı, denetim daireleri, hukuk daireleri veya Cumhuriyet Savcılığına atanan yargıçlardan oluşur<sup>776</sup>.

İtalya Sayıştayı yargının bir parçasıdır<sup>777</sup> ve İtalyan Anayasası'nın 103'üncü maddesi gereğince, "*Sayıştay, devlet muhasebesi konuları ve kanunla belirlenen diğer konularda yargı yetkisine sahiptir*". İtalya Sayıştayı'nın yargı yetkisine sahip olduğu konular şunlardır<sup>778</sup>:

- Kamu kaynaklarını (para, mal ve hizmet, varlık vb.) kamu yararı adına yöneten kamu görevlilerinin, özel kişilerin veya teşebbüslerin, yolsuzluk veya ağır ihmal yoluyla İtalya devletine, Avrupa Birliği'ne veya herhangi bir kamu kurumuna verdikleri her türlü zarar sonucunda ortaya çıkan idari ve muhasebe sorumlulukları,
- Hesap verme yükümlülüğü bulunan muhasebeci ve kamu kaynaklarını yöneten diğer kamu görevlilerinin yönetim ve raporları (hesap ve işlemleri),
- Kanunla belirlenen muhasebe konularındaki diğer davalar (Muhasebe Usulü Kanunu Madde 172),
- Emekli aylıklarına ilişkin işlemlerden kaynaklanan davalar.

İtalya Sayıştayı'nın yargısal yetkisi, kamu kaynaklarının bütünlüğü ve etkin kullanımı yanında kamu kurumlarının ve vatandaşların menfaatlerini de korumayı amaçlar<sup>779</sup>. Bu amaç doğrultusunda Sayıştay yargılamasında yolsuzluk veya ağır ihmal yoluyla verilen her türlü zarar dikkate alınarak idari ve muhasebe sorumlulukları incelenmektedir. Bu bağlamda Sayıştay yargılamasına konu zararları, mülklere verilen zarar, mal varlığı kaybı veya mali zararlar gibi maddi zararlar ile manevi zararlar oluşturmaktadır<sup>780</sup>.

---

<sup>775</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/Jurisdiction> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>776</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-16> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>777</sup> <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-16> (erişim tarihi: 11.06.2024).

<sup>778</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/Jurisdiction> (erişim tarihi: 12.06.2024); Orefice, *The specificities of...*, s. 120.

<sup>779</sup> Orefice, *The specificities of...*, s. 121.

<sup>780</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/Jurisdiction> (erişim tarihi: 12.06.2024).

**İtalya Sayıştayı'nın bağımsızlığı:** İtalya Sayıştayı özerktir ve İtalyan Devletinin diğer tüm güçlerinden bağımsızdır (İtalyan Anayasası md. 100/3). İtalya Sayıştayı üyeleri yargıç olarak görev yapar ve görevlerini kamu yararını gözeterek, herhangi bir etki altında kalmadan bağımsız ve dürüst bir şekilde yerine getirir. Yargıçlar görevini yerine getirirken şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerini koruyarak yargılamanın gerektirdiği gizliliği ve yargılamaya ilişkin bilgileri korurlar<sup>781</sup>.

**Corte Dei Conti Cumhuriyet Savcılığı:** İtalya Sayıştayı'nın Cumhuriyet Savcılığı Ofisi, Roma'da Genel Savcılık Bürosu ve bölgesel düzeyde savcılık bürolarından oluşan bir yapıdır. Bu yapıda Roma'da Sayıştay Başsavcısı ve çeşitli bölgelerde de bölgesel yargı daireleri nezdindeki bölge savcılarını görev yapmaktadır. Cumhuriyet savcılarını diğer savcılardan bağımsızdır. Roma'daki Genel Savcılık Bürosu ile bölgesel düzeyde savcılık büroları arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak Roma'daki Genel Savcılık Bürosu kovuşturmanın en üst kurumunu oluşturmaktadır<sup>782</sup>.

İtalya Sayıştayı'nda sorumluluk davaları İtalya Sayıştayı'nın Bölge Yargı Daireleri nezdindeki savcılarını tarafından açılabilir. İtalya Sayıştayı Cumhuriyet Savcılığı faaliyetlerinin temelini şikâyetler oluşturmaktadır. Bu doğrultuda Bölge Yargı Dairelerindeki savcılar şikâyet üzerine soruşturma sürecine başlamaktadır. Bu bağlamda Cumhuriyet savcılarını<sup>783</sup>;

- Yetkili makamların bildirimleri, (Yetkili makamların, kamu görevlilerinin kamu zararına sebebiyet vermesi halinde durumu Bölge Savcılığına bildirme konusunda özel yükümlülükleri bulunmaktadır.)
- İtalyan mali polisi veya diğer polis birlikleri tarafından yürütülen soruşturmalar kapsamında oluşturulan raporlar,
- Kamu kuruluşları ve muhasebe meslek mensupları (muhasebeciler ve iç denetçiler gibi) tarafından yapılan şikâyetler,

---

<sup>781</sup> Orefice, *The specificities of...*, s. 121.

<sup>782</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/PublicProsecutorsOffices> (erişim: 13.06.2024).

<sup>783</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/PublicProsecutorsOffices> (erişim: 13.06.2024).

- Politikacılar, vatandaşlar, anonim kişiler, muhbirler, basın makaleleri, vb. başka kaynaklardan gelen şikayetler,
- Ceza Savcılığında yapılan bildirimler, (Ceza savcısı kamu zararına sebebiyet verildiğine ilişkin iddiaları içeren herhangi bir soruşturma veya davayı İtalya Sayıştayı'nın Bölge Savcılığına bildirmekle görevlidir.)

üzerine soruşturma sürecine başlamaktadır.

İtalya Sayıştayı'nın Cumhuriyet savcısı, yürüttüğü soruşturma bakımından idari ve adli organlarda bulunan bilgi ve belgelere tam erişim hakkına sahiptir. Cumhuriyet savcısı soruşturma için gerekli olması halinde kararname aracılığıyla; belgelerin sergilenmesini, bilgilendirilmiş kişilerin dinlenmesini, teftişleri ve doğrudan değerlendirmeleri, belgelere el konulmasını ve teknik danışmanlık talep edebilecektir. İtalya Sayıştayı'nda Cumhuriyet savcılarında biri tarafından iddianameyle açılan bir tazminat davasında, İtalyan mali polisi (Guardia di Finanza) gibi polis güçlerinin de dahil olabileceği soruşturma işlemlerinin sonunda, suçlanan kişi ancak iddia edilen haksız davranış veya ihmalin yasadışıluğu/hukuka aykırılığı ile ilgili olarak aşağıda sayılan tüm koşulların varlığı halinde sorumlu tutulabilir<sup>784</sup>.

- Devletin veya bir kamu kurumunun (Avrupa Birliği fonları da dahil olmak üzere) bütçesinin/kaynaklarının uğradığı zarar gerçek ve kesin bir zarar olmalıdır. Bu zarar sadece muhtemel bir zarar olmamalıdır;
- Eylem ile meydana geldiği iddia edilen zarar arasında doğrudan bir nedensellik bağı olduğuna ilişkin kanıt bulunmalıdır;
- Suçlanan kişinin davranışlarında bir sahtekarlık veya ağır ihmal olduğuna dair kanıt bulunmalıdır ve
- Zarar gören kamu kurumu ile zarara neden olduğu iddia edilen kişi arasında "nitelikli bir ilişki" (istihdam ilişkisi, yetkilendirme, mensubiyet veya geçici bir bağlantı şeklinde) olmalıdır. Özel kişiler ve teşebbüsler, kamu yararına faaliyet gösterdikleri için bu "nitelikli ilişki" kapsamına girerlerse suçlanabilirler.

---

<sup>784</sup> <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/PublicProsecutorsOffices> (erişim: 13.06.2024); Orefice, *The specificities of...*, s. 122.

Bu bilgiler doğrultusunda İtalya Sayıştayı kamu zararlarının tespitinde aktif rol almaktadır.

**İddianame ve Karar:** İddianame; olguları, suçlanan kişileri, davanın mahkeme önüne getirilmesi için gerekli kümülatif koşulların varlığını ve zararın niteliği ile miktarını ayrıntılı olarak ortaya koyan nihai ayrıntılı suçlama beyanını oluşturur. İtalya Sayıştayı ilk duruşma için tarih belirler ve suçlanan kişi ile avukatına iddianamenin bir kopyası ile birlikte duruşma çağrısı gönderilir. Çağrı kağıdı ve iddianame tebliğ edildikten sonra suçlanan kişi veya avukatı savunma hazırlama süresi içinde savunmasını hazırlar ve İtalya Sayıştayı'na verir. Duruşmadan sonra, İtalya Sayıştayı ilk derece kararını verir ve bu karar, kişisel verilerin korunması ve yasal gizlilik kurallarına uyularak kamuya açıklanır. Taraflar ilk derece kararı Merkezi Temyiz Dairelerinde temyiz edebilirler<sup>785</sup>.

#### 2.4. Ülke Sayıştayları ile Türk Sayıştayı'nın Değerlendirilmesi

Türk Sayıştayı, yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumudur. Türk Sayıştayı, Anayasa md. 160'da denetim ve yargı yetkisine sahip bir yüksek denetim kurumu olarak düzenlenmiştir. Anayasa'nın "Yargı" başlıklı üçüncü bölümde yargı organı olarak düzenlenen Türk Sayıştayı, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında düzenlenmemiştir. Türk Sayıştayı sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama göreviyle bir yargı organı olarak görev yapmaktadır. Denetleme ve yargılama yetkisine sahip bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay, hesap mahkemesi olarak yargı görevini yerine getirmektedir.

Türk Sayıştayı, Fransa ve İtalya Sayıştayları gibi bölgesel veya yerel yapılanmaya sahip değildir. Türk Sayıştayı, Fransa Sayıştayı gibi Danıştay ve Yargıtay ile aynı konumda değildir. Türk Sayıştayı'nın, İtalya Sayıştayı gibi harcama öncesi denetim görevi bulunmamaktadır, sadece harcama sonrası düzenlilik ve performans denetimi gerçekleştirmektedir. İtalya Sayıştayı ile diğer mahkemeler (idare ve hukuk mahkemeleri) arasındaki oluşan yetki uyuşmazlıkları Yargıtay tarafından çözümlenirken (İtalya Anayasası md. 111/8), Türk Sayıştayı ile diğer mahkemeler (idare ve hukuk mahkemeleri) arasında oluşan görev ve hüküm uyuşmazlıkları

---

<sup>785</sup> Orefice, *The specificities of...*, s. 122.

kapsamında herhangi bir çözüm merci bulunmamaktadır. Türk Sayıştay'ının Anayasa'da yargı organı olarak düzenlenmesine rağmen Türk hukuk sisteminde bir mahkeme olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. Ülke Sayıştayları incelendiğinde yüksek denetim kurumlarının devlet teşkilatlarında en önem verilen kurumlarından olduğu görülmektedir. Demokrasinin kuruluşunda en önemli etken olan bütçe hakkının yöneticiler tarafından kullanılmasının denetimini, halk adına bağımsız şekilde yüksek denetim kurumları gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda harcama denetimlerinin artırılması, etkinleştirilmesi adına ülkeler sayıştaylarını güçlü anayasal ve yasal yetkilerle yapılandırmıştır.

### **3. SORUMLULUKLARIN TESPİTİNDE SAYIŞTAY YARGISININ KONUMU KAPSAMINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Kamu ihale süreçlerinde ortaya çıkan idari, mali ve cezai sorumlulukların yargısal tespiti süreçlerinde Sayıştay yargısı, idari yargı ve adli yargı görev almaktadır. Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini yerine getirerek kamu zararından doğan mali sorumlulukları tespit etmektedir. Sayıştay yargısının yanında adli ve idari yargı organları da kamu zararı tespiti yapmaktadır. Bu bağlamda farklı yargı organları aynı kamu zararına ilişkin sorumluluk konularında birbiriyle çelişen kararlar verebilmekte ve kamu zararına ilişkin mahkeme kararları arasında hüküm uyumsuzlukları ortaya çıkabilmektedir. Sayıştay'ın anayasal konumunun ve Sayıştay yargısının yargı düzenindeki yerinin belirsiz olması ve Sayıştay yargı kararlarının Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev alanına tabi olmaması kamu zararı tespitine ilişkin Sayıştay kararları ile diğer yargı organlarının kararları arasında hüküm uyumsuzlukları oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bu hüküm uyumsuzluklarının çözüm merciinin bulunmaması da hak mahrumiyetlerine ve hukuki güvenliğin sağlanamamasına neden olmaktadır. Bu başlıkta sorumlulukların tespiti süreçlerinde Sayıştay yargısının konumu kapsamında ortaya çıkan sorunlara çözüm önerileri oluşturulacaktır.

### **3.1. Türk Hukuk Sisteminde Sayıştay'ın Hukuki Konumu Hukuki Güvenlik İlkesi Gereği Anayasa'da ve Kanunlarda Tam Anlamıyla Belirlenmelidir.**

Türk hukuk sisteminde Sayıştay'ın bir yargı mercii olarak Anayasa ve kanunlardaki konumu netleştirilmelidir. Çalışmanın bu noktasına kadar anlaşılacağı üzere Türk hukuk sisteminde Sayıştay, 1862 yılındaki kuruluşundan itibaren herhangi bir yüksek mahkemeye bağlı olmaması ve hesap yargılaması faaliyeti kapsamında kesin hükme bağlama görevini ilk ve son derece mahkemesi olarak yerine getirmesiyle yüksek mahkeme özellikleri taşımaktadır. Bu kapsamda tarihsel süreçte Sayıştay'ın yüksek mahkeme olduğu Anayasa hazırlık süreçlerinde, Anayasa taslak metinlerinde yer almış, ancak 1961 Anayasası döneminde Danıştay'ın, Sayıştay'ın yargı yetkisine sahip olmadığına ilişkin görüşü ve bu görüş doğrultusunda verilen Anayasa Mahkemesi kararları sebebiyle Sayıştay'ın yargı düzeni içindeki konumu hep tartışmaların odak noktası olmuştur. Bu doğrultuda Sayıştay kararlarının diğer mahkeme kararları karşısında ilam niteliğinde dikkate alınmaması büyük hak kayıplarına ve hukuki güvenlik ilkesinin zarar görmesine sebebiyet vermiştir.

Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk kurallarının, hukuk düzeninin belirli, öngörülebilir ve istikrarlı olması; bireylerin hukuk düzenine güven duyabilmesi ve devletin bu güveni sağlayabilmesidir<sup>786</sup>. Bu ilke, hukuk düzenine işlerlik kazandıran kurum ve kuruluşların belirliliğini de ifade etmekte olup, devletin ve bireyin hukuk kurallarını kendi çıkarlarına uygun olarak kullanabilmesini, hukuki faydalarını en üst seviyede elde edebilmesini ve korumasını sağlamaktadır. Sayıştay'ın anayasal ve kanuni konumunun doğru tespiti, kamu harcama hukukundaki mali sorumluluklar kapsamında hak kayıplarının yaşanmaması ve hukuk devletinin tesisi adına gerekli ve önemlidir. Bu sebeple Sayıştay'ın Türk yargı düzeni içindeki konumu Anayasa'da ve kanunlarda açık bir şekilde düzenlenmelidir. Bu doğrultuda Sayıştay'ın Anayasa'nın yargı başlığı altında yargı organı olarak hangi yargı alanının bir parçası olduğu belirlenmelidir. Bu hukuki düzenlemeler doğrultusunda Sayıştay'ın teşkilat yapısı ve hukuki alt yapısı yeniden düzenlenmelidir. Veyahut Türk Sayıştay'ının adli model

---

<sup>786</sup> Mehpare Çaptuğ, "Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Yıl 9, Sayı 17, (Haziran 2021), s. 141.

yüksek denetim kurumu yapılanması tamamen değiştirilerek yargılama yetkisi bulunmayan kolej veya parlamento modeli yüksek denetim kurumuna dönüştürülmeli ve hesap yargısı görevi adli veya idari yargı organlarına verilmelidir.

Sayıştay, TBMM adına yaptığı denetimler kapsamında idari bir kurum değildir. Sayıştay TBMM adına gerçekleştirdiği denetim görevi kapsamında, yürütmenin yasamaya karşı hesap verilebilirliğinin sağlanması adına hükümetin mali işlemleri hususunda dış denetim gerçekleştirmekte ve gerçekleştirdiği faaliyeti TBMM'ye raporlamaktadır. TBMM de bu raporlara dayanarak Yürütmeye kamu bütçesi kapsamında hesap sorabilmektedir. Sayıştay hem TBMM adına yürüttüğü denetim hem de hesap yargısı olarak yürüttüğü yargı görevi kapsamında TBMM ve Yürütmeden bağımsız bir kurum olarak görev icra etmektedir. Türk hukuk düzeninde yasama ve yürütmeden bağımsız olarak görevini yerine getiren tek bir erk bulunmaktadır. Bu erk yargı erkidir ve Sayıştay, hesap yargısı mercii olarak yargı erkinin Yargıtay ve Danıştay gibi en önemli kurumlarından biridir.

Anayasa md. 160'da Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayacağı düzenlenmesi ve Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay'ın bu yargılama görevini yerine getirmesi için yargılama usul ve esaslarını belirlemesine rağmen, Anayasa'da ve kanunlarda Sayıştay'ın nasıl bir yargı organı olduğuna ilişkin açık bir tanımlama yapılmaması sebebiyle 2012 yılında verilen Anayasa Mahkemesi kararına kadar Sayıştay, Türk yargı düzeninde yargı organı olarak kabul edilmemiştir. 2012 yılında Sayıştay'ın yargı yetkisinin niteliği kanunlarla değil, içtihatlarla şekillenmiştir. Ancak Türk hukuk sistemi, Kıta Avrupası hukuk sisteminin bir parçasıdır. Bu özelliği bakımından Türk hukuk sisteminde hukuki düzen içtihatlarla değil, kanuni düzenlemelerle kurulur. Bu doğrultuda gerekli anayasal ve kanuni tanımlama ve düzenlemelerin yapılmamış olması yüksek mahkeme olarak kurulan ve hesap mahkemesi olarak görevlerini yerine getiren Sayıştay'ın 40 yıl gibi uzun bir süre boyunca Türk yargı düzeninde yargı organı olarak kabul edilmemesine sebebiyet vermiştir.

Bu sorunların çözümü adına Sayıştay'ın Türk hukuk sisteminde bir mahkeme olduğu anayasal olarak düzenlenmeli ve bir mahkeme olarak Sayıştay'ın diğer yargı organlarıyla yaşayacağı karar uyumsuzluklarının Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından

çözümlemesi için Sayıştay kararlarının Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev alanına tabi kılınmalıdır.

### **3.2. Sayıştay'ın Adli Yargı ve İdari Yargı Organları ile Olan Karar Uyuşmazlıkları Uyuşmazlık Mahkemesi Tarafından Çözüme Kavuşturulmalıdır.**

Adli yargı ve idari yargı arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarının çözüm görevi Uyuşmazlık Mahkemesine aittir (Anayasa md. 158). Hesap yargılamalarında ilk derece ve son derece mahkemesi olarak görev yürüten Sayıştay'ın hukuken adli ve idari yargı yanında hesap yargısı olarak kabul edilmesiyle birlikte, Sayıştay ile adli yargı ve idari yargı organları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarının çözümlenmesi adına Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev alanına Sayıştay yargı kararlarının da eklenmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeyle birlikte kamu ihale hukuku süreçlerinde ortaya çıkan Sayıştay yargı kararları ile adli yargı ve idari yargı kararları arasındaki hüküm uyuşmazlıkları hukuk devleti kapsamında sağlıklı bir şekilde çözümlenebilecek ve hukuki güvenlik sağlanabilecektir.

### **3.3. Mali Yargı Modeli Önerisi**

Mutluer, Öner ve Coşkun'un yeni bir mali yargı kolunun oluşturulmasına ilişkin önerisi, kamu ihale sisteminde sorumluluk hukuku bakımından Sayıştay'ın anayasal konumunu ve bu konudaki tartışmaları ele alan çalışmamız için çok kıymetlidir. Fransa Sayıştay'ının 2023 yılındaki yapısal ve hukuksal reformları doğrultusunda yargı tipi yüksek denetim kurumlarının en önemli örneği olan Fransa Sayıştay'ının Avrupa Sayıştay'ı tarafından "yargı işlevine sahip bir denetim mahkemesi" olarak tanımlanırken, 2024 yılında "yargı yetkisine sahip bir kurul/kolej tipi yüksek denetim kurumu" olarak tanımlanması, yüksek denetim kurumlarının yargısal yetkilerinden çok denetim görevlerine önem verilen yüksek denetim kurumlarına dönüştüğünü göstermektedir. Bu kapsamda Türk Sayıştay'ının mahkeme statüsüne sahip olup olmadığı konusundaki tartışmalar ve bu tartışmalar sebebiyle hesap yargısı alanında görev ve hüküm uyuşmazlıklarının oluşması, kamu harcamalarının denetimine ve yargı faaliyetlerinin etkinliğine zarar vermektedir. Dünyada sayıştayların sadece

denetim kurumu olması yönündeki görüşlerin ve uygulamaların güçlenmesi de Türk Sayıştay'ının ileride bu yönde yeniden yapılanmasını beraberinde getirebilecektir. Türk Sayıştay'ının sadece denetim yetkisine sahip bir yüksek denetim kurumu olmasıyla birlikte hesap yargısına tabi davalar idari yargıya intikal edecektir. Bu durum idari yargının iş yükünü arttıracak ve hesap yargısı göreviyle idari yargı yeniden yapılandırılacaktır. Bu nedenlerle anayasal bir düzenleme ile hem vergi hem de harcamadan doğan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturacak 3 kademeli mali yargı düzeni kurulmalıdır. Mali yargı düzeninde hem vergi hem de harcama uyuşmazlıklarını çözecek nitelikte ve organizasyonda ilk derece mahkemesi olarak mali mahkemeler; istinaf mahkemeleri olarak bölge mali mahkemeleri ve temyiz mahkemesi olarak Mali Yüksek Mahkemesi kurulmalıdır. Vergi mahkemeleri ve Danıştay vergi daireleri ile Sayıştay'ın dava daireleri bu mali yargı düzenine bağlanarak mali yargı teşkilatı içinde görevlerine devam etmelidir<sup>787</sup>. Bu model Mutluer, Öner ve Coşkun'un eserinde ayrıntılı ele alınmıştır.

### **3.4. Kamu İhale Sistemine İlişkin Usul ve Esasların Tek Bir Kanunda Düzenlenmesi ve Mevzuatın Basitleştirilmesi Gerekmektedir.**

Türk kamu ihale sisteminde mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin ihaleler KİK'ye; bu kamu harcamalarına ilişkin ihaleler dışındaki satım, kira, trampa gibi işlemlere ilişkin ihaleler DİK'ye; KİK'ye göre gerçekleştirilen ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmeler ise KİSK'ye göre yürütülmektedir. Kamu ihalelerinin birçok farklı mevzuatta ayrı ayrı düzenlenmesi, kamu ihale süreçlerinde görev alan veya yer alan kişilerin birçok mevzuat içinde ihale ve sözleşme sürecini yürütmeye çalışmasına ve ihale ve sözleşme sürecine ilişkin işlemlerde usul ve esaslar bakımından hatalar yapmasına sebebiyet verebilmektedir. Kamu ihale sistemine ilişkin usul ve esasların bütüncül bir sistem içinde tek bir kanunda basit olarak düzenlenmesi, uygulayıcıların kamu ihalelerindeki iş ve işlemlerini kolaylaştıracak, kamu ihtiyaçlarının yerinde ve zamanında karşılanmasına ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına hizmet edecektir.

---

<sup>787</sup> Mutluer vd., *Sayıştay Hukuku*, s. 70-72.

### **3.5. Kamu İhalesi Süreçlerinde Doğan Sorumluluklar Kapsamında Kamu Zararı Tanımı Yeniden Düzenlenmeli ve Sorumluların Tespiti Yeniden Yapılmalıdır.**

Türk hukuk sisteminde kamu zararı, kamu görevlilerini merkezine alan bir zarar çeşididir. Kamu zararının meydana gelmesi sürecinde kamu görevlileri yanında ilgililer ödeme sorumlusu olabilmektedir. Ancak KMYKK'nin kamu zararını kamu görevlisi tarafından meydana gelebilecek bir zarar olarak tanımlaması sebebiyle kamu zararından doğan uyuşmazlıkların sorumlu tarafını/muhatabını kamu görevlileri oluşturmakta ve bu sebeple kamu zararının tespiti ve tahsili süreci idare ve kamu görevlileri arasında gerçekleşmektedir. Devam eden süreçlerde kamu görevlileri kamu zararı sorumlusu olarak ödemiş oldukları kamu zararı tutarlarını, yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililerden tahsili için adli yargı makamlarında sebepsiz zenginleşme davası açmaktadır. Görüldüğü üzere kamu zararının tespiti ve mali sorumlulardan tahsili adına iki ayrı yargı süreci yaşanmakta ve bu yargı süreçleri sonucunda belirlenen kamu zararı miktarlarının farklı olması durumunda da kamu ihale sürecinde görev alan kamu görevlilerinin büyük mağduriyetler yaşamasına sebebiyet vermektedir. Bu mağduriyetlerin önüne geçilebilmesi, usul ekonomisinin sağlanarak en kısa sürede kamu zararının tespiti ve tahsilinin gerçekleştirilebilmesi ve kamu zararının tesis edilebilmesi adına KMYKK ve diğer mevzuattaki kamu zararı tanımının yeniden düzenlenmesi ve kamu zararı sorumlularının yeniden belirlenmesi gerekli ve önemlidir.

## SONUÇ

Kamu ihaleleri, kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerini yerine getirebilmek adına mal alımı, hizmet alımı, yapım işi, satım, kira, trampa işlemleri için uyguladığı usul ve esaslardan oluşmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu başta olmak üzere kamu ihale mevzuatı kamu ihale sisteminin hukuki altyapısını oluşturmaktadır. Kamu ihalelerinin hukuka uygun, kamu ekonomisine ve kamu yararına hizmet eden bir idari işlem olabilmesi için kamu ihaleleri, kamu ihale ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmelidir. Bu doğrultuda kamu ihaleleri açık, tarafsız, rekabeti sağlayan, gerekçeli, kamu ihtiyaçlarının en ucuz, en verimli ve en kaliteli şekilde giderilmesini sağlayan, ihaleye katılanlara eşit muamelede bulunan, gizlilik ilkesini koruyan, idare olarak güvenilirliği sağlamış, ödeneğin varlığına göre düzenlenen, kamuoyu denetiminin sağlandığı, eşik değeri koruyan, çevreci bir yapıda olmalıdır.

Kamu ihalelerinin açık, rekabetçi başta olmak üzere kamu ihale ilkelerine uygun gerçekleşebilmesi ve kamu harcamalarının etkili, verimli, ekonomik ve hukuka uygun yapılabilmesi adına KİK ve DİK’de belirlenmiş ihale usullerine uyulmalıdır. Bu kapsamda kamu ihalelerinin açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olmak üzere temel ihale usullerine göre gerçekleştirilmesi önemlidir. Kanunda belirlenen özel şartlar bulunmadığı takdirde diğer ihale usullerine başvurulmaması gerekir. Aksi halde istisnai ihale usullerinin uygulanması kamu yararı amacı başta olmak üzere kamu ihalelerinin saydamlığına, rekabetin sağlanmasına, kamuoyu denetiminin gerçekleşmesine, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasına ve özellikle kaynakların verimli kullanılmasına zarar verebilecektir.

Türk kamu ihale sisteminin hukuki altyapısının birçok kanun ve hukuki düzenlemeden oluşması, ihale sürecinde görev yapan kamu görevlilerinin, ihalelere katılan aday, istekli ve yüklenicilerin ihale kapsamında gerçekleştirdikleri işlemlerde usul ve esaslar bakımından hata yapmalarına sebebiyet vererek, kamu görevlileri özelinde idari, ihale sürecinde yer alan tüm kişiler bakımından ise mali ve cezai

sorumlulukların doğmasına sebebiyet verebilecektir. Bu bağlamda yeni hukuki düzenlemelerle kamu ihale sisteminin karmaşık yapısının basitleştirilerek, tek bir kanunda düzenlenmesinde büyük fayda bulunmaktadır.

Kamu ihale süreçlerinin sorumluluk hukuku kapsamında kamu zararı kavramı önem arz etmektedir. Kamu zararı, KMYKK md. 71’de kamu görevlilerinin kusurlu ve mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında meydana gelen bir zarar olarak ortaya konulmuştur. Bu tanım kapsamında kamu zararı kamu görevlilerince gerçekleştirilebilen, kusur sorumluluğuna dayanan, gerçek ve kesin zarara dayanan bir olgudur. Kamu zararı fiilleri KMYKK md. 71/2’de ve Yönetmelik md. 6’da düzenlenmiştir. KMYKK kamu zararı fiillerini sınırlı sayıma tabi tutmasına rağmen Yönetmelik normlar hiyerarşisine aykırı nitelikte ek kamu zararı fiilleri belirlemiştir. Bu aykırılığın kamu harcama hukukuna en fayda sağlayıcı şekilde çözülmesi gerekmektedir.

KMYKK md. 71/1’de yapılan kamu zararı tanımı bakımından kamu zararının kapsamına ilişkin sorunlar bulunmaktadır. Kanundaki kamu zararı tanımı, kamu kaynağına verilen doğrudan zararlar (devlete doğrudan verilen zarar) yanında dolaylı zararları da (kamu görevlisinin üçüncü kişilere verdiği zararlar sebebiyle devletin ödediği tazminatlar) kapsayan bir tanıma sahiptir. Ancak KMYKK ve Yönetmeliğin kamu zararına ilişkin diğer hükümleri incelendiğinde kamu zararının kamu görevlilerinin kamu kaynağına doğrudan verdiği zarar olarak nitelendirildiği görülmektedir. Kamu kaynağına verilen dolaylı zararlar da literatürde kamu zararı olarak kabul edilebilmektedir. Kamu zararı tanımına ilişkin tartışmaların giderilmesi adına kamu zararı kavramı, tüm kamu mali yönetimini kapsayabilecek, kamu yararına hizmet eden bir şekilde yeniden tanımlanmalı ve kamu zararına ilişkin düzenlemeler bu kamu zararı tanımına uygun nitelikte olmalıdır. Ayrıca kamu zararı genel yönetim kapsamına giren kamu idarelerini kapsayan bir mali sorumluluk kurumudur. Bu bağlamda kamu zararı kamu kaynaklarının tamamını kapsamamaktadır. Kamu kaynaklarının hukuka uygun, etkili, verimli ve ekonomik olarak kullanılabilmesi ve kamu yararına hizmet edebilmesi adına kamu zararı tüm kamu kaynaklarını kapsayan bir mali sorumluluk kurumu olarak düzenlenmelidir.

KMYKK md. 71’de kamu zararının kusur unsuru kamu görevlisinin “kasıt, kusur ve ihmali” olarak düzenlenmiştir. Ancak kamu zararının kusur unsurundan ne

anlaşılması gerektiği hakkında KMYKK ile Sayıştay Kanununda “kasıt, kusur ve ihmal” kavramları tanımlanmamıştır. Bu durum Sayıştay ile adli ve idari yargı organları arasında görev ve yetki alanları bakımından örtüşmelere sebebiyet verebilecektir. Kamu zararının kusur unsurunu oluşturan “kasıt, kusur ve ihmal” kavramları ceza hukuku ve borçlar hukukunda da yer alan, TCK ve TBK’de düzenlenen kavramlardır. Mali hukuk açısından da KMYKK’nin kasıt, kusur ve ihmal kavramlarını bir arada kullanması sorumluluk hukuku açısından kusurlu sorumluluk hallerine aykırıdır. Çünkü kusur; kasıt ve ihmalden oluşmaktadır. Bu doğrultuda kamu zararında kusur sorumluluğunu kabul eden KMYKK md. 71’de yer alan kamu zararı tanımının “kamu görevlilerinin kasıt veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri” veya “kamu görevlilerinin kusurlu ve mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri” şeklinde düzenlenmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

KMYKK md. 71 gereğince kamu zararının sorumlu tarafını sadece kamu görevlileri oluşturabilmektedir. Ancak kamu ihale sisteminde kamu zararına kamu görevlileri dışındaki kişilerde sebebiyet verebilmektedir. Örneğin kamu görevlisiyle birlikte isteklilerin veya üçüncü kişilerin ihaleye fesat karıştırarak kamunun zararına sebebiyet vermesi halinde tarafların mali sorumlulukları doğabilmektedir. Ancak KMYKK md. 71 tanımı kapsamında idare veya yargı organları, meydana gelen kamu zararı için sadece kamu görevlisinin mali sorumluluğuna başvurabilmektedir. Bu durum mali sorumlulukların kusurları oranında tüm sorumlulara paylaştırılmasını engellemektedir. Bu doğrultuda mali sorumluluklarda hakkaniyetin sağlanabilmesi adına kamu zararı tanımının tüm sorumluları içine alabilecek nitelikte düzenlenmesinde fayda bulunmaktadır.

Kamu zararının sorumlusunu kamu görevlilerinin oluşturması ve hesap yargısı kapsamında sadece sorumlular hakkında karar verilebilmesi, bu kararların kamu görevlileri için kesin hüküm teşkil etmesine ancak aynı kamu zararından yersiz veya fazla ödeme sebebiyle mali sorumluluğu bulunan ilgililer için herhangi bir hukuki sonuç doğurmasına sebebiyet vermektedir. Kamu görevlileri hesap yargısı tarafından kendileri hakkında hükmedilen kamu zararlarını ödemeleri halinde hukuk mahkemeleri aracılığıyla yersiz veya fazla ödeme yapılan ilgililerin mali sorumluluğuna başvurmaktadır. Hukuk mahkemeleri yaptığı incelemeler sonucunda aynı kamu zararı hususu için hesap yargısından farklı nitelikte karar verebilmekte ve

bu farklı kararlar kapsamında mağduriyetler ortaya çıkabilmektedir. Bu mağduriyetlerin engellenmesi adına hesap yargısı görev alanının kamu zararına ilişkin tüm mali sorumlularını içine alacak nitelikte genişletilmesinde fayda bulunmaktadır.

Kamu zararı, kamu görevlilerinin mali sorumluluğu yanında idari ve cezai sorumluluklarının da doğmasına sebebiyet verebilmektedir. Bu kapsamda kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi ile kamu zararına sebebiyet vermiş bir kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçundan ceza sorumluluğu, kamu zararının disiplin suçu oluşturması kapsamında da idari sorumluluğu doğabilecektir.

Kamu ihale süreçlerinde mali sorumluluk türü olan kamu zararının tespitinde görev alan önemli kurumlardan biri Sayıştay'dır. Sayıştay denetim ve yargı yetkisine sahip bir yüksek denetim kurumudur. Sayıştay denetim görevi kapsamında düzenlilik denetimi ve performans denetimi gerçekleştirmektedir. Bu denetim türleri kamu zararının tespiti sürecinde önem arz etmektedir. Türk hukuk sisteminde Sayıştay denetimi kapsamında kamu zararları düzenlilik denetimi ile tespit edilmektedir. Performans denetimi kapsamında harcama süreçlerinde görev alan kişilerin herhangi bir mali sorumluluğu doğmamaktadır. Ancak kamu harcama/ihale süreçlerinde kamu kaynaklarının verimsiz, etkili olmayan ve ekonomik nitelik taşımayan bir şekilde kullanılması durumunun kamunun zararını oluşturacağı açıktır. Nitekim performans denetimine konu olan bir harcama verimli olan ancak etkin olmayan bir harcama olmuş olabilir. Örneğin, öncelikle elektrik altyapısının iyileştirilmesi ihtiyacı bulunan bir mahalleye su altyapısı iyileştirme ihtiyacı olmamasına rağmen su altyapısının iyileştirilmesi hizmetinin verilmesi durumunda, su altyapısını iyileştirme işi verimli olarak gerçekleşse bile kamunun gerçek ihtiyacına hizmet etmediği için etkin olmayan bir harcamadır. Bu kapsamda performans denetiminde verimlilik, etkinlik, etkililik ve ekonomiklik gibi performans ölçütleri ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Ayrıca INTOSAI tarafından belirlenen ilkeler kapsamında performans denetimi sonucunda mali sorumluluklara hükmedilebileceği düzenlenmiştir. Kamu harcama hukukunda kamu kaynaklarının etkin, etkili, verimli ve ekonomik kullanılabilmesi için kamu yararı adına performans denetimi kapsamında mali sorumlulukların düzenlenmesini öneriyoruz. Günümüz bilim ve teknolojisinde kamu mali yönetimine ilişkin makul performans kriterleri tespit edilebilir. Uluslararası standartlara göre makul düzeyde performans kriterlerinin tespit edilmesi ve bu performans kriterleri doğrultusunda kamu zararı

tespitinin yapılabilmesi kamu yararı adına önemli ve gereklidir. Performans denetimi sonucunda mali sorumlulukların tespit edilebilmesi için verimlilik, etkinlik, etkililik ve ekonomikliğin sağlanmasına ilişkin güçlü yasal düzenlemelerin oluşturulması gerekmektedir.

İdari sorumluluk, disiplin sorumluluğunu ifade etmektedir. Kamu ihalelerinde idari sorumluluk sahibi kişiler kamu ihalelerinde görev alan kamu görevlileridir. Kamu ihalelerinde disiplin hukukuna aykırı davranışlarda bulunan kamu görevlilerine işledikleri disiplin suçuna göre idare tarafından uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya devlet memurluğundan çıkarma cezası verilecektir. Disiplin cezaları, idari bir işlem olduğu için yargı denetimine tabidir. Kamu zararına sebebiyet veren bir fiilin disiplin suçu oluşturması halinde bu kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlileri hakkında disiplin cezasına hükmedilecek ve bu disiplin cezalarına karşı iptal davası açılacaktır. İptal davasında disiplin cezasının sebep unsurunu oluşturan kamu zararının varlığı tespit edilecektir. Çünkü iptal davaları kapsamında idari bir işlemin unsuru olan kamu zararlarının tespiti yapılabilmektedir. İdari/disiplin sorumluluğuna sebebiyet veren kamu zararı mali sorumluluk kapsamında hesap yargılamasına da konu olabilecektir. Sayıştay ile idare mahkemelerinin aynı kamu zararı hakkında birbiriyle uyuşmayan kararlar vermesi halinde ortaya çıkan uyuşmazlık, yargılama konularının farklı olması sebebiyle bir hüküm uyuşmazlığını oluşturmayacaktır. Ancak kamu zararının tespiti konusunda birbiriyle uyuşmayan kararlar, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri kapsamında sorunlar yaratabilecektir. Bu doğrultuda yargı kararları arasındaki bu tür uyuşmazlıkların giderilmesinde fayda bulunmaktadır.

Ceza sorumluluğu, gerçek kişilerin işlemiş olduğu suç veya kabahatler sebebiyle ortaya çıkan sorumluluğudur. Kamu ihale süreçlerinde yer alan kişiler, TCK kapsamında düzenlenmiş suç fiillerini gerçekleştirebilmekte ve gerçekleştirilen ceza yargılamaları sonucunda haklarında ceza yaptırımına hükmedilebilmektedir. Kamu ihale süreçleri bakımından da işlenen suçlara ilişkin fiiller kamu zararına sebebiyet verebilmektedir. Bu bağlamda kamu zararı, suçun bir unsurunu oluşturması halinde ceza mahkemesi kamu zararının tespitini gerçekleştirecektir. Aynı kamu zararının yargılamaya esas rapora konu olması halinde de Sayıştay hesap yargısı tarafından kamu zararının tespiti gerçekleştirilecektir. Sayıştay ve ceza mahkemelerinin aynı

kamu zararının tespiti hakkında birbiriyle uyuşmayan kararlar verse bile bu davaların konusu birbirinden farklı olduğu için hüküm uyuşmazlığı niteliği taşımayacaktır. Nitekim Sayıştay mali sorumluluk, ceza mahkemeleri ise ceza sorumluluğu kapsamında hüküm vermektedir. Sayıştay ile ceza mahkemesi tarafından verilen kamu zararının tespitine ilişkin birbiriyle uyuşmayan kararlar hüküm uyuşmazlığı niteliğine sahip olmasa da bu kararlar arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesi hukuki güvenlik ilkesi gereğince önemlidir.

Kamu ihale sisteminde mali sorumluluk, idarenin mali sorumluluğu ve kişilerin mali sorumluluğu olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdarenin mali sorumluluğu, idarenin kamu tüzel kişisi olarak faaliyet gösterdiği alanda ve özel hukuk kişisi olarak faaliyet gösterdiği alanda ortaya çıkan sorumluluğudur. Kamu ihalelerinin hazırlık ve ihale aşamalarında yapılan işlemlerin idari faaliyet; ihale sözleşmelerinin özel hukuk faaliyeti olması doğrultusunda ihale süreçlerinde idarenin sözleşme dışı sorumluluğu ve sözleşmeden doğan sorumluluğu ortaya çıkabilecektir. İdare kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi adına özel hukuk kişileriyle sözleşmeler yapabilmektedir. İdarenin bu sözleşme hükümlerine aykırı davranması ve zarar doğması halinde idarenin sözleşmeden doğan sorumluluğu oluşacaktır. İdarenin tek taraflı işlem ve eylemleri bakımından da mali sorumlulukları doğabilmektedir. Bu mali sorumluluklar, idarenin sözleşme dışı sorumluluğu olup kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olarak ikiye ayrılmaktadır. İdarenin kusurlu sorumluluğu, hizmet kusurundan veya kamu görevlisinin kişisel kusurundan kaynaklanabilir. İdare hizmet kusuru sebebiyle ortaya çıkan zarardan tek başına sorumludur. Kamu görevlisinin kişisel kusurundan kaynaklanan idarenin sorumluluğunda ise hizmetten ayrılan kişisel kusurlar kapsamında idarenin sorumluluğu doğmamaktadır, hizmetten ayrılamayan kişisel kusur olan görev kusurunun varlığı halinde ise idare, zarar görene karşı sorumlu olacak ancak zarar görene ödediği tazminatı kamu görevlisine rücu edebilecektir. İdarenin kamu görevlisinin kişisel kusuru sebebiyle üçüncü kişiye ödemiş olduğu tazminatı sorumlu kamu görevlisine rücu etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Üçüncü kişiye ödenen tazminatların sorumlu kamu görevlilerine rücu edilmemesi, idare adına rücuyu gerçekleştirmekle görevli kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğunu doğuracaktır.

İdarenin kamu görevlisine rücu mekanizması, idarenin mali sorumluluğuna ilişkin bir kurumdur. İdare mali sorumluluğu kapsamında kamu görevlisinin kusurlu işlem veya eylemi sebebiyle üçüncü kişilere verdiği zararı tazmin etmekte ve daha sonra ödediği tazminatı (tazminat ödemesiyle uğradığı zararı) sorumlu kamu görevlisine rücu etmektedir. Kamu zararında ise doğrudan zarar gören kamu idaresi/kamu kaynağıdır. Bu bağlamda kamu zararıyla doğrudan zarar gören idare, kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sebebiyle kamu kaynağında ortaya çıkan zararı tespit ve tazmin etmektedir. Bu doğrultuda idarenin mali sorumluluğu ve bu sorumluluğa ilişkin rücu mekanizması ile kamu zararının tespit ve tahsili mekanizması birbirinden ayrılmıştır. Ancak KMYKK md. 71'deki kamu zararı tanımı hem idarenin mali sorumluluğuna sebebiyet veren kamu görevlilerinin kamuya verdiği dolaylı zararı hem de kamu görevlilerinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemleri sebebiyle kamuya verdiği doğrudan zararı kapsamaktadır. Bu kapsam genişliği, KMYKK'deki kamu zararına ilişkin diğer hükümler ve kamu zararının tahsiline ilişkin çıkarılmış Yönetmelikle giderilmeye çalışılmıştır. Ancak KMYKK ve Yönetmelik hükümlerinin kamu zararının niteliğine ilişkin belirsizliği giderdiği pek söylenememektedir. Bu doğrultuda kamu zararının tanımı ve kapsamındaki belirsizliğin ve kamu zararına ilişkin bu belirsizlik sebebiyle ortaya çıkabilecek yargı organları arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarının giderilmesini öneriyoruz.

Kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı işlem veya eylemi sonucunda kamu kaynağında oluşan zarar ile kamu zararı meydana gelecek ve bu kamu zararını idare kamu görevlisinden rızaen ve sulh yoluyla, takas yoluyla veya İİK kapsamında tahsil edecektir. İdare kamu zararının İİK ile tahsilini doğrudan ilamsız takiple yapamayacaktır. İdarenin kamu zararının cebren tahsil sürecini başlatabilmesi için adli yargının veya Sayıştay hesap yargısının kamu zararının tespiti ve tazminine ilişkin bir kararının bulunması gerekmektedir. Bu kapsamda rızaen ve sulhen ödenmeyen kamu zararının tazmini için idare asliye hukuk mahkemesinde kamu zararına ilişkin alacak davası açacaktır. Sayıştay yapmış olduğu düzenlilik denetimi kapsamında da kamu zararını tespit edebilecek ve bu tespit kapsamında oluşturulan yargılamaya esas rapor doğrultusunda hesap yargılaması gerçekleşecektir. Hukuk mahkemeleri ile Sayıştay tarafından aynı kamu zararına ilişkin verilen farklı kararlar kapsamında hüküm

uyuşmazlığı doğabilecektir. Bu hüküm uyuşmazlığı nasıl giderilecektir? Diğer taraftan hakkında verilen Sayıştay kararıyla kamu zararı tazmin yükümlüsü olan ve kamu zararını ödeyen kamu görevlisi, kamu zararının konusu yersiz veya fazla ödemeyi alan sebepsiz zenginleşmiş yüklenici veya üçüncü kişilere karşı sebepsiz zenginleşme davası yoluna başvurabilecektir. Sebepsiz zenginleşme davasını yürüten hukuk mahkemesinin yersiz veya fazla ödeme yapılmadığı yani kamu zararının oluşmadığına ilişkin karar vermesi durumunda Sayıştay ile hukuk mahkemesinin kamu zararına ilişkin vermiş olduğu kararlar arasındaki uyuşmazlık nasıl çözülecektir?

Sayıştay ile adli ve idari yargı organları arasında ortaya çıkabilecek hüküm uyuşmazlıkları, Sayıştay yargı kararlarının Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görevine tabi olmaması sebebiyle çözümsüz kalmaktadır. Kamu zararı kapsamında Sayıştay yargısı ile adli yargı arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözülememiş olması, Sayıştay yargısının verdiği kararlar kapsamında mağduriyetlere sebebiyet vermektedir. Bu sorunların temel sebebi Sayıştay'ın bir yargı mercii olarak Anayasa'daki konumunda belirsizlikler bulunması ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nin tarafı olmamasıdır. Bu doğrultuda Türk hukuk sisteminde Sayıştay yargısının konumu ve anayasal kimliği netleştirilmeli, Uyuşmazlık Mahkemesi kapsamında adli ve idari yargı mercileri yanında Sayıştay hesap yargısı Uyuşmazlık Mahkemesinin bir tarafı olarak düzenlenmelidir. Diğer bir çözüm yöntemi ise Sayıştay'ın adli yargı veya idari yargının bir mahkemesi olarak düzenlenmesi ve böylece Uyuşmazlık Mahkemesi'nin tarafı olmasıdır.

Kamu harcama sisteminde sorumluluk düzeninin yeniden sağlıklı bir şekilde düzenlenmesinde fayda bulunmaktadır. Fransa'da kamu harcamalarına ilişkin sorumluluk sisteminde 2023 yılında reform niteliğinde yeni düzenlemeler yapılarak kollektif sorumluluk sistemine geçilmiş ve hafif nitelikteki harcama usulsüzlüklerinin yargı konusu edilmeyeceği düzenlenmiştir. Kamu harcama sisteminde harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi bir kamu harcama işinin ayrılmaz parçalarını oluşturmaktadır. Bu kapsamda kamu harcama hukukunda sorumluların tek sorumluluk düzenine tabi olmasında fayda bulunmaktadır. Ayrıca kamu harcama hukukunda sorumluların hafif nitelikteki hatalarının hesap yargısına konu edilmemesi ve bu hataların kurumların disiplin hukuku içinde çözümlenmesi,

Sayıştay'ın iş yükünün hafiflemesini ve hesap yargısının muhatabı sorumluların uzun bir yargısal sürece girmemesini sağlayacaktır.

Türk hukuk sisteminde Sayıştay, köklü bir geçmişi olan denetim ve yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumudur. Sayıştay, başsavcılık, daireler, temyiz kurulunu içinde barındıran organizasyon yapısı, herhangi bir yüksek mahkemeye bağlı olmaması ve ilk derece ve son derece yargılaması gerçekleştirilmesi boyutuyla yüksek mahkeme özellikleri taşımaktadır. Kuruluşundan beri yerine getirdiği yargılama faaliyetiyle Sayıştay, hesap yargılaması alanında ihtisaslaşmış bir mahkeme olarak görev yapmaktadır. Ancak Sayıştay'ın anayasal ve yargısal konumundaki belirsizlikler görev ve hüküm uyumsuzluklarına sebebiyet vererek hukuki belirsizliğe ve kişilerin hukuki menfaatlerinin zedelenmesine neden olmaktadır. Bu belirsizlikler kapsamında Sayıştay, Türk yargı düzeninde Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 tarihli, E: 2012/102 ve K: 2012/207 sayılı kararına kadar bir yargı mercii olarak kabul edilmemiştir. Bu Anayasa Mahkemesi kararıyla Sayıştay, Türk yargı düzeninde hesap yargılamasını yürüten bir mahkeme olarak kabul edilmiştir. 2012 yılında Sayıştay'ın Türk yargı düzeni içindeki hukuki niteliği kanunlarla değil, içtihatlarla şekillenmiştir. Ancak Türk hukuk sistemi Kıta Avrupası hukuk sisteminin bir parçasıdır. Bu özelliği bakımından Türk hukuk sisteminde hukuki düzen içtihatlarla değil, kanuni düzenlemelerle kurulur. Bu bağlamda Sayıştay'ın anayasal, yargısal ve kurumsal konumunun Anayasa ve yasalarda net bir şekilde belirlenmesi ve kamu harcama hukukunun da Sayıştay'ın yeni hukuksal yapılanmasına göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

- Akbulut, Berrin, *Türk Ceza Hukuku Temel Bilgiler*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Akgündüz, Ahmed, *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 135. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 1997.
- Aksoy, Mehmet, Bülent Geçgel, Yusuf Öz, *Sayıştay Hesap Yargısı*, 1. Baskı, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları, 2018.
- Aksoy, Mehmet, Eyüp Kızılkaya, *Kamu Zararı ve Sorumluluk*, 2. Baskı, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, 2021.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 17. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, 3. Baskı, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2021.
- Antalya, Osman Gökhan, *Marmara Hukuk Yorumu - Borçlar Hukuku Genel Hükümler Cilt: V/1, 2*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Arslan, Çetin, *İhaleye Fesat Karıştırma Suçu (TCK md. 235)*, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2008.
- Artuk, Mehmet Emin, Ahmet Gökçen, A. Caner Yenidünya, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2009.
- Artuk, Mehmet Emin, Ahmet Gökçen, A. Caner Yenidünya, *Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 15. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Aslan, Zehreddin, Halil Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*, 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Atay, Ender Ethem, Hasan Odabaşı, *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.

- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Başlar, Kemal, *Anayasa Yargısında "Mahkeme" Kavramı*, 1. Baskı, Ankara: Roma Yayınları, 2005.
- Bülbül, Duran, Yakup Akpınar, İlkben Hakan Bekar, *Kamu Zararı (Yargı Kararları Işığında)*, Ankara: Vizyon Yayıncılık, 2015.
- Centel, Nur, Hamide Zafer, Özlem Çakmut, *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2016.
- Çınarlı, Serkan, Munise Seray Göncü Döner, Kerim Azak, *Kamu Görevlilerine Rücu Davaları*, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Çinko, M. Sıddık, *Resmi Belgede Sahtecilik Suçu*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Delibaş, İrfan, *Belgede Sahtecilik Suçları*, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Demirbaş, Timur, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 18. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Dönmezer, Sulhi, Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt II*, 12. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1999.
- Dülger, Murat Volkan, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Eker Kazancı, Behiye, *İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.
- European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union*, The Handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States, 2019.  
[https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/book\\_public\\_audit\\_in\\_the\\_eu/book-public\\_audit\\_in\\_the\\_eu\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/book_public_audit_in_the_eu/book-public_audit_in_the_eu_en.pdf) (erişim tarihi: 03.06.2024).
- Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2015.
- Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 18. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2016.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2010.

- Gözübüyük, A. Şeref, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1 - Genel Esaslar*, 13. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, 30. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- İnan, Atilla, *İhale Hukuku Ders Notları*, 4. Baskı, Ankara, 2016.
- Kalabalık, Halil, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I*, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Kalabalık, Halil, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.
- Kılıç, Zülfi, Ahmet Yeşil, *Kamu İhale Sözlüğü*, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Kılıçoğlu, Ahmet M., *Borçlar Hukuku; Genel Hükümler*, 14. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011.
- Koca, Mahmut, İlhan Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 16. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Köse, H. Ömer, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, 2. Baskı, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 145. Kuruluş Yılı Dönümü Yayınları, 2007.
- Meran, Necati, *İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014.
- Meran, Necati, *Zimmet - Rüşvet - İrtikap ve Görevi Kötüye Kullanma Suçları*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner, Arife Coşkun, *Sayıştay Hukuku*, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- NAO (National Audit Office), *State Audit in the European Union*, 2005.  
[https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State\\_Audit\\_Book.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf)  
(erişim tarihi: 03.06.2024).
- Oğuzman, M. Kemal, M. Turgut Öz, *Borçlar Hukuku Genel Hükümler - Cilt II*, 15. Baskı, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2020.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II*, 3. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.

- Orulluoğlu, Cuma, *Kamu Zararı*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 31, 2010.
- Özbek, Veli Özer, *Ekonomi Ceza Hukuku İkinci Kitap: Özel Hükümler*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Özbek, Veli Özer, Koray Doğan, Pınar Bacaksız, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 18. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Özbek, Veli Özer, Koray Doğan, Serkan Meraklı, Pınar Bacaksız, İsa Başbüyük, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 14. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Özgenç, İzzet, *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Özgenç, İzzet, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 19. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Özgenç, İzzet, *Zimmet Suçu*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Öztürk, Bahri, Mustafa Ruhan Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, 23. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Pınar, İbrahim, *Disiplin ve Ceza Soruşturması Esasları*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.
- Pınar, İbrahim, Öner Çalışkan, *Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları & Disiplin Soruşturması*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan, Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 11. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Sayıştay Başkanlığı, *Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay*, Sayıştay Yayınları, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1973.
- Sayıştay Başkanlığı, *Düzenlilik Denetimi Rehberi*, Versiyon No: 2018/4, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2018.
- Soyaslan, Doğan, Mustafa Kemer, Mustafa Gülseven, *İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.
- Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.

- Taşdelen, Aziz, *Kamu Harcama Hukukunda İhale Süreci*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.
- Taytak, Mustafa, *Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği (Sayıştay Yargılaması)*, 1. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2013.
- Taytak, Mustafa, *Kamu Mali Yönetiminde Kamu Zararı ve Tahsili*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2018.
- Tezcan, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, R. Murat Önok, *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 21. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Toprak, Eren, *Kamu İhale Hukuku: Türkiye'de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Tosun, Hikmet, A. Uğur Cebeci, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 2. Baskı, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 8, 2008.
- Ünal, Nurdoğan, *İhale Suçları - İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Ünal, Nurdoğan, Ramazan Erol, Mesut Erol, *İhale ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Kamu Görevlilerinin Cezai-İdari-Mali Sorumlulukları*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Yıldırım, Ramazan, Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt 1*, 1. Baskı, Ankara: Astana Yayınları, 2018.
- Yıldırım, Ramazan, Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt II*, 1. Baskı, Ankara: Astana Yayınları, 2019.
- Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, 6. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.
- Yurtcan, Erdener, *Yargıtay Kararları Işığında Rüşvet - Zimmet - İrtikâp Görevi Kötüye Kullanma*, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

## MAKALELER

- Akdağ, S. Emre, "Sayıştay'ın Anayasal Kimliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, (1997), s. 147-180.

- Akel, Yeliz Neslihan, “İdarî Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11, (Haziran 2018), s. 1-47.
- Aksoy, Mehmet, “Yapım İşi Kamu Alımlarında Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Bedeli ve Etkin Kaynak Kullanımına Etkisi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, (Ocak 2015), s. 65-88.
- Akyel, Recai, “Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl 6, Sayı 23, (Ekim 2015), s. 1-22.
- Akyel, Recai, Hasan Baş, “Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, (Ocak-Haziran 2010), s. 374-387.
- Akyılmaz, Bahtiyar, “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 69, Sayı 1-2, (Aralık 2011), s. 61-78.
- Alventosa, Jean-Raphael, Adeline Baldacchino, “An Overview of the Cour des Comptes of France”, *International Journal of Government Auditing*, Vol. 40, No. 2, (April 2013), s. 15-18.
- Bayar, Doğan, “Mali Sorumluluk Nedir”, *Maliye Dergisi*, Sayı 154, (Ocak-Haziran 2008), s. 12-28.
- Bilgen, Pertev, “Sayıştayın Yargı Düzeni İçindeki Yeri (Bir Savaş Hikayesi)”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 7, (Nisan 1994), s. 37-54.
- Blume, Lorenz, Stefan Voigt, “Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, Issue 2, (June 2011), s. 215-229.
- Büber, Bülent, “Kamu İhale Mevzuatının Genel Çerçevesi”, İçinde: Mustafa Çolak, Dursun Ali Demirboğa (Ed.), *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular*, Ankara: Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No: 1, 2014, s. 91-126.
- Candan, Ekrem, “Bakan ve Üst Yöneticilerin 5018 Sayılı Kanundaki Görev, Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Değerlendirmeler”.
- <https://sites.google.com/site/ekremcandan/makaleler/kamu-mali-y%C3%B6netim-sistemi/bakan-ve-%C3%BCst-y%C3%B6neticilerin->

g%C3%B6rev-yetki-ve-sorumluluklar%C4%B1?authuser=0 (erişim tarihi: 17.05.2024).

Centel, Nur, “Zimmet Suçu (TCK m. 247)”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN’a Armağan, Cilt 21, Özel Sayı, (2019), s. 2779-2800.

Ciğerci, İsmail, Erhan Günel, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsilinde Dış Denetimin Önemi”, İçinde: Mustafa Taytak, İsmail Ciğerci (Ed.), *Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Mali Denetim Üzerine Seçme Konular*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2018, s. 177-201.

Codorean, Dorin-Mihai, Adriana Tiron-Tudor, “Using Social Media to Increase Transparency of Supreme Audit Institutions”, İçinde: Cristina Hinteş, Bianca Radu, Raluca Suciş (Ed.), *Collaborative Governance, Trust Building and Community Development*, Cluj-Napoca: Accent, 2020, s. 74-98.

Corte Dei Conti, *Italian “Corte Dei Conti” Story Organization Functions*, Roma: Corte Dei Conti, 2010. <https://www.corteconti.it/Download?id=1b7a6e06-de18-4685-b5bb-181588c88edb> (erişim tarihi: 10.06.2024).

Çaptuğ, Mehpare, “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Yıl 9, Sayı 17, (Haziran 2021), s. 133-160.

Çolak, Hacı Bayram, “5018 Sayılı Kanuna Göre Bakan ve Üst Yöneticilerin Yetki ve Sorumlulukları”. <http://www.hacibayramcolak.net/makaleler/62-makale06> (erişim tarihi: 17.05.2024).

Danıştay, *Danıştay Dergisi*, Yıl 31, Sayı 103, (2001).

Danıştay, *Danıştay Kararlar Dergisi*, Sayı 9, (1939).

Demirel, Salim, Cengiz Keleş, “5018 Sayılı KMYK Kanunu’na Göre Kamu Zararı”, *Dış Denetim Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2010), s. 180-183.

DFID (Department for International Development), *Characteristics of Different External Audit Systems*, Briefing, Policy Division Info Series, 2004, s. 1-13. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa+/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf> (erişim tarihi: 01.06.2024).

Effective Institutions Platform, *Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices*, A Stocktaking Report, (September 2014).

[https://www.effectiveinstitutions.org/files/Stocktake\\_Report\\_on\\_Supreme\\_Audit\\_Institutions\\_and\\_Citizen\\_Engagement\\_.pdf](https://www.effectiveinstitutions.org/files/Stocktake_Report_on_Supreme_Audit_Institutions_and_Citizen_Engagement_.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024).

Erbay, Yusuf, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, (Nisan 1999), s. 58-74.

Erginay, Akif, “İtalya Cumhuriyeti Anayasası”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, (1951), s. 777-805.

Geçgel, Bülent, “Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 93, (Nisan-Haziran 2014), s. 31-42.

Gökcan, Hasan Tahsin, “Özel Belgede Sahtecilik Suçu (TCK m. 207)”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 68, Sayı 1, (Ocak 2010), s. 209-236.

Gözübüyük, A. Şeref, “Sayıştay ve Yargı Görevi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 21, Sayı 04, (1966), s. 157-171.

Gözübüyük, A. Şeref, “Sayıştay”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, (1962), s. 303-318.

Günel, Yılmaz, “Disiplin Cezaları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 13, Sayı 02, (1958), s. 190-211.

Güran, Sait, “İdarenin ve Ajanın Sorumluluğunun Belirlenmesine İlişkin Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 12, (1979), s. 55-62.

Gürhan, H. Hüseyin, “Sayıştay’ın Tarihsel Gelişimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, (1997), s. 37-42.

Gürkan, Mehmet Fatih, “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Disiplin Suç ve Cezalarının Kanuniliği”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, (Haziran 2014), s. 55-75.

Gürocak, Sibel, “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Sorumluluk ve Sorumlular”, *Dış Denetim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2010), s. 154-167.

Hepaksaz, Engin, “Kamu Zararı Üzerine Değerlendirmeler: Kamu Sosyal Tesisleri Perspektifinden Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, İçinde: Mehmet Alpertunga Avcı (Ed.), *Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli*, Sayıştayın 160.

Kuruluş Yıldönümü Paneli, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2022, s. 23-44.

Hepaksaz, Engin, Elif Ayşe Şahin İpek, “Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, (2018), s. 921-940.

Indelicato, Alessia, “La Corte Dei Conti: La Prima Magistratura Dell’Italia Unita”, *Il Diritto Amministrativo Rivista Giuridica*, (2020), s. 1-40.

<https://www.ildirittoamministrativo.it/pdf/stu/584/21.02.2020-Corte-dei-Conti-la-prima-Magistratura-Italia-Unita-di-ALESSIA-INDELICATO.pdf> (erişim tarihi: 11.06.2024)

INTOSAI Professional Standards Committee, *The Purpose and Authority of INTOSAI’s Professional Standards*, 2011, s. 1-2.

[https://www.psc-intosai.org/wp-content/uploads/2022/05/Purpose-and-authority-of-INTOSAI\\_s-international-standards.pdf](https://www.psc-intosai.org/wp-content/uploads/2022/05/Purpose-and-authority-of-INTOSAI_s-international-standards.pdf) (erişim tarihi: 06.06.2024)

INTOSAI, *INTOSAI-P 50 - YDK’ların Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler*, (Tercüme eden: T.C. Sayıştay Başkanlığı), 2019.

[https://sayistay.gov.tr/files/2138\\_INTOSAI-P-50-YDK-Yargisal-Faaliyetlerine-iliskin-ilkeler.pdf](https://sayistay.gov.tr/files/2138_INTOSAI-P-50-YDK-Yargisal-Faaliyetlerine-iliskin-ilkeler.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024)

INTOSAI, Sayıştay Başkanlığı, *Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) -I-*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 150. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2012. [https://www.sayistay.gov.tr/files/866\\_issai.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/files/866_issai.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024)

İnan, Atilla, “Sayıştay Yargılaması ve Sayıştay’ın Yargı Düzenindeki Yeri”, *Danıştay Dergisi*, Yıl 15, Sayı 56-57, (1985), s. 35-46.

Karahanogulları, Onur, "Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, (Temmuz 1999), s. 55-77.

Koçberber, Seyit, “Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 97, (Nisan-Haziran 2015), s. 55-75.

Kuluçlu, Erdal, “Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 82, (2011), s. 53-80.

- Martini, Maira, “Good Practice for Structuring Supreme Audit Institutions”, Anti-Corruption Helpdesk Answers, *Transparency International*, 2013.  
<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Good-practices-for-structuring-supreme-audit-institutions-2012.pdf> (erişim tarihi: 01.06.2024)
- Nevşehir Barosu, “4 Ekim 1958 Fransa Anayasası”, *Nevşehir Barosu Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Mart 2014), s. 311-362.
- Odyakmaz, Zehra, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, (Haziran 1998).
- Orefice, Mauro, “The Specificities of the Jurisdictional Activities of the Italian Corte Dei Conti”, *International Journal of Government Auditing*, SAIs with Jurisdictional Powers, Vol. 51, No. 2, (2024), s. 118-122.
- Özçelik, Barış, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Göre Kamu Zararından Sorumluluk”, *Kamu Zararı Paneli (24 Mayıs 2012-Ankara)*, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 150. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2012, s. 10-18.
- Özgüldür, Serdar, “İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları”, İçinde: İl Han Özay, *Günüşiğında Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s. 809-890.
- Parlak, Nükrettin, “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 108, (Ocak-Mart 2018), s. 7-38.
- Sakınç, Süreyya, Mustafa Taytak, “Kamu Giderlerinde Etkinliğin Sağlanmasında Hesap Yargılamasının Rolü ve Etkinliği”, *Maliye Dergisi*, Sayı 170, (Ocak-Haziran 2016), s. 1-23.
- Sarıca, Ragıp, “Hizmet Kusuru ve Karakterleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 15, Sayı 4, (1949), s. 858-895.
- Stapenhurst, Rick, Jack Tittsworth, “Parliament and Supreme Audit Institutions”, İçinde: Rick Stapenhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo (Ed.), *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington, DC: The World Bank, 2006, s. 101-109.
- Şahin İpek, Elif Ayşe, Engin Hepaksaz, “Mali Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi”, *Erciyes*

*Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 51, (Ocak-Haziran 2018), s. 93-114.

Şencan, Hüdayi, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, İçinde: Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, 2. Baskı, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 6, 2017, s. 25-100.

Taytak, Mustafa, Murat Aydın, “Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 21, Sayı 1, (2019), s. 127-146.

Taytak, Mustafa, Süreyya Sakıncı, “Sayıştay’ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları”, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, (Ocak 2018), s. 81-105.

Tezcan, Durmuş, Michel Belanger, “Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 17, (1995), s. 5-10.

Tortop, Nuri, “Fransa’da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, (Mart 1995), s. 81-87.

Tosun, Mustafa Umur, “Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyoekonomi*, Cilt 24, Sayı 30, (2016), s. 155-168.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *Overview of Supreme Audit Institution (SAI) Models*, 2022.

[https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/Overview\\_of\\_Supreme\\_Audit\\_Institution\\_SAI\\_Models\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/Overview_of_Supreme_Audit_Institution_SAI_Models_2022.pdf) (erişim tarihi: 01.06.2024).

Uz, Abdullah, “Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay’ın Yargısal Kimliği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 4, (Eylül 2005), s. 361-374.

Uzun Çam, Mine, “Hesap Yargısının Güncel Sorunları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 110, (Temmuz-Eylül 2018), s. 9-28.

- Üstün, Ümit Süleyman, Engin Hepaksaz, Ramazan Kılıç, Erdal Kuluçlu, “Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, (2011), s. 379-397.
- Üstün, Ümit Süleyman, Hande Sena Çalış, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 2, (Eylül 2018), s. 111-147.
- Van Zyl, Albert, Vivek Ramkumar, Paolo de Renzio, “Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can Legislatures and Civil Society Help?”, *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, U4 Issue 2009:1, (2009).  
<https://beta.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help.pdf> (erişim tarihi: 01.06.2024)
- Yereli, Ahmet Burçin, Duran Bülbül, “Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Cilt 10, Sayı 119-120, (Kasım-Aralık 2015), s. 68-80.
- Yokuş Sevik, Handan, “Özel Belgede Sahtecilik Suçu (TCK m. 207)”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 41, (2019), s. 229-255.
- Yüce, Turhan Tufan, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, *Danıştay Dergisi*, Yıl 24, Sayı 88, (1994), s. 5-13.

## **TEZLER**

- Anayurt, Ömer, *Türk Hukukunda İdarenin Kusura Dayalı Sorumluluğu*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1989.
- Göncüler, M. Azmi, *Sayıştay Yargılaması*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1995.
- Torun, Bülent, *Kamu İhale Hukukunda İdari Yaptırımlar*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2019.

## İNTERNET KAYNAKLARI

Corte Dei Conti, *Giurisdizione*, (2024):

<https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Giurisdizione> (erişim tarihi: 11.06.2024).

Corte Dei Conti, *Jurisdiction*, (2024):

<https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/Jurisdiction> (erişim tarihi: 12.06.2024).

Corte Dei Conti, *Public Prosecutors' Offices*, (2024):

<https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/PublicProsecutorsOffices> (erişim tarihi: 13.06.2024).

Cour Des Comptes, *Cour Des Comptes*, (2024): <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/cour-des-comptes> (erişim tarihi: 11.06.2024).

Cour Des Comptes, *First President*, (2024): <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/first-president> (erişim tarihi: 08.06.2024).

Cour Des Comptes, *General Prosecutor*, (2024): <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/general-prosecutor> (erişim tarihi: 08.06.2024).

Cour Des Comptes, *Regional and Territorial Chambers of Accounts*, (2024): <https://www.ccomptes.fr/en/nous-decouvrir/rctas> (erişim tarihi: 12.06.2024).

Danıştay Başkanlığı Karar Arama, (2024): <https://karararama.danistay.gov.tr/> (erişim tarihi: 06.04.2024).

European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union*, (2024): <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/> (erişim tarihi: 11.06.2024).

European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union; France*, (2024): <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-11> (erişim tarihi: 10.06.2024).

European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union; Germany*, (2024): <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-12> (erişim tarihi: 02.06.2024).

- European Court of Auditors, *Public Audit in the European Union; Italy*, (2024): <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#h-16> (erişim tarihi: 11.06.2024).
- Federal Adalet Bakanlığı ve Federal Adalet Bürosu (Almanya), *Federal Bütçe Kanunu "Bundeshaushaltsordnung" (BHO)*, (2024): <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/> (erişim tarihi: 02.06.2024).
- Federal Adalet Bakanlığı ve Federal Adalet Bürosu (Almanya), *Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası md. 114*, (2024): [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_114.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_114.html) (erişim tarihi: 01.05.2024).
- Fransa Adalet Bakanlığı, *Adaletin Temel İlkeleri*, (2024): <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/fondements-principes/grands-principes-justice> (erişim tarihi: 02.06.2024).
- Fransa Adalet Bakanlığı, *Hukukun Kaynakları*, (2024): <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/fondements-principes/sources-du-droit> (erişim tarihi: 02.06.2024).
- Fransa Adalet Bakanlığı, *Mahkeme Organizasyon Yapısı*, (2024): <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/cours-tribunaux> (erişim tarihi: 02.06.2024).
- INTOSAI, *About us*, (2024): <https://www.intosai.org/about-us.html> (erişim tarihi: 06.06.2024).
- İtalyan Hükümeti Bakanlar Kurulu Başkanlığı, *İtalya Anayasası md. 100*, (2024): <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-iii-il-governo/2854> (erişim tarihi: 12.06.2024).
- İtalyan Hükümeti Bakanlar Kurulu Başkanlığı, *İtalya Anayasası md. 103*, (2024): <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-iv-la-magistratura/2855> (erişim tarihi: 11.06.2024).
- Kamu İhale Kurumu, *Elektronik Kamu Alımları Platformu*, (2024): <https://ekap.kik.gov.tr> (erişim tarihi: 04.03.2024).
- Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi, (2024): <https://www.lexpera.com.tr> (erişim tarihi: 21.05.2024).

National Audit Office (NAO), *About us, Who we are*, (2024):

<https://www.nao.org.uk/about-us/#who-we-are> (erişim tarihi: 04.04.2024).

National Audit Office (NAO), *Governance of the NAO*, (2024):

<https://www.nao.org.uk/about-us/governance/#governance-of-the-nao> (erişim tarihi: 06.04.2024).

National Audit Office (NAO), *Support for Parliament*, (2024):

<https://www.nao.org.uk/support-for-parliament/> (erişim tarihi: 07.04.2024).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, *Anayasa Mahkemesi, 11.07.1991 Tarih ve E. 1990/39, K. 1991/21 Sayılı Karar*, (2024):

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1991-21-nrm.pdf> (erişim tarihi: 17.05.2024).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, *Anayasa Mahkemesi, 13.11.2014 Tarih ve E. 2014/172, K. 2014/170 Sayılı Karar*, (2024):

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2014-170-nrm.pdf> (erişim tarihi: 15.06.2024).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, *Anayasa Mahkemesi, 27.12.2012 Tarih ve E. 2012/102, K. 2012/207 Sayılı Karar*, (2024):

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2012-207-nrm.pdf> (erişim tarihi: 30.05.2024).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, *Anayasa Mahkemesi, 28.02.2013 Tarih ve E. 2011/21, K. 2013/36 Sayılı Karar*, (2024):

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2013-36-nrm.pdf> (erişim tarihi: 14.06.2024).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, *Anayasa Mahkemesi'nin 21.11.2013 Tarihli ve 2012/615 Başvuru Numaralı Bireysel Başvuru Kararı*,

(2024): <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2012/615> (erişim tarihi: 15.06.2024).

Türk Dil Kurumu Sözlükleri, (2024): <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 14.04.2024).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası*, (2024): <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (erişim tarihi: 06.06.2024).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, *Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası*, (2024): <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> (erişim tarihi: 06.06.2024).

## **RAPORLAR**

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2014*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2015.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2015*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2016.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2016*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2017.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2017*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2018.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2018*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2019.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2019*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2020.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2020*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2021.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2021*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2022.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2022*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2023.

Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2023*, Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2024.

## **YARGI VE KURUL KARARLARI**

Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, Başvuru No: 2012/615, Karar Tarihi: 21.11.2013.

Anayasa Mahkemesi, 11.07.1991 Tarih ve E. 1990/39, K. 1991/21 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 13.11.2014 Tarih ve E. 2014/172, K. 2014/170 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 27.12.2012 Tarih ve E. 2012/102, K. 2012/207 Sayılı Karar.

Anayasa Mahkemesi, 28.02.2013 Tarih ve E. 2011/21, K. 2013/36 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 02.11.1999 Tarih ve E. 1999/1776, K. 1999/5376 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 10.02.2022 Tarih ve E. 2017/3222, K. 2022/590 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 13.12.2021 Tarih ve E. 2018/983, K. 2021/6202 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 16.02.2022 Tarih ve E. 2018/4601, K. 2022/733 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 21.01.2015 Tarih ve E. 2010/10734, K. 2015/66 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 22.06.2022 Tarih ve E. 2021/6621, K. 2022/3428 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 25.10.2021 Tarih ve E. 2017/4146, K. 2021/5026 Sayılı Karar.

Danıştay 10. Dairesi, 27.04.2009 Tarih ve E. 2009/144, K. 2009/3183 Sayılı Karar.

Danıştay 2. Dairesi, 30.01.2014 Tarih ve E. 2010/851, K. 2014/554 Sayılı Karar.

Danıştay 6. Dairesi, 09.12.2021 Tarih ve E. 2019/20102, K. 2021/13581 Sayılı Karar.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 28.04.1939 Tarih ve E. 39/82, K. 39/98 Sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 05.07.2021 Tarih ve E. 2021/28, K. 2021/1402 Sayılı Karar.

Kamu İhale Kurulu, Karar No: 2013/UH.III-2143, T. 15.05.2013.

Kamu İhale Kurulu, Karar No: 2019/UH.I-353, T. 06.03.2019.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 29.06.2011 Tarih ve E. 2011/206, K. 2011/461 Sayılı Karar.