

TRABZON ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

UYGULAMA ÖRNEKLERİ İLE BİRLİKTE KAMU ZARARI VE
ZARARIN İLGİLİLERE RÜCU EDİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Musa DEMİRAY

TRABZON
Temmuz, 2024

TRABZON ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

**UYGULAMA ÖRNEKLERİ İLE BİRLİKTE KAMU ZARARI VE
ZARARIN İLGİLİLERE RÜCU EDİLMESİ**

Musa DEMİRAY

ORCID: 0009-0006-9995-4710

**Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsünce Yüksek
Lisans Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.**

Tezin Danışmanı

Doç. Dr. Ercan SARICAOĞLU

ORCID: 0000-0002-7065-3977

TRABZON

Temmuz, 2024

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Tezimin içerdiki yenilik ve sonuçları başka bir yerden almadığımı; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada kullanılan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yaptığımı ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi, ayrıca bu çalışmanın Trabzon Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonuca razı olduğumu bildiririm.

Musa DEMİRAY

30/07/2024

ÖN SÖZ

Bu araştırma; kamu zararı kavramını 5018 sayılı Kanun kapsamında ele almakta ve kamu zararına ilişkin uygulama örneklerine yer vermektedir. Kamu zararının bir üst kavram olarak değerlendirilmesi, kavramın unsurlarının genellikle somutlaştırılmaması ve uygulamada bu durumdan kaynaklanan yorum farklılıklarına değinilmektedir. Ayrıca kamu zararının özellikle Sayıştay ve Danıştay uygulamalarına yansımaları somut olay ve tespitlere dayalı örnek kararlar ışığında aktarılmaktadır.

Araştırma süreci boyunca bilgi, tecrübe ve akademik deneyimleriyle bana destek olan, araştırmanın tüm aşamalarında kıymetli fikirleriyle beni yönlendiren tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Ercan SARICAOĞLU'na, araştırma süresince katkısını esirgemeyen Sayıştay uygulamaları ve Sayıştay kararları bağlamında yol gösterici olan Sayıştay 2.Dairesi Başkanı Sayın Nükrettin PARLAK'a teşekkürlerimi arz ederim. Ayrıca tez çalışmam ve profesyonel hayatım boyunca eksik bıraktığım tüm sorumluluklarımı tamamlayan kıymetli eşim Mehtap DEMİRAY'a, kendilerinden fedakârlık yaparak çalıştığım çocuklarım Muzaffer Yiğit ve Bahar Ela DEMİRAY'a, hayatımın her aşamasında varlığıyla bana güven veren ve her zaman desteğini hissettiğim annem Ümmiye DEMİRAY'a minnet ve şükranlarımı sunarım.

30/07/2024

Musa DEMİRAY

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
ÖZET.....	vii
ABSTRACT	viii
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAM OLARAK KAMU ZARARI VE KAMU ZARARININ UNSURLARI.....	4
1. 1. Kavram Olarak Kamu Zararı.....	4
1. 2. Kamu Zararından Sorumluluk İçin Gereken Şartlar	9
1. 2. 1. Kamu Görevlisi	12
1. 2. 2. Kasıt, Kusur ya da İhmal ile Hareket Edilmesi	16
1. 2. 3. Hukuka Aykırı Eylem ya da İşlem	21
1. 2. 4. Zarar	25
1. 2. 5. İliyet Bağının Kurulması ve İliyet İlişkisinin Kesilmemesi	31
1. 2. 5. 1. İliyet Bağının Kesilmesi:.....	35
1. 2. 5. 1. 1. Mücbir Sebep:	35
1. 2. 5. 1. 2. Zarar Görenin Ağır Kusuru:	38
1. 2. 5. 1. 3. Üçüncü Kişinin Ağır Kusuru:.....	38
1. 2. 5. 2. Sayıştay Uygulamalarında İliyet Bağı:	39
1. 2. 5. 3. Danıştay Uygulamalarında İliyet Bağı:.....	46

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU ZARARININ TESPİTİ, KESİNLEŞMESİ VE TAHSİL SÜRECİ.....	58
2. 1. Kamu Zararının Tespiti	58
2. 1. 1. Kamu Zararının Tespitinde Uygulanan Yöntem ve Denetim Araçları.....	58
2. 1. 1. 1. Kontrol, Denetim ve İnceleme Sonucu Tespit	60
2. 1. 1. 2. Sayıştay Tarafından Kamu Zararının Tespiti	64
2. 1. 1. 3. Kamu Zararının Adli veya İdari Yargı Makamları Tarafından Tespiti	66
2. 1. 1. 4. Yöntem ve Araçların Farklılığından Kaynaklanan Sorunlar	67

2. 2. Kamu Zararının Kesinleşme Süreci	69
2. 2. 1. Kamu Zararına İlişkin Muhasebe Kaydı Oluşturulması	69
2. 2. 2. Kamu Zararından Kaynaklı Alacağın Tebliği	71
2. 2. 3. Tespit Edilen Kamu Zararına İtiraz.....	73
2. 3. Kamu Zararının Tahsili	75
2. 3. 1. Tahsil Sürecinde Öne Çıkan Esaslar	75
2. 3. 1. 1. Tahsil Talep Edilen Borçluya Kolaylık Sağlanması	75
2. 3. 1. 2. Kamu Zararından Kaynaklanan Alacağın Güvence Altına Alınması	77
2. 3. 1. 3. Alacağın Tahsili İçin Hürriyeti Bağlayıcı Ceza Uygulanamaması	78
2. 3. 1. 4. Kamu Zararı Alacağının Aynen Tahsilinin Mümkün Olmaması	78
2. 3. 1. 5. Kamu Zararı Alacağına Yönelik Resen Tahsilat Yapılamaması.....	79
2. 3. 1. 6. Kamu Zararı Alacağının Tahsilinin Kamu Yararının Bir Gereği Olması	79
2. 3. 2. Tahsil Yöntemleri.....	80
2. 3. 2. 1. Rızaen Tahsilat	83
2. 3. 2. 2. Sulh Yoluyla Tahsilat.....	84
2. 3. 2. 3. Takas Yoluyla Tahsilat.....	86
2. 3. 2. 4. İcra Yoluyla Tahsilat	88
2. 3. 3. Kamu Zararından Kaynaklanan Alacağın Taksitlendirilmesi	90
2. 3. 4. Kamu Zararından Kaynaklanan Alacaklarda Faiz	92
2. 3. 5. Kamu Zararı Alacağında Zamanaşımı	96
2. 3. 6. Kamu Zararı Alacağının Silinmesi.....	100
2. 4. Kamu Zararının Rücu Edilmesi.....	103
2. 4. 1. Kavram	103
2. 4. 2. Kamu Zararından Doğan Alacağın Rücu Edilmesi Zorunluluğu	105
2. 4. 3. Rücunun Şartları.....	111
2. 4. 4. Rücu Yasağına İlişkin Yasal Düzenleme Bulunması	113
SONUÇLAR VE ÖNERİLER.....	115
KAYNAKLAR.....	123
ÖZ GEÇMİŞ VE İLETİŞİM BİLGİLERİ	134

ÖZET

Uygulama Örnekleri ile Birlikte Kamu Zararı ve Zararın İlgililere Rücu Edilmesi

Kamuya tahsis edilen kaynakların etkin, verimli, ekonomik ve amacına uygun olarak kullanılması kamu yönetiminin güçlü denetim mekanizmalarıyla donatılması sonucu mümkün olacaktır. Kamu kaynaklarının tahsis ve tasarrufunda yetkili olan kamu görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında sebep oldukları kamu zararlarından sorumlu tutulmaları kamu kaynaklarının kamu yararına hizmet eder şekilde ve etkin kullanılmasını sağlayan denetim araçlarından biri olarak kabul edilebilir.

Kamu zararı; kavram olarak geniş bir kullanım alanına sahiptir. Ancak kamu hizmetinin işleyişinde ortaya çıkan yeni durumlar ve uygulamaya yansıyan tartışmalar karşısında kavramın mevzuat analizi ve teknik karşılığı ile ele alınarak somutlaştırılmasında fayda görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu zararına yönelik yaklaşık bir tanım ve kamu zararına yol açan durumlara dair örnekleyici bir belirleme esasını benimsemiştir. Kamu zararı ve zarardan sorumluluk bakımından bu esaslar dikkate alınmaktadır.

Kamu zararından sorumluluk konusunun mevzuatımızdaki yansımaları esasında uğranılan zararın hızlı bir şekilde karşılanmasını önceleyen düzenlemelerle ortaya çıkmaktadır. Hukuk devleti ilkesi; vatandaşların muhtemel zararlarının engellenmesi ve mevcut zararının karşılanması suretiyle hukuki güvenliğin her alanda sağlamasını gerekli kılar. Kamu zararının ortaya çıkışı, zararın karşılanması, zarara sebep olanların bu zarardan sorumlu tutulmaları; sınırları geniş tutulan kamu kaynaklarının amacına aykırı kullanımını engellemek ve bu alandaki denetimi etkin kılmak adına hukuk devleti ilkesi ile bağdaşır yöntemlerle birlikte değerlendirilmelidir.

Bu çalışmamızda kamu zararı kavramının mevzuat hükümleriyle birlikte teknik analizi yapılmış, kavrama yönelik uygulama örneklerine yer verilmiş, kavramın unsurları detaylı olarak incelenerek bu unsurların özellikle Sayıştay ve Danıştay kararlarına ne şekilde yansıdığına dair uygulamadan örnek kararlar aktarılmıştır. Kamu zararının 5018 sayılı Kanun kapsamında kavramsal çerçevesi, kamu zararının oluşması için gereken şartlar, zararın tespiti, tespit edilen zararın tahsili, tahsilat türleri, zararın rücu edilmesi gibi süreçler ayrıntılı bir biçimde ve uygulama örnekleriyle somutlaştırılmak kaydıyla irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu zararı, Mali sorumluluk, Kamu Görevlisi, 5018 sayılı Kanun, Sayıştay, Danıştay.

ABSTRACT

Public Loss and Recourse of The Loss to The Relevant Persons with Application Examples

The effective, efficient, economical and appropriate utilisation of the resources allocated to the public will be possible only if the public administration is equipped with strong audit mechanisms. Holding public officials, who are authorised to allocate and dispose of public resources, responsible for public loss caused by them during the performance of their duties can be considered as one of the audit tools that ensure the effective use of public resources in a manner that serves the public interest.

Public loss, as a concept, has a wide range of usage. However, in the face of new situations emerging in the functioning of the public service and discussions reflected in practice, it is beneficial to concretise the concept by analysing the legislation and its technical equivalent. Public Financial Management and Control Law No. 5018 adopts an approximate definition of public loss and an exemplary determination of the situations that lead to public loss. These principles are taken into consideration in terms of public loss and liability for the loss.

The reflections of the issue of liability for the public loss in our legislation essentially emerge with regulations that prioritise the rapid compensation of the loss suffered. The principle of the rule of law requires that legal security is ensured in all areas by preventing possible loss and compensating the existing loss of citizens. The emergence of public loss, the compensation of the loss, and holding those who caused the loss responsible for this loss should be evaluated together with methods that are compatible with the principle of the rule of law in order to prevent the misuse of public resources, the limits of which are kept wide, and to make the audit in this field effective.

In this study, the concept of public loss is technically analysed together with the legislation, examples of applications related to the concept are given, the elements of the concept are examined in detail and sample decisions from the practice on how these elements are reflected in the decisions of the Court of Accounts and the Council of State are provided. The conceptual framework of public loss within the scope of Law No. 5018, the conditions for the emergence of public loss, the determination of the loss, the collection of the determined loss, the types of collection, the recourse of the loss are examined in detail and concretised with practical examples.

Keywords: Public loss, pecuniary liability, Public Official, Law No. 5018, Court of Accounts, Council of State

KISALTMALAR LİSTESİ

AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
B.N	: Başvuru Numarası
D	: Dosya Numarası
E	: Esas Numarası
E.T	: Erişim Tarihi
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İİK	: İcra ve İflas Kanunu
K	: Karar Numarası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
K.T	: Karar Tarihi
R.G	: Resmî Gazete
s.	: Sayfa
SK	: Sayıştay Kanunu
T	: Tarihi
TBK	: Türk Borçlar Kanunu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
Tut.	: Tutanak Numarası
YCGK	: Yargıtay Ceza Genel Kurulu
YD	: Yürütmeyi Durdurma
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
Yönetmelik	: Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

GİRİŞ

Kamu kaynağının sarf ve tasarrufunda yetkili kılınan, kamu mali yönetimi sürecinde farklı konum ve statülerde görev üstlenen, görevlerinin gereği olarak bir kısım geniş yetkilere sahip olan kamu görevlilerinin; görevin gerektirdiği ölçüde bir sorumluluğu üstlendikleri yadsınamaz bir gerçektir. Hukuk devleti ilkesinin güç verdiği niteliklerin doğal bir sonucu olan bu hâlde özel hukuk, ceza hukuku ve idare hukuku alanlarında özel sorumluluk konuları doğmaktadır.

Kamu hizmetleri yerine getirilirken, kamuya tahsis edilen kaynaklar kullanılırken ve kamu faaliyetleri icra edilirken; kamu kaynağında doğrudan bir zarara neden olunabileceği gibi hizmetin yöneldiği kişiler ya da üçüncü kişiler üzerinden dolaylı şekilde kamunun zarar görmesi her zaman söz konusu olabilmektedir. Kamu hizmetinin icrası sırasında oluşan zararın hangi şartlar altında, kimden ve ne şekilde tazmin edileceği, ortak kullanıma tahsis edilen kamu kaynaklarının sürekliliğinin sağlanması adına önemli bir husustur. Bu bağlamda kamu zararının oluşmasında kamunun yani idarenin kendi sorumluluğunun sınırlarının ortaya konulması, kamu görevlisinin hangi oranda sorumlu tutulabileceğinin belirtilmesi idari işleyişin asgari sorunla idame edilmesine katkı sağlayacaktır.

Kamu zararının tazmini için doğrudan sorumlu tutulan ilk muhatap idaredir. İdarenin bazı şartlara bağlı olarak zararı ilgili kamu görevlisine rücu hakkı, yalın anlatımla kamu zararını, zarara neden olan kamu görevlisinden tahsil etme hakkı saklıdır.

Kamu zararından sorumluluk konusunun mevzuatımızdaki yansımaları esasında uğranılan zararın hızlı bir şekilde karşılanmasını önceleyen düzenlemelerle ortaya çıkmaktadır. Kamu zararının ortaya çıkışı, zararın karşılanması, zarara sebep olan unsurların bu zarardan sorumlu tutulmaları; sınırları geniş tutulan kamu kaynaklarının amacına aykırı kullanımını engellemek ve bu alandaki denetimi etkin kılmak adına hukuk devleti ilkesi ile bağdaşır yöntemlerle birlikte değerlendirilmelidir.

Kamuya tahsis edilen kaynakların etkin, verimli ve amacına uygun şekilde kullanılması kamu yönetiminin ve kamusal tasarrufların en önemli unsurlarından biridir. Kamu kaynaklarının tahsis ve tasarrufunda yetkili olan kamu görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında sebep oldukları kamu zararlarından sorumlu tutulmaları kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını sağlayan etkenlerden biri olarak kabul edilmektedir.

Kamu görevlisinin görevin icrası sırasında kast ya da ihmalî sonucu kamu zararına sebebiyet vermesi halinde bu zarardan sorumlu olacağını bilmesi, bazı sorunların çözümü olarak gözüксе de kamu görevlisinin her işleminde üzerinde bir baskı hissetmesine yol açabilecektir. Buna bağlı olarak

kamu görevlisinin her işleminde sorumluluk tehdidini hissetmesi kamu faaliyetlerinin kesintiye uğraması ile sonuçlanabilme riskini barındırmaktadır.

Kamu zararından sorumluluk ve oluşan zararın rücu edilmesi konusu, sadece zararın giderilmesine indirgenmemeli; bu zararın tüm kamuyu dolaylı olarak ilgilendirdiği ve rücu aşamasında ölçünün aşılması halinde kamu sektöründe çalışma barışı, kamusal faaliyetlerin işleyişindeki yeknesaklık ve dolayısıyla kamu faaliyetlerinde verimlilik gibi birçok hususu da etkilediği unutulmamalıdır. Zira kamu zararından sorumlu tutulan bir kamu görevlisinin her eyleminde üzerinde gereğinden fazla baskı hissetmesi, kamu faaliyetlerinin durma noktasına gelmesine neden olabilir.

Örneğin yargı mercilerinden verilen ilamlardan kaynaklı hak ihlali kararlarının, herhangi bir somut kriter belirlenmeden doğrudan tazminat olarak kararı veren makamlara yükletilmesi; karar mercilerinin sonraki işlemlerinde inisiyatif almaktan imtina etmelerine neden olabilecektir. Bu spesifik örneği kamusal faaliyetlerin tamamına uyarlamak mümkündür. Mesela bir hesap uzmanı kamu görevlisinin yapacağı tüm hesap ya da tahsilat işlemlerinde oluşabilecek zarardan her koşulda sorumlu olacağı endişesi ile çalışması da performansına olumsuz yansımaktır.

Burada hassas bir süreç bulunmakta ve konunun her iki tarafını da dengeleyen bir yöntem ihtiyacı duyulmaktadır. Kamu zararından sorumluluğun ilk muhatabı olan idarenin; ancak belirli şartların oluşması durumunda bu zararı ilgili kamu görevlisine rücu edebilmesi önemli bir denge mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle kamu zararından sorumluluk ve zararın ilgiliye rücu edilmesi hususunun çok yönlü değerlendirilmesinde fayda vardır. Anılan sorunların en aza indirilmesi için kamu görevlilerinin idari faaliyetlerin icrası sürecinde sorumluluk doğuran hususların sınırlarını bilmelerini sağlayacak açık ve somut düzenlemeler yapılması, kamu görevlilerine bu sorumluluğu bertaraf etmeleri ya da sorumluluk oluşturan sonuçtan kaçınabilmeleri için imkân tanınması, kendilerini savunabilmelerine imkân veren disiplin süreçlerini içeren hukuki mekanizmaların bulunması kamu görevlilerinin görevlerini güvende hissedebilecekleri bir ortamda icra etmelerine katkı sunacaktır. İdari işleyişte olması gereken yeknesaklık ve devamlılık ilkesi ancak bu şekilde aksamadan sürekliliğini koruyabilecektir. Kamu zararı kavramı ve kamu zararından sorumluluk konusu bu yönüyle oldukça önemli bir yere sahiptir.

Bu çalışmada kamu kaynaklarının amacına aykırı kullanımının genel bir sonucu olarak aşağıda açıklanacak bazı şartların oluşması ile ortaya çıkan kamu zararı ve zarardan sorumluluk konusu; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹ çerçevesinde oluşan yasal düzenlemeler ve

¹ 2003 Tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), T.C. **Resmî Gazete**, 25326, 24.12.2003.

uygulama örnekleriyle birlikte ele alınacaktır. Çalışmanın genelinde kamu görevlilerinin mali sorumluluğu üzerinde durulacaktır. Uygulama örnekleri kapsamında, mali denetimin en önemli kurumlarından biri olarak kabul edilen Sayıştay'ın kararlarına ağırlık verilmekle birlikte konu bağlamları doğrultusunda Danıştay ve Yargıtay kararlarına da yer verilecektir.

Öncelikle kamu zararı, kavram olarak ele alınıp kamu zararının kavramsal çerçevesi çizilecektir. Bu başlık altında kamu zararının unsurları ve kamu zararının oluşması için gereken şartlar her biri ayrı ayrı açıklanmak kaydıyla ara başlıklar hâlinde ele alınacaktır.

Yasal tanımlama kapsamında çizilen sınırlar ve kavrama yaklaşımdan hareketle; kamu zararının unsurları ya da daha yaygın kullanım şekliyle kamu zararının oluşması ve zarardan sorumluluğun gündeme gelmesi için gereken şartlar alt başlıklar halinde incelenecektir.

Kamu zararının şartları ele alınırken her şart için kavramsal çerçeve ve tanımlamalar ile uygulamada tartışma konusu olan yönleri değinilecektir. Kamu zararının şartları bağlamında istisnai durumlar var ise bu konulara da mümkün olduğunca somut uygulama örnekleri doğrultusunda yer verilip açıklamalar ayrı alt başlıklar hâlinde aktarılacaktır.

Kamu zararının en önemli aktörü olarak görülen kamu görevlisi kavramına yönelik tanım ve değerlendirmelere değinilecektir. Ardından kamu zararından sorumluluk, kamu zararının ortaya çıkışı ve tespiti, zararın tahsil ve tazmini konuları bağlamında kamu zararına neden olan ilgilinin bu zarardan sorumluluğunu düzenleyen mevzuat hükümleri ve kamu zararının ilgiliye rücu edilmesini düzenleyen usul ve esaslar irdelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAM OLARAK KAMU ZARARI VE KAMU ZARARININ UNSURLARI

1. 1. Kavram Olarak Kamu Zararı

Zarar kavramı, hesap yargısı ve malî literatürde genel anlamıyla malvarlığında iradeye aykırı bir şekilde vuku bulan azalmayı ifade etmek üzere kullanılmaktadır.² Hukuki anlamda maddi zarar; kişinin iradesi dışında malvarlığında meydana gelen azalma ya da beklenen kârdan mahrum kalma şeklinde ortaya çıkan durumdur.³ Tazminat veya teknik anlamıyla haksız fiil sorumluluğunun en önemli unsuru zarardır. Zarar oluşmadan haksız fiil ya da tazminat sorumluluğu söz konusu olmayacaktır.⁴

Haksız fiil bağlamında zarar kavramı kişilerin uğradığı zararı kastetmektedir. Kamu zararının söz konusu olduğu durumlarda ise zarar gören kamu ya da kamu idarelerinden biridir.⁵ Ancak kamu zararının doğrudan olmasa da dolaylı olarak tüm bireyleri etkileyen bir zarar olduğu unutulmamalıdır.

² Bahtiyar Akyılmaz, “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 69 (1-2) 2011, (Rücu), s. 62; Ahmet M. Kılıçoğlu, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 18. Baskı, Ankara: Turhan Yayınevi, 2014, s. 298; Erdal Kuluçlu, “Sayıştay’ın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı”, **Sayıştay Dergisi**, 82, 2011, (Kamu Zararı Kavramı), s. 56; Nükrettin Parlak, “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı, Sorunlar Ve Öneriler”, **Sayıştay Dergisi**, 108, 2018, s. 9; Eyüp Kızılkaya ve Dr. Mehmet Aksoy, **Kamu Zararı ve Sorumluluk**, 2. Baskı, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2021, s. 14; İsmail Kayar, **6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’na Göre Borçlar Hukuku-Genel Hükümler/ Özel Borç İlişkileri**. Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2019, s. 113; Turan Yıldırım vd., **İdare Hukuku**. 8. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, (İdare Hukuku), s. 781.

³ Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2008, (10. Baskı), s. 472; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt II**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2009, s. 1280; Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, s. 383; Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2011, s. 522; Şenel Sarsıkoğlu, “İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 65 (4), 2016, s. 2393; Kayar, s. 114; Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, s. 782; Duran Bülbül, **Kamu Zararı- Hukuki ve Mali Yönleriyle İctihatlı**, 1. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2023, s. 23.

⁴ Kayar, s. 114; Gözler, s. 1279; Günday, s. 383; Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, s. 782; Kılıçoğlu, s. 299; Eren, 10. Baskı, 472; Çağlayan, s. 523; Sarsıkoğlu, s. 2392; Ahmet Vuso, **Tam Yargı Davasının Konusunu Oluşturan Zararın Niteliği ve Tazmini (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021, s. 56.

⁵ M. Kâmil Mutluer vd., **Sayıştay Hukuku**, 1. Baskı İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, (Sayıştay Hukuku), s. 146; Erdal Kuluçlu, “Sayıştay Hesap Yargısında İlliyet Bağ Kavramı” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 93, 2014, (İlliyet Bağ), s. 94; Gülden Şişman, **Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 76; Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, s. 782; Bülbül, s. 24; Akyılmaz, Rücu, s. 63; Parlak, s. 9.

Kamu zararı kavramına ilişkin aynı çerçevede birbirinden farklı tanımlamaların yapıldığını görmek mümkündür.⁶ Kamu zararının uygulamada kullanılan en yaygın ve teknik tanımı ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yapılmıştır.⁷ Teknik tanımına ayrıntılı olarak yer verip kamu zararı kavramını mali mevzuatımıza kazandıran yasal düzenleme 5018 sayılı KMYKK'dır.⁸

Bahsi geçen Kanun'un 71.maddesinde kamu zararı kavramı; *"kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."* şeklinde tanımlanmıştır. Kanun'un ilk halinde bulunmayan *"kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanma"* şartı 2007 yılında yapılan düzenlemeyle yasa metnine eklenmiştir.⁹

Kamu zararının kurum ve kuruluşlarca kabul gören ve yaygın olarak kullanılan tanımı Kanun metnine aktarılan tanımdır.¹⁰ Bu Kanuna dayanılarak uygulamaya dair esasları düzenlemek amacıyla yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te de 5018 sayılı Kanunla aynı doğrultuda bir tanımlama yapılmıştır.¹¹ Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kamu zararı kavramının tanımı konusunda 5018 sayılı Kanun'a atıf yapmakla yetinmiş, kavramın tanımı konusunda 5018 sayılı Kanun'da yapılan tanımı benimsemiştir.¹²

Sayıştay yargılamasına konu olan olaylar yönünden de kamu zararının tanımı konusunda 5018 sayılı Kanun ile belirlenen tanımlamaya bağlı kalındığı ve birçok ilamda bu tanıma atıf yapıldığı görülmektedir.¹³ Dolayısıyla anılan tanımlamanın Sayıştay yargılaması ve uygulama yönünden de

⁶ Şişman, s. 84; Akyılmaz, Rücu, s. 62; Bülbül, s.24; Parlak, s. 18; Ünal, s. 45; Akgedik, s. 62; Gülşen, s. 61.

⁷ A. B. Yereli ve Duran Bülbül, "Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı", **VI. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu**, Ankara, 2013, s. 2; Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 146; Akyılmaz, Rücu, s. 63; Parlak, s. 9; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 94; Şişman, s. 76; Bülbül, s. 24.

⁸ Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 147; Akyılmaz, Rücu, s. 63; Parlak, s. 9; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 94; Şişman, s. 76; Yereli ve Bülbül, s. 3.

⁹ Necip Turguter, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması, 3. Baskı, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2015, (Kanun Açıklaması), s. 487; Bülbül, s. 24.

¹⁰ Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 147; Akyılmaz, Rücu, s. 63; Parlak, s. 9; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 94; Şişman, s. 76; Yereli ve Bülbül, s. 3; Bülbül, s. 24; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 488.

¹¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, *T.C. Resmî Gazete*, 26324 19.10.2006, md.71.

¹² 2010 Tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 27790, 19.12.2010.

Madde 2/1-hükmü; *"...Kamu zararı: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararını..."* şeklinde düzenlenmiştir.

¹³ "5018 sayılı Kanunun "Kamu zararı" kenar başlıklı 71'inci maddesinde: "Madde 71- (Değişik birinci fıkra: 25/4/2007-5628/4 md.) 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 tanımlamaya yer verilmiş ve bu tanımlama üzerinden değerlendirme yapılarak sonuca gidilmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52630, D: 50226, T: 21.12.2022. "6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile tanımı yapılan kamu zararı maddesine bakıldığında atfedilen 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinde; Kamu zararı; "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" olarak ifade edilmektedir..." şeklinde gerek Sayıştay Kanunu ile yapılan atıf

kabul görüp benimsendiğini belirtmek mümkündür.¹⁴ Zira Sayıştay kararları incelendiğinde; kamu zararının tespiti noktasında 5018 sayılı Kanun madde 71’de yapılan tanımlama temel alınarak değerlendirme yapılan çok sayıda ilam bulunmaktadır.¹⁵

Sayıştay ilamlarıyla benzer şekilde Danıştay’ın Yüksek Mahkeme sıfatıyla incelediği çok sayıda dosyada da ilam gerekçesi olarak 5018 sayılı Kanun’un 71.maddesine dayandığı ve kamu zararı kavramının bu madde çerçevesinde irdelendiği görülmektedir.¹⁶ Örnek olarak aktarılan karar ve Yüksek Mahkemenin kamu zararı ile ilgili oluşturduğu hemen hemen tüm içtihatlarında; “5018 sayılı Kanun’un 71. maddesi uyarınca kamu zararına sebebiyet verdiğiinden bahisle...” ya da “5018 sayılı Kanun’un 71. maddesi hükmüne dayanılarak” şeklinde ibareler kullanılmaktadır.¹⁷

5018 sayılı Kanun öncesi dönemde kamu zararı kavramını karşılamak üzere; hazine alacağı, devlet alacağı, kamu kaynağı vb. terimler kullanılmaktaydı.¹⁸ Yine geçmiş dönemlerde mali denetimler sonucu Sayıştay raporlarına ihlal ve tazminat gerekçesi olarak; fazla ödeme, yersiz ödeme, mevzuata aykırı ödeme, hazine zararı, devlet zararı, eksik tahsilat, gerekli tahsilatın yapılmaması vb. kavramlar yansımaktaydı.¹⁹ Ancak 5018 sayılı Kanunla birlikte mali sistemde daha önce farklı kelime ya da terimlerle ifade edilen hususlar kamu zararı kavramı içerisinde toplanmış ve bu kavram mali uygulamalarda benimsenmiştir.

gerekse de 5018 sayılı Kanun’da yapılan tanımlama vurgulanmıştır. Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52513, D: 48646, T: 30.11.2022. Kararların tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?kkr=263694> E.T:26.03.2024.

¹⁴ Şişman, s. 76; Bülbul, s. 24; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 488; Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 142.

¹⁵ Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 143; Akyılmaz, Rücu, s.63; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 494; Şişman, s. 78; ayrıca örnek Sayıştay kararları için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/>

¹⁶ “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 1. maddesinde, Kanun’un amacının; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek olduğu belirtilmiştir; 71. maddesinin birinci fıkrasında, kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel ve eksilmeye neden olunması olarak tanımlanmış; üçüncü fıkrasında, kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının, zararın olduğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edileceği; dördüncü fıkrasında, kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak Yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış; ikinci fıkrasının (g) bendinde de, mevzuatında öngörülmediği hâlde ödeme yapılması, kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak durumlardan biri olarak düzenlenmiştir.” Danıştay 12.Dairesi E: 2018/2626, K: 2023/3609, T: 20.06.2023, <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

¹⁷ Danıştay 2.Dairesi; E: 2023/6759 K: 2023/6301, T: 27.12.2023; E: 2022/4528 K: 2023/2649, T: 17.05.2023; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E: 2023/1302 K: 2023/2575, T: 09.11.2023; Danıştay 10.Dairesi E: 2023/5003, K: 2023/5730, T: 18.10.2023. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

¹⁸ Şişman, s. 80; Parlak, s. 13; Hasan Akgedik, Kamu Zararı Kavramı ve Hukuki Sonuçları (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2022, s. 2; Fatih Ünal, **Kamu Zararı ve İlgililere Rücu** (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2019, s. 7.

¹⁹ Parlak, s. 17; Şişman, s. 75; Akgedik, s. 2.

Kanuni tanımlamalarda görüldüğü üzere; kamu zararının oluşması idarenin harcama yapmak ya da tazminat ödemekle yükümlü olmak zorunda kalması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi idarenin malına zarar verilmesi, kamu alacağının tahsil edilmemesi veya kamunun malvarlığında azalmaya neden olan herhangi bir eylem gerçekleştirilmesi şeklinde de oluşmaktadır.²⁰ Ayrıca yasal tanımda kamu zararının oluşması salt kamunun ya da idarenin malvarlığındaki azalma ile sınırlı tutulmamış, malvarlığında artışa engel olunması sonucunu doğuran eylemler ve işlemler de kamu zararı kapsamına alınmıştır.²¹

Kamu zararı bazı durumlarda doğrudan, bazı durumlarda ise dolaylı olarak gerçekleşir.²² Kamuya tahsis edilen malların tahsis amacı dışında kullanılması ya da korunmaması, devlet adına tahsil edilmesi gereken bir alacağın tahsil edilmemesi, kamunun yükümlü olmadığı bir gideri karşılamak zorunda kalmasına neden olunması gibi örnekler doğrudan kamu zararına; kamu görevlilerinin görevlerinin icrası sırasında üçüncü kişilere verdikleri zararlar nedeniyle ödenen tazminatlar ise dolaylı kamu zararına örnek verilebilir.²³ Doğrudan ya da dolaylı zarar ayrımı akademik eserlere konu edilip ayrıntılı olarak ele alınsa da uygulamaya ve yargılamaya hâkim olan süreçte zararın, yasal mevzuatla sınırları çizilen şartları karşılar şekilde oluşması sorumluluk için yeterli görülmekte; oluşan zararın doğrudan ya da dolaylı olması sonucu değiştirmemektedir.

Kamu zararının yasal tanımlaması yapılarak mevzuata aktarılmasına rağmen hukuki çerçevesinin belirgin sınırlarla çizilmesi ve kamu zararına neden olan olayların kesin verilerle belirtilmesi pek mümkün değildir. Zira gelişen teknoloji, kamu hizmetlerinin tür ve yöntemlerindeki dönüşüm, modern sistemlerin yaygınlaşması gibi yenilikler kamu zararının oluşma şeklinin ve kapsamının da genişlemesine neden olabilecektir. Bu nedenle kamu zararı değerlendirilmesi yapılırken her olay ya da bulgunun kendi içerisinde duruma özgü verilerle değerlendirilmesinde fayda vardır.

Mali denetimlerde ve denetimler sonucu yapılan tespitler ile birlikte yürütülen yargılamalarda; 5018 sayılı Kanunla ve Kanun'a dayanan diğer mevzuat hükümleriyle ortaya konulan kamu zararına

²⁰ Şişman, s. 84; Akyılmaz, Rücu, s. 62; Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 143; Parlak, s. 18; Ünal, s. 45; Akgedik, s. 62; Gülşen, s. 61.

²¹ “Belediye işçilerine aynı olarak yapılan gıda yardımı, para ile temsil edilebilen bir menfaat olması nedeniyle Gelir Vergisi Kanunu’nda yer alan ücret tanımına girmektedir. Bu nedenle işçi statüsünde görev yapan personele toplu iş sözleşmesi gereğince aynı olarak gıda yardımından (market kartı bedelinden) gelir vergisi kesintisi yapılması gerekmektedir. Bu itibarla, Belediyesi tarafından işçi personele yapılan gıda yardımından gelir vergisi kesintisi yapılmaması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiğinden, sorumlu talebinin reddi ile 35 sayılı İlamin 9 uncu maddesiyle verilen tahsil edildiği anlaşılan ... TL kamu zararı için ilişilecek husus kalmadığına, geriye kalan...” şeklinde hüküm tesis edilerek tahsil edilmeyen Gelir Vergisinin kamu zararına neden olduğu kabul edilmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 53358, D: 49510, T: 25.01.2023. Kararın tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?ktr=26865> E.T:26.03.2024. Bülbül, s. 23; Parlak, s. 9. Şişman, s. 81. Akgedik s. 62.

²² Akyılmaz, Rücu, s. 63; Parlak, s. 9; Şişman, s. 77; Gülşen, s. 32; Akgedik, s. 75; Vuso, s. 106.

²³ Akyılmaz, Rücu, s. 63; Parlak, s. 9; Vuso, s. 107; Gülşen, s. 33.

yönelik yasal çerçeve ve sınırlardan hareketle her olayın kendi içerisinde değerlendirilmesi, olaya özgü bulguların göz ardı edilmeden irdelenmesi suretiyle sonuca gidilmektedir. Hukuk devletinin hesap sorulabilirlik ilkesinin gündelik hayata yansıyan en önemli araçlarından biri olan mali denetimin temel yöntemi ve inceleme metodu bu doğrultuda şekillenmektedir.²⁴

5018 sayılı Kanun'da kamu zararına yol açan haller örnekleme şeklinde sayılarak metne aktarılmıştır. Kanun'da kamu zararı olarak değerlendirilen ve kamu zararına yol açan durumlar için hareket noktası olarak kabul edilen hususlar şu şekilde sayılmıştır:²⁵

- "Kamu zararının belirlenmesinde;*
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, esas alınır."

Yasal dayanağını bu Kanundan alan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te, Kanunda sayılan ve yukarıya aktarılan maddelere ek olarak kamu zararının tespitinde dikkate alınmak üzere üç madde daha sayılmıştır.²⁶ Kanunda kamu zararına neden olacak durumlar şeklinde sıralanan hususlara, Yönetmelikle yeni ve farklı durumların eklenmesi, 5018 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemenin sınırlayıcı değil; örneklendirici bir yöntem benimsediğine işaret eden bir durum olarak kabul edilebilir.²⁷

Kanundaki kamu zararının tespitinde hareket noktası olarak kabul edilen durumlara ek olarak Yönetmelik'te düzenlenen hareket noktaları ise şunlardır:

- Kamu zararının belirlenmesinde;*
d) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
e) Görevlilere teslim edilen taşınırın zarara uğraması,
f) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
g) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi, esas alınır.

Genel çerçevesi mevzuatla çizilen kamu zararının tespiti konusunda uygulamada görüş farklılıklarının bulunduğu, zaman zaman bazı tespitlerin bir denetim mekanizması tarafından kamu zararı olarak kabul edilmesine rağmen diğer aktörlerce kamu zararı oluşturmayacağına dair görüş sunulduğunu belirtmekte fayda görülmektedir. Kamu zararının tanımı ve yasal sınırlarını

²⁴ Bülbul, s. 261; Mutluer vd., Bütçe Hukuku, s. 377; Şişman, s.49.

²⁵ 5018 sayılı KMYKK Madde 71/1; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 487.

²⁶ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 6/1.

²⁷ Bülbul, s. 90; Şişman, s. 87; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 494; Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 142.

yukarıda belirtilmekle birlikte her olayın kendi içerisinde değerlendirilmesinin zorunlu olduğuna dair şerh de ifade edilmiştir. Kamu zararına ilişkin denetimlerde 5018 sayılı Kanunda yapılan tanımlama ve kamu zararına yol açan haller olarak sıralanan kıstas maddeler, denetim sisteminin aktörlerince zaman zaman farklı yorumlara tâbi tutulmaktadır. Kanunda kamu zararının çeşitli süreçlere bağlanmış olması farklı yargı kararlarının oluşmasına da yol açmaktadır.

Hukuk ve denetim sistemlerinin doğasında bulunan yorum farklılıkları bu konuda da çok sayıda farklı uygulamayı gündeme getirmiştir. Uygulama farklılıklarının temel kaynağı kamu zararı kavramının bazı kurumlarca dar, diğer bazı otoriteler tarafından ise geniş yorumlanmasına dayandırılmaktadır.

1. 2. Kamu Zararından Sorumluluk İçin Gereken Şartlar

5018 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümlerinin içerdiği düzenlemelerden anlaşıldığı üzere kamu zararının oluşması için Kanun'da kavramın tanımı içerisinde yer alan unsurların bir araya gelmesi şarttır. Kamu zararının tespit edilmesi aşamasında ve zarardan sorumluluğun değerlendirilmesi sürecinde, zararın oluşup oluşmadığı, oluşan zararın kamu zararı olarak kabul edilip edilmeyeceği, zarardan kamu görevlisinin sorumlu olup olmayacağı yönündeki tartışmalar, kamu zararının yasal çerçevesinden hareketle belirlenen unsurların yorumlanması suretiyle yapılmaktadır.²⁸ Dolayısıyla zararın tespiti ve sorumluluk kapsamında anılan şartların değerlendirilmesi, yorumlanması ve olaylara uyarlanması önemli bir yere sahiptir.

Genel çerçeveden bakıldığında Ülkemizde yürürlükte bulunan idari mevzuat, kamu zararından öncelikli olarak idareyi sorumlu tutmakta, belirli şartların bulunması durumunda bu zarar ilgili kamu görevlisine rücu edilebilmektedir. Anayasa'nın 125/7. maddesinde yer alan, "*idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*" şeklindeki hüküm ile bu husus açıkça Anayasa'da belirtilmiştir.²⁹

Aktarılan düzenleme ile kamu zararından sorumluluk konusunda ilk muhatabın idare olduğu açıkça ortaya konulmuştur.³⁰ Bununla birlikte bahsi geçen anlayış zarara dayanak idari işlemleri ve idari eylemleri icra eden kamu görevlilerinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta; zararı doğuran işlemi gerçekleştiren kamu görevlisinin oluşan zararın tazminine yönelik sorumluluğu belirli bazı şartlara bağlı olarak devam etmektedir. Zira Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında kamu zararından sorumluluğun tek başına idareye ait olmadığı açıkça belirtilmiştir.

²⁸ Şişman, s. 85; Mutluer, Sayıştay Hukuku, s. 150; Bülbül, s. 49; Gülşen, s.74; Akyılmaz, Rücu, s. 63.

²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (AY),

³⁰ Akyılmaz, Rücu, s. 63; Şişman, s. 85; Mutluer, Sayıştay Hukuku, s. 150; Bülbül, s. 49; Gülşen, s.74.

Anılan hüküm fıkrası şu şekildedir: “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.” Madde metninde de açıkça vurgulandığı üzere sınırları yasal çerçeve ile belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda idari işlem ya da eylemi gerçekleştiren kamu görevlisi, görevin icrası sırasında oluşan kamu zararından sorumlu olacaktır.³¹

Kamu zararından sorumluluk sürecinde, kamu hizmetinin icrasını gerçekleştiren kamu görevlisinin sorumluluğu aşağıda açıklanacağı üzere bazı şartlara bağlı ve kusura dayanan bir sorumluluktur. Kamu zararından idarenin sorumluluğu ise daha farklı bir değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Zira Anayasa hükümleri ve kamu zararını düzenleyen mevzuat maddeleri, idarenin kamu zararından sorumluluğunun kusursuz sorumluluk esasına dayanan objektif sorumluluk kapsamında olduğunu ortaya koymaktadır. Uygulama ve doktrinde hâkim görüş bu yöndedir.³² Elbette kamu zararının oluşması için aranan şartlar burada da göz ardı edilmemelidir.

İdarenin objektif sorumluluğunun ön şartı; kavramsal çerçevesi ve kapsamı yasal düzenlemelerle ortaya konulan kamu zararının oluşmasıdır. Kamu faaliyetlerinin icrasında meydana gelen tüm zararların kamu zararı olarak kabul edilmesi ve kamu görevlilerinin bu zararlardan sorumlu tutulması hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Hukuki belirlilik esasının bir gereği olarak kamu görevlileri sorumlu tutulabilecekleri eylem ya da fiilleri bilerek bunlardan kaçınma ya da yeterli özeni gösterme fırsatını bulabilmelidir. İşte bu noktada değerlendirme kriterleri olarak kamu zararının unsurları veya farklı bir kullanım şekliyle kamu zararının oluşması için gereken şartlar gündeme gelmektedir.³³

Kamu zararının tanımlandığı yasa hükümlerinden hareketle bir zararın kamu zararı olarak kabul edilmesi için bu zararın, kamu görevlisinin kusur ya da ihmali ile gerçekleşen hukuka aykırı

³¹ AY madde 129 tam metni şu şekildedir: “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. (Değişik üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. 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. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”

³² Şişman, s. 79. M. Kâmil Mutluer (Moderatör), “Sayıştay Kamu Zararı Paneli” Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2012, (Panel), s. 3; Ertuğrul Karatoprak, “Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları”, **Maliye Dergisi**, Sayı 160, Ocak -Haziran 2011, s. 416; Müzeyyen Eroğlu Durkal, “İdarenin Sorumluluğunun Ortaya Çıkışı ve Temeli”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XXIII(1), 2019, s. 185; Ramazan Çağlayan, **Tarihsel Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu**, 1. Baskı, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2007, s. 20-21.

³³ Gözler, s. 370; Şişman s. 71; Eroğlu Durkal, s. 185; Vuso, s. 12; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 487.

bir eylem veya işlemin eseri olması ve kamu kaynaklarında azalma yahut artışa engel olmak suretiyle oluşması gerekir.³⁴

Kanun metninde belirtilen unsurların söz konusu olmadığı durumlarda oluşan zararın kamu zararı mahiyetinde ilgililere rücu edilmesi de mümkün olmayacaktır.³⁵ Zararın kamu zararı bağlamında mali sorumluluk gerektirmemesi adli yargıda yaptırıma bağlanamayacağı anlamına gelmemektedir. Kamu görevlilerinin 5018 sayılı Kanun anlamında kamu zararı olarak değerlendirilmeyip şahsi kusur atfedilen zararları için özel hukuk ya da ceza hukuku kapsamındaki sorumlulukları ortadan kalkmayacaktır.³⁶

Kamu zararının unsurlarının uygulamada denetim ve yargılama makamlarınca farklı yorumlara tabi tutulduğu sıkça karşılaşılan bir durumdur.³⁷ Örneğin Danıştay'ın kamu zararı olarak kabul etmediği bir fazla ödeme, farklı bir merci tarafından kamu zararı olarak görülebilmektedir. Buna ek olarak kavramın tanımından ve uygulamadan hareketle kamu görevlilerinin kamu zararından sorumluluğu için ön görülen şartlar arasında kusur olgusuna yer verildiğini ve yeni kanun döneminde kusursuz sorumluluk esasında vazgeçilerek kusurlu sorumluluk anlayışının benimsendiğini söylemek mümkündür.³⁸

Yukarıda açıklanan yasal düzenlemeler ve kavramın yasal tanımında kullanılan ifadeler doğrultusunda kamu zararının oluşması için gereken şartların;

Eylem ya da işlemi gerçekleştiren kişinin kamu görevlisi olması,

Kasıt, Kusur ya da İhmal ile Hareket edilmesi,

Eylem veya işlemin hukuka aykırılık teşkil etmesi,

Zarar,

İllyet Bağının bulunması

olmak üzere 5 başlık halinde ele alınması mümkündür.³⁹

³⁴ Avcı, s. 46; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 58; Akyılmaz, Rücu, s. 62; Parlak, s. 17; Şişman, s. 81; Mücahit Gülşen, **Kamu Görevlisinin Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu (Yayımlanmamış Doktora Tezi)**, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara, 2023, s. 74; Yasir Gökçe, “Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Zamanaşımı”, Denetişim (13), 2016, s. 57; Akgedik, s. 13; Mutluer, Panel, s. 5.

³⁵ Turguter, Kanun Açıklaması, s. 494; Avcı, s. 26; Gülşen s. 75; Akgedik, s. 46; Akyılmaz, Rücu, s. 70; Şişman, s. 127; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 63.

³⁶ Gülşen s. 75; Akgedik, s. 46; Akyılmaz, Rücu, s. 70; Şişman, s. 127; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 63.

³⁷ Mutluer, Panel, s. 40-45; Akyılmaz, Rücu, s. 61; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 60.

³⁸ Mutluer, Panel, s. 5; Karatoprak, s. 416; Eroğlu Durkal, s. 176; Şişman, s. 81; Mehmet Alpertunga, Avcı (Editör), “Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli”, Sayıştay'ın 160. Kuruluş Yıldönümü Paneli, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2022, s. 23; Mustafa Taytak, Murat Aydın, “Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(1), 2019, s. 130.

³⁹ Turguter, Kanun Açıklaması, s. 494; Avcı, s. 26; Gülşen s. 75; Akgedik, s. 46; Akyılmaz, Rücu, s. 70; Şişman, s. 127; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 63.

Sayıştay denetimleri ve ilerleyen bölümlerde değinilecek olan yargılama yetkisi kapsamında yürütülen mali yargılama sonucu verilen kararlarda da ortaya çıkan kamu zararından mali sorumluluk için bu şartların varlığının gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır.⁴⁰ Örnek olarak aktarılan Sayıştay kararından da açıkça görüldüğü üzere; kamu zararının şartları, kavramın yasal tanımından hareketle belirlenmiş ve kanuni tanımlamadan hareketle bu şartlar ortaya konulmuştur.⁴¹

1. 2. 1. Kamu Görevlisi

Kamu hizmetinin kesintiye uğramadan ve etkin şekilde yürütülmesinin sağlanması, kamunun sahip olduğu taşınır ya da taşınmaz malvarlığı değerlerinin yanında kamuda istihdam edilen insan kaynağı ile mümkündür.⁴² Kamu teşkilatının, insan kaynağı ve gerçek kişi çalışanları olmadan amacını ifa etmesi düşünülemez.⁴³ Kamu hizmetinin işleyişinde en önemli faktörlerden birisi teşkilatı oluşturan insan kaynağı, yani teknik karşılığı ile kamu hizmetinin icrasında görev alan kamu görevlileridir.⁴⁴

⁴⁰ “...Çünkü 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinde öngörülen sorumluluk Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Kararında da belirtildiği gibi “5018 sayılı Kanundan önceki mevzuatımızda mali sorumluluk için yegâne şart, mevzuata aykırılık olup, buna ilaveten zarar, kusur gibi başkaca bir şart öngörülmemiştir. Sorumlulukta sadece mevzuata aykırılığın yeterli sayıldığı bu sistem, 5018 sayılı Kanunla değiştirilmiş bulunmaktadır. Gerçekten, bu Kanunun 71’inci maddesinde, “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 tanımlanarak kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak unsurlar a-g işaretli bentlerde sayıldığı, Gerek bu madde gerek diğer maddeler nazara alındığında 5018 sayılı Kanuna göre mali sorumluluğun şartları şöylece sıralanabileceği:

-Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem, eylem bulunmalıdır.

-Ortada bir kamu zararı olmalıdır.

-Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemle zarar arasında bir illiyet olmalıdır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 50216, D: 52279, T: 06.07.2022. Kararın tamamı ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=24997>, E.T: 31.12.2023.

⁴¹ Turguter, Kanun Açıklaması, s. 495; Kızılkaya ve Aksoy, s. 62; Gülşen s. 75; Akgedik, s. 46; Akyılmaz, Rücu, s. 70; Şişman, s. 127; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 63.

⁴² Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2023, s. 879; Günday, s. 583; Ünal, s. 9; Kızılkaya ve Aksoy, s. 64; Gülşen, s. 20.

⁴³ Günday, s. 583; Ünal, s. 9; Kızılkaya ve Aksoy, s. 64; Gülşen, s. 20; Bahtiyar Akyılmaz vd., **Türk İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2018, (Türk İdare Hukuku), s. 643; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri 1**, 4. Baskı, Konya: Mimoza Yayınları, 2012, (Ramazan), s. 161; Hüseyin Aydın, “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı” **Ankara Barosu Dergisi**, sayı:1, 2010, s. 118.

⁴⁴ Tezcan Durmuş vd., **Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku**, 20. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022, s. 1226; Yıldırım, Ramazan, s. 161; Aydın, s. 118; Atay, s. 879.

Kamu görevi kural olarak kamu görevlileri eliyle yerine getirilir. Anayasa madde 128’de bu husus açıkça vurgulanmıştır.⁴⁵ Anılan düzenleme uygulamada da benimsenmiş ve birçok Sayıştay kararında bu hükme atıf yapılarak sonuca gidilmiştir.⁴⁶

Kamu zararının oluşmasında öncül şart olarak kabul edilen ilk unsur; kamu zararına neden olan eylem ya da işlemin, bir kamu görevlisi tarafından görevin icrası sırasında ifa edilmesidir.⁴⁷ Zarardan sorumluluğun gündeme gelmesi için öncelikle kamu zararının oluşmasına yol açan hareket kamu görevlisi tarafından gerçekleştirilmelidir.⁴⁸ Kamu görevlisinin bu hareketi bir idari eylem ya da eylemsizlik (ihmalî hareket) olabileceği gibi idari bir işlem veya karar da olabilir. Kamu zararının şartlarının sağlanması hâlinde zarardan sorumluluk bakımından kamu görevlisinin unvan ya da kıdeminin bir önemi bulunmamakta kamu görevlisi sıfatını haiz tüm görevlilerin sorumluluğunun tespiti yoluna gidilebilmektedir.⁴⁹

⁴⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 128;

“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.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

⁴⁶ “Öncelikle, yukarıda yer verilen Anayasanın 128’inci maddesi hükmü, emredici bir hüküm olup, söz konusu hüküm doğrultusunda kamu tüzel kişiliği tarafından yerine getirilmesi gereken işlerin memurlar eliyle gördürülmesi esastır. Hizmet alımı yapılan danışmanlık işinin de; Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının asli ve sürekli görevleri kapsamına giren ve kamu görevlilerince yerine getirilmesi gereken tüm ihale-hakediş ödeme-mali iş ve işlemlerine destek sağlamaktan ibaret olduğu ortadadır. Oysa malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak mali hizmetler biriminin görevleri arasında olduğu gibi süreç kontrolünün de iç kontrol sisteminin kurulması ile sağlanacağı muhakkaktır. Kamu görevlilerinin yetkileri ve sorumlulukları mevzuat hükümleri ile belirlenerek kamuya ait bilgi ve belgelerin korunması sağlanırken bu görevlere ait bilgi ve belgelerin kamu görevlisi olmayan kişilerle paylaşılması risk oluşturmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre görev yapan memurlara bir takım yetkilerle birlikte bu yetkilerin kullanılması sürecinde sorumluluklar da verilmektedir. Memurlar tarafından yürütülmesi gereken asli işlerin üçüncü şahıslara gördürülmesi, onlarla paylaşılması yetki ve sorumluluk dengesini bozduğu gibi ihale konusu alımlarla ilgili rekabetçi ve güvenilir bir ortamın temini bakımından sakınca da doğurmaktadır. Zira 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre idari ve teknik şartnamelerin İdarelerce hazırlanması esas olup (bazı özellikli durumlar hariç), yine İdarece hazırlanacak yaklaşık maliyetin gizli tutulması gerekir. Kurumun gerçekleştireceği tüm ihaleler için yukarıda sayılan hizmetleri satın alması 4734 sayılı Kanunun rekabetin, saydamlığın, güvenilirliğin, gizliliğin sağlanması gibi temel ilkelerini zedelemektedir.” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52781, D: 51738, T: 28.12.2022. Kararın tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25820> E.T:28.03.2024; “...Yukarıda belirtilen düzenlemeler dikkate alındığında stratejik plan danışmanlık hizmeti konusunda danışmanlık hizmeti alınmasında mevzuata aykırı durum bulunmamaktadır. Kaldı ki, hizmetin ifası kamu görevlileri eliyle yapılmaktadır. Hizmet sunucusunun yaptığı iş kamu görevlilerine danışmanlık yaparak destek olmaktır.” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52331, D: 50796, T: 21.09.2022. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26299> E.T:28.03.2024.

⁴⁷ Bülbül, s. 32; Turguter, Kanun Açıklaması, s. 494; Avcı, s. 26; Gülşen s. 75; Akgedik, s. 46; Akyılmaz, Rücu, s. 70; Şişman, s. 127; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 63; Kızılkaya ve Aksoy, s. 64.

⁴⁸ Akyılmaz, Rücu, s. 63; Bülbül, s.32; Akgedik, s. 15; Gökçe, s. 57; Kızılkaya ve Aksoy, s. 64; Avcı, s. 54; Kuluçlu, Kamu Zararı, s. 59; Parlak, s. 16; Kuluçlu, İlliyyet Bağ, s. 98; Ünal, s. 9; Gülşen, s. 24.

⁴⁹ “Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, Sayıştay yargısında sadece harcama yetkilileri ve gerçekleştiren görevlilerinin değil; kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olan her unvandaki (kurul üyeleri dâhil) kamu görevlisinin kamu zararı sorumluluğu tespit edilmektedir. Bu durumda bir kamu görevlisinin kamu zararı sorumluluğuna hükmedebilmek için;

Kamu görevlisi kavramı, kamu zararının en önemli unsurlarından biri olmanın yanında tüm hukuk dallarını ilgilendiren bir terimdir.⁵⁰ Buna rağmen kamu görevlisi terimi birçok mevzuat hükmünde zikredilse de; kavram hakkında genelleme yapılmasını sağlayacak bir tanımlama bulunmamaktadır.⁵¹

Kamu görevlisi kavramının genel bir tanımının bulunmaması, kavramın uygulama ve doktrinde her bir kurumun kendi uygulama alanına indirgenmek suretiyle farklı yorumlara tâbi tutulmasına yol açmıştır.⁵²

Yargıtay, kavramı daha çok ceza hukuku yönünden ele alırken Yüksek Seçim Kurulu seçim mevzuatı odaklı yaklaşmıştır. Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi bu terimi Anayasa Hukuku bağlamında değerlendirip bununla sınırlı bir kapsam belirlemiştir. Kamu görevlisi kavramı idari yargıda da idare hukukunun hâkim olduğu uygulama ve faaliyet alanlarıyla sınırlı bir bakış açısı ile ele alınmıştır.⁵³

Kamu görevlisi kavramına yönelik tüm bu farklı bakış açılarının, kavramın yorumlanmasında ve gerektiği ölçüde anlaşılmasında bir takım zorlukları ve çelişkileri de beraberinde getirdiği düşünülmektedir.⁵⁴ Konuya ilişkin literatür incelendiğinde; kamu görevlisi kavramına dair dar ve geniş anlamda olmak üzere iki tanımlamanın öne çıktığı görülmektedir.⁵⁵ Geniş anlamda kamu görevlisi kavramı; kamu idarelerinin işleyişini sağlayan idari teşkilatta görev alan tüm çalışanları ifade etmektedir.⁵⁶ Dar anlamda kamu görevlisi tanımlaması ise; idari teşkilatta özel hukuk hükümlerine tâbi olarak çalışan görevlileri kapsam dışında bırakmaktadır.⁵⁷ Dar anlamda kamu

-Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem, eylem bulunmalıdır

-Ortada bir kamu zararı olmalıdır.

-Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemle zarar arasında bir illiyet olmalıdır.”

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52601, D: 46692, T: 14.12.2022. Kararın tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=263218 E.T:28.03.2024>.

⁵⁰ Bülbül, s. 32; Mert Dönmez, **İdarenin Mali Sorumluluğu Bağlamında Kamu Görevlisine Rücu (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019, s. 127; Kızılkaya ve Aksoy, s. 63; Durmuş vd., s. 1226; Elmas Erol, s. 57; Ünal, s. 10.

⁵¹ Gözler, s. 624 – 644; Günday, s. 579 – 587; Aydın, s. 111; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 59; Çağlasın Yıldız, **Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022, s. 16; Hülya Elmas Erol, “Türkiye Cumhuriyeti Mevzuatında Kamu Personeli ve Kamu Zararı”, **Türkiye Mesleki ve Sosyal Bilimler Dergisi**, 10, 2022, s. 57; Kızılkaya ve Aksoy, s. 64; Bülbül, s. 31.

⁵² Dönmez, s. 127; Kızılkaya ve Aksoy, s. 63; Durmuş vd., s. 1226; Elmas Erol, s. 57; Yıldırım, s. 163; Yıldız, s. 17; Ünal, s. 11; Aydın, s. 112; Akgedik, s. 16.

⁵³ Elmas Erol, s. 57; Günday, s. 579; Aydın, s. 112; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 60; Yıldız, s. 18.

⁵⁴ Atay, s. 880; A. Alper Durmuş, **Memur Disiplin Hukuku**, 5. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2009, s. 49.

⁵⁵ Akyılmaz vd., Atay, s. 880; Türk İdare Hukuku, s. 643; Ünal, s. 9; Kızılkaya ve Aksoy, s. 64; Dönmez, s. 128.

⁵⁶ Atay, s. 880; Kızılkaya ve Aksoy, s. 63; Şişman, s. 89; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 59; Ünal, s. 9; Mustafa Taytak, **Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği (Yayımlanmamış Doktora Tazii)**, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2013, s. 79.

⁵⁷ Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, s. 643; Atay, s.880; Kızılkaya ve Aksoy, s. 63; Ünal, s. 9; Yıldırım, Ramazan, s. 161.

görevlisi tanımı İdare Hukuku anlamında kamu görevlisi yani memur kavramını karşılayan tanım olarak kabul edilmektedir.⁵⁸ Her iki tanımın ortak noktası da kamu hizmetinde çalışanların tanıma dâhil edilmesidir.⁵⁹

Kamu görevlisi kavramının tanımı olarak kabul edilebilecek ve mevzuat düzenlemelerine yansıyan iki belirgin tanımlama bulunmaktadır. Bu tanımlamalardan birisi 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda⁶⁰, diğeri ise 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda⁶¹ yer almaktadır. Kavramın tanımlanmasındaki tartışmaları tam anlamıyla ortadan kaldırmaya da terimin somutlaşması adına bu iki düzenleme uygulamada oldukça önemli bir yere sahip olmuştur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu görevlisi kavramını; kanunun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen ve işçi statüsü taşımayan görevliler olarak tanımlamıştır.⁶² Tanımdan anlaşıldığı üzere; bir çalışanın kamu görevlisi olarak kabul edilmesi için bir kamu kurum ya da kuruluşunda çalışması ve işçi statüsü taşınamaması gerekmektedir. Bu tanımda kişinin kamu görevlisi olup olmadığı yönündeki tespit; yapılan işe göre değil kişinin çalıştığı yer ve statüye indirgenmiştir.⁶³

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, kamu görevlisi kavramını daha geniş bir kapsama yayacak şekilde tanımlamıştır.⁶⁴ Anılan Kanunda kamu görevlisi deyiminden, kamusal faaliyetin yürütülmesine sürekli, süreli ya da geçici olarak katılan kişilerin anlaşılması gerektiği ifade edilmiş, ayrıca bu kişilerin atama veya seçilme yöntemlerinden herhangi biriyle istihdam edilmesi yeterli görülmüştür.⁶⁵

Yasal tanımların her ikisinde de kamu sektöründe çalışan işçi statüsündeki kişiler kamu görevlisi kavramının kapsamına dâhil edilmemiş, kapsam dışında bırakılmıştır. Dolayısıyla kamu zararının oluşması için fiil ya da eylemi gerçekleştiren kişinin kamu görevlisi olmasına dair ön şart karşısında işçi statüsünde çalışanların icra ettiği eylem ya da işlemlerden doğan zararların 5018 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilen kamu zararı unsurlarını sağlamadığı kabul edilmelidir.⁶⁶ Bu

⁵⁸ Atay, s. 880; Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, s. 643; Kızılkaya ve Aksoy, s. 63; Ünal, s. 9; Yıldırım, Ramazan, s. 161.

⁵⁹ Atay, s.880; Kızılkaya ve Aksoy, s. 63; Ünal, s. 9; Yıldırım, Ramazan, s. 161.

⁶⁰ 2001 Tarihli 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 24460, 12.07.2001.

⁶¹ 2004 Tarihli 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 25611, 12.10.2004.

⁶² 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Madde 3/1-a.

⁶³ Günday, s. 579; Gözler, s. 624; Aydın, s. 112; Yıldız, s. 19.

⁶⁴ Yıldırım, s. 163; Yıldız, s. 17; Ünal, s. 11; Aydın, s. 112; Akgedik, s. 16.

⁶⁵ TCK Madde 6/1-c.

⁶⁶ Ünal, s. 10; Dönmez, s. 127; Kızılkaya ve Aksoy, s. 70.

şekilde oluşan zararların farklı sorumluluk rejimine bağlandığı ve müeyyideden muaf fiiller olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Anayasa’da kamu görevlisi kavramına yönelik açık bir tanımlama yapılmamakla birlikte bu konuda norm madde olarak kabul edilen 128.maddede bazı kriterler ortaya konulmuştur.⁶⁷ Anayasanın anılan maddesinde kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli faktör olduğu belirtilmiş; münferit başka maddelerde de benzer şekilde kavram zikredilmiş; ancak kamu görevlileri kavramına yönelik bir tanımlama yapılmamıştır.

Yasal düzenlemelerde yer verilen ifadelerden kamu görevlisi kavramının genel çerçevesinin çizildiğini; ancak bu konuda net bir tanımlama yapılmadığını görmekteyiz. Kamu görevlisinin tespiti konusunda objektif kriter olarak ele alınabilecek en önemli kıstasın kamusal faaliyete katılma olduğunu söylemek mümkündür.⁶⁸

Kamu zararının unsurlarından biri olan kamu görevlisi kavramının tespiti yukarıya aktarılan mevzuat hükümleriyle çizilen sınırlar bağlamında her olay için spesifik bir değerlendirme ile yapılmalıdır. Uygulamada konuya dair yorum farklılıkları olsa da kanuni düzenlemelerde yer alan tanımlamaların genellikle ortak bir noktada toplandığını söylemek mümkündür.

1. 2. 2. Kasıt, Kusur ya da İhmal ile Hareket Edilmesi

Kamu zararının oluşması için hareketin kamu görevlisi tarafından icra edilmesi ön şart olmakla birlikte bu öncül şartın Kanun’da belirtilen diğer bazı unsurlarla da desteklenmesi gerekmektedir. Kamu görevlisi tarafından icra edilen bir eylem ya da işlem mali sorumluluk anlamında kamu zararının oluşması için tek başına yeterli bir unsur değildir.

Kamu zararına neden olan eylem ya da işlemi gerçekleştiren kamu görevlisinin kusur, kasıt ya da ihmal ile zarara sebebiyet vermesi şarttır.⁶⁹ Kamu görevlisinin kamu zararına yol açan eylemine giden yolda sergilediği davranış eğer içerisinde bir kusur, kasıt ya da ihmal barındırmıyorsa, kamu zararının en önemli unsurlarından biri eksik kalacaktır.

⁶⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 128:

“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. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”

⁶⁸ Günday, s. 579; Gözler, s. 624; Aydın, s. 112; Yıldız, s. 19; Mahmut Kaplan, “Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5(2), 2015, s. 49-77.

⁶⁹ Gülşen, s. 77; Akyılmaz, Rücu, s. 68; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 95; Mehmet Güneş, Mustafa Gündüz, “Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme” **Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 4, 2015, s. 16.

5018 sayılı Kanun uygulaması ile benimsenen kusur sorumluluğu esası, kamu görevlisinin herhangi bir kasıt, kusur ya da ihmal içermeyen eylemlerinden kaynaklanan zararlardan sorumlu olmayacağı anlamına gelmekte ve kamu görevlilerinin yararına, koruyucu amaç güden bir tutum olarak kabul edilmektedir.⁷⁰ Bununla birlikte kamu zararı kasıt, kusur ya da ihmal atfedilen bir eylemin sonucu ise ve buna ek olarak aşağıda açıklanacak olan şartlar da gerçekleşmişse eylem yahut işlemi gerçekleştiren kamu görevlisinin zararın tazminine yönelik sorumluluktan kurtulamayacağı da açıktır.

Yukarıda değinildiği üzere; 5018 sayılı KMYKK'nın ilk halinde bulunmayan "kasıt, kusur ve ihmal" kavramları 2007 yılında yapılan değişiklikle Kanun'a eklenmiştir.⁷¹ Yapılan bu ekleme ile kusursuz sorumluluk esasının yerini kusura bağlı sorumluluk anlayışı almıştır. Kanun metninin bu şekilde açık ve net bir ifadeyle düzenlenmesi bu konudaki tartışma ve tereddütleri de asgari seviyeye indirmiştir.

Kanun metninde tamamı farklı ve birbirinden bağımsız anlamlar taşıyormuş izlenimi verecek şekilde "kasıt, kusur ve ihmal" kelimeleri birlikte kullanılmış ise de bu kavramların birbirinden tamamen ayrı anlamlara geldiğini söylemek mümkün değildir. Kusur; kasıt ve ihmal kavramlarını alt kavram olarak kapsamına alan bir üst terim şeklinde düşünülebilir.⁷² Daha yalın bir ifadeyle; kusurun, kasıt ve ihmal olmak üzere iki farklı kavrama bölündüğü söylenebilir.⁷³

Kanun metninde birlikte aktarılan bu üç kavram birbiriyle bağlantılı olmakla birlikte her birisi zarardan sorumluluğun ölçüsünün belirlenmesi ve sorumluluğun orantısının kurulması sürecinde etkili olan, bu yönüyle hassas ve ince ayrımlarla birbirinden ayrılan kavramlardır. Bu nedenle hukuki yorumlama tekniği bakımından bu kavramların her birinin ayrı ayrı açıklanmasında fayda görülmektedir. Aynı şekilde kamu zararının oluştuğuna dair kanaat hâsıl olması halinde de her bir olay ve olgu yönünden kusurluluğun ölçüsünü belirleyen bu kavramların detaylı bir şekilde irdelenmesi gerekmektedir.

⁷⁰ Taytak ve Aydın, s. 132; Engin Hepaksaz ve Elif Ayşe Şahin İpek, "Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri" **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 32(4), 2018, s. 930.

⁷¹ 2007 Tarihli 5628 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **T.C. Resmî Gazete**, 26512, 04.05.2007.

Kanunun gerekçesinde şu ifadelere yer verilmiştir: "5018 sayılı Kanunun ilgili maddesinde, kamu zararının oluşmasında kasıt ve kusura ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle genel hükümlere paralel olarak kusur esaslı bir sorumluluk tanımının getirilmesini ve kamu görevlisi olmayan üçüncü kişiler tarafından neden olunan kamu zararının da tespit ve tahsili için idari birimler tarafından yapılacak işlemlerin açıklığa kavuşturulmasını teminen 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin birinci fıkrası ile son fıkrasını değiştiren hükümlerin metne çerçeve 4 üncü madde olarak eklenmesi suretiyle"

⁷² Bahtiyar Akyılmaz, "Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu", Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı, 2015, (Rücu Sorumluluğu), s. 43-63; Ünal, s. 35; Kızılkaya ve Aksoy, s. 78; Gülşen, s. 78; Parlak, s. 10.

⁷³ Gülşen, s. 78; Parlak, s. 10; Kızılkaya ve Aksoy, s. 78; Ünal, s. 35; Akyılmaz, Rücu, s. 68.

Kusur, mevzuatta çok geniş alanlara yayılacak bir şekilde düzenlenmiş ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun birçok maddesinde⁷⁴ lafız olarak kullanılmış olmakla birlikte açıkça tanımı yapılmayan bir kavramdır. Kusurun tanımı büyük oranda uygulama, içtihatlar ve doktrin ile somutlaşmış ve sınırları bu suretle çizilmiştir.⁷⁵

Kusur kavramı her hukuk dalı için münhasır bir değerlendirme ile sonuca gidilerek tanımlanabilmektedir. Ceza Hukuku, Sorumluluk Hukuku, İdare Hukuku ve Anayasa Hukuku alanlarında kusur tanımları, her bir hukuk dalının teknik terminolojisine ve konu alanına göre ortak bir noktada toplanmak kaydıyla farklılık arz eden yöntemlerle yapılmaktadır. Kusur genel anlamıyla hukuk sistemi tarafından kabul görmeyen ve insan iradesine bağımlı olan olumsuz tutum ve davranış biçimi olarak değerlendirilebilir.⁷⁶

Tüm hukuk dallarında sorumluluğun en temel şartlarından birisi kusurdur. Kusur, vuku bulan zarardan sorumlu tutulabilmenin ön koşuludur. Öğretide ağırlık kazanan ve yaygın kullanılan tanımlamada kusur; "hukuk düzeni tarafından kınanabilen davranış" olarak ifade edilmektedir.⁷⁷ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından da kusur tanımlaması bu tespitle aynı yöndedir.⁷⁸

Kanun metninde yer alan ve kamu zararının unsurlarından birisi olarak gösterilen kasıt kavramını kusurdan ayıran en belirgin nokta; "bilme ve isteme" olgusudur. Kasıt, bir davranışın sonucu bilinerek ve bu sonuç istenerek sergilenmesi şeklinde ifade edilebilir. Kasıt, yasal hükümlerle tanımı yapılan ve kusura göre daha somut bir ifadedir. Gerek mevzuat hükümleri gerekse içtihatlar ile somutlaşan kasıt; Türk Ceza Kanunu'nun kapsamında sürekli gündemde olan ve sonucu etkilemesi bakımından her olayda derinlemesine değerlendirilen bir kavramdır.

⁷⁴ 2011 Tarihli 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 27836, 04.02.2011.

Madde 49: "Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarar verici fiili yasaklayan bir hukuk kuralı bulunmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren de, bu zararı gidermekle yükümlüdür." Aynı kanun madde 50: "Zarar gören, zararını ve zarar verenin kusurunu ispat yükü altındadır. Uğranılan zararın miktarı tam olarak ispat edilemiyorsa hâkim, olayların olağan akışını ve zarar görenin aldığı önlemleri göz önünde tutarak, zararın miktarını hakkaniyete uygun olarak belirler."

⁷⁵ Ünal, s. 33; Gülşen, s. 79; Akgedik, s. 90; Parlak, s. 22; Kızılkaya ve Aksoy, s. 79.

⁷⁶ Kılıçoğlu, s. 313; Gözler, s. 1061; Gülşen, s. 78; Akgedik, s. 90; Ünal, s. 33; Akyılmaz, Rücu, s. 74.

⁷⁷ Buket Deniz, "İdarenin Kusurunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı" **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 33(133), 2021, s. 187-234; Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman Karan, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 6. Baskı, 2016, s. 951. Kılıçoğlu, s. 313; Gözler, s. 1061; Gülşen, s. 78; Akgedik, s. 90.

⁷⁸ "Kusur "hukuk düzenince kınanabilen davranıştır. Kınamanın nedeni, başka türlü davranma olanağı varken ve zorunlu iken, bu şekilde davranılmayarak, bu tarzdan sapılmış olmasıdır. Kısacası; kusur, genel tanımıyla, hukuk düzeni tarafından bir davranış tarzının kınanması olup; bu kınama, o davranışın belirli koşullar altında bireylerden beklenen ortalama hareket tarzından sapmış olmasından kaynaklanır.", Yargıtay Hukuk Genel Kurulu (YHGK), E: 2014/1067, K: 2016/512, T: 13.04.2016, <https://karararama.yargitay.gov.tr/> E.T: 23.05.2024.

Kavramın tanımı uygulamada yaygın olarak kabul gören ve benimsenen en açık şekliyle 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yapılmıştır. Anılan Kanun'un 21.maddesinde kasıt, “*suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi*” şeklinde tanımlanmıştır.⁷⁹

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ve Ceza Genel Kurulu tarafından inceleme konusu yapılan davalarda, kast kavramı genel olarak; hukuka aykırı sonucun bilerek ve istenerek meydana getirilmesi olarak tanımlanmıştır.⁸⁰ 5018 sayılı Kanun anlamında kamu zararından sorumluluğun esaslarından olan kasıt, kamu görevlisinin sonucunu bilerek ve isteyerek gerçekleştirdiği bir fiil ile kamu zararına neden olması şeklinde özetlenebilir. Kastın birlikte düzenlendiği diğer ihlallere göre daha ağır yaptırım gerektirdiği de açıktır.

Kamu zararının unsurlarından bir diğeri ise ihmaldir. İhmal kavramı günlük hayatta yaygın kullanıma sahip olmakla birlikte hukuki terminolojide yeterince somutlaştırılmış bir kavram değildir. İhmal olgusu her duruma göre yapılacak çok yönlü yorum ile saptanabilmektedir.

İhmal kavramı; hukuka aykırı sonucun istenmemesine rağmen bu sonucun meydana gelmemesi için yeterli özen ve dikkatin gösterilmemesi şeklinde tanımlanabilir.⁸¹ Kasıttan farklı olarak burada bilme ve isteme olgusu yoktur. İhmal ile oluşan sonuçtan sorumluluğun sebebi gereken dikkat ve özenin gerektiği şekilde gösterilmemesidir.

Kamu görevlisinin yapılan iş ya da eylemin mahiyetinin gerektirdiği dikkat ve özeni göstermeyerek kamu zararının oluşmasına neden olması ihmali ile kamu zararından sorumlu tutulması sonucunu doğuracaktır.⁸² Ancak bahsi geçen bu sorumluluğun yukarıda açıklanan kasıt ile aynı ölçü ve oranda olmayacağı açıktır.

İhmal, zarardan sorumluluğun diğer unsurlara göre en hafifi olarak ifade edilebilir. Zira kasıt ile gerçekleştirilen ve neden olunan kamu zararından sorumluluğun sonuçları ihmali ile oluşan sonuçlardan çok daha ağırdır. Buna ek olarak mevzuatta düzenlenen bazı aykırılıklar ancak kasıt ile gerçekleştirilebilmekte ve bu aykırı eylemlerin ihmali ile gerçekleştirilmesi TCK anlamında suç

⁷⁹ Madde 21: “*Suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır. Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir. (2) Kişinin, suçun kanuni tanımındaki unsurların gerçekleşebileceğini öngörmesine rağmen, fiili işlemi halinde olası kast vardır. Bu halde, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasını gerektiren suçlarda müebbet hapis cezasına, müebbet hapis cezasını gerektiren suçlarda yirmi yıldan yirmi beş yıla kadar hapis cezasına hükmolunur; diğer suçlarda ise temel ceza üçte birden yarısına kadar indirilir.*” Şeklinde.

⁸⁰ “*Suçun kanuni tanımındaki unsurlarının bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi olan ve failin iç dünyasını ilgilendiren kast, dış dünyaya yansıyan davranışlara bakılarak daha açık bir ifadeyle failin olay öncesi, olay sırası ve olay sonrası davranışları ölçü alınarak belirlenmelidir.*” Yargıtay Ceza Genel Kurulu (YCGK), E: 2018/293, K: 2018/542, T: 20.11.2018. YHGK, E: 2014/1067, K: 2016/512, T: 13.04.2016, <https://karararama.yargitay.gov.tr/E.T: 23.05.2024>.

⁸¹ Kılıçoğlu, s. 316; Gülşen, s. 78; Akgedik, s. 97; Kuluçlu, İliyet Bağ, s. 94; Enver Özdemir, **Kamu Zararının Hazine Davaları Yönünden İncelenmesi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay, 2023, s. 15.

⁸² Ünal, s. 39; Akyılmaz, Rücu, s. 49.

olarak kabul edilmemektedir. 5018 sayılı Kanun'da bir nevi manevi unsur olarak düzenlenen kasıt, kusur ve ihmal kavramlarının somutlaştırılmaması ve bu kavramların değerlendirilmesinde hangi mevzuat hükümlerinin hareket noktası olacağının belirtilmemesi nedeniyle mali denetim sürecinde fiilen bu üç kavram da aynı anlama gelecek şekilde uygulanabilmektedir. Zira kamu zararından sorumluluk ve zararın ilgiliden tahsili için kusurlu hareketle kasıtlı hareket arasında sonucu etkileyen bir durum bulunmamakta, kusur kavramı; kasıt ve ihmali içinde eritmektedir.⁸³

Kasıt, kusur ya da ihmal unsurunun kamu zararının en önemli şartlarından biri olması ve bu unsurun yer almadığı bir olayda kamu zararından da söz edilemeyeceği 5018 sayılı Kanun'da yapılan kamu zararı tanımının bu kavramlar ile şekillendiği açıktır. Buna bağlı olarak gerek Sayıştay gerekse de Danıştay kararlarında kamu zararına dair yapılan tüm değerlendirmelerde 5018 sayılı Kanun madde 71'e atıf yapılmakta ve "kasıt, kusur veya ihmal ile gerçekleşen eylem ya da işlem" ibaresi sıklıkla zikredilmektedir.⁸⁴

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun incelemesine konu edilen ve dekanlık görevine vekâleten ataması yapılan bir öğretim üyesine, asile ödenen miktarda ödeme yapılması nedeniyle Dairenin kamu zararı tespiti yaptığı bir olayda; Temyiz Kurulu kasıt, kusur ya da ihmal olgusunun tartışılması gerektiğini açıkça vurgulamıştır.⁸⁵ Anılan kararda ilgiliye yapılan ödemelerde bir usulsüzlük bulunmadığı ve ayrıca ödemeyi yapan görevlilerin kasıt ya da ihmalden bahsedilmeyeceği gerekçesiyle Daire kararının bozulmasına hükmedilmiştir. Sayıştay'ın çalışmamıza aktarılan atıf yapılan ilamları örneklendirme amacıyla alıntılanmış olup benzer içerik ve gerekçelere dayandırılan çok sayıda Daire ya da Temyiz Kurulu kararına ulaşmak mümkündür. Kasıt, kusur ya da ihmal; kamu görevlisinin kamu zararından sorumluluğu için bulunması gereken manevi unsur olarak kabul

⁸³ Akgedik, s. 285; Akyılmaz, Rücu, s. 68; Gülşen, s. 78; Ünal, s. 35.

⁸⁴ Danıştay 12.Dairesi; E: 2018/2626, K: 2023/3609, T: 20.06.2023; E: 2021/3643, K: 2023/598, T: 15.02.2023; E: 2021/3644, K: 2023/562, T: 14.02.2023; E: 2018/6422, K: 2022/1516, T: 30.03.2022; Danıştay 8.Dairesi, E: 2019/9529, K: 2023/1808, T: 07.04.2023; Danıştay 2.Dairesi, E: 2021/5768, K: 2021/5139, T: 22.12.2021. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52400, D: 49209, T: 26.10.2022; Tut.: 52132, D: 48842, T: 22.06.2022; Tut.: 52114, D: 50331, T: 08.06.2022; Tut.: 50752, D: 46367, T: 29.12.2021. Tüm kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> E.T:28.03.2024.

⁸⁵ "Her ne kadar 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 16 ncı maddesinin lafzından dekanlığa vekâletin altı aylık süreyle sınırlı olduğu ve söz konusu vekâlet görevinin dekan yardımcısı tarafından ifa edileceği yorumu çıkarılabilirse de; mevzuatında boş olan dekanlık kadrosuna/görevine asaleten veya vekâleten atanma ayrımı ve düzenlenmesi yapılmamış olduğundan, ilama konu edilen atamaları/görevlendirmeleri mezkûr 16 ncı madde bağlamında değerlendirmek isabetli olmayacaktır. Zira, vekâleten de olsa "uygun görüş ve onay" usulüne göre atanmış ve ilgili mevzuata göre yetki kullanıp görev ve sorumluluklarını yerine getiren bir kamu görevlisinden söz edilmektedir. Tüm bu açıklamalar bağlamında, asaleten atanma şartlarını haiz olan ve dekanlık görevini Kanunda belirtilen usuller dâhilinde vekâleten yürüten öğretim üyesine vekâlet görevi süresince, asaleten atanacak dekana yapılması mümkün olan mali hakların ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı gibi Dekanlık görevini vekâleten yürüten akademik personele asil dekan gibi yapılan ödemelerin, ilgili personelin asaleten atanması da mümkün iken idari tercih olarak vekâleten atanması nedeniyle harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri açısından kasıt, kusur ve ihmal kriterleri ile değerlendirilmesi ve kamu zararı olarak kabul edilmesi de mümkün değildir." Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52616, D: 49663, T: 14.12.2022. Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26338> E.T: 29.03.2024.

edilmektedir. İncelemeye konu olan her bir olayda bu unsurun ayrıca ve özellikle irdelenip gerekçelendirilerek sonuca gidilmesinin hukuk ve hakkaniyete uygun olacağı değerlendirilmektedir.

1. 2. 3. Hukuka Aykırı Eylem ya da İşlem

Kamu kaynağında eksilmeye neden olan veya artışa engel olarak kamu zararını meydana getiren eylemin mevzuata aykırı olması kamu zararından sorumlu tutulabilmenin bir diğer şartıdır. Kamu faaliyeti icra eden kamu görevlisinin bu faaliyetin icrasında vuku bulan kamu zararından sorumlu olabilmesi içi zarara neden olan eylem ya da işlemin hukuka aykırı olması gerekmektedir.

Sorumluluk için kusuru ön gören anlayışın en temel unsuru olan hukuka aykırılık, 5018 sayılı Kanun'da mevzuata aykırılık ibaresiyle yer almıştır.⁸⁶ Mevzuat, yürürlükte bulunan hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlanmaktadır.⁸⁷ O halde hukuk kavramının, mevzuat terimini de kapsayan bir üst kavram olduğu kabul edilebilir.

Hukuka aykırılık, idari işlem ya da eylemin icrası için mevzuatta düzenlenen süreçlerin yasal düzenlemelere aykırı olarak yürütülmesidir. 5018 sayılı Kanun'un açık düzenlemelerinde de vurgulandığı üzere; kamu görevlisinin, vuku bulan kamu zararından sorumlu olabilmesinin en temel şartlarından birisi kamu görevlisi tarafından icra edilen işlemin, yapılan eylemin ya da alınan kararın hukuka aykırı olmasıdır.⁸⁸ Hukuka aykırılık her zaman icrai bir eylemin varlığını gerektirmez. Bir idari faaliyetin işletilmesi sürecinde yapılması gereken bir eylemin yapılmaması suretiyle yani ihmali davranış ile de hukuka aykırılık unsuru gerçekleşebilir. Zira yasal düzenlemede kamu görevlisi tarafından verilen kararların da kamu zararı doğurabileceğini belirtir ifadeler yer verilmiştir.

Kamu görevlileri tarafından idare adına gerçekleştirilen idari işlemler kanunilik karinesinden yararlanır. Daha açık bir ifadeyle idari işlemler ve kural olarak idare tarafından yürütülen tüm faaliyetler, aksi yönde bir tespit yapıncaya kadar doğru ve hukuka uygun kabul edilir.⁸⁹ Dolayısıyla burada hukuka aykırılık tespitinin yapılması önem arz etmektedir. Uygulamada hukuka aykırılık tespiti yargı makamları ve 5018 sayılı Kanun madde 7 kapsamında Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Kamu zararına ilişkin tespit yapıldığı aşamada en önemli unsurlardan birisi hiç şüphesiz hukuka aykırılık denetimidir. Zira mevzuata aykırı olduğu kabul edilmeyen bir işlem neticesinde oluşan zarardan dolayı kamu görevlisinin sorumlu tutulması söz konusu olmayacaktır.⁹⁰ Yukarıda da

⁸⁶ Akyılmaz, Rücu, s. 67; Gülşen, s. 80; Ünal, s. 81; Akgedik, s. 76.

⁸⁷ T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü, <https://sozluk.adalet.gov.tr/mevzuat>, E.T: 20.12.2023.

⁸⁸ Akyılmaz, s. 67; Dönmez, s. 146; Gülşen, s. 80; Ünal, s. 81; Akgedik, s. 76; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 101.

⁸⁹ Akyılmaz, Rücu, s. 67.

⁹⁰ Gülşen, s. 82; Dönmez, s. 146; Akyılmaz, Rücu, s. 67; Ünal, s. 81; Akgedik, s. 76; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 101; Gökçe, s. 57; Güneş ve Gündüz s. 12.

değindiği üzere mevzuata uygun bir işlemde kaynaklanan zarardan, kusursuz sorumluluk esasıyla idarenin sorumluluğu ihtimali baki olmakla birlikte; kusura dayalı sorumluluk anlayışının benimsenmesi nedeniyle kamu görevlisi tazminden sorumlu olmayacaktır.⁹¹

Sayıştay'ın; faaliyetine ihtiyaç duyulmayan fakültelerin kapatılmaması ve bunlar için gider yapılmasını mevzuata uygunluk tespitine rağmen kamu zararı olarak değerlendirdiği ve buna dair rapor düzenlediği kararı bu varsayımı destekleyici bir örnek olarak verilebilir.⁹² Aktarılan örnek rapor ile de destekleneceği üzere kamu kaynağının mevzuata aykırı olmayan bir yöntemle kullanılması ve fakat idari işleymden kaynaklanan nedenlerle faaliyet üretilmemesi durumlarında kamu görevlisinin vuku bulan zarardan sorumlu tutulması, kusurlu sorumluluk esasıyla bağdaşmayacaktır.⁹³

Mevzuata aykırılık bağlamında, yargı kararlarına uygun olmayan ya da aksine mevzuata uygun olmadığı halde somut olayın değerlendirilmesi ile sonuca gidilip hüküm kurulan yargı kararlarının emsal alınması suretiyle gerçekleştirilen bir işlemde kaynaklanan kamu zararından sorumluluk hususunun tartışılmasında fayda vardır.

Hukuk sistemini oluşturan kanun hükümleri belirli ve açık olsa da mahkemelerin bu hükümleri olaylara uyarlama ve yorumlama yöntemlerine bağlı olarak benzer konularda farklı yargı kararlarının ortaya çıkması olağan karşılanmakta ve bu durum ile sıkça karşılaşılmalıdır. İlk derece mahkemelerinde olduğu gibi içtihat mahkemelerinin kararları arasında da farklı yorum ve uygulamaların bulunması kaçınılmazdır.⁹⁴ Kaldı ki hak kaybı doğuracak çelişki ve tutarsız uygulamalara neden olmamak için azami ölçüde istikrarı önleme gerekliliği unutulmamak kaydıyla mahkemelerin benzer olaylar için aynı yönde karar vermek gibi bir yükümlülüğü de yoktur.⁹⁵

Dolayısıyla bir kamu görevlisinin birbiriyle aynı yönde olmayan yargı kararlarını emsal olarak uygulaması ya da uygulamaması durumunda değer verilmesi gereken olgu mevzuata aykırılık olmalıdır. Mevzuata uygun ve fakat aynı konuda emsal bir karara aykırı işlem tesis ederek kamu zararına neden olan kamu görevlisinin bahsi geçen zarardan sorumlu tutulması kusur sorumluluğu

⁹¹ Gülşen, s. 83; Dönmez, s. 146; Akgedik, s. 76; Kuluçlu, İliyet Bağı, s. 101; Gökçe, s. 57; Güneş ve Gündüz s. 12; Akyılmaz, Rücu, s. 67; Ünal, s. 81.

⁹² “İhtiyaçlar gözetilmeden fakülte açılması, fiilen atıl duruma gelen fakültelerin kapatılmaması ve cari giderlerinin ödenmesine devam edilmesinin, kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmamasına ve dolayısıyla kamu zararına yol açmakta olduğu değerlendirilmiştir.” Sayıştay Başkanlığı, “Bursa Teknik Üniversitesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, Eylül 2019, s. 16.

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/yeaYwX5oX1-bursa-teknik-universitesi>, E.T: 20.12.2023

⁹³ Gülşen, s. 83; Akyılmaz, s. 73.

⁹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 135; Gülşen, s. 84; Çınar Can Evren, “Bir Örnek Olay Üzerinden Mahkeme Kararlarında İstikrar” , **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2, 2019, s. 120.

⁹⁵ Evren, s. 122; Gülşen, s. 84; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 135.

ve mevcut yasal düzenlemeler bağlamında mümkün olmayacaktır.⁹⁶ Aynı şekilde mevzuata aykırı olmasına rağmen somut olay ve kişisel durum dikkate alınarak vatandaş lehine kurulmuş bir hüküm emsal alan ve bu yönde tesis ettiği işlem ile kamu zararına neden olan kamu görevlisi bu zararından sorumlu tutulabilecektir.⁹⁷

Örneğin 2022 sayılı Kanun'un 1.maddesinde yer alan açık düzenlemeye⁹⁸ rağmen, engelli veya yaşlı aylığı talebiyle Sosyal Güvenlik Kurumu'na başvuru yapan ve başvurusu yasal düzenleme kapsamında reddedilen vatandaşın bu işleme karşı dava açtığını varsayalım. İdari yargı makamlarınca kanunun somut olaya uyarlanması suretiyle davacının muhtaç durumda olduğu gerekçesiyle başvurunun reddi işleminin iptaline karar verildiğinde; kamu görevlisi tarafından bu mahkeme kararı emsal alınarak ve salt mahkeme kararına dayanılarak benzer başvurular yönünden kanun hükmüne ve mevzuata aykırı işlem tesis edilmesi zarardan sorumlu tutulma şartlarını sağlayacaktır.⁹⁹

Burada mahkeme kararlarının uygulanmaması değil; benzer konularda verilen ilamların tesis edilecek işlemler ya da icra edilecek fiiller bakımından emsal alınması tartışma konusudur. Zira bir konuda mahkeme kararı ile uygulama yöntemi emredilmiş ve bu şekilde bir bildirim ile kamu görevlisine işlem tesisi için talimat verilmişse mahkeme kararını uygulamaktan imtina edilmesi hukuken mümkün olmayacaktır.

Yargı kararlarının icra edilmemesi Anayasaya aykırı bir idari işlem olarak değerlendirilmektedir.¹⁰⁰ Bu konuda Anayasanın 138.maddesi açık ve net şekilde hükme

⁹⁶ Gülşen, s. 84.

⁹⁷ Gülşen, s. 84.

⁹⁸ 1976 Tarihli 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, **T.C. Resmî Gazete**, 15642, 10.07.1976.

Madde 1: "Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar, nafaka bağlanmış veya nafaka bağlanması mümkün olanlar veya 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu hükümlerine göre harçlık ödenenler hariç olmak kaydıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (4.387) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.

Birinci fıkra kapsamına girenlerden, her ne nam altında olursa olsun kendisine ve eşine ait her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz. 65 yaşın tespiti, doğum tarihlerinde yapılmış düzeltmeler nazara alınmaz."

⁹⁹ Gülşen, s. 84.

¹⁰⁰ Anayasa Madde 138; Bahtiyar Akyılmaz, "Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11(1-2), 2007, (Yargı Kararları), s. 468; Evren, s. 121.

bağlanmışır.¹⁰¹ Ayrıca Anayasa Mahkemesi de yargı kararlarının uygulanması konusundaki önemin altını çizen içtihatlarıyla¹⁰² bu hususu özellikle vurgulamaktadır.¹⁰³

Benzer şekilde Danıştay da mahkeme kararlarının aynen ve gecikmeksizin uygulanmasını hukuk devleti ilkesinin en temel ve doğal yükümlülüklerinden biri olarak kabul etmiş, mahkeme kararlarının icra edilmemesinin ağır hizmet kusuru olduğu ve bundan kaynaklanan kamu zararının tazmini için kamu görevlisinin sorumluluğuna başvurulabileceği yönünde kararlar vermiştir.¹⁰⁴

Yine Yargıtay'ın mahkeme kararlarının kasti bir tutumla yerine getirilmemesi halinde 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu madde 257¹⁰⁵ bağlamında “görevin kötüye kullanılması” suçunu ihtiva edeceği ve cezai sorumluluğun söz konusu olacağına dair içtihatları mevcuttur.¹⁰⁶

Yargı kararlarının uygulanmaması konusunda kamu görevlisinin sorumluluğuna ilişkin hâkim görüş kusurlu sorumluluk esasını benimsemektedir. Daha açık bir ifadeyle yargı kararlarının uygulanmaması suretiyle oluşan zarardan idare kusursuz sorumluluk bağlamında hizmet kusuru nedeniyle sorumluyken yargı kararının gereğini yerine getirmeyen kamu görevlisi kişisel kusur esaslarına göre sorumlu tutulmaktadır.

Buna bağlı olarak kamu görevlisinin hukuken makul karşılanabilecek bir gerekçesi ve dayanağının bulunması kendisini zararın tazminine ilişkin sorumluluktan kurtarabilecektir.¹⁰⁷ Ayrıca

¹⁰¹ AY. Madde 138:

“Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”

¹⁰² “Hukukun ve adaletin en somut yansıması olan mahkeme kararlarının uygulanması, hukuk devleti ilkesi ve onun vazgeçilmez koşullarından biri olan hukuka bağlı idare anlayışının gereğidir.”

Anayasa Mahkemesi, E: 2012/22, K: 2012/133, T: 27.09.2012, 11.10.2012 tarih ve 28494 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Kararın tam metni için bkz.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2012-133-nrm.pdf>.

E.T: 20.01.2024.

¹⁰³ Gülşen, s. 111; Evren, s. 135.

¹⁰⁴ Akyılmaz, Yargı Kararları, s. 468; Cemil Kaya, “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması Nedeniyle Manevî Tazminat İstemi”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 14(1-2), 2010, s. 76.

¹⁰⁵ Madde 257;

“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 yapmaktan 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.”

¹⁰⁶ Gülşen, s. 111; Yargıtay 5.Ceza Dairesi, E: 2014/840, K: 2016/2734, T: 15.03.2016.

<https://karararama.yargitay.gov.tr/> E.T: 25.01.2024.

¹⁰⁷ Günday, s. 375; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, Türk İdare Hukuku, s. 757; Gülşen, s. 112.

Yüksek Mahkemelerin ve bu hususta denetim yetkisine sahip kuruluşların yargı kararlarının icra edilmemesine yönelik eylemi ağır kusur olarak kabul eden genel bir tutum sergilediğini belirtmek faydalı olacaktır.¹⁰⁸

Kamu zararının oluşması sürecinde en önemli şartlardan biri olan hukuka aykırılık olgusu 5018 sayılı Kanun metninde kavramın tanımında zikredildiğinden; Sayıştay ve Danıştay'ın kamu zararına ilişkin birçok ilamında bu ibare değerlendirilmiş ve bu suretle sonuca gidilmiştir. Hukuka aykırılık unsuru taşımayan durumlarda diğer şartların varlığına rağmen kamu zararından sorumluluğun söz konusu olmayacağına işaret eden veya bu durumu açıkça ortaya koyan Danıştay ilamları mevcuttur.¹⁰⁹

Sayıştay kararlarında da kamu zararının tespiti ve zarardan sorumluluğa ilişkin değerlendirmelerde özellikle vurgulanan kavramlardan biri hukuka aykırılık unsurudur.¹¹⁰ Gerek 5018 sayılı Kanun hükümleri gerekse Sayıştay ve Danıştay uygulamalarından hareketle hukuka aykırılık taşımayan bir eylem ya da işlemin sonuçlarından sorumluluğun söz konusu olmadığı açıktır.

1. 2. 4. Zarar

Hukuki anlamda bir fiilin tazmin sorumluluğu ya da yaptırıma bağlanmasının şartlarından biri de bu fiilin bir zarara yol açmasıdır. Hukuken sorumluluğun doğması zararın varlığına bağlıdır.¹¹¹

Zarar kavram olarak; bir durumun neden olduğu eksilme ve kayba uğrama, mal varlığında oluşan negatif hareketlilik şeklinde ifade edilebilir. Hukuk terminolojisinde ise genellikle zarar;

¹⁰⁸ Günday, s. 375; Gülşen, s. 111.

¹⁰⁹ “Anılan anayasal ve yasal düzenlemeler uyarınca, kamu görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemleri sonucu oluşan tazmin yükümlülüğü kapsamında ortaya çıkan kamu zararının, zarara sebebiyet veren kişi veya kişilere ödetilmesi hususunda tasarrufta bulunma görev ve yetkisi idareye tanındığından, idarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceğine dair, Anayasada ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda yer verilen ilke uyarınca, davacının, işbu dava sonucunda İdare aleyhine hükmedilebilecek tazminat tutarı ile yargılama giderlerinin yetkisiz disiplin amirlerinden rücuen tahsiline karar verilmesi yolundaki isteminin karşılanma olanağı bulunmamaktadır.”

Danıştay 12.Dairesi E: 2013/8422, K: 2014/5885, T: 24.09.2014. <https://portal.uyap.gov.tr/E.T: 21.01.2024>.

¹¹⁰ “Somut olayda, Emlak İstimlak Müdürlüğü tarafından belediye meclisine tahsis konulu yazı yazılmış, bu yazıya istinaden meclis tarafından taşınmaz kiralınması ve kaymakamlık hizmetinde kullanılması için kaymakamlığa ilgili taşınmazın tahsis edilmesi kararı verilmiştir. Kiralanan ve tahsise konu edilen taşınmazın tahsis işlemleri ve kira ödemesi Emlak İstimlak Müdürlüğü tarafından takip edilmiştir. Dolayısıyla tahsis işleminin mevzuata uygun olmasından ve tahsise konu edilen taşınmazın tahsis amacına uygun kullanılmasından ilgili müdürlük sorumlu olup, ilama konu hukuka aykırı işlem neticesinde kamu zararına sebebiyet verilmesinden ilişkili ödeme emri belgelerinde imzası bulunan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin sorumlu tutulması kararı yerindedir...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 53352, D: 45350, T: 25.01.2023, <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?kr=26853> E.T: 22.01.2024.

¹¹¹ Eren, s. 472; Kılıçoğlu, s. 648; Gözler, s. 1280; Günday, s. 383; Çağlayan, s. 522; Sarsıkoğlu, s. 2393; Kayar, s. 114.

kişilerin iradelerine aykırı şekilde mal varlıklarında veya manevi değerlerinde oluşan azalma ya da yıpranma olarak tanımlanmaktadır.¹¹²

Maddi zararlar genellikle para ile ölçülebilen kayıpları kapsarken manevi zararlar kişilik haklarına yönelik ihlallerden kaynaklanan duygusal kayıpları kapsamaktadır.

Kamu görevlilerinin meydana gelen kamu zararından sorumlu tutulabilmeleri için zarar unsurunun tespit edilmesi gerekir. Kamu görevlisinin sorumluluğunu gerektiren zarar kavramı 5018 sayılı Kanun'da "kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmak" ifadesiyle tanımlanmaktadır.¹¹³

Yukarıda zarar kavramının kişinin malvarlığında meydana gelen eksilme olarak tanımlanabileceği ifade edilmiştir. Bu tespitten hareketle kamu zararının da idarenin ya da daha geniş anlamıyla kamunun mal varlığında vuku bulan eksilme veya mahrum kalınan kâr olarak tanımlanması mümkündür.¹¹⁴

Malvarlığındaki eksilme suretiyle ortaya çıkan kamu zararı; idarenin ödeme yükümlülüğü olmayan bir bedeli ödemesine neden olma, idareyi sorumlu olmadığı bir harcama külfetine maruz bırakma vb. durumlarda söz konusu olabilir. Mahrum kalınan kâr ya da 5018 sayılı Kanun'daki karşılığı ile "kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmak" durumu ise idarenin tahsil edeceği bir alacağın tahsil edilmemesi veya eksik tahsil edilmesi, idareye gelir getirecek bir faaliyete engel olmak, kamu alacağından mevzuata aykırı olarak vazgeçmek vb. şekillerde gündeme gelir.¹¹⁵

Her iki durumda da kamu zararının varlığından bahsedilebilmesi için zararın vuku bulması şarttır. Zararın oluşma ihtimali, zarar tehlikesi ya da zarar doğuran eyleme teşebbüs gibi zararın oluşmasına yönelik tehlike kamu zararından sorumluluk için yeterli olmayacaktır.¹¹⁶

5018 sayılı Kanun'un, kamu zararı olgusunun kapsamını ve sınırlarını genişleten bir teknikle kaleme alındığını belirtmek mümkündür. Zira Kanun, kamu kaynaklarındaki azalmaya sebebiyet verme fiiline ek olarak kamu kaynaklarının artmasına engel olmak fiilini de kamu zararı kapsamında sorumluluk nedeni olarak düzenlemiştir.¹¹⁷

¹¹² Selahattin Bağdatlı, **Hukuk Sözlüğü**, İstanbul: Derin Yayınları, 2012, s. 480; Akgedik, s. 71; Eren, s. 472; Kılıçoğlu, s. 648.

¹¹³ Akyılmaz, Rücu, s. 66; Gülşen, s. 53; Gökçe, s. 57; Akgedik, s. 13; Ünal, s. 43; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923; Taytak ve Aydın, s. 134.

¹¹⁴ Gülşen, s. 53; Gökçe, s. 57; Akgedik, s. 13; Ünal, s. 43; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923; Taytak ve Aydın, s. 134; Akyılmaz, Rücu, s. 66.

¹¹⁵ Akyılmaz, Rücu, s. 66; Gülşen, s. 2; Parlak, s. 9.

¹¹⁶ Akyılmaz, Rücu, s. 66.

¹¹⁷ Taytak, Aydın, s. 133; Gülşen, s. 53; Gökçe, s. 57; Akgedik, s. 13; Ünal, s. 43; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923.

Kanun metninde kamu zararının oluşması için eksilmeye uğraması ya da artmasına engel olunması şart olarak düzenlenen kamunun malvarlığı, kamu kaynağı olarak ifade edilmiştir. Bu noktada kamu kaynağı kavramına tanım ve kapsam olarak değinmekte fayda vardır.

İdari faaliyetler ve idarenin sunduğu hizmetler belirli bir maliyet ve harcama gücüne sahip olmayı zorunlu kılmaktadır. Ekonomik dalgalanmalar, kamunun beklentileri, devlet sınırlarında yaşayan nüfusun geçirdiği sosyolojik dönüşüm ve nüfusun düzenli olarak artış eğiliminde olması kamusal faaliyetlere tahsis edilen kamu harcamalarına ayrılan bütçenin de zamanla artırılmasını zorunlu hale getirmektedir.¹¹⁸ Bahsi geçen harcamaların ve faaliyetlerin finanse edilmesini sağlayan ödeme gücü genel anlamıyla kamu kaynağı olarak ifade edilebilir.

Hukuk sistemimizde ve buna bağlı olarak şekillenen denetim uygulamalarında kamu kaynağı kavramının geçmiş dönemlerde sadece vergileri kapsayacak şekilde sınırlayıcı bir bakış açısıyla yorumlandığı, kamunun gelir kaynağının sadece vergilere indirildiği görülmektedir.

Zaman içerisinde değişen ve gelişen şartlara bağlı olarak kamu hizmetinin finansını sağlayan kamu kaynağı için vergiler dışında başkaca gelir kalemlerine de ihtiyaç duyulmuş, kamu harcamaları tek başına vergi gelirleriyle finanse edilemediğinden kamu kaynağı olarak kabul edilen değerlerin kapsamı genişletilmiştir.¹¹⁹

Kamu kaynağı kavramının geçmiş dönemlere nazaran daha geniş bir perspektifle ele alınması ve geniş yoruma tâbi tutulmasına yönelik anlayış 5018 sayılı Kanun'a da yansımış ve Kanun kamu kaynağı kavramının kapsamını geniş tutan bir anlayışla tanımlama yapmıştır.¹²⁰ Kamu kaynağının kapsamına vergiler dışında kamuya ait taşınır ve taşınmazlar, para, alacak ve her türlü değer dâhil edilmiştir.

Kamu kaynağının tanımını yapan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da 5018 sayılı Kanun'a benzer bir ifadeye yer vermiştir.¹²¹ Sayıştay uygulamalarında da kamu kaynağı kavramı geniş bir yorumla

¹¹⁸ Parlak, s. 26; Taytak ve Aydın, s. 135; Gülşen, s. 88; Avcı, s. 55; Gökçe, s. 61.

¹¹⁹ Seyit Koçberber, "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi" **Sayıştay Dergisi**, 97, 2015, s. 56; Ünal, s. 44; Gülşen, s. 88; Avcı, s. 51; Akgedik, s. 31.

¹²⁰ KMYKK Madde 3/1-g;

"Kamu kaynağı, Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri,"

Madde 3/1-i; "Kamu geliri, Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri"

¹²¹ SK Madde 2/1-l;

"Kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dâhil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar"

ele alınmış, her olayın özelliğine göre değerlendirme yapılarak uyumsuzluğa konu malvarlığı değerinin kamu kaynağı sayılıp sayılmayacağı tartışılmıştır.¹²²

Kamu kaynağı kavramı için yapılan yasal tanımlamalar 5018 sayılı Kanun'un kapsamına ilişkin madde¹²³ ile birlikte değerlendirildiğinde; merkezi yönetim içerisinde bulunan kamu idarelerine, sosyal güvelik kurumlarına ve mahalli idarelere ait kaynakları kamu kaynağı olarak değerlendirmek mümkündür.¹²⁴ "Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te" yer alan istisna hükmü¹²⁵ ile açıkça belirtildiğinden ve 5018 sayılı Kanun'un düzenleyici ve denetleyici kurumları tabi tuttuğu kanun maddeleri arasında 71.madde bulunmadığından bu kurumların kamu zararından kaynaklanan sorumluluk bağlamında Kanun kapsamında olmadığı değerlendirilmektedir.¹²⁶

Anılan düzenleme ve hükümler düzenleyici ve denetleyici kurumlar hakkında kamu zararından sorumluluk tespiti yapılamayacağı ya da bu kurumların kamu zararlarından sorumlu tutulamayacağı anlamına gelmemektedir. Zira yukarıda bir kısmına ayrıntılı olarak yer verilen şartların sağlanması halinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli III sayılı cetvelde sıralanan¹²⁷ kurumlar yönünden Sayıştay tarafından kamu zararı tespiti yapılabilmekte ve

¹²² "Bununla birlikte; avukatlara ödenmek üzere emanet hesaplarında bekletilen tutarların belediye açısından bir gelir ve dolayısıyla da kamu kaynağı olmadığı ifade edilse de, 659 sayılı KHK'nın 2'nci fıkrasının c bendinde, yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili İdarenin bütçesine gelir kaydedileceği, anılan KHK'ya dayanılarak çıkarılan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının c bendinde de, ilgili yıl içinde dağıtımı yapılmayan vekâlet ücretlerinin %5'inin muhasebe birimince Hazine adına gelir kaydedileceği ifade edilmiş olup, bu kapsamda vekâlet ücretlerinin dağıtılmayan kısmı Belediye bütçesi açısından gelir ve dolayısıyla da kamu kaynağı niteliğinde olduğundan, bu yöndeki itirazlar kabul edilmemiştir..."

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 47539, D: 52495, T: 23.11.2022.

Kararın tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25798>.

E.T: 31.12.2023.

¹²³ KMYKK "kapsam" başlıklı 2. Madde;

"Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 78 nci maddelerine tâbidir."

¹²⁴ Koçberber, s. 58; Ünal, s. 45; Gülşen, s. 89; Akgedik, s. 123; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923.

¹²⁵ Yönetmelik madde 2/1;

"Bu Yönetmelik, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakları kapsar."

¹²⁶ Akgedik, s. 123; Ünal, s. 8; Koçberber, s. 58; Gülşen, s. 90; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923.

¹²⁷ KMYKK'ye ekli III sayılı cetvele göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar;

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

bu kurumlar da sebep olunan kamu zararından sorumlu tutulmaktadır. Ancak bu kurumların kamu zararından sorumluluğuna ilişkin denetim, yargılama ve zararın tazminine ilişkin süreç 5018 sayılı Kanun yahut Kanun'a dayanan Yönetmelik kapsamına göre değil Sayıştay Kanunu ya da genel hükümlere göre yürütülmektedir.¹²⁸

Kamu zararının oluşması için gereken “zarar” kavramının unsurlarından birisi kamu kaynağında eksilmeye neden olmak iken bir diğerinin kamu kaynağında artışa engel olmak şeklinde ön görüldüğü yukarıda belirtilmiştir. Kamu kaynağına ilişkin tanımlar ve yapılan açıklamalarla birlikte kamu zararı olgusu ele alındığında; kamu kaynağı olarak kabul edilen taşınırın niceliğinin, taşınmazların hacminin, kamu kaynağı kapsamındaki gelirlerin, ivazsız kazandırmaların¹²⁹ vb. pozitif değerlerin artışına engel olunması halinde kamu kaynağında artışa engel olmak; bu kaynakların mevzuata aykırı bir işlemle eksilmeye neden olacak şekilde elden çıkarılması durumunda ise kamu kaynağında azalmaya neden olmak suretiyle kamu zararından sorumluluk gündeme gelecektir.¹³⁰

Örneğin taşınır bir eşyasını herhangi bir karşılık beklemeden kamuya devretmek isteyen bir kişinin bu talebinin mevzuata aykırı bir şekilde reddedilmesi ve bu işlemin bir kamu görevlisinin kusurundan kaynaklanması durumunda kamu zararı kapsamında sorumluluk ve tazmin süreci işletilip ilgililerin sorumluluğuna başvurulması mümkün olacaktır.¹³¹ Aynı şekilde yasal şartları sağlamayan bir kişiye mevzuata aykırı bir işlem yaparak kamu kaynağından gelir bağlamak da kamu zararı nedeniyle sorumluluk gerektirecektir.¹³²

Kamu kaynağındaki değerlerin mevzuatta ön görülen esaslara aykırı bir yöntemle elden çıkarılması suretiyle oluşan zarar kamu kaynağında eksilmenin en yaygın örneğidir. Burada hassas bir değerlendirme gerektiren husus harcama yetkisinin mevzuata aykırı şekilde kullanılmasıdır.

Örneğin bir kamu kurumunda ihtiyaç duyulmayan bir taşıtın satın alınması durumunda; yapılan harcama ile aynı anda kamu kaynağında alınan aracın bedeli kadar bir artış meydana geleceği için (aracın gerçek değerinin faturalandırılması ve fatura bedeli ile gerçek değer arasında farklılık bulunmaması yani bedel muvazaası suretiyle zarara neden olmamak şartıyla) kamu zararı

9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu

10) Nükleer Düzenleme Kurumu

11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

¹²⁸ Koçberber, s. 58; Ünal, s. 45; Gülşen, s. 89; Akgedik, s. 123; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923.

¹²⁹ “Herhangi bir karşılık alınmadan yapılan bir hukuki işlemlerdir. Borçlu tarafın herhangi bir kazanımı olmadan alacağından feragat etmesini, miras hissesinden vazgeçmesini veya bir mal vermeyi söz vermesi ivazsız tasarrufa örnek teşkil eder.” T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü. <https://sozluk.adalet.gov.tr>

¹³⁰ Dönmez, s. 31; Gülşen, s. 90; Koçberber, s. 58; Ünal, s. 45; Akgedik, s. 123; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 923.

¹³¹ Parlak, s. 27; Avcı, s. 51; Taytak ve Aydın, s. 135; Gülşen, s. 90; Ünal, s. 45.

¹³² Çağlayan Ramazan, “Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”, **T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s. 91; Kızılkaya ve Aksoy, s. 161; Gülşen, s. 95.

oluşmayacaktır.¹³³ Ancak burada harcama yetkisini mevzuata aykırı olarak kullanan kamu görevlisi hakkında disiplin sürecinin işletilmesine engel bir hüküm yoktur.

Kamuya tahsis edilen kaynağın tasarrufu sürecinde bir kısım işlemlerin hukuka aykırılık taşıması sorumluluk için tek başına yeterli olmayacak, kamu zararından bahsedilebilmesi için bir zarar olgusunun da ortaya çıkması gerekecektir.

Sayıştay yargılamasına konu olan örnek bir olayda; ihtiyaç sahibi vatandaşlara dağıtılmak üzere tahsisi yapılan kömürlerin dağıtımında evrak usulsüzlüğü yapılmasının tek başına kamu zararı teşkil etmeyeceğine hükmedilmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu'nun anılan kararında; tahsis ile amaçlanan olgunun kömürlerin ihtiyaç sahiplerine dağıtılması fiili olduğu ve netice olarak bu dağıtımın yapıldığının sabit olduğu anlaşılmakla; dağıtıma ilişkin belgelerin usulüne uygun olarak düzenlenmemesinin herhangi bir zarara neden olmadığına ve dolayısıyla kamu zararından söz edilemeyeceğine dair hüküm kurulmuştur.¹³⁴ Aktarılan içtihat ile de vurgulandığı üzere; hukuka aykırılık ya da hukuka aykırı eylem, beraberinde bir zarara neden olmadıkça kamu zararından kaynaklı sorumluluk hükümlerinin işlerliğinden söz edilemeyecektir.

¹³³ Taytak ve Aydın, s. 135; Gülşen, s. 90; Ünal, s. 45; Gülşen, s. 95.

¹³⁴ “Denetimler sırasında tespit edilen alınan kömürle ilgili olarak giriş çıkış taşınır işlem fişlerinin düzenlenmemesi, fakir ve muhtaç ailelere dağıtılmak üzere alınan kömürlerin dağıtımının usule aykırı olması iddiaları idari iş ve işlemin usulüne dönük iddialardır. Usule ilişkin bu hususlar kamu zararı oluşmasını her durumda sonuç vermeyebilir. Somut uygulamayla ilgili olarak idari iş ve işlemlerin maddi gerçekliğinin ortaya konulmasının ardından kamu zararının oluşmuş olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, bir idari iş ve işlemdeki usule aykırılık halinin kamu zararını sonuç vermesi için, bu usule aykırılığın idari iş ve işlemin esasına etkili olması ve 5018 sayılı Kanunun 71’inci maddesi kapsamında kamu zararını sonuç vermesi gerekir. Ancak rapor dosyası ve ekleri incelendiğinde, belirtilen usule ilişkin hukuka aykırılık hallerinin fiili durumda neyi sonuç verdiği hususu 1598 ilam sayılı Daire Kararı, 1907 İlam sayılı Daire Kararı ve 1913 İlam sayılı Daire Kararının her üçündeki Sayıştay muhakemesi sırasında da ortaya koyulmamıştır.

Konuyla ilgili olarak, Belediyenin ilgili firmadan kömür alımı işlemi ve bu kapsamdaki işlerine dair ... 47.Asliye Ceza Mahkemesinin Kararı (Dosya no: ... Esas; Karar no: ...; C.Savcılığı Esas no: ...)’nın gerekçesinde; mahkememizce dinlenen mahalle muhtarlarının olay tarihinde belediyeye alınan kömürlerin mahalle halkına dağıtıldığına yönelik yeminli beyanları, ... Nak. İnş Gıda Madencilik Tur San Tic Ltd Şirketi yetkilisi ...’nın belediyeden alacağı olmadığına yönelik belediyeye vermiş olduğu 27/05/2009 tarihli dilekçesi ve belediye aleyhine açılan icra dosyasının kapatılmış olduğu, söz konusu kömür bedellerinin sanık ...’in tarafından ödendiği hususu da gözetildiğinde ortada belediyenin oluşmuş bir zararı bulunmadığından sanıkların üzerlerine atılı suçun yasal unsurları oluşmadığından CMK’nun 223/2-a maddesi gereğince ayrı ayrı beraatlerine karar verilerek aşağıdaki şekilde hüküm kurulmuştur. denilmektedir. Yani ceza mahkemesi tarafından kömürlerin mahalle halkına dağıtıldığı tespit edilmiştir. Buna göre, taşınır işlem fişleriyle ilgili usule aykırılığın kömür alım ve dağıtımının esasını etkilemediği, taşınır işlem fişleri mevzuatına uygun düzenlenmemiş olsa da 5018 sayılı Kanun kapsamında kamu zararı oluşmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 13’üncü maddesi gereği herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Kanunun 14’üncü maddesinde, Belediyenin mahalli, müsterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardım yapabileceği veya yaptırabileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla somut uygulamada 5018 sayılı Kanunun 71’inci maddesi kapsamında kamu zararı oluşmadığı anlaşılmıştır. İlişilecek husus bulunmadığı hükmünü içeren 1913 İlam sayılı Daire Kararı hukuka uygundur...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52630, D: 50226, T: 21.12.2022. Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26394 E.T:28.03.2024>.

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 03.01.2018 tarihli farklı bir kararında da henüz şartları oluşmayan ve yasal olarak hak edildiği düşünülerek yapılan vekâlet ücreti ödemesinin vadesi gelmeden yapıldığı gerekçesiyle kamu zararının oluştuğu kabul edilmiştir.¹³⁵ Dolayısıyla yasal dayanağı bulunan ve yasal bir ödeme kapsamında kabul edilen avukatlık vekâlet ücretinin kanuni şartları oluşmadan peşinen ödenmesi, ödemenin hangi saikle yapıldığına bağlı olmaksızın kamu kaynağında eksilmeye neden olduğundan, kamu zararı kapsamında değerlendirilmiştir.

1. 2. 5. İlliyyet Bağının Kurulması ve İlliyyet İlişkisinin Kesilmemesi

Kamu zararının oluşmasında aranan şartlardan biri olan illiyet bağı 5018 sayılı Kanun'da kavram olarak açıkça zikredilmemiş; yasal düzenlemede bu kavrama işaret eden ibareler¹³⁶ kullanılmakla yetinilmiştir.¹³⁷ Yasal düzenleme metninde yer alan “sonucunda” ve “neden olunması” gibi ifadelerden, illiyet bağının varlığını şart olarak kabul eden bir mevzuat tekniğinin benimsendiği görülmektedir.

İlliyyet bağı, kamu zararının tespiti aşamasında oldukça fazla gündeme gelen bir unsurdur. İlliyyet bağı kamu zararından doğan sorumluluğun kamu görevlisine ne oranda yükleneceğinin tespiti bakımından yapılacak değerlendirmede önemli bir hareket noktası olarak kabul edilir.¹³⁸ Bu nedenle

¹³⁵ “Öncelikle idari makamlar tarafından tesis edilecek idari iş ve işlemlerin münhasıran bir kanuna veya ikincil mevzuata dayanması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle idare hukuku açısından konu ele alınacak olursa; idareler kural olarak yetkisizdirler, yetki sahibi olmak istisnadır. Bir idari makam veya merci kanunla veya ikincil mevzuat ile yetkilendirilmediği sürece işlem tesis edemez ve karar alamaz. Ancak kanun ya da usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş ikincil mevzuat ile yetkilendirildikten sonra ve yine yetki dâhilinde işlemler tesis edilir. Buna göre yukarıda avukatlık vekâlet ücretlerinin takip ve dağıtımı için öngörülmüş olan mevzuatın çizmiş olduğu sınırların aşılması sonucu zaten avukatın hakkı- düşüncesiyle ilgili kamu kaynağının zamanından önce ve şartları oluşmadan ödenmesi mümkün değildir.

5018 sayılı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesini (h) bendinde kamu gideri; “Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri, ... ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre kanun veya ikincil mevzuat ile yetkilendirilmediği sürece kamu adına ve kamu bütçesinden gider yapılamayacaktır. Nitekim buna bağlı olarak Kanun'un “Kamu zararı” başlıklı 71 inci maddesinde, “Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Avukatlık vekalet ücreti mevzuatta öngörülmüş ve avukat personel için bir hak olarak düzenlenmiştir. Ancak pozitif hukuk kuralları bu ödemenin belirli şartların oluşması ile mümkün olduğunu düzenlemiştir. Böylelikle bir özlük hakkı olarak mevzuatın öngörmüş olduğu bir ödeme kalemi, mevzuatın belirlediği şartlar yerine gelmediği, bir başka ifadeyle tekemmül etmediği sürece, yukarıda kamu zararı kısmında ifade olunan “Mevzuatında öngörülmüğü halde ödeme yapılması” kapsamında kalacaktır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 43938, D: 42857, T: 03.01.2018.

¹³⁶ Turguter, Kanun Açıklaması, s. 487; KMYKK madde 71; “Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.”

¹³⁷ Turguter, Kanun Açıklaması, s. 487; Kuluçlu, İlliyyet Bağı, s. 95; Dönmez, s. 147; Avcı, s. 51; Taytak ve Aydın, s. 134.

¹³⁸ Sarsıkoğlu, s. 1291; Parlak, s. 22; Kuluçlu, İlliyyet Bağı, s. 95; Dönmez, s. 147; Avcı, s. 51; Taytak ve Aydın, s. 134.

kamu zararının tespiti konusunda birincil denetim merkezlerinden olan Sayıştay uygulamalarında bu kavram önemli bir yere sahiptir.

5018 sayılı Kanun'da doğrudan zikredilmeyen ancak yorum yoluyla varlığına işaret edilen illiyet bağı kavramı 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda metin içerisinde açıkça zikredilmek kaydıyla düzenlenmiştir.¹³⁹

İlliyet bağı başka bir kullanım şekliyle nedensellik bağı hukuken sorumlu tutulabilmenin en önemli unsurlarından biridir.¹⁴⁰ Dış dünyaya yansıyan eylem ile meydana gelen sonuç arasındaki neden sonuç ilişkisi olarak somutlaştırılabilecek bu kavram kamu zararından sorumlu tutulabilmenin de en önemli şartlarından biridir. İlliyet ya da nedensellik bağının varlığı sadece kamu zararı bağlamında değil tüm hukuk dallarında ve hukuk uygulamalarında sorumluluğun en temel vazgeçilemez şartlarından biri olarak benimsenmiştir.¹⁴¹

İlliyet bağı en yalın anlamıyla neden sonuç bağı olarak kabul edilmektedir.¹⁴² Kamu zararı anlamında illiyet bağı; kamu görevlisinin görevin icrası sırasında mevzuata aykırı olarak gerçekleştirdiği eylem, işlem ya da verdiği bir karar ile meydana gelen kamu zararı arasında neden sonuç ilişkisinin bulunması olarak tanımlanabilir.¹⁴³ Kamu görevlisinin mevzuata aykırı işlem ya da

¹³⁹ SK'nın "Sorumlular ve Sorumluluk Halleri" başlıklı 7.maddesi;

"(1) Bu Kanunun sorumlular ve sorumluluk halleri uygulamasında; 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay denetimi ile ilgili diğer kanunlarda belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınır. (2) Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Sayıştay raporlarında belirtilir. Kamu zararına sebep olunan durumlar ise bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılır. (3) Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür. (4) Usulüne uygun biçimde görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri tahakkuk ettiren, toplayan, harcayan ve bu işlemleri onaylayanlar, malları muhafaza eden ve idare edenlerle her türlü mali iş ve işlemleri yürütenlerin işlemleri bir hesaba dâhil edilmediği takdirde, sorumluluk bu kişiler hakkında da uygulanır. Bu durum yöneticilerin yazılı emirleri üzerine meydana gelmiş ise sorumluluğa yöneticiler de ortak olur. (5) Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. (6) Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz."

¹⁴⁰ Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 771; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 94; Ünal, s. 45; Taytak ve Aydın, s. 134.

¹⁴¹ Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 94; Ünal, s. 45; Taytak ve Aydın, s. 134; Mahmut Koca ve İlhan Üzülmöz, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 131.

¹⁴² Koca ve Üzülmöz, s. 131; Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 771; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 94; M. Emin Artuk, Ahmet Gökçen, M. Emin Alşahin ve Kerim Çakır, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 13. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019, s. 335; Hakan Hakeri, Ceza Hukuku Genel Hükümler, 28. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2023, s. 172.

¹⁴³ Dönmez, s. 147; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 89; Ünal, s. 46; Eroğlu Durkal, s. 172; Avcı, s. 51; Akgedik, s. 101; Taytak ve Aydın, s. 135.

eylemi ile kamu kaynağında sebep olunan eksilme yahut kamu kaynağının artışına engel olma unsurları arasındaki bağı oluşturan olgu illiyettir.¹⁴⁴

Kamu görevlisinin eylemi ile kamu zararı arasında bağlantı yoksa ya da neden sonuç ilişkisini kesen başka etkenler araya girmiş ise kamu görevlisinin meydana gelen kamu zararından sorumluluğu söz konusu olmayacaktır. Daha açık bir ifadeyle kamu kaynaklarında meydana gelen eksilme ya da artışa engel olunması suretiyle gerçekleşen kamu zararı, kamu görevlisinin eylem ya da işleminin sonucu olmalı; eylem ile zarar arasında neden-sonuç ilişkisi bulunmalıdır.¹⁴⁵

Meydana gelen kamu zararı, kamu görevlisinin eylemi ya da işleminin sonucu değilse¹⁴⁶ yukarıda açıklanan diğer şartlar gerçekleşse dahi kamu görevlisinin sorumluluğuna başvurulamayacaktır.¹⁴⁷ Kamu görevlisinin idari faaliyet kapsamında gerçekleştirdiği işlem ya da eylem ile kamu kaynağında eksilme yahut artışa engel olmak suretiyle vuku bulan kamu zararı olgusu arasında neden-sonuç ilişkisi bulunmuyorsa ve kamu görevlisinin eylemi zararın oluşmasına elverişli değilse illiyet bağının kurulamaması nedeniyle kamu görevlisinin sorumlu tutulamayacağı sonucuna varılacaktır.¹⁴⁸

Kamu görevlisinin eyleminin kamu zararının doğmasına ve oluşan zararın artışına neden olması hallerinde de uygun illiyet bağının varlığı kabul edilmektedir.¹⁴⁹ İdari yargıda salt kamu görevlisinin kişisel husumetinden kaynaklanan bir eylemi ile kamu zararının oluşması hâlinde idari faaliyet veya idari hizmet ile bağ kurulamadığından kamu görevlisinin idari anlamda kamu zararından rücu sorumluluğu için gereken illiyet bağının kurulamadığını kabul eden kararlar bulunmaktadır.¹⁵⁰

Salt kişisel kusurdan kaynaklanan ve idari işleyişle ilgili olmayan zararlar için illiyet bağının kurulamaması nedeniyle özel hukuk anlamında tazminat sorumluluğunun doğacağı ve kamu

¹⁴⁴ Gözler, s. 1320; Kılıçoğlu, s. 649; Ünal, s. 46; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 922; Akgedik, s. 101.

¹⁴⁵ Akyılmaz, s. 66; Gözler, s. 1320; Kılıçoğlu, s. 649; Ünal, s. 46; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 922; Akgedik, s. 101.

¹⁴⁶ “İdarenin, işyerinde kaybolan eşyaların kaybindan dolayı, tahkikat yapmadığından bahisle kusurlu olduğu gerekçesiyle memura açtığı davayı, eşyaların kaybolmasıyla davalının tahkikat yapmaması arasında uygun illiyet bağı bulunmadığı gerekçesiyle” Yargıtay 4.Hukuk Dairesi, E: 1987/7602, K: 1987/9369, T: 21.12.1987. Karar için bkz. Akyılmaz, “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”, s. 66.

¹⁴⁷ Ünal, s. 46; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 922; Akgedik, s. 101; Akyılmaz, s. 66.

¹⁴⁸ Akyılmaz, s. 66; Ünal, s. 46; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 922.

¹⁴⁹ Akyılmaz, s. 67; Ünal, s. 46; Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 922.

¹⁵⁰ “Olayda kamu görevlisi tarafından işlenen öldürme suçunun, tamamen kişisel husumetten kaynaklanması nedeniyle idari faaliyet ile zarar arasında nedensellik bağı bulunmadığından, idarenin sorumluluğu bulunmamaktadır.” Danıştay 10.Dairesi, E: 2011/985, K: 2013/7802, T: 06.11.2013. Örnek ilam için bkz: Dönmez, s. 147.

zararından sorumluluğa ilişkin rücu sürecinin işletilmesinin sorumluluk prensiplerine uygun olmayacağı kabul edilmektedir.¹⁵¹

Kamu görevlisinin eylemi ile meydana gelen sonuç arasında nedensellik bağıını kesen başka etkenlerin araya girmesi de kamu görevlisinin sorumlu olup olmayacağına dair değerlendirmede oldukça önemli bir yere sahiptir. Kamu görevlisinin gerçekleştirdiği bir fiil ile başlayan süreçte başka bir kısım nedenlerin araya girerek kamu zararına sebebiyet vermesi ve kamu görevlisinin sürecin başında gerçekleştirdiği eylem ile oluşan kamu zararı arasındaki neden-sonuç ilişkisinin kesilmesi kamu görevlisinin sorumluluğunu ortadan kaldırır. Hukuk düzeninde bu durum illiyet bağının kesilmesi olarak ifade edilmektedir.¹⁵²

Sayıştay ve Danıştay uygulamalarında kamu zararından sorumluluk değerlendirmesinde illiyet bağı oldukça önemli bir yere sahiptir. Gerek Sayıştay gerekse Danıştay ilamlarında meydana gelen zarar ile eylem arasında illiyet bağının bulunup bulunmadığı hususunun özellikle tartışılarak gerekçelendirildiği dikkat çekmektedir.

Sayıştay ilamlarında zararın tespitine dair inceleme yapılırken özellikle dairenin illiyet bağına ilişkin gerekçesinin irdelendiği ve çoğunlukla bu hususun ilamlara yansıtıldığı görülmektedir.¹⁵³

¹⁵¹ Dönmez, s. 148; Akgedik, s. 130; Gülşen, s. 29;

¹⁵² Artuk vd., s. 299; Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 782; Kılıçoğlu, s. 312; Oğuzman ve Öz, Cilt II, s. 50; Oğuzman ve Öz, Cilt I, s. 431; Hakeri, s. 173; Koca ve Üzülmüş, s. 132.

¹⁵³ “Buna göre somut olayda; Destek Hizmetleri Daire Başkanı ...’un gerek ödeme emri belgelerinde ve eki hakkediş raporlarında Harcama Yetkilisi olarak imzası olduğundan gerekse ihale konusu danışmanlık hizmeti alım sürecini başlatan ihtiyaç fişi, gerekçe raporu, ihale onay belgesi, sözleşme dâhil ihale işlem dosyasındaki diğer tüm belgelerde bizzat düzenleyen birim amiri olarak imzası bulunduğundan, adı geçen kişinin ihtiyaç tespiti ile başlayan ihale işlemlerinin başından sözleşmenin imzalanması ve ödemelerin yapılması dahil tüm süreçte görev yaptığı görülmüştür. Dolayısıyla dışarıdan temini mümkün olmayan danışmanlık hizmetinin Harcama Yetkilisi Destek Hizmetleri Daire Başkanı ...’un kusurlu karar, işlem ve eylemleri neticesinde alımı gerçekleştiğinden, kamu zararı ile adı geçen kişinin 5018 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde doğrudan illiyet bağının mevcut olduğu anlaşılmıştır...” şeklinde gerekçelendirilmiştir. Yine aynı kararda Destek Hizmetleri Daire Başkanı dışındaki ilgililerin eylemi ile meydana gelen zarar arasında illiyet bağının bulunmadığına dair tespitler ise; “...Görüldüğü üzere; Yönetim Kurulu gündemine ihale danışmanlık hizmeti alınması gerektiğine dair ihtiyaç tespitinde bulunan Destek Hizmetleri Daire Başkanı ... olup, ihtiyaç müzakeresinde belirttiği ifadeler aynen Yönetim Kurulu gündemine alınarak karar olarak oylanmıştır. Yönetim Kurulu onayından sonra alıma ilişkin gerekçe raporu, yaklaşık maliyet elde edilmesi, ihale onay belgesi, teknik şartname, idari şartname, ihale komisyonu görevlendirme, ihale davet listesi, firmalara ihaleye davet tebliğ yazısı, ihale komisyon kararı, işin sözleşmesi dâhil birçok belge bizzat Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından hazırlanmış ve onaylanmıştır. Yönetim Kurulu Kararında ve Genel Müdürlük Olur’unda, danışmanlık hizmetinin içeriğine ve mevzuata uygunluğuna yönelik bir belirleme yapılmadan ilgili Dairenin ihtiyaç tespitine binaen mevzuatın aradığı sınırlar dâhilinde bir danışmanlık hizmeti alınması yönünde karar alınmıştır. Bu nedenle danışmanlık hizmet alımı ilişkin ihtiyaç tespit yazısına olur vererek Yönetim Kuruluna havale eden Genel Müdürün ve ... tarih ve ... sayılı Yönetim Kurulu Kararına imza atan Yönetim Kurulu üyelerinin karar, işlem ve eylemlerinin kamu zararı ile illiyet bağı kurulamamıştır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52781, D: 51738, T: 28.12.2022. Ayrıca; Sayıştay Temyiz Kurulu; Tut.: 52528, D: 48470, T: 07.12.2022; Tut.: 52529, D: 49650, T: 07.12.2022; Tut.: 52531, D: 49652, T: 07.12.2022; Tut.: 52534, D: 49655, T: 07.12.2022; Tut.: 52547, D: 51667, T: 07.12.2022; Tut.: 52507, D: 48399, T: 30.11.2022; Tut.: 52509, D: 48645, T: 30.11.2022; Tut.: 52513, D: 48646, T: 30.11.2022. Kararların tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25820> E.T: 29.03.2024.

Sayıştay ilamlarında olduğu gibi Danıştay’ın da illiyet bağına dair detaylı bir tespit ve gerekçe ile değerlendirme yaptığı, bu hususun zarar tespiti ve sorumluluğa ilişkin dağılımda özellikle incelendiğini belirtmekte fayda vardır. Danıştay ilamlarında illiyet bağının kesilmesine neden olan hususların açıkça belirtildiği ve illiyet bağını kesen durumlarda sorumluluk doğmayacağına dair tespitlerin yapıldığı çok sayıda örnek hüküm bulunmaktadır. Danıştay’ın örnek ilamlarına bir sonraki başlık olan illiyet bağının kesilmesi başlığında detaylı olarak yer verileceğinden burada ayrıntıya girilmeden sadece değinilmekle yetinilmiştir.

Özel hukuk uygulamalarında olduğu gibi idari yargı uygulamalarında ve kamu zararından sorumluluk sürecinde de illiyet bağının kesilmesine neden olabilecek etkenler arasında en fazla gündeme gelen ve değerlendirme konusu yapılanı mücbir sebeptir.¹⁵⁴ Ancak bunun yanında başka bazı durumlar da illiyet bağının kesilmesine yol açabilmektedir. İlliyet bağının kesilmesi, zarardan sorumluluğu doğrudan etkilediği için illiyet bağının kesilmesine yol açan durumların irdelenmesinde yarar vardır. Çalışmamızın bu bölümünde illiyet bağını kesen durumlar ele alınacaktır.

1. 2. 5. 1. İlliyet Bağının Kesilmesi:

Yukarıda açıklanan şartların tamamı gerçekleşse dahi illiyet bağını kesen bir durumun bulunması halinde kamu zararından sorumluluktan söz etmek mümkün olmayacaktır.¹⁵⁵ İlliyet ya da diğer bir adıyla nedensellik bağının; sebeple sonuç arasındaki bağ olarak tanımlanabileceği ifade edilmiştir.¹⁵⁶ Zarara giden süreçte zaman zaman sebeple sonuç arasındaki bağın kesilmesine neden olan durumlar ortaya çıkabilmektedir.

İlliyet bağını kesen durumlar ağırlık kazanan görüşe göre; üçüncü kişinin ağır kusuru, zarar görenin ağır kusuru ve mücbir sebep olarak sıralanmaktadır.¹⁵⁷

1. 2. 5. 1. 1. Mücbir Sebep:

İlliyet bağını kesen ve kamu görevlisinin sorumluluğunu bertaraf eden en belirgin örneklerden biri mücbir sebep halidir.¹⁵⁸ Mücbir sebep kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde; engellenemez ve beklenmedik olaylar şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵⁹ Mücbir sebep, kavramı özel hukukta borçların ifası

¹⁵⁴ Artuk vd., s. 299; Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 782; Kılıçoğlu, s. 312; Oğuzman ve Öz, Cilt II, s. 50; Oğuzman ve Öz, Cilt I, s. 431.

¹⁵⁵ Oğuzman ve Öz, Cilt II, s. 48; Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 782; Kılıçoğlu, s. 307; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 92.

¹⁵⁶ Kılıçoğlu, s. 306; Oğuzman ve Öz, Cilt II, s. 46; Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 781.

¹⁵⁷ Kılıçoğlu, s. 312; Oğuzman ve Öz, Cilt II, s. 50; Yıldırım vd., s. 781; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 92; Günday, s. 384; Gözler, s. 1329; Vuso, s. 49; Akgedik, s. 108.

¹⁵⁸ Kılıçoğlu, s. 312; Günday, s. 384; Gözler, s. 1329; Gülşen, s. 44; Akyılmaz, Rücu, s. 67; Vuso, s. 49.

¹⁵⁹ Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “mücbir sebep” kavramı;

“Herhangi bir kimse tarafından alınacak önlemlere karşı, önüne geçilmesi olanaksız, borcun yerine getirilmesine engel, borcunun iradesi dışında beklenmedik olaylar.” Şeklinde tanımlanmıştır. <https://sozluk.gov.tr/ E.T: 23.12.2023>.

sürecinde sık sık gündeme gelen ve değerlendirme konusu yapılarak borçtan sorumluluğu ortadan kaldıracı bir istisna hâlidir.¹⁶⁰

Özel hukuk uygulamalarında ve bu kapsamdaki araştırma kaynaklarında genellik kazanan mücbir sebep tanımı TDK'nın tanımlaması ile benzer yönde şekillenmiştir. Nitekim özel hukukun kapsamına giren hukuki iş ve işlemlerde mücbir sebep; ifası gereken borç veya yükümlülüğün ifa edilmesini engelleyen, borçlunun işletmesiyle bağlantısı olmayan, engellenemez, ön görülemez ve kaçınılmaz olay ya da olgular olarak ifade edilmektedir.¹⁶¹ Doktrin ve uygulamada mücbir sebep kavramının en önemli unsurları; ön görülemezlik ve kaçınılmazlıktır.¹⁶²

Özel hukukta olduğu gibi idare hukuku alanında ve idari faaliyetlere ilişkin uygulamalarda da mücbir sebep, sorumluluğu kaldıran bir durum olarak benimsenmektedir.¹⁶³ İdare hukukuna yön veren birçok mevzuat ve ikincil mevzuat düzenlemelerinde bu durum zaman zaman belirli ibareler kullanılmak kaydıyla zaman zaman da madde metinlerine doğrudan aktarılmak kaydıyla açıkça belirtilmiştir.¹⁶⁴ Mücbir sebebin sorumluluğu ortadan kaldıran bir etkisinin bulunması kusurluluğu devreden çıkarmasıyla açıklanabilir. Zira mücbir sebebin oluşturduğu bir sonuç, kamu görevlisinin kusurunun eseri olmaktan çıkar. Bu da kamu zararından sorumluluk için ön görülen başka bir temel şartın yokluğu anlamına gelecektir. Kusur ile mücbir sebebin bir arada bulunması sadece mücbir sebebin oluşumunu destekleyen aşamaya kusur ile ivme kazandırmak gibi çok istisnai durumlarda söz konusu olabilir. Buna benzer istisnai durumlar dışında mücbir sebep varsa kusurun olmayacağı kabul edilir.¹⁶⁵

İdarenin sorumluluğunu kaldıran mücbir sebeplerin; idari makamların imkân ve gücünün artması, teknolojik gelişmelerin mücbir sebep olarak görülen birçok olayla mücadelede sorunları çözen bir seviyeye ulaşması, toplumsal hayata eski dönemlerde mücbir sebep olarak değerlendirilen bazı olayların etkilerinin azaltılmasını ya da bertaraf edilebilmesini sağlayan yeniliklerin

¹⁶⁰ Kılıçoğlu, s. 312; Oğuzman ve Öz, Cilt II, s. 50; Oğuzman ve Öz, Cilt I, s. 431.

¹⁶¹ Turan Yıldırım, "Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı" **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 25(2), Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, 2019, (Mücbir Sebep), s. 1520.

¹⁶² Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1522; Günday, s. 384; Kılıçoğlu, s. 312; Artuk vd., s. 299; Gülşen, s. 44; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 92.

¹⁶³ Yıldırım vd., İdare Hukuku, s. 783; Günday, s. 384; Gözler, s. 1329; Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1521; Vuso, s. 49; Akgedik, s. 108.

¹⁶⁴ Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik, *Resmî Gazete*, 18134, 13.08.1983. Madde 6; "Memurların zararları tazmin mükellefiyetinin doğması için; a) Zararın mevcut olması, b) Zararın doğrudan doğruya memurun fiilinden doğması, c) Zararın mücbir sebepten hâsıl olmaması, şarttır." Ayrıca Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 21/1; "Zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir."

¹⁶⁵ Günday, s. 384; Kılıçoğlu, s. 312; Gözler, s. 1329; Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1522; Akgedik, s. 111.

kazandırılması gibi nedenlere bağlı olarak sınırlayıcı bir yorumla ele alındığının özellikle belirtilmesinde fayda vardır.¹⁶⁶

İdari yargı uygulamalarında mücbir sebep olarak kabul edilen olayların sorumluluğa etkisi özel hukuktan daha dar ve sınırlayıcı bir yoruma tâbi tutularak sonuca gidilmektedir. Özellikle Danıştay kararlarının bu kabul ile şekillendiğini ve son dönemlerde Danıştay'ın idari sorumlulukta mücbir sebep kavramını dar ve sınırlayıcı bir yorumla ele alıp değerlendirme yaptığını söylemek mümkündür.

Danıştay değerlendirmesinde mücbir sebebin varlığı sorumluluğun kalkması için tek başına yeterli görülmemekte, aynı zamanda mücbir sebebin illiyet bağına kesen bir rol üstlenmesi de gerekli görülmektedir. Daha açık bir ifadeyle kamu zararından sorumluluk hususunda mücbir sebebin varlığının tespiti yanında bu sebebin meydana gelen kamu zararı ile idari faaliyet arasındaki ilişkiyi ortadan kaldırıp kaldırmadığı araştırılmaktadır.¹⁶⁷

Örneğin deprem ülkemiz için en büyük tehdit unsurlarından birisi olan ve çok sık karşılaşılan bir doğal afettir. Danıştay tarafından depremin varlığı idarenin sorumluluğunun bertaraf edilmesi için tek başına yeterli bir kriter olarak görülmemektedir. Yüksek Mahkemenin çoğunluk haline gelen birçok kararında depremin mücbir sebep olarak sayılabilecek bir doğal felaket olduğu; ancak depremin idarenin ve dolayısıyla kamu görevlisinin kamu zararından sorumluluğunu bertaraf etmesi için zarar ile idarenin faaliyeti arasındaki illiyet bağına kesmesi gerektiği, bir bölgede deprem olmasının o bölge yönünden doğrudan illiyet bağına kestiğinin varsayılamayacağı vurgulanmaktadır.¹⁶⁸ Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde de örnekleri aktarılacağı üzere Danıştay'ın bu hususta benzer yönde ve aynı doğrultuda, birbiriyle örtüşen gerekçelere dayanan içtihatları bulunmaktadır.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1523; Vuso, s. 51.

¹⁶⁷ Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1523; Vuso, s. 50; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 97.

¹⁶⁸ Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1523.

¹⁶⁹ “Bilindiği gibi, ülkemiz, jeolojik ve topoğrafik yapısı nedeniyle büyük can ve mal kayıplarına yol açan deprem felaketleriyle sık sık karşılaşan ülkelerin başında gelmektedir. Afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması amacıyla alınması gereken tedbirleri araştırmak, bu konudaki temel hedef ve politikaları belirlemek, ülke içindeki bilimsel, teknik ve idari çalışmaları afet zararlarının azaltılması amacıyla ulusal ve uluslararası işbirliği, proje ve programları oluşturmak, elde edilen sonuçları uygulamaya aktarmak, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı veya ikamet için yasaklanmış afet bölgelerini tespit ve ilan etmek, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini ve projelendirme esaslarını tespit etmek, depremleri ve etkilerini incelemek, elde edilen sonuçlara göre deprem katalogları ve ülkenin deprem haritalarını hazırlamak ve geliştirmek ve depremlerden dolayı hasar görmüş yapıların takviye ve onarım yöntemleriyle ilgili çalışmalar yapmak Devletin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Deprem olgusunun, doğal bir olay olarak ortaya çıkmasının yanında, idarece gerçekleştirilecek uygulamalarla doğabilecek zararların önlenmesi, hatta ortadan kaldırılması mümkündür. Başka bir anlatımla, depremin yaratacağı olumsuz sonuçların öngörülebilir olduğu ve oluşacak zararların en aza indirilmesi için önceden önlem alınabileceği açıktır...” Danıştay 10.Dairesi, E: 2005/9126, K: 2007/3069, T: 20.07.2007. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.03.2024.

Sayıştay ilamlarının da kamu zararının tespiti konusunda öncelikli değerlendirmesi illiyet bağı kavramı üzerinden şekillenmektedir. Sayıştay uygulamalarında bu kavrama verilen öneme binaen Sayıştay kararları için nedensellik bağına ilişkin ayrı bir başlık açılacak olup bu hususa ileride ayrıntılı olarak yer verileceğinden burada detaya girilmemiştir.

1. 2. 5. 1. 2. Zarar Görenin Ağır Kusuru:

Zarar görenin ağır ihmal ya da kusuru kamu görevlisinin sorumluluğu yönünden illiyet bağına kesen bir durumdur.¹⁷⁰ Zarar görenin kusuru ile birlikte kamu görevlisinin kusuru ya da zararın ortaya çıkmasındaki etkisi tamamen bertaraf edilmemişse oluşan zarardan her ikisinin kusurları oranında sorumlu tutulmaları gerekir.¹⁷¹

1. 2. 5. 1. 3. Üçüncü Kişinin Ağır Kusuru:

Kamu zararı ile sonuçlanan süreçte üçüncü şahsın kusuru zararın oluşmasında ağırlık kazanmış ise sorumluluk üçüncü kişiye yüklenecektir.¹⁷² Burada da kamu görevlisinin fiili ya da işlemi yönünden illiyet bağına kesilmesi söz konusudur. Zira bu ihtimalin gerçekleşmesi durumunda kamu zararı, kamu görevlisinin eyleminin eseri olmaktan çıkıp üçüncü kişinin ağır kusuru nedeniyle oluşmaktadır. Dolayısıyla da sorumluluk ağır kusuruyla zararın oluşmasına neden olan ilgiliye yüklenmelidir.

İlliyet bağı ve illiyet bağına kesilmesi kavramlarının kamu zararının tespitine ilişkin denetim sürecinde ve yargılamaya konu olaylarda özellik arz ettiği çalışmamızın ilgili başlıklarında sıkça vurgulanmıştır. Kavramın bu önemine binaen gerek Sayıştay uygulamalarına gerekse Danıştay uygulamalarına bu kavramın ne şekilde yansıdığını somut örneklerle ortaya koymakta yarar olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle aşağıdaki iki başlıkta önce Sayıştay uygulamalarından seçilen örnekler daha sonra ise Danıştay ilamlarına yansıyan örnekler ele alınacaktır.

İlliyet bağına ilişkin değerlendirmelerin, kamu zararından sorumluluk yönünden incelenen tüm durumlarda gündeme gelmesi ve bu yönüyle gerek Sayıştay'ın gerekse Danıştay'ın çok sayıda ilamında bu kavramların tartışma konusu yapılması nedeniyle konuyu ana hatlarıyla somutlaştıracığı düşünülmektedir. Bu nedenle seçilen bir kısım uygulama örnekleri ve ilamlara ilişkin açıklamalar örnek mahiyetinde aktarılacaktır.

¹⁷⁰ Kılıçoğlu, s. 312; Günday, s. 385; Gözler, s. 1340.

¹⁷¹ Akgedik, s. 113; Vuso, s. 52; Dönmez, s. 141.

¹⁷² Vuso, s. 53; Yıldırım, 1523; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 92; Kılıçoğlu, s. 313; Günday, s. 386.

1. 2. 5. 2. Sayıştay Uygulamalarında İlliyet Bağı:

Sayıştay, Ülkemizde kamu kaynaklarının kullanımında mevzuatın bertaraf edilmemesi ve bu kaynakların amacına uygun kullanılması için Anayasal temele dayanan denetim yetkisi ile donatılmıştır.¹⁷³ Dayanağını Anayasadan alan Sayıştay, mali denetim sürecinde; denetleme faaliyeti ve rapor düzenleme işlemine ek olarak yargılama görevi de gerçekleştirmektedir.¹⁷⁴

Bu yönüyle kamu zararından sorumluluk konusunun en önemli aktörlerinden biri olan Sayıştay'ın uygulamada kullandığı yorum teknikleri ve kavramlara bakış açısı önem arz etmektedir.¹⁷⁵ Bu nedenle mümkün olduğunca Sayıştay uygulamaları ve Sayıştay kararlarına yansıyan somut örneklerle yer verilerek çalışmamızın içeriğinin desteklenmesi amaçlanmıştır.

Sayıştay kararlarının ve denetim mekanizmasının en temel kavramlarından birinin illiyet bağı olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla Sayıştay uygulamalarında illiyet bağı kavramına değinmekte ve bu kavramın Sayıştay uygulamalarına ne şekilde yansıdığının özellikle değerlendirilmesinde fayda görülmektedir.

Anayasanın “Sayıştay” başlıklı 160.maddesiyle merkezî yönetim bütçesi içerisine dâhil olan kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının tüm aktif ve pasif malvarlığı değerleri ile mallarının denetimini yapma, bu denetim neticesinde sorumluluğu tespit edilenler hakkındaki hesap ve işlemleri kesin bir şekilde nihai hükme bağlama görevi Sayıştay’a verilmiştir.¹⁷⁶ Sayıştay'ın bu denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına gerçekleştirdiğine yönelik açık ibare ile denetim yetkisi güçlendirilmiştir.

Sayıştay'ın denetim yetkisinin sınırları sadece Anayasa ile çizilmemiş, bu konuda diğer kanunlara da atıf yapılarak Sayıştay'ın mevzuat ile verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu da belirtilmiştir. Aynı şekilde mahalli idarelerin denetimi konusunda da Sayıştay'a yetki verilmiştir.

Denetim yetkisinin esaslarına dair düzenlemede Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililerin yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabileceğine yönelik itiraz kanun yolu da hükme bağlanmıştır. Anayasanın 160.maddesinde Sayıştay kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağına

¹⁷³ M. Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 1. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, (Bütçe Hukuku), s. 376; Mustafa Taytak ve Süreyya Sakınc, “Sayıştay’ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları” **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, 5(1), 2017, (Sayıştay Yargısı), s. 84; Günday, s. 434; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 2. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2009, (Cilt I), s. 384; Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 155.

¹⁷⁴ Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 155; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 88; Taytak ve Sakınc, s. 85; Gözler, Cilt I, s. 385; Günday, s. 434.

¹⁷⁵ Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 153; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 88; Taytak ve Sakınc, s. 85.

¹⁷⁶ Günday, s. 436; Gözler, Cilt I, s. 385; Mutluer vd., Bütçe Hukuku, s. 376.

yönelik açık hüküm vardır. Maddenin devamında vergi ve benzeri mali külfetlere ilişkin uyuşmazlıklarda Danıştay ile Sayıştay kararları arasında tercih yapılmasını gerektiren durumlar için Danıştay kararlarına üstünlük tanınmıştır.¹⁷⁷

5018 sayılı Kanun’da Sayıştay’ın görev ve yetkilerine ilişkin hususlara Anayasal düzenleme ışığında ve “Dış Denetim” başlığı altında yer verilmiştir. Anılan Kanun hükmü şu şekildedir: *“Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, Suretiyle gerçekleştirilir. Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur. Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.”*

Sayıştay Kanunu da 5018 sayılı Kanun ile aynı doğrultuda ifadelere yer vererek Sayıştay’ın görevlerini düzenlemiştir.¹⁷⁸ Sayıştay’ın mali denetime ilişkin genel rolü ve hukuki durumu hakkında

¹⁷⁷ AY madde160;

“Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.”

¹⁷⁸ SK’nın “Sayıştay’ın Görevleri” başlıklı 5.maddesi;

verilen bu bilgiler ışığında Sayıştay uygulamalarının özellikle kamu zararı konusunda oldukça büyük bir önemi haiz olduğu açıktır.

Yukarıda değinildiği üzere 5018 sayılı Kanun'da illiyet bağı kavramına açıkça yer verilmemiş; kavramın değerlendirilmesine yönelik atıf mahiyetinde ifadelere gönderme yapmakla yetinilmiştir. Sayıştay Kanunu ise bu kavramı özellikle metin içerisinde zikretmiş ve denetime yönelik uygulamalarında kavramı detaylı olarak ele almıştır.¹⁷⁹ Sayıştay Kanunu'nda yapılan bu açık ve net düzenleme ile illiyet bağı kamu zararının unsurlarından birisi hâline gelmiştir.¹⁸⁰

Sayıştay uygulamalarında illiyet bağı sorumluluğun kurucu unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir.¹⁸¹ Sayıştay kararlarında illiyet bağının varlığı aranmakta ve sonuca yönelik tespitte vazgeçilmez şartlardan biri olarak görülmektedir. İlliyet bağının; kamu görevlilerinin eylem ya da işlemleri ile oluşan kamu zararından sorumlu tutulmalarının olmazsa olmaz şartı olduğuna dair genel anlayış Sayıştay hesap yargısına yönelik süreçte de vurgulanmaktadır.

Yukarıda ayrı alt başlıklar hâlinde sıralanan ve açıklanan nedenler Sayıştay uygulamalarında da illiyet bağı kesen durumlar olarak benimsenmektedir. Sayıştay kararlarında bu durum sıklıkla gündeme gelmiş ve detaylıca hem illiyet bağı hem de illiyet bağı kesen unsurlar gerekçeleriyle kararlara aktarılmıştır.

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 47140 tutanak numaralı ve 22.01.2020 tutanak tarihli kararı buna örnek olarak gösterilebilir. Temyiz Kurulu'nun bahsi geçen kararı şu şekildedir: "...*Mücbir sebep,*

"(1) Sayıştay; a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar. b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar. c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar." Sayıştay'ın Yetkileri başlıklı 6.maddesinde de Sayıştay'ın denetim ve mali yargılama aşamasındaki yetkilerinin yasal dayanağı şu şekilde metne dökülmüştür: "(1) Sayıştay, bu Kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma, kamu idarelerinden temsilci istemeye yetkilidir. (2) Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. (3) Sayıştay, denetimine giren kamu idarelerinin işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir. (4) Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir. (5) Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, Sayıştay dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir."

¹⁷⁹ SK madde 7/1;

"Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür."

¹⁸⁰ Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 152; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 87; Avci, s. 51.

¹⁸¹ Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 87; Avci, s. 51; Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 152.

zarar görenin ağır kusuru ve 3. Kişinin ağır kusurunun illiyet bağına kesen nedenler olduğu, ilgili tüm mevzuata göre kamu zararından sorumluluk için olmazsa olmaz koşulun illiyet bağının varlığı olduğu, İlliyet bağının sebep sonuç bağı demek olduğu, buna göre zarar denilen sonucun buna sebep olan fiilden kaynaklanması gerektiği, kamu zararını oluşturan yani sonucu doğuran fiili işleyen Belediye şirketi olduğu, Belediye şirketinin ilgili ve sorumlu kişileri ise; Yönetim Kurulu Başkanı, Belediye Başkanı, Yönetim Kurulu Üyeleri olan Belediye Başkan Yardımcıları olduğu, bu nedenledir ki hukuk dilinde bağlı şirketler olarak tanımlandığı... Şöyle ki; Belediye Başkanının 2886 sayılı Kanunun 66. Maddesi ile alt kiracılara kiraya verme yetkisine sahip olduğu, 5393 sayılı Kanunun 42. Maddesi gereğince de vekâleten 82 gün görevde kaldığı sürede tarafına devredilmediği, bizzat başkan tarafından kullanıldığı, bu fiilde belediye başkanının bu yetkisini, şirkete yazılı olur vermeden kiracı olan belediye şirketi yönetim kurulu üyelerine ve ilgili kişilerine kullandığı, bunun somut olduğu, şirket yönetimindeki başkan yardımcılar ile birlikte hareket ederek belediye başkanı, alt kiracılara yazılı izin verme yetkisini kullanmadan, Emlak Ve İstimlâk Müdürlüğünü devre dışı bırakarak, ilgili fiili oluşturduğu ve bunun müdürlüğün illiyet bağının kesilmesine neden olduğu... Bu nedenle, (ihmalinin olduğunu varsayarsak bile) illiyet bağına kesen 3. Kişilerin ağır kusurunun olduğu, bu kişilerin kamu zararının oluşmasında ihmalden çok daha ağır bir kusur çeşidi olan kast ile sorumlu oldukları, bu durumda fiilin 3. kişilerin ağır kusurundan kaynaklanması nedeni ile "Kamu zararının mücbir sebepler veya üçüncü kişilerin kusurlu davranışlarından kaynaklandığı hallerde, kamu görevlisi kusurlu olmadığından sorumlu da tutulamaz." hukuk ilkesi gereğince, 82 günlük müdür vekili olarak görev yaptığı süreçte ihmalinin olmasının da hukuken mümkün olmadığı... Belediye Başkanı ve Belediye Başkan Yardımcılarının şirket üzerindeki yetki ve görevleri dolayısı ile fiilinden bilgilerinin olmamasının mümkün olmadığı, bilinçli olarak yapıldığının ise aşikâr olduğu, aksinin eşyanın tabiatına aykırı olduğu, bu kişilerin kast ile sorumlu olduğu...¹⁸²

Aktarılan örnek kararda da görüldüğü üzere Sayıştay hesap yargısında illiyet bağının varlığı, tanımı, unsurları, illiyet bağının kesilmesine yol açan durumlar ve bağın kesilmesinin sorumluluğa etkileri somut olaya münhasır kavramlarla her bir uyumsuzluk bakımından irdelenmiş ve illiyet bağı sorumlulukta olmazsa olmaz bir şart olarak kabul edilmiştir.¹⁸³

¹⁸² Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 46026, D: 47140, T: 22.01.2020, Kararın tamamı için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=20967>, E.T: 31.12.2023.

¹⁸³ "Nitekim Devlet ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 6 ıncı maddesinde yer alan "memurların zararları tazmin mükellefiyetinin doğması için... zararın mücbir sebepten hasıl olmaması şarttır." şeklindeki hükümden açıkça anlaşılacağı üzere mücbir sebebin, kamu zararından sorumluluk bakımından illiyet bağına kesen bir durum olarak kabul edildiğini... İlliyet bağı yönünden: Kamu zararı, kamu görevlisinin davranışının uygun sonucu, davranış ile zarar arasında sebep sonuç ilişkisi bulunması (Sübjektif sorumluluk) gerektiğini, mücbir sebep kamu zararı oluşumunda kamu görevlisi ile kamu görevlisinin fiili arasındaki ilişkiyi kestiğini ve kamu zararının oluşumunu ortadan kaldırdığını, bu bakımdan... Belediye Encümeni üyeliğinin sona ermesinin illiyet bağına kesen bir durum olarak ele alınması gerektiğini..." Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 39068, D: 43135, T: 07.06.2017.

Aynı şekilde kamu görevlisinin zarardan sorumluluğu kapsamında üçüncü kişinin ağır kusuru ve mücbir sebebin varlığının sorumluluğu ortadan kaldıracağı kararda açıkça belirtilmiştir. Bu hususlara dair Sayıştay karar örnekleri çoğaltılabilir.

Başka bir kararında Sayıştay Temyiz Kurulu; mevzuatta belirtilen mücbir sebep hâllerinde ve Kamu İhale Kurumu tarafından mücbir sebep olarak belirlenen durumlarda sözleşmenin mücbir sebebe dayalı olarak feshedilebileceğini belirtmiş; ancak “gezi turları için yeterli sayıda başvuru ya da talebin olmamasının” mücbir sebep olarak kabul edilemeyeceğine hükmetmiştir.

Bahsi geçen karara konu olayda; yaklaşık maliyet hesabı yapılarak gezilere belli sayıda kişinin katılacağı ön görülmüş ve bu kapsamda bir ihale yapılmıştır. Yapılan açık ihalede en uygun teklifi veren firma ile sözleşme imzalanmıştır. İhaleye konu işin süresi 18 ay olarak belirlenmiş ve ardından gezi turlarına başlanmıştır. İhaleye konu faaliyetin süresi ve icrası devam ederken İdare tarafından yeterli talep ve başvuru olmaması mücbir sebep olarak kabul edilerek işin tamamlanması beklenmeden sözleşmenin feshi yoluna gidilmiştir. İhale konusu işin süresi tamamlanmadan gerçekleşen feshe bağlı olarak yükleniciye çalıştığı sürenin hak edişi bedeliyle beraber 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 24’üncü maddesinin son fıkrasında¹⁸⁴ bahsedilen iş eksilişi kapsamında iş eksilişi tazminatı ödenmiştir.

Anılan kararda 4735 sayılı Kanun’da mücbir sebep olarak kabul edilebilecek durumların sıralandığı belirtilmiştir. Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dâhil olmak üzere, idare tarafından kanun metninde belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından bu durumun belgelendirilmesinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Dolayısıyla somut olayda İdare tarafından sözleşmenin yeterli başvuru ve talep olmaması sebebine dayanılarak feshedilmesinin, feshe bağlı olarak yükleniciye tazminat ödemesi yapılmasının kamu zararı olarak kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere örnek olarak aktarılan olaya ilişkin kararında Sayıştay mücbir sebep kavramının çok geniş yorumlanarak uygulanmasını doğru bulmamış, karara konu olay açısından

Kararın tamamı için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=20967>, E.T: 31.12.2023.

¹⁸⁴ 2002 Tarihli 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 24648, 22.01.2002.

Madde 24/son; “...Sözleşme bedelinin % 80’inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80’i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5’i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir.”

yaptığı değerlendirmede feshe dayanak yapılan hususun illiyet bağına kesecek bir mücbir sebep hâli olmadığına hükmetmiştir.¹⁸⁵

Sayıştay 5.Dairesi'nin; "...Mücbir sebep olarak ileri sürülen yangın olayının yüklenicinin kusurundan ileri gelmesi nedeniyle mücbir sebep talebinin esastan reddi gerektiği, mücbir sebep olarak ileri sürülen yangın olayının meydana gelmesinden itibaren 20 gün içinde idareye yazılı olarak bildirimde bulunulması şartının gerçekleşmemesi nedeniyle başvurunun usul yönünden reddi

¹⁸⁵ "Yapılan incelemede; İş'te, yaklaşık maliyetin tespitinde gezilere toplam... kişinin katılacağı öngörülerek hesaplanan... TL yaklaşık bedelle açık ihaleye çıkıldığı, ihalenin... TL bedelle en düşük teklifi veren firmanın üzerinde bırakıldığı, sözleşmede işe başlama tarihinin 23.10.2017, bitiş tarihinin ise 31.03.2019 (18 aylık bir iş) olarak belirlendiği, 10.11.2017 tarihinde fiilen gezi turlarına başlandığı, 35 günlük süre içinde... Kişilik tur organizasyonu düzenlendiği ve akabinde İdare tarafından yeterli talep olmaması mücbir sebep olarak kabul edilerek işin tamamlanması beklenmeden 14.12.2017 tarihinde işin feshedildiği ve yükleniciye 1 (son) no.lu hakedişle 35 günlük hizmet bedeli ile beraber 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinin son fıkrasında bahsedilen iş eksilişi kapsamında yükleniciye sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı iş tutarı arasındaki bedelin % 5'i tutarında iş eksiliş tazminatı ödendiği, görülmüştür. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun; "Mücbir sebepler" başlıklı 10'uncu maddesinde; "Mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda belirtilmiştir: a) Doğal afetler. b) Kanuni grev. c) Genel salgın hastalık. d) Kısmi veya genel seferberlik ilanı. e) Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller. Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dâhil olmak üzere, idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur." "Mücbir sebeplerden dolayı sözleşmenin feshi" başlıklı 23'üncü maddesinde; "Mücbir sebeplerden dolayı sözleşmenin feshedilmesi halinde, hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilerek, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar iade edilir." Görüldüğü üzere; Kanunda sayılan veya gerektiğinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen haller mücbir sebep hali olarak kabul edilir ve sözleşmenin feshini gerektirir. Somut uygulamada, Kanunda öngörülen bir durum veya Kanunda öngörülmemekle birlikte Kamu İhale Kurumunca mücbir sebep olarak belirlenmesi için usulüne uygun olarak Kuruma yapılmış bir başvuru söz konusu değilken, İdarenin "gezi turlarına yeterli talep oluşmaması"nı mücbir sebep olarak kabul ederek sözleşmenin feshine gitmesi ve yükleniciye bir tazminat ödemesi mümkün değildir. Şayet sözleşmenin mücbir sebep nedeniyle feshedilmesi söz konusu olsa bile, sözleşmenin genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerektirdi. Diğer yandan savunmalarda, işin sonlandırılmasında idari yararın bulunduğu göz önünde bulundurularak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesi çerçevesinde iş eksilişine gidildiğinden bahsedilmektedir. 4735 sayılı Kanunun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinin son fıkrasında aynen; "Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir." denilmiş, aynı hüküm sözleşmenin 29'uncu maddesinde de yer almıştır. Somut uygulamada 18 aylık bir iş söz konusu olup, daha işin başında 35 günlük süre içinde, işin mahiyeti (gezi turu olması) de göz önüne alındığında –üstelik kış mevsiminin yaşandığı bir dönemde- işin sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağının anlaşılması mümkün olmayıp, 35 günlük sürede iş henüz tamamlanmış da olmadığından, 4735 sayılı Kanunun 24'üncü maddesi uyarınca iş eksilişine gidilmesi ve bu maddede öngörülen tazminatın ödenmesi de mevzuat hükmüne uygun düşmemektedir. Bu itibarla; ihale aşamasında... Kişilik tur organizasyonu düzenleneceği öngörülmüşken, turların başladığı ilk 35 günlük süre içinde yeterli talebin oluşmaması mücbir sebep olarak kabul edilerek işin feshedilmesinin ve yükleniciye iş eksiliş kapsamında tazminat ödenmesinin mevzuatına aykırı olduğu ve yapılan ödeme ile kamu zararına sebebiyet verildiği anlaşıldığından, konu ile ilgili temyiz itirazları reddedilerek, 138 sayılı İlamın 1'nci maddesi ile verilen... TL'lik tazmin hükmünün TASDİKİNE..." Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 48388, D: 52473, T: 16.11.2022. Kararın tamamı ve karşı oy gerekçeleri için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25811>, E.T:03.01.2024.

gerektiği...” gerekçeleriyle mücbir sebep olarak kabul etmediği bir yangın olayı Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından mücbir sebep kapsamında değerlendirilmiştir.¹⁸⁶

Sayıştay Temyiz Kurulu mücbir sebep tartışmalarında öngörülemezlik ve önlenemezlik kriterlerini dikkate almakta ve değerlendirmelerini bu kavramların ağırlığına göre yapmaktadır. Mücbir sebep ve illiyet bağı kapsamında aktarılan örneklerde bu husus dikkat çekmektedir. Ayrıca her bir sebebin somut olaya göre değerlendirilip sonuca gidilmesi gerektiği, kavram olarak yangın, sel, su baskını gibi doğal afetlerin doğrudan tüm bölge için mücbir sebep kabul edilerek illiyet bağı kestirginin varsayılamayacağı birçok Sayıştay kararında özellikle belirtilmektedir. Söz konusu kararda da bu iki hususu vurgulayarak Daire kararının hukuka ve objektif iyi niyet kuralına uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.¹⁸⁷

Sayıştay kararlarında tartışma konusu yapılan ve illiyet bağı kesen tek neden, mücbir sebep hâli değildir. Yukarıda illiyet bağı kesen durumlar başlığı altında da değinildiği üzere mücbir sebep yanında illiyet bağı kesilmesine neden olan başka bazı durumlar da söz konusudur.

İlliyet bağı kesilmesine neden olan en önemli hususlardan biri de üçüncü kişi olarak kabul edilen kişilerin ağır kusur ile zarara neden olmasıdır. Burada illiyet bağı sadece zarara neden olan süreçte ilk hareketi gerçekleştiren kişiler yönünden kesilmekte; illiyet bağı kesen fiili gerçekleştiren kişiler sorumluluğu üzerine almaktadır.

¹⁸⁶ Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 483935, D: 52315, T: 21.09.2022.

Kararın tamamı ve karşı oy gerekçeleri için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26268>, E.T:03.01.2024.

¹⁸⁷ “Yukarıda belirtilen tespitler muvacehesinde; Daire Kararında öncelikli olarak mücbir sebep olarak ileri sürülen yangın olayının yüklenicinin kusurundan ileri gelmesi nedeniyle yangın gerekçeli mücbir sebep talebinin kabul edilmemesi gerektiği değerlendirmesi yapılmış ve bu durum itfaiye ve sigorta şirketi (... Sigorta) raporlarına dayandırılmıştır. Ancak her iki raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yangının çıkış sebebine gerekçe yapılan kısımları incelendiğinde; kesin bir yangın çıkış sebebi ve yangına sebebiyetle sorumluluk bildirmediği, bu konularda ihtimale dayanan kanaat içerdiği açık olarak anlaşılmaktadır. İtfaiye raporunda belirtilen yangının bir üst katta yapılan kaynak sonucu olduğu kanaati somut ve kesin bir kanıt değildir. Nitekim raporda alevlenmenin kaynağı, “meçhul” ibaresi ile nitelenmiştir. Diğer yandan, sigortalı yüklenicinin zararını tazmin yükümlülüğü kapsamında sigorta firmasının hazırladığı ekspertiz raporundaki bir kısım değerlendirmeler esas alınarak mücbir sebebin varlığının kabulünün ön şartı olan öngörülemezlik ve önlenemezlik kriterlerinin gerçekleşmediği sonucuna varılması da objektif bir değerlendirme olmayacaktır. İdarenin somut kanıt olmaksızın kanunen yükümlülüklerini yerine getirmiş olan (getirmiş olduğu sigorta şirketi raporunda da ifade edilmiş) yükleniciye bundan ötürü gecikme cezası uygulaması beklenemez. Somut ve kesin bir kanıt olmaksızın yüklenicinin kusurlu sayılması, objektif iyi niyet kuralına da uygun düşmeyecektir. Bu bağlamda, Müze İnşaatında meydana gelen yangın yüklenicinin kusurundan kaynaklandığını söylemek mümkün olmadığı gibi aksini ispat edecek herhangi bir bilirkişi raporu, itfaiye raporu, savcılığa intikal etmiş adli bir olay söz konusu değildir. Çıkan yangın, yüklenicinin taahhüdünü zamanında yerine getirilmesine engel niteliktedir ve müşavir firma ve (inşaat statüğünü inceleyen) bağımsız firma (... Mühendislik) tarafından düzenlenen raporlarda hasarın içerikleri belirtilmiştir. Meydana gelen hasarların giderilmesinin taahhüdün yerine getirilmesini geciktireceği açıktır.” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 483935, D: 52315, T: 21.09.2022. Kararın tamamı ve karşı oy gerekçeleri için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26268>, E.T:03.01.2024.

Örneğin Sayıştay Temyiz Kurulu'nun güncel kararlarında imza sorumluluğu yönünden yapılan değerlendirmelerde bu husus sıklıkla tartışılmaktadır. Belediye başkanı tarafından imzalanarak geçerlilik kazanan bir sözleşmeden kaynaklanan kamu zararı yargılamasında; anılan sözleşmeye dayanılarak ödeme belgelerini imzalayan kişiler yönünden illiyet bağının kesildiği ve burada kamu zararının belediye başkanının sözleşmeye geçerlilik kazandıran imzası ile gerçekleştiği kabul edilmiştir.¹⁸⁸

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 23.03.2022 tarihli ve 51333 Tutanak-46225 Dosya numaralı farklı bir ilamında da benzer bir olay için aynı yönde gerekçelere dayanılarak kararın bozulmasına ve yeniden karar verilmek üzere dosyanın dairesine iadesine karar verilmiştir.¹⁸⁹ Ayrıca Sayıştay Temyiz Kurulu'nun farklı tarihlerde incelediği benzer konulara ilişkin dosyalarda alıntı yapılan ve dipnota aktarılan gerekçeyle aynı içerikte çok sayıda seri mahiyette kararının bulunduğunu, çalışmamıza örnek niteliğinde ilamların yansıtıldığını belirtmekte fayda görülmektedir.

1. 2. 5. 3. Danıştay Uygulamalarında İlliyet Bağı:

Sayıştay kararlarında olduğu gibi Danıştay içtihatlarında da illiyet bağının kamu zararının tespiti yönünden kararların esasına yönelik birçok tartışmada öne çıktığını görmek mümkündür.

¹⁸⁸ “5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesine göre kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda meydana gelmektedir. Uyuşmazlık konusu olayda, ilgililere yapılan sosyal denge tazminatı ödemesinde, bu tazminat için yasalarla belirlenen tavan tutarın aşılması nedeniyle bir kamu zararına sebebiyet verilmiş olması söz konusudur. Ancak bu eylem Belediye Başkanı tarafından imzalanan sözleşme ile gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla sözleşmenin Belediye Başkanı tarafından imzalanarak sözleşmeye hukuken geçerlilik kazandırılması, bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemelere ait belgeleri imzalayan Harcama Yetkilileri ve Gerçekleştirme Görevlilerinin eylemleri ile kamu zararının oluşması sonucu arasındaki illiyet bağına kesmektedir. Zira bahsi geçen sorumluların ödemeye dayanak teşkil eden sözleşmenin hukuken geçerlilik kazanmasında bir dahli mevcut değildir. Açıklanan nedenlerle, söz konusu kamu zararından sözleşmeyi imzalayan Belediye Başkanının tek başına sorumlu tutulması gerekmekte olup, sözleşme üzerinde imzası bulunan (bazıları Belediye Başkan Yardımcısı, bazıları ilgili birimin Harcama Yetkilisi olan) diğer kamu görevlileri ve (ödeme emri belgeleri üzerinde imzası bulunan) (ilgili birimin) Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlisinin 5018 ve 6085 sayılı Kanunlarla belirlenen sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu itibarla, sadece Belediye Başkanına sözleşmeyi imzalamasından ötürü sorumluluk yüklenmesini teminen tazmin hükmünün sorumluluk yönünden bozularak Dairesine gönderilmesi gerekir.” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51170, D: 47509, T: 09.03.2022. Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25044 E.T:06.05.2024>.

¹⁸⁹ “Dolayısıyla, hukuki uyumsuzluk konusuna esas sosyal denge sözleşmesinin akdedilme aşamasında herhangi bir yetki, görev ve sorumluluğu bulunmayan harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin, sözleşmenin uygulanmasının sonucu olarak ödeme emri belgeleri üzerinde imzaları bulunması nedeniyle sorumluluğuna hükmedilmesi mevzuata uygun olmayacaktır. Çünkü harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlileri tarafından, 5018 sayılı Kanun'un 32 ve 33 üncü maddeleri çerçevesinde harcama talimatının verilmesi ve giderin gerçekleştirilmesi, sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi mahiyetindedir. Oluşan kamu zararının sebebi sözleşme hükümleridir, sözleşmeye uygun olarak harcama talimatı verilmesi ve giderin gerçekleştirilmesi değildir. Ayrıca sözleşmenin Belediye Başkanı tarafından imzalanarak sözleşmeye hukuken geçerlilik kazandırılması, bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemelere ait belgeleri imzalayan Harcama Yetkilileri ve Gerçekleştirme Görevlilerinin eylemleri ile kamu zararının oluşması sonucu arasındaki illiyet bağına kesmektedir. Zira bahsi geçen sorumluların ödemeye dayanak teşkil eden sözleşmenin hukuken geçerlilik kazanmasında bir dahli mevcut değildir.” Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25153 E.T:06.05.2024>.

Sorumluluğun paylaştırıldığı her yargılamada illiyet bağının gündeme gelmesi hukukun genel ilkelerinin doğal bir sonucudur. Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere meydana gelen zararlar neden-sonuç ilişkisi kurulamayan durumlarda hukuki sorumluluktan bahsedilemeyecektir. Neden sonuç ilişkisinin hukuki tezahürü ise illiyet bağıdır.¹⁹⁰

İdarenin denetim tarafında yer alan ve Anayasada yüksek mahkemeler arasında ismi zikredilen Danıştay¹⁹¹, kararlarında illiyet bağı ve illiyet bağının kesilmesi gibi konuları her bir olaya münhasır olguları dikkate alarak müzakere etmektedir. Bu başlık altında kamu zararından sorumluluğun belirlenmesi sürecinde etkin rol alan Danıştay uygulamalarına ve Danıştay'ın içtihatlarında konunun ele alınış şekline dair bazı örnekler yer alacaktır.

Hukuken sorumlu tutulabilmenin en önemli şartlarından birisi olarak görülen illiyet bağı kavramı Danıştay kararlarında da zarardan sorumlu tutulabilmenin olmazsa olmaz şartı olarak öne çıkmaktadır.¹⁹² Danıştay'ın illiyet bağının kurulmadığı ya da kesildiği durumlarda idarenin sorumlu tutulamayacağına dair örnek kararları yaygındır.

Yukarıda değinildiği üzere Danıştay kararlarında illiyet bağının kesilmesi hususu her olay için somut verilerle değerlendirilmiş ve illiyet bağını kestiği kabul edilen bir durumun varlığı tek başına yeterli görülmemiştir. Daha açık ve somut bir ifadeyle mücbir sebep hâlinin varlığı bir olayda başka hiçbir araştırma yapılmaksızın illiyet bağının kesildiği anlamına gelmeyecektir.

Mücbir sebebin zarardan sorumluluğu bertaraf etmesi için somut olayda mücbir sebepten kaynaklı ön görülemezlik, karşı konulamazlık ya da önlenemezlik unsurlarından birinin yahut birkaçının devreye girerek illiyet bağını kesmesi şart olarak görülür. Bu haliyle Danıştay kararlarında, illiyet bağının kesilmesi bağlamında mücbir sebebin dar bir yoruma tâbi tutulduğu söylenebilir.¹⁹³

Danıştay'ın temyiz ve yargılama mercii olarak incelediği uyuşmazlıklarda kamu görevlisinin sorumluluğu için kamu zararının oluşmasına ek olarak bu zarar ile yapılan işlem arasında illiyet bağının varlığı vazgeçilmez bir şart olarak aranmıştır. Dolayısıyla Yüksek Mahkemenin tüm kararlarında açıkça ya da zımnen bu hususun tartışıldığı görülmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde örnek olarak aktarılabilecek kararların içeriği incelendiğinde; illiyet bağına ve mücbir sebebe yönelik tespitler yoğun olmakla birlikte kamu zararının unsurlarına dair

¹⁹⁰ Kılıçoğlu, s. 306; Günday, s. 384; Gözler, s. 1320; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 88.

¹⁹¹ Anayasa Madde 155.

¹⁹² Aysema Pelin Şaşmaz, “İdarenin Sorumluluğu ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi**, 2(2), 2016, s. 232; Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1522; Celâl Işıklar, “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller” **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 1, 2019, s. 131.

¹⁹³ Yıldırım, Mücbir Sebep, s. 1523; Işıklar, s. 131.

tespit ve müzakerelerin de yer aldığı ve bu aşamaya kadar yapılan açıklamaların tamamına yönelik örnek mahiyeti taşıdığı görülecektir.

Danıştay'da temyiz incelemesine konu olan bir uyuşmazlıkta; belediye meclisinin 4 geçici işçi istihdamına dair karar almasına rağmen 5 geçici işçi istihdam ettiği denetimlerde tespit olunmuş ve bunun sonucu olarak kamu zararının oluştuğuna dair rapor düzenlenmiştir. Ardından belediye meclisince belediye başkanının bu zarardan sorumlu olmadığına dair karar alınmış ve bu kararın hukuka aykırılık taşıdığı gerekçesiyle Tekirdağ İdare Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır.

Tekirdağ İdare Mahkemesi yaptığı yargılama sonucu özetle; "...5018 sayılı Kanun'un 71/g bendinde belirtilen "Mevzuatta öngörülmediği halde yapılan ödemeler" sadece kamu zararının tespitinde esas alınacak unsurlardan biri olup, tek başına kamu zararına yol açması mümkün değildir. Bu nedenle öncelikle bir kamu zararının ortaya çıkması ve bu kamu zararı ile yapılan ödeme arasında uygun bir illiyet bağı kurulması gerekir. Davalı idarenin kanunlarla verilen görevleri ifa için ihtiyaç duyduğu personeli istihdam etmesinin zorunlu olduğu ve 5620 sayılı Kanun uyarınca istihdam ettiği geçici personeli yasanın öngördüğü 6 aylık süre sonunda işten çıkarması durumunda geriye kalan 6 aylık dönemde bu kişiler aracılığıyla gördüğü hizmetleri sonlandırması düşünülemeyeceğinden, hizmet alımı vb. yollarla yerlerine yeni personel istihdam edeceği ve söz konusu dönemlerde bu şekilde istihdam edeceği personele de yasaların öngördüğü sınırlar çerçevesinde ücret ödemesi yapacağı, bu durumda denetim raporunda sayılan 5 (beş) personele fazladan çalıştırılan dönemler için yapılan ödemelerin, kalan 6 aylık dönemlerde istihdam edilecek personele de yapılması söz konusu olacağından, hizmetin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan personele gördürülen iş karşılığında yapılan ödemelerin kamu zararına yol açmayacağı açıktır. Bu durumda; 2009 yılında alınan belediye meclisi kararında vize edilen geçici iş pozisyonu sayısı 4 (dört) olduğu halde, 5 (beş) geçici işçi çalıştırıldığının sabit olduğu, bu hususun 1 (bir) geçici işçinin vize edilmemiş geçici iş pozisyonunda ihtiyaç fazlası olarak istihdam edildiği anlamı taşıdığı, belediyenin kaynaklarını hizmetin gereğine uygun şekilde mevzuatın öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde kullanmakla yükümlü olduğu halde vize edilmemiş bu pozisyona atama yapan belediye başkanının, 2009 yılında fazladan istihdam edilen 1 (bir) geçici işçiye yapılan ödemelerden kaynaklanan kamu zararından sorumlu tutulması gerekirken, bu kamu zararından kaynaklanan sorumluluğunu da sonlandıracak şekilde alınan dava konusu belediye meclisi kararının mevzuata uyarlılık taşımadığı sonucuna varılmıştır." gerekçesiyle davaya konu işlemin iptaline karar vermiştir.¹⁹⁴

Anılan ilk derece mahkemesi kararının kanun yolu başvurusuna konu edilmesi neticesinde uyuşmazlık Yüksek Mahkeme sıfatıyla Danıştay'a taşınmıştır. Danıştay'da yapılan temyiz yargılaması sonucu kamu zararının mevcut olduğuna ve illiyet bağının bulunduğu dair tespit içeren

¹⁹⁴ Tekirdağ İdare Mahkemesi, E: 2013/482, K: 2013/1119, T: 26.09.2013. <https://portal.uyap.gov.tr/>

ilk derece mahkemesi kararının onandığı, karar içerisinde 5018 sayılı Kanun bağlamında kamu zararı kavramı ve kamu zararının unsurlarına detaylı biçimde değinildiği görülmektedir.¹⁹⁵

Ayrıca Danıştay ilamında kamu zararının var olup olmadığına ilişkin tespit ve kanaatin yargılama ile ortaya konulabileceği, belediye meclisinin böyle bir tespit hükmü verme ve kamu zararının doğup doğmadığına dair kamu zararından sorumluluk konusunda bu şekilde bağlayıcı bir karar alma yetkisinin bulunmadığı vurgulanmıştır.

Yetki ve sorumluluklarının kaynağı hangi yasal düzenleme olursa olsun yargılama ya da mali denetim yapma yetkisi bulunmayan bir kurum yahut kuruluşun; kamu zararının oluşmadığı veya kamu zararından sorumluluk bulunmadığı yönünde bir karar almasına hukuken değer verilmeyecektir. Bu minvalde alınan kararların hukuki bağlayıcılığının olmadığı örnek Danıştay kararında da açıkça belirtilmiştir.

Kamu zararının oluşup oluşmadığı ve zarar oluşmuşsa sorumluluğun ne şekilde dağıtılacağı ancak yargılama ve denetim yetkisi bulunan kurumlarca belirlenebilecektir. Aksinin kabulü halinde çoğunluk hâkimiyetine sahip idari amirlerin ya da yöneticilerin görev sürelerine isabet eden dönemlere ilişkin idari tasarruflar yönünden doğan kamu zararlarına dair sorumluluklarını bir meclis ya da kurul kararıyla kolay bir şekilde ortadan kaldıracılabilmeleri anlamına gelecektir. Böyle bir kabul ise hukuk devleti ve hukuki denetim anlayışıyla bağdaşmayacaktır.

Danıştay 8.Dairesi'nin incelemesine konu olan başka bir uyuşmazlıkta da mücbir sebep hâlinin kabul edilebilmesi için tüm çaba ve önlemlere rağmen karşı konulamayan bir durum olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁹⁶ Milli Eğitim Bakanlığı'ndan ders ve performans karşılığı mali destek alan özel bir

¹⁹⁵ “Bu minvalde; gerek 5018 sayılı Yasanın 71. maddesi gerekse bu madde uyarınca yürürlüğe konulan Yönetmelik hükümleri uyarınca; denetim sonucunda tespit edilen kamu zararının, ilgisinden tahsili için rızaen ödemeye davet edilmesi, ödenmemesi halinde ise hükmen tahsili için adli yargı yerinde dava açılması gerekmekte olup; bu yola başvurulmaksızın ve Yönetmeliğin 21. maddesi uyarınca, zorunlu-mücbir sebeple takip ve tahsili imkânı kalmadığı ortaya konulmaksızın kamu zararından doğan alacağın silinmesi mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki; belediye meclisinin yetkilerini düzenleyen yasa hükmünde; kamu zararı olarak belirlenen alacakların yargılamaya konu olmaksızın silinmesi, vazgeçilmesi konusunda meclise bir yetki tanınmadığı görülmektedir. Bu itibarla; davalı belediye meclisince; kamu zararı olarak belirlenen tutarın takibine ilişkin olarak yürütülmesi gereken prosedür işletilmeksizin ve belirlenen kamu zararının takip ve tahsili imkânı kalmadığı ortaya konulmaksızın kamu zararından vazgeçilemeyeceğinden; ancak yargılama sonucunda kamu zararı bulunup-bulunmadığının tespiti mümkün olmakla idari bir kararla kamu zararı olmadığı değerlendirilemeyeceğinden, kamu zararının bulunmadığı yönündeki tespiti istinaden, kamu zararından vazgeçilmesi yönünde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Bu durumda; mahkemece, davalı idarenin yetkili olduğundan bahisle ve tahsile ilişkin sürecin başlatılması sonrasındaki işlemlere yönelik davalarda yapılabilecek değerlendirme ile karar verilmiş ise de sonucu itibarıyla yerinde görülen kararın yukarıda yer verilen gerekçe ile onanması gerekmektedir...” Danıştay 8.Dairesi, E: 2016/8524, K: 2021/1672, T: 18/03/2021. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.03.2024.

¹⁹⁶ “İdareye karşı bir taahhüdün veya yükümlülüğün yerine getirilmesini engelleyen, idarenin muhatabı kişilerin kusurundan kaynaklanmayan ve kişilerin ortadan kaldırmaya gücünün yetmeyeceği olaylar olarak tanımlanabilen mücbir sebebin, hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edildiği dikkate alındığında, dava konusu düzenlemede mücbir sebeplerden bahsedilmemesinin, bu sebeplerin kabul edilmeyeceği anlamına gelmediği, hukukun genel prensipleri çerçevesinde mücbir sebeplerin dikkate alınacağının açık

eğitim kurumunun fiilen yapılan ders sayısından çok daha fazla ders kaydı bildirimi yaparak haksız kazanç elde ettiği, böylece kamu zararına neden olduğu iddiasıyla yürütülen soruşturmada eğitim kurumunun eylemi sabit görülerek idari para cezası kesilmiştir. Gerekçe olarak fiili ders sayısının teknolojik imkânlar kullanılarak kamera kayıtlarıyla ortaya konulmamasına dayanılmıştır. İlgili eğitim kurumu tarafından; kameraların devre dışı kalması ya da çalışmamasının mücbir sebep olduğu, kamu zararının varlığına ve idari para cezasına dayanak yapılan yönetmeliğin hukuka aykırı olduğuna yönelik savunmalarla karara itiraz edilmiştir.

Eğitim kurumunun itirazı üzerine Danıştay'da inceleme konusu yapılan uyuşmazlıkta Yüksek Mahkeme, mücbir sebebin varlığının kabul edilebilmesi için ön görülemezlik ve kaçınılmazlık olgularının şart olduğunu vurgulamıştır. İdari para cezasına dayanak olarak sunulan ve yargılama süreci devam ederken oluşan hukuki boşluğun doldurulması amacıyla hazırlandığı belirtilen, dava konusu Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü'nün 02/03/2021 tarihli ve 21516515 sayılı Genelgesi'nde¹⁹⁷ de mücbir sebep konusunda bu kanaati destekler hükümlerin yer aldığı tespit edilmiş ve Danıştay kararında gerekçeye aktarılmıştır.

olduğu tartışmasız olduğundan, düzenlemede mücbir sebep hallerine yer verilmemiş olmasının düzenlemeyi hukuka aykırı hale getirmeyeceği, elektrik kesintisi, kayıtların kaybolması, teknik arıza gibi durumlarda kayıt alınmasının kesintiye uğramaması için her türlü önlemi almak özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerinin yükümlülüğünde olup, bu yükümlülükler yerine getirilmiş olmasına karşın bir sorunun mevcudiyeti halinde, tesis edilen işleme karşı açılacak davada, gerekli tedbirlerin alınıp alınmadığı hususunun da irdelenebileceği gerekçesiyle,

Anılan Genelge'de kurumların, engelli birey ve eğitim personelinin yüzünün net bir biçimde görülebileceği şekilde kamera sistemini kurmakla ve elektrik kesintisi, kayıtların kaybolması, teknik arıza gibi durumlarda kayıt alınmasının kesintiye uğramaması için her türlü önlemi almakla yükümlü olduğu, kamera görüntülerinin deprem, sel, heyelan, yangın gibi doğal afet veya her türlü önlem alınmasına rağmen öngörülemeyen başka bir nedenlerden ötürü sunulmadığı hallerde, durum yetkili resmi veya özel makam ya da kuruluşlardan alınacak belgelerle tespit ettirileceği ve değerlendirmek üzere bir iş günü içerisinde il/ilçe milli eğitim müdürlüğüne sunulacağı, verilen destek eğitimlerine ilişkin kamera görüntülerinin mücbir sebep olarak nitelendirilecek bir durum olmaksızın sunulmaması halinde gerçekleşen ödemelerle ilgili olarak 652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 43 üncü maddesinin ikinci fıkrası hükümlerinin uygulanacağı, kurumların kamera görüntüleme sisteminin kesintisiz çalışmasını sağlamak üzere; kayıt cihazının doğru ayarlandığı, düzgün çalıştığı ve eksiksiz kaydettiğine dair günlük imzalı bir kontrol listesi tutma, kayıt cihazının bozulması veya çalınması nedeniyle görüntülerin kaybolmasını önlemek amacıyla harici veya internet tabanlı bulut depolama sistemi kullanma, elektrik kesintilerine karşı elektrik hattını kesintisiz güç kaynağı ile besleme, kamera ve kayıt cihazını UPS ile koruma veya jeneratör bulundurma gibi alternatif tedbirleri almak zorunda olduğu, bu alternatiflerin örnek kabilinden sayıldığı, kurumların hukuka uygun olmak kaydıyla kamera görüntülerinin eksiksiz ve günü gününe tutulmasını garanti altına alacak farklı sistemler geliştirebileceği ve kullanabileceği, kamera kayıtlarının eksiksiz ve günü gününe tutulması için alternatif tedbirleri almayan kurumların bu tedbirleri almamalarından dolayı yaşayacakları aksaklıkların mücbir sebep olarak değerlendirilmeyeceği belirtilmiş olup; anılan düzenleme ile yargı kararının gereğinin yerine getirildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla, anılan düzenlemede hem şekil unsuru yönünden hem esas açısından hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 8.Dairesi, T: 22.09.2022 E: 2022/3183, K: İlk Derece YD Kararı. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

¹⁹⁷ Örnek olarak verilen Dava konusu Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü'nün 02/03/2021 tarihli ve 21516515 sayılı Genelgesi'nde; “Kurumlar, engelli birey ve eğitim personelinin yüzünün net bir biçimde görülebileceği şekilde kamera sistemini kurmakla ve elektrik kesintisi, kayıtların kaybolması, teknik arıza gibi durumlarda kayıt alınmasının kesintiye uğramaması için her türlü önlemi

Yüksek Mahkeme ilamında mücbir sebep hali yukarıda değinilen tespit ve kanaatleri destekleyecek şekilde; idareye karşı bir taahhüdün veya yükümlülüğün yerine getirilmesini engelleyen, idarenin muhatabı kişilerin kusurundan kaynaklanmayan ve kişilerin ortadan kaldırmaya gücünün yetmeyeceği olaylar olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca mücbir sebep halinin değerlendirilmesinin hukukun genel ilkelerinin bir gereği olduğu, davalara konu uyuşmazlıkların dayanağı olarak sunulan belgelerde düzenlenmemiş olsa dahi mücbir sebep hususunun irdelenmesinin bu nedenle zorunlu olduğu belirtilmiş, somut olayda kamera kayıtlarının sunulamamasına gerekçe yapılan hususların mücbir sebep kapsamında değerlendirilemeyeceği vurgulanmıştır. Bu nedenle örnek olarak aktarılan ilamda davacı eğitim kurumunun; mücbir sebep halinin dayanak belgeler olan genelge ya da yönetmelikte düzenlenmemesinin hukuka aykırılık teşkil edeceği ve bu belgelere dayanılarak idari yaptırım uygulanamayacağı yönündeki itirazlarının da yersiz olduğuna hükmedilmiştir.¹⁹⁸

Aktarılan uygulama örneklerinden görüldüğü üzere illiyet bağı ve illiyet bağını kesen durumların her bir olay için durum ve olgulara özgü bir değerlendirme ile irdelenmesi zorunluluk arz etmektedir. Zira illiyet bağını kesen durumlar sınırları belli bir çerçeve ile çizilebilecek, her olaya uygulanabilen sınırlayıcı şekilde sıralanabilecek unsurlar değildir. Denetime konu her olay için olaya ya da bölgeye özgü bir durumun illiyet bağını kestiği iddia olunabilir ve bu iddianın somut uyuşmazlığa özgü tespitlerle birlikte genelden bağımsız olarak irdelenip sonuca bağlanması gerekmektedir.

almakla yükümlüdür. Kamera görüntülerinin deprem, sel, heyelan, yangın gibi doğal afet veya her türlü önlem alınmasına rağmen öngörülemeyen başka bir nedenlerden ötürü sunulamadığı hallerde, durum yetkili resmi veya özel makam ya da kuruluşlardan alınacak belgelerle tespit ettirilir ve değerlendirmek üzere bir iş günü içerisinde il/ilçe milli eğitim müdürlüğüne sunulur. Verilen destek eğitimlerine ilişkin kamera görüntülerinin mücbir sebep olarak nitelendirilecek bir durum olmaksızın sunulamaması halinde gerçekleşen ödemelerle ilgili olarak 652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 43 üncü maddesinin ikinci fıkrası hükümleri uygulanır.” şeklinde hüküm bulunmaktadır. https://ookgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2021_03/02160339_02_mart_2021_-_b_planY_-_kamera_goruntuleme_sistem_ydk_sonrasY.pdf E.T: 26.03.2024.

¹⁹⁸ “Uyuşmazlığın; davacı şirket bünyesindeki özel eğitim kurumunda eğitim verilmediği halde eğitim verilmiş gibi gösterilerek yersiz ve haksız ödemeye sebebiyet vermekten değil; mevzuat hükümleri uyarınca kurmakla yükümlü olduğu kamera kayıt sisteminin eksiksiz ve sorunsuz çalışmasını sağlayarak yetkili birime bu kayıtların tamamını sunmak yolundaki yükümlülüğünü sağlamak adına alması gereken tedbirleri alıp almadığı hususundan kaynaklandığı görülmektedir. Her ne kadar; kurumda kurulan kamera kayıt sisteminde yaşanan kapasite düşüşü neticesinde kamera görüntülerinin silinmesi olayında kurumun herhangi bir kusuru bulunmadığı, teknik bir konu olması nedeniyle teknik yeterliliği olmayan kişilerce bu durumun anlaşılamayacağı, teknik bir inceleme neticesinde sorunun anlaşılabileceği yolunda rapor bulunmakta ise de; yukarıda yer alan Genelge’de de belirtildiği üzere, kayıt cihazının doğru ayarlandığı, düzgün çalıştığı ve eksiksiz kaydettiğine dair günlük imzalı bir kontrol listesinin tutulmadığı, kayıt cihazının bozulması veya çalınması nedeniyle görüntülerin kaybolmasını ihtimaline karşı harici veya internet tabanlı bulut depolama sistemi kullanma gibi ek tedbirlerin veyahut da Genelge’de belirtilmemiş olmakla birlikte kurumca hukuka uygun olarak kayıtlarla başkaca bir tedbirin alınmadığı görülmekte olup; dava konusu Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi adına kesilen ...TL ve kanuni faiz tutarının tahsiline ilişkin Ankara Valiliğinin 04/01/2022 tarihli işleminde hukuka aykırılık bulunmamaktadır...” Danıştay 8.Dairesi, T: 22.09.2022, E: 2022/3183, K: İlk Derece YD Kararı. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

Meydana gelen doğa olayları neticesinde zarara uğrayan vatandaşın idareye yönelttiği tazmin talebini konu alan başka bir Danıştay ilamında da idarenin sorumluluğunun mücbir sebebe bağlı olarak illiyet bağının kesilmesi nedeniyle ortadan kalktığını kabul eden Samsun 2.İdare Mahkemesi'nin kararı onanmıştır.

Danıştay incelemesine konu Samsun 2.İdare Mahkemesi'nin 23.05.2014 tarihli,2013/276 Esas-2014/763 Karar sayılı ilamında özetle; *“07-08-09/08/2012 tarihlerinde Samsun ili, Bafra ilçesi belde ve köylerinde meydana gelen ve davacının maddi zararına yol açan taşkın hadisesinin doğal afet niteliğinde olduğunun anlaşılması karşısında, söz konusu zararın idarenin yürüttüğü kamu hizmetinden kaynaklanmadığı ve olayın önceden tahmin edilemez, önlenemez ağırlıkta olması nedeniyle mücbir sebep olarak kabul edilmesi gerektiği, mücbir sebebin ise zarar ile idari eylem arasında illiyet bağıını keserek idarenin tazmin sorumluluğunu ortadan kaldırdığı, ayrıca kusursuz sorumluluk şartları oluşmadığından davalı idarenin, kusursuz sorumluluk ilkeleri çerçevesinde tazmin yükümlülüğünden de söz edilemeyeceği ve davacının tazmin isteminin kabulüne hukuken olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.”* Şeklindedir. Karar içeriği incelendiğinde; yukarıda mücbir sebep kavramı için kullanılan unsurların gerekçeye aktarıldığı ve mücbir sebep kriterleri olarak kabul edildiği görülmektedir. İlk derece mahkemesinin bu minvalde gerekçelendirdiği karar Danıştay tarafından vekâlet ücretine dair düzeltme yapılmak kaydıyla onanmış ve mücbir sebep konusundaki tespitler hukuka uygun bulunmuştur.¹⁹⁹

Örnek olarak aktarılan bir önceki ilama benzer şekilde Danıştay'ın, aşırı yağmur veya benzeri doğa olaylarının bazı şartların sağlanması hâlinde mücbir sebep olarak kabul edilebileceğini açıkça vurguladığı ya da bu yönde ifadelerle yer verdiği çok sayıda içtihadı da mevcuttur.²⁰⁰

Örnek kararda kullanılan ifadelerin yorumundan aşırı yağışın oluşturacağı muhtemel tahribat ya da sel vb. durumların belirli şartlarla mücbir sebep kabul edilebileceği ve illiyet bağıını keseceği sonucu çıkmaktadır. Zira bir önceki örnek kararda da bu durum açıkça belirtilmiş ve yağmur sonucu oluşan taşkın hadisesi illiyet bağıını keser nitelikte mücbir sebep olarak kabul edilmiştir.

Aynı şekilde Danıştay 10.Dairesi'nin 10.04.2017 tarihli ve 2014/4135 Esas-2017/1899 Karar sayılı ilamında da aynı husus detaylı bir şekilde gerekçeye doğrudan aktarılmıştır. Anılan karar gerekçesinde aşırı yağışların mücbir sebep olarak kabul edilip edilmeyeceği hususunda

¹⁹⁹ Danıştay 10.Dairesi, E: 2019/10171, K: 2022/1563, T: 23.03.2022. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

²⁰⁰ *“Ayrıca, ilk derece Mahkemesi tarafından verilen 19/10/2012 tarihli ara kararına cevaben Meteoroloji Genel Müdürlüğünden gönderilen 07/12/2012 tarih ve 56847 sayılı rasat bilgisi ve eki bilgi belgelerinde, Kasım 2010 tarihinde yaşanmış bir olağanüstü hasardan ve aşırı yağıştan bahsedilmediği görülmekle, zararın gerçekleşmesinin tabii afetten, dolayısıyla mücbir sebepten kaynaklanmadığı ve bu durumda davalı idarenin kusurlu eylemiyle zarar arasındaki illiyet bağıını kesen herhangi bir sebebin bulunmadığı da anlaşılmıştır.”* Danıştay 10.Dairesi, E: 2020/6241, K: 2022/1379, T: 16.03.2022. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

değerlendirme yapılırken şu gerekçeye yer verilmiştir: “Genel anlamda sezilemeyen, karşı konulamayan, idarenin dışından kaynaklanan mücbir sebep halleri de zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran, zararlar idari faaliyet arasındaki illiyet bağına kesen etkenlerin başında gelir. Mücbir sebep halinde ancak zararı arttıran bir idari faaliyet bulunması durumunda idarenin tazmin sorumluluğuna gidilebilir. Bakılan davada; TC. Orman ve Su İşleri Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü tarafından mahkemeye sunulan Bursa İli ve Mustafakemalpaşa İlçesine ilişkin meteorolojik bilgilerden Mustafakemalpaşa Otomatik Meteoroloji Gözlem İstasyonu yağış verilerine göre 21.09.2011 günü saat 18:09 ile 22.09.2011 günü saat 18:09 arasında 24 saatlik sürede 121,4 mm (m²/kg), şiddetli yağış kaydedildiği, bu yağışın tekerrür periyodunun 100 yıldan fazla olduğu, yağışın mevsim normallerinin yaklaşık 3 katı olduğunun belirtildiği görülmektedir. Bu nitelikteki bir yağışın idarenin sorumluluğunu ortadan kaldıracak şekilde mücbir sebep niteliğinde olduğu, bu durumda illiyet bağının ortadan kalktığı açıktır. Nitekim aynı olaya ilişkin olarak Bursa 3. İdare Mahkemesi’nce, “mevsim normallerinin çok üzerinde seyreden yağmurun mücbir sebep olarak kabul edilecek doğal afet niteliğinde olduğu ve bu mücbir sebep nedeniyle yağmur sonrasında meydana gelen zararlar kamu hizmetinin yürütülmesi arasındaki illiyet bağının kesildiği” gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen 11/10/2013 tarih ve E:2012/932, K:2013/992 sayılı karar Dairemizin 10/04/2017 tarih ve E:2014/1676, K: 2017/1897 sayılı kararıyla onanmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, mevsim normallerinin çok üzerinde seyreden yağmurun mücbir sebep olarak kabul edilecek doğal afet niteliğinde olduğu ve bu mücbir sebep nedeniyle yağmur sonrasında meydana gelen zararlar kamu hizmetinin yürütülmesi arasındaki illiyet bağının kesildiği, olayda idarenin tazmin sorumluluğunu doğuran bir eylem veya eylemsizliğinin bulunmadığı görüldüğünden; davanın bu nedenle reddine karar verilmesi gerekirken, İdare Mahkemesince zarar hesabı yapılmak suretiyle verilen davanın kısmen reddi, kısmen kabulü yolundaki kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.”

Danıştay tarafından hukuka uygun bulunarak onanan; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10.İdari Dava Dairesi’nin 24.01.2018 tarihli bir kararında da meteoroloji verilerine dayandırılan şiddetli rüzgâr sonucu meydana gelen zarar yönünden illiyet bağının kesildiği ve idarenin sorumlu tutulamayacağına dair hüküm tesis edilmiştir.²⁰¹ Karar içeriğinde “teknik önlemlerle zararın

²⁰¹ “Genel anlamda sezilemeyen, karşı konulamayan, idarenin dışından kaynaklanan mücbir sebep hallerinin zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran, zararlar idari faaliyet arasındaki illiyet bağına kesen etkenlerin başında geldiği, mücbir sebep halinde ancak zararı arttıran bir idari faaliyet bulunması durumunda idarenin tazmin sorumluluğuna gidilebileceği, uyuşmazlık konusu olayda; Ankara Esenboğa Havalimanı’nda 02/08/2011 günü meydana gelen ve saat 15:17’de 146 km/saat (79,3 knot) hızına ulaşan rüzgâr ve beraberindeki yağışın mücbir sebep olarak kabul edilip edilemeyeceğinin irdelenmesi gerektiği, Meteoroloji Genel Müdürlüğü’nce dosyaya sunulan bilgi ve belgelerden, söz konusu hava olayının Esenboğa Havalimanı’nda meteorolojik kayıtların tutulmaya başlandığı 1955 yılından olay gününe kadar geçen 56 yıllık sürede ölçülen rekor rüzgâr hızı değeri olduğunun tespit edildiği, tabii afet olarak nitelendirildiği, 3254 sayılı Meteoroloji Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2/c maddesinde, “Askeri ve sivil; kara, deniz ve hava ulaşımına ile tarım ve diğer sektörler için hava tahminleri yapmak” Meteoroloji Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında sayılmış ise de; hava olaylarının önceden %100 kesinlikle bilinmesi mümkün olmadığı gibi bunun “hava tahmini yapmak” olgusu ile bağdaştırılamayacağı, bu durumda, davalı

azaltılmasının mümkün olmadığı” ibaresiyle mücbir sebep olarak kabul edilecek olan olayın ölçüsüne dair bir kabule de yer verildiği görülmektedir.

Uygulamaya konu olan olaylar için yapılan değerlendirmelerde; meydana gelen olayın mücbir sebep olarak kabul edilmesi için alınan tüm önlemlerin bu olayı engelleme konusunda yetersiz kalması ve zararın engellenmesinin mümkün olmaması şartı aranmaktadır.

Danıştay 10.Dairesi’nin mücbir sebep kavramına ilişkin değerlendirmelerde hareket noktası ve ilke kararı olarak kabul edilen gerekçesinde de bu husus; “*Genel anlamda sezilemeyen, karşı konulamayan, idarenin dışından kaynaklanan mücbir sebep halleri de zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran, zararlı idari faaliyet arasındaki illiyet bağına kesen etkenlerin başında gelir. Mücbir sebep halinde ancak zararı arttıran bir idari faaliyet bulunması durumunda idarenin tazmin sorumluluğuna gidilebilir.*” Şeklinde ifade edilmiştir.

Danıştay 10.Dairesi’nin mücbir sebep ve illiyet bağı konusunda yaptığı değerlendirmelerde bu ibareye sıklıkla yer verildiği görülmektedir.²⁰² Yukarıya aktarılan örnek karar içeriklerinde de bu ibarenin sıklıkla kullanıldığı ve bazı ilk derece mahkemesi kararlarında bu ibareye atıf yapıldığı görülmektedir.

Hem Danıştay uygulamasına yansıyan kararlar hem de Sayıştay kararları irdelendiğinde; mücbir sebep ve illiyet bağının kesilmesi konusunda her olayın münhasır şartlarla değerlendirildiği, belirlenen kriterlerin olaylara uyarlanması suretiyle sonuca gidildiği görülmektedir.

idarelerce önlenemez ve öngörülemeyen düzeydeki ani kısa süreli oluşan fırtına sonucu meydana gelen zararda mücbir sebep bulunmakla birlikte, olayla ilgili olarak uçağın ikinci pilotunun bir gazete haberinde yayınlanan beyanında, davacı şirkete ait uçağa bagajların yerleştirilmesi esnasında ani oluşan fırtına nedeniyle uçağın zarar görmemesi için kaptan pilot tarafından elektrik sisteminin kapatıldığı, elektrik sisteminin kapatılmasından dolayı uçağın kargo kapısının kapatılamadığı ve açık kalan kargo kapısından içeriye dolan havanın balon etkisi yaparak uçağın kontrolsüz bir şekilde yerden yükselerek kanadının üzerine yatmak suretiyle maddi hasarın meydana geldiği, olaydan bir süre sonra kargo kapısının kapatılmaması olayında kusuru bulunduğu bahisle uçağın ikinci pilotu ...'nın iş akdinin feshedildiği, ...'nın iş akdinin haksız feshedildiğinden bahisle açtığı davada, ani oluşan fırtına esnasında uçağın açık olan kargo kapısının kapatılamamasından kendisinin değil de teknik personelin sorumlu olduğunu ifade ettiği, ikinci pilotca ifade edilen fırtına esnasında uçağın kargo kapağının kapatılamaması nedeniyle maddi hasarın meydana geldiği hususu dava dosyasında davalı idarelerce ileriye sürülmesine karşın, davacı şirketçe aksi yönde savunma ve açıklama yapılmadığı görüldüğünden, davacı şirketçe uçağın ikinci pilotunun dile getirdiği olayla ilgili hususların doğruluğunun zımnen kabul edildiği anlaşılmakla, ani oluşan kısa süreli fırtına nedeniyle havaalanında bulunan davacı şirkete ait uçak dışındaki hiçbir uçağın zarar görmemesi hususu da göz önünde bulundurulduğunda, zararın davalı idarelerce gerekli tedbirlerin alınmaması nedeniyle oluşmadığı, alınabilecek teknik önlemlerle de zararın azaltılmasının mümkün olmadığı sonucuna varıldığından davanın reddine karar verilmesi gerekirken, davanın kabulüne ilişkin istinaf başvurusuna konu İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle davalı idarelerin istinaf istemlerinin kabulüne, İdare Mahkemesi kararın kaldırılmasına ve davanın reddine...” Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 10.İdari Dava Dairesi, E: 2017/1263, K: 2018/67, T: 24.01.2018. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.

²⁰² Danıştay 10.Dairesi, E: 2015/3543, K: 2016/60, T: 07.01.2016; E: 2014/4135, K: 2017/1899, 10.04.2017. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 28.03.2024.

Örneğin deprem felaketinin yıkıcı etkisi ve tahrip gücü düşünüldüğünde birçok olay ya da zarar yönünden depremin illiyet bağıını keser nitelikte bir mücbir sebep hâli olarak değerlendirilmesinde bir isabetsizlik görülmemektedir. Buna rağmen depremin gerçekleştiği bölgeye ilişkin her değerlendirmede ve her konuda hiçbir değerlendirme yapılmaksızın depremden dolayı tüm zararlar için illiyet bağının kesildiğinin kabulü de mümkün değildir. Burada depreme yönelik gerekli çalışmaların yapılıp yapılmadığı ve alınabilecek önlemlerin alınıp alınmadığı önem taşımaktadır.

Danıştay 6.Dairesi'nin 14.07.2008 tarihli seri mahiyette inceleme konusu yaptığı 2007/5791 Esas-2008/1447 Karar, 2007/5957 Esas-2008/1452 Karar, 2007/5934 Esas-2008/1450 Karar, 2007/5795 Esas-2008/1448 Karar, 2007/5725 Esas-2008/1451 Karar, 2007/5738 Esas-2008/1449 Karar sayılı ilamları ve 16.06.2009 tarihli 2006/4922 Esas-2009/36 Karar sayılı ilamı depremin başlı başına bir mücbir sebep olarak değerlendirilemeyeceğini, diğer şartların da sağlanması hâlinde illiyet bağının kesildiğinin kabul edileceğini açıkça ortaya koymaktadır.

Danıştay'ın örnek olarak aktarılan bu ilamlarında depremin mücbir sebep olarak kabul edilip edilemeyeceği yönündeki değerlendirmeler şu şekilde karar gerekçesine aktarılmıştır: *“Mücbir sebep, sezilemeyen ve karşı konulamayan bir olayı ifade eder. Bu sebep, zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran ve zararlar idari faaliyet arasındaki illiyet bağıını kesen dış bir etken olarak doğal, toplumsal veya hukuki bir olaydan kaynaklanabilir. Bu itibarla sezilemezlik, karşı konulamamazlık, kusursuzluk ve gerçeklik halleri mücbir sebebin ayırt edici öğelerini oluşturmaktadır. Deprem kuşağında yer alan bölgede, deprem gerçeğinin bir veri alınması suretiyle yerleşmelerle ilgili alanların belirlenmesi, bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili idari faaliyetlerin bütününde, deprem sonucu öngörülebilir olan zararın azaltılması ya da önlenmesine dönük hizmetin idarenin sorumluluğunu gerektirecek derecede kusurlu şekilde işletildiğinin tespit edilmesi durumunda ise, depremin mücbir sebep olarak değerlendirilerek zararlar illiyet bağıını kestiğinin kabulüne olanak bulunmamaktadır.”*

Sayıştay uygulama örneklerinde olduğu gibi Danıştay içtihatlarında da illiyet bağıını kesen durumlar ele alınırken sadece mücbir sebep hâline dayanılmamış, Mahkemenin incelediği konunun özelliğine göre zarar görenin ya da üçüncü kişinin ağır kusurunun da zarara neden olması durumunda illiyet bağının kesildiği kabul edilmiştir.²⁰³ Aktarılan ilamında Danıştay; zarar gören sıfatıyla dava

²⁰³ “...İdare Mahkemesi'nce uyulduğu belirtilen bozma kararında; zarar gören iş yerinin bulunduğu binanın yapı ruhsatının ve yapı kullanma izninin mevcut olduğu, zarara uğrayan eşyaların bulunduğu bodrum katın, imar ruhsatında ve eki mimari projesinde iş yerine ait depo olarak gösterildiği görülmekle birlikte, söz konusu iş yerine ilişkin iş yeri açma ve çalışma ruhsatının dosyaya sunulmadığı; bu nedenle, öncelikle, davacının iş yerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olup olmadığı ve eğer ruhsatı varsa, ruhsatta deponun gösterilip gösterilmediği araştırıldıktan sonra, elde edilen bilgiler ışığında davacının müterafik kusurunun bulunup bulunmadığı, varsa ne oranda kusurlu olduğunun tespit edilmesi gerektiği gerekçesine yer verilmiştir. Diğer bir deyişle, söz konusu iş yerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatının olmaması, eylem ile

açan davacının kendi kusuru ile zarara neden olduğu ve bu durumun illiyet bağıını kesen bir neden olarak değerlendirilmesi ile sonuca gidilen ilk derece mahkemesinin bu yöndeki gerekçesinin hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir.

Danıştay içtihatlarında nedensellik bağının kesilmesi konusunda sıklıkla Türk Borçlar Kanunu'na atıf yapılmakta ve ilamlarda bu husus; *“Zarar görenin kusurunun ağır kusur kapsamında olduğunun tespit edildiği durumlar ise illiyet bağıını kesen sebepler kapsamında olduğundan illiyet unsuru gerçekleşmediği için sorumluluk da söz konusu olmayacaktır.”* Şeklinde gerekçeye dayandırılarak açıkça vurgulanmaktadır.

Danıştay ilamlarında zarar görenin kusurunun zararı meydana getiren asli unsur olması ve ağır kusur olması şart olarak belirtilmiş; meydana gelen zarara ivme kazandıran ya da zararı artıran kusurun müteselsil veya kusurun ağırlığı oranında sorumluluk gerektireceği özellikle ifade edilmiştir. Daha açık bir ifadeyle; meydana gelen zarara farklı kişiler ya da idare birlikte müterafik kusur ile sebebiyet vermiş ise her ilgili kendi kusuru oranında sorumlu olmaktadır. Böyle bir durumda idarenin ya da kamu görevlisinin sorumluluğu yönünden illiyet bağının kesilmesi söz konusu olmamakta; herkes kendi kusuru oranında sonuçtan sorumlu tutulmaktadır.²⁰⁴

İdarenin zarara neden olan etkenlerden habersiz olduğuna ya da zararı doğuran nedeni bilmediğine yönelik savunmasının, illiyet bağıını kesen durumlardan birisi olarak değerlendirilemeyeceği, zarara yol açan kuyudan idarenin habersiz olmasının sorumluluğu bertaraf eder şekilde illiyet bağıını kestiğinin kabul edilemeyeceği yönündeki Danıştay kararı da illiyet bağıını kesen olguların sınırlayıcı ve zarar görenleri koruyucu tarzda sert bir anlayışla ele alındığını örnekler mahiyettedir.²⁰⁵

zarar arasındaki illiyet bağıını kesen bir unsur olarak değil, zarar görenin de zararın meydana gelmesinde veya zararın artmasında katkısı bulunduğunu ortaya koyan müterafik kusur hali olarak görülmüştür. Bu itibarla, Mahkemece davacının iş yerinin iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatı bulunmaması nedeniyle kusurlu işlediği öne sürülen kamu hizmeti ile davacının zararı arasındaki nedensellik bağının kesildiği sonucuna varılarak davanın tümüyle reddine karar verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir...” Danıştay 8.Dairesi, E: 2023/1573, K: 2023/5514, T: 08.11.2023. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 20.04.2024.

²⁰⁴ *“Alkollü olarak görüşünün üstünde seyrederek ve olayı önleyici tedbir almayarak dava konusu olaya etkili olduğu sabit olan sürücünün %25 oranında kusurlu olduğu görüş ve kanaatine yer verildiği; kararı veren İdare Mahkemesi'nce zarar gören kişinin kendi kusuru veya üçüncü kişinin kusuru idarenin sorumluluğunu azaltan unsurlar olmakla birlikte olayda bu yönüyle idarenin sorumluluğunu azaltan veya illiyet bağıını kesen herhangi bir durum bulunmadığı...”* Danıştay 15.Dairesi, E: 2013/13973, K: 2016/5340, T: 10.11.2016.

²⁰⁵ *“Olayda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca 1994 yılında imar uygulaması yapılan taşınmazda bulunan, savunma dilekçesi ekinde yer alan 1996, 2003, 2010 yıllarına ait uydu görüntülerinde idarece yeri tespit edilerek işaretlenen, "cadde" kenarında bulunan bir derneğe 200 metre, Balı Caddesi No:.. sayılı ikamete 210 metre, başka bir ikamete ise 155 metre uzaklıkta olan, ...'ın vefatı sonrası taşınmaz maliklerine yapılan bildirimin gereğinin yerine getirilmemesi üzerine davalı idarece kapatılan, özel mülkiyete tabi taşınmazda bulunan 3mx3m çapındaki bir kuyunun, davalı belediyenin bilgisi dahilinde olmayışı sorumluluğu ortadan kaldıran bir husus olmayıp, yukarıda anılan mevzuat hükmü gereği davalı idarenin bu husustan haberdar olmasının Mahkemece zarar ile idarenin eylemi/eylemsizliği arasında illiyet bağıını kesen bir unsur olarak nitelendirilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.”* Danıştay 8.Dairesi, E: 2015/9437, K: 2019/10106, T: 14.11.2019.

Örnek karar içeriği ve Danıştay ilamlarına yansıyan birçok olaya yönelik incelemelerden illiyet bağını kesen ve sorumluluğu kaldıran unsurların dar ve sınırlayıcı bir bakış açısıyla ele alındığı, sorumluluğu sınırlandıran ya da kaldıran bir tutumun kabul görmediği anlaşılmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU ZARARININ TESPİTİ, KESİNLEŞMESİ VE TAHSİL SÜRECİ

2. 1. Kamu Zararının Tespiti

Kamu zararının kavramsal çerçevesinin çizilmesi ve kamu zararının unsurlarının açıklanmasından sonra kamu zararının hangi usullerle tespit edileceği ve zararın ne şekilde ortaya çıkarılacağı hususlarının açıklanmasında fayda görülmektedir. Çalışmamızın bu bölümünde kamu zararının tespiti için başvuru yöntemleri, tespit araçları ve tespit mekanizması ile tespit edilen zarardan sorumluluğa ilişkin sürece dair bazı usul ve işlemler ele alınacaktır. Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde olduğu gibi her başlık altında konu bağlamı ve ilgisine göre uygulamadan örneklerle başvurularak mümkün olduğunca yargı kararları ile konular somutlaştırılmaya çalışılacaktır.

Kamu zararının tespiti ve belirlenmesi ile zarardan sorumluluğun paylaştırılması sürecinde; kamu zararının ortaya çıkması için yasal olarak aranan şartların değerlendirilmesi suretiyle sonuca gidilmektedir. Bu değerlendirme sürecinde başvuru denetleme araçları ve bu araçlar ile değerlendirme konusu yapılacak unsurlar 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a binaen hazırlanan Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Bu bölümde öncelikle bahsi geçen denetim mekanizmasına hizmet eden yöntem ve araçlar yasal dayanakları ile birlikte ele alınıp incelenecektir.

2. 1. 1. Kamu Zararının Tespitinde Uygulanan Yöntem ve Denetim Araçları

Kamu zararından sorumluluk sürecinin ilk adımı zararın ortaya çıkarılmasıdır. Kamu faaliyetlerinin yerine getirilmesi ve kamu hizmetlerinin icrası sürecinde meydana gelen zararların tespiti ile bu zararların kamu zararı olarak sınıflandırılması bazı incelemeler ve denetim araçlarının uygulanması ile mümkün olacaktır. Daha yalın bir ifadeyle sorumluluk için öncelikle zararın ortaya konulması şarttır. Kamu zararının tespiti ve belirlenmesi aşaması bu yönüyle önem kazanmaktadır. Zira yasal düzenlemeler ve uygulamada yapılan değerlendirmeler zararın tespiti sürecine kamu zararından sorumluluğun ön şartı mahiyeti kazandırmıştır.

Kamu zararının tespitine ilişkin yöntemlerin ve tespit mekanizmasının genel sınırları Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 7 ile çizilmiştir.²⁰⁶

²⁰⁶ Yönetmelik “Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi” başlıklı 7.maddesi;

Yönetmelik hükmünde, kamu zararının tespitine ilişkin araç ve yöntemler uygulanırken hangi kriterlerin değerlendirme konusu olarak ele alınacağı da “6.maddenin göz önünde bulundurulması kaydıyla” ibaresiyle somutlaştırılmıştır. Yönetmelik’te “Kamu zararının tespiti ve Bildirilmesi” başlıklı madde içerisinde kamu zararının tespit edilmesini sağlayan araçlar 6.maddede sayılan hususlara atıf yapmak kaydıyla şu şekilde sıralanmıştır:

*Kontrol,
Denetim,
İnceleme,
Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama,
Yargılama.*

Anılan maddenin 2.fikrasında; kamu zararının tespit edilmesi hâlinde bu tespitin yazılı bir belgeye bağlanmak kaydıyla ilgili kamu kurumuna gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kamu zararının tespitine ilişkin süreç yukarıda sıralanan araçlar kullanılarak; zararın varlığı, kamu zararının miktarı, kamu görevlisinin kusuru ve mevzuata aykırılık hususlarına yönelik hesaplama ve değerlendirme yapılmasını içerir.²⁰⁷ Belirlenen yöntemler ile tespit edilen zarardan sorumluluğun hukuki dağılımı yapılarak zararın tahsili ve telafisi hedeflenir.

Kamu zararının tespitine ilişkin Yönetmelik maddesinde, tespitte başvurulacak araçlar belirlenirken yine aynı Yönetmelik’in bir başka maddesinde açıklanan hususların dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Zira 7.madde metninde; kamu zararının tespiti sürecinde Yönetmelik’in 6.maddesinde yer alan hususlar değerlendirilerek sonuca gidilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla kamu zararının tespitine ilişkin değerlendirmede madde 6’da sayılan durumlar göz önünde bulundurulmalı ve bu madde ile çizilen çerçeveye bağlı kalınmalıdır.²⁰⁸ Ancak madde metninde yer alan tespite ilişkin değerlendirmede bu maddenin göz

“(1) Kamu zararı 6 ncı maddede belirtilen hususlar göz önünde bulundurulmak suretiyle; a) Kontrol, denetim veya inceleme, b) Sayıştayca kesin hükme bağlama, c) Yargılama, sonucunda tespit edilir. (2) Tespit edilen kamu zararına ilişkin yazı, tutanak, rapor, ilâm ve benzeri belgeler ilgili kamu idaresine gönderilir.”

²⁰⁷ Akyılmaz, s. 70; Gülşen, s. 119; Akgedik, s. 134; Ünal, s. 67.

²⁰⁸ Yönetmelik Madde 6, kamu zararının belirlenmesinde dikkate alınması gereken unsurlar şu şekilde sıralamıştır:

“a) Yapılan iş, alınan mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, sözleşme ve benzeri belgelerde belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
b) İlgili mevzuatında öngörülen haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması,
c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
ç) İlgili mevzuatı gereğince görevlendirilen komisyon veya kişilerce rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması,
d) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
e) Görevlilere teslim edilen taşınırın zararına uğraması,
f) İdare gelirlerinin, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
g) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi,
ğ) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması”

önünde bulundurulması gerektiğine dair açık ibare karşısında bu hükmün sınırlayıcı bir madde değil örnekleyici bir yöntemle tespiti yönelik sürecin sınırlarını belirlemeyi amaçladığı düşünülmektedir.

Kamu zararının tespitini sağlayan denetleme araçları yasal mevzuat hükümleri ve uygulamadan yararlanılarak elde edilen veriler ışığında aşağıdaki alt başlıklarla birlikte kısaca açıklanmak kaydıyla aktarılacaktır.

2. 1. 1. 1. Kontrol, Denetim ve İnceleme Sonucu Tespit

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7.maddesinde; kamu zararının tespitine ilişkin olarak düzenlenen ilk yöntem; kontrol, denetim ve inceleme suretiyle kamu zararının tespit edilmesidir.

Kontrol; idarenin kendi iç işleyişine yönelik olarak oluşturduğu ve hiyerarşik bir sistemle gerçekleşen denetleme aracı olarak tanımlanabilir.²⁰⁹ Kontrol faaliyeti belirli bir takvime göre iletilen denetimlerden ziyade idarenin kendi içerisinde süreklilik arz eden bir yöntemdir. Kontrol kavramı içerisinde farklı süreçleri ifade eden bazı alt kavramları da barındırmaktadır. Bunlar; iç kontrol, ön mali kontrol ve mali kontrol olarak sıralanabilir. 5018 sayılı Kanun'da bu kavramlara farklı maddeler içerisinde tanımlamalar yapılmak kaydıyla yer verilmiş ve kontrol işleminin idare içerisinde hangi usullerle gerçekleşeceğine dair bilgiler verilerek kontrol faaliyetinin içerisinde barındırdığı alt yöntemler vasıtasıyla idari işleyiş içerisinde çok fazla alana yayılabileceği, süreklilik arz eden bir denetim sağlayacağı ortaya konulmuştur.²¹⁰

Denetleme sürecinin farklı bir tezahürü olarak kullanılan denetim kavramı ise hem mali uygulamada hem de hukuk literatüründe geneli kapsayan bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Denetim genel itibarıyla; idari bir kurum ya da kuruluşun faaliyet alanına ilişkin iş ve işlem akışlarının, sınırları mevzuat veya iç denetim düzenlemeleriyle çizilerek belirlenen kurallara bağlı kalınarak ölçülendirilmesi, gözlemlenmesi, izlenmesi, kıyaslanması suretiyle idari işleyişin

²⁰⁹ Akgedik, s. 144; Ünal, s. 72; Ahmet Kesik, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 9, 2005, s. 97.

²¹⁰ 5018 Sayılı KMYKK Madde 3'te mali kontrol;

"...Kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçler..." olarak, Aynı Kanun Madde 55'te iç kontrol; "...idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü..." olarak Madde 58'de ön mali kontrol kavramı; "Ön mali kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur...." Şeklinde tanımlanarak bu kavramlara dair işleyiş hakkında bilgiler verilmiştir.

mevzuata uygunluğunun sağlanmasını amaçlayan, bu kapsamda idari işleyiş ile kurallar arasındaki çelişki yahut tutarsızlıkların tespit edilerek ortadan kaldırılmasını amaçlayan tespit faaliyeti olarak tanımlanabilir.²¹¹

Denetim kavramı da içerisinde birçok alt kavramı barındıran ve çok geniş alanlara yayılabilecek bir kullanıma sahiptir. Örneğin mali denetim, hukuki denetim, iç denetim, dış denetim, idari denetim vb. çok sayıda denetim yöntemi sayılabilir ve bu örnekler çoğaltılabilir.

Zararın tespiti için merkezi bir konumdan ve evrak üzerinden denetleme faaliyetinin yeterli olmadığı, olay ve bulguların bizzat yerinde görülmesinin fayda veya zorunluluk arz ettiği durumlar ortaya çıkabilir. Bu tür durumlarda kullanılan kamu zararı tespit aracı yerinde incelemedir. İnceleme; tespiti konu husus hakkında belgeler üzerinden yapılacak araştırmanın yeterli olmaması ve tespitin bizzat mahalde gözlemlenmesi için yerinde araştırma ve izleme faaliyeti gerçekleştirilmesi şeklinde tanımlanabilir.²¹²

Mali denetim süreci için terimlerle bir tanım oluşturulmaya çalışılmış ise de inceleme kavramı günlük hayatta ve denetleme süreçlerinde çok fazla kullanılmakla beraber net olarak somutlaştırılmış bir tanımlaması bulunmamaktadır.

Kamu zararının belirlenmesine ilişkin süreçte, kamu zararına dair tespitlerin değerlendirilmesinde; kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin varlığı, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması, sorumlu ve ilgililerin belirlenmesi, kamu zararının sorumlunun kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması hususlarının birlikte dikkate alınması gerekmektedir. Yönetmelik'te açıkça düzenlenen bu madde yukarıda detaylı olarak incelenen ve örneklerle açıklanan kamu zararının unsurlarının tamamının bir arada bulunması gerektiği hususunun, zarardan sorumluluk için vazgeçilmez bir kural olduğunu tereddütsüz bir şekilde ortaya koymuştur.²¹³

Sayıştay kararlarında da çoğunlukla Yönetmelik maddelerinde yer alan ölçütlere atıf yapılarak kamu zararının belirlenmesi sürecinde bu hükümler ile sonuca gidilmektedir. Sayıştay kararlarında kamu zararının tespiti için bulunması gereken unsurlar; kamu görevlileri tarafından mevzuata aykırı bir karar, işlem ya da eylem gerçekleştirilmesi, bu eylemin icrasında kusur, ihmal yahut kasıt bulunması, bu eylemin bir kamu zararını doğurması ve oluşan zarar ile kamu görevlisinin eylemi

²¹¹ Ünal, s. 66; Paşa BOZKURT, "Denetim Kavramı Ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler", **Denetişim**, 12, 2016, s. 57; Bayram Aslan, "Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim", **Sayıştay Dergisi**, 77, 2010, s. 63-86; Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, 63, 2006, Denetim, s. 3-37; Hasibe TOSUN, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi", **Denetişim**, 13, 2014, s. 30.

²¹² Bozkurt, s. 58; Aslan, s. 77; Tosun, s. 30; Akgedik, s. 145.

²¹³ Akyılmaz, Rücu, s. 68; Ünal, s. 72; Gülşen, s. 120.

arasında illiyet bağının bulunması şeklinde sıralanmaktadır. Görüldüğü üzere Sayıştay'ın bu konudaki belirlemeleri ile Yönetmelik hükümleri paralellik göstermektedir.

Örneğin Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 23.11.2022 tarihli bir kararında; “...5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Kamu zararı” başlıklı 71'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “Kamu zararının belirlenmesi” başlıklı 6'ncı maddesinin (g) bendinde; idarelerin mevzuata aykırı şekilde gerçekleştirdikleri işlemlerden dolayı maruz kaldıkları idari para cezalarının kamu zararı olduğu hüküm altına alınmıştır...” denilmek suretiyle hüküm tesis edilmiş ve kamu zararının tüm unsurları birlikte değerlendirilerek somut olayda kamu zararından sorumluluk şartlarının oluştuğu sonucuna varılmıştır.²¹⁴

Kamu zararının tespitine ilişkin yargılama sürecinde en önemli kriterlerin kusur ve illiyet bağı olduğunu belirtmekte fayda vardır.²¹⁵ Zira sorumluluğun paylaştırılmasını sağlayacak en önemli hareket noktaları bunlardır. Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde de bu konuya özellikle yer verilmiş ve konuya dair somut uygulama örnekleri aktarılmıştır.

²¹⁴ “Belediye'nin 21.09.2017 tarihinde satın aldığı otobüs ve minibüslerle ilgili olarak özel toplu taşıma esnafının tepkisi ve grev tehdidi ile karşılaştığı ve esnafla uzlaşmaya çalışıldığı, bu süreçte taşıt alımına yönelik tüm işlemlerin bekletildiği, özel toplu taşıma esnafına destek ödemesinin yapılarak uzlaşmanın sağlandığı tarih itibarıyla trafik tescil işlemlerinin başlandığı, ancak bu arada tescille ilgili gecikme nedeniyle idari para cezası ödendiği görülmüştür.

Karayolları Trafik Kanunu'nun “Araçların satış, devir ve tescili ile bu işlemlerle ilgili yetki ve sorumluluk” başlıklı 20'nci maddesinde; “Tescil süreleri, satış ve devirler, noterlerin sorumluluğu ile ilgili esaslar şunlardır: a) Araç sahipleri, 1. Tescili zorunlu ve ilk tescili yapılacak olan araçların satın alma veya gümrükten çekme tarihinden itibaren üç ay içinde tescili için; bunların hurda durumuna gelmesi hâlinde ise bir ay içinde tescilin silinmesi için ilgili trafik tescil kuruluşuna veya Emniyet Genel Müdürlüğü'nün belirleyeceği kamu kurum veya kuruluşları ile gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine başvurmak 2. Tescilin yapılması veya silinmesi için vergi kimlik numarası ile yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgeleri sağlamak, Zorundadırlar.” Hükümü yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Kamu zararı” başlıklı 71'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “Kamu zararının belirlenmesi” başlıklı 6'ncı maddesinin (g) bendinde; idarelerin mevzuata aykırı şekilde gerçekleştirdikleri işlemlerden dolayı maruz kaldıkları idari para cezalarının kamu zararı olduğu hüküm altına alınmıştır. Buna göre Belediyece satın alınan otobüslerin kanuni süresi içinde trafik tescil işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle idari para cezası ödenmesi sonucu kamu zararına sebebiyet verilmiştir.

Belediye özel toplu taşıma esnafı ile çekişme ve uzlaşma süreci yaşamışsa da, bu sürecin, satın alınan taşıtların tescil işlemlerinde ertelemeyi gerektirecek bir durum olmadığı değerlendirilmektedir. Sorumluluk hususu ile ilgili olarak; Sorumlu ... (Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başk.) tarafından kamu zararının kendi kusurundan ileri gelmediği, üst makamların bilgisi ve talimatları ile tescil işlemlerinin geciktirildiği ifade edilmişse de, taşıtların trafik tescili ile ilgili işlemlerinin, ilgilinin amiri olduğu Daire Başkanlığının görev ve sorumluluğu kapsamında olduğu bilindiğinden sorumluluk itirazları yerinde olmayıp, kamu zararı ile ilamda sorumluluk tevcih edilen kişilerin kusurlu davranışları arasında uygun illiyet bağı bulunmaktadır.

Bu itibarla; sorumlunun tüm temyiz itirazları reddedilerek, 114 sayılı İlamın 1'inci maddesiyle verilen ... TL'lik tazmin hükmünün tasdikine karar verilmesi gerekir.” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 47903, D: 52494, T: 23.11.2022. Kararın tamamı ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?ktr=25797>, E.T: 05.01.2024.

²¹⁵ Kuluçlu, Kamu Zararı Kavramı, s. 67; Taytak ve Sakıncı, s. 134; Parlak, s. 22; Sarsıkoğlu, s. 2391; Gülşen, s. 120; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 88; Akyılmaz, s. 66.

Kamu zararının tespitine ilişkin belirlemelerin değerlendirilme sürecinde tespitin uygun olup olmadığı konusunda idari yönden nihai karar verme yetkisi; merkez teşkilatında üst yöneticiye, taşra teşkilatında ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisine aittir.²¹⁶ Dolayısıyla kontrol, denetim ve inceleme yoluyla bir kamu zararının tespit edilmesi hâlinde bu tespite ilişkin bir rapor düzenlenerek bu raporun değerlendirmeye yetkili üst yöneticiye sunulması gerekmektedir.

Yönetmelik'te; kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilen zararın değerlendirilmesi başlıklı 7/A maddesi ile bu husus açıkça belirtilmiştir. Bu yetki kullanılırken ilgili kişilerin ve harcama yetkilisinin bilgisine başvurulabileceği de maddede hükme bağlanmıştır.²¹⁷ Değerlendirmeye yetkili üst yönetici tarafından gerekli değerlendirmenin 60 gün içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Kamu zararının tespiti sürecinde nihai değerlendirme ve karar verme yetkisi bulunan üst yöneticiye denetim sonrasında sunulacak raporda tespite ilişkin bağlayıcı bir karar verilmesini sağlayacak tüm hususlara yer verilmesi önem arz etmektedir.

Değerlendirmeye esas raporda; kamu zararının kavramlarının somut olaya uyarlanması, kavramların değerlendirilmesi sonucu kamu zararının şartlarının gerçekleştiğinin somut bulgularla ortaya konulması, zararın oluşmasına neden olan kamu görevlisinin kusuru, zarara sebep olan mevzuata aykırılık olgusunun açıkça belirtilmesi, zararın mali boyutu, illiyet bağının kurulmasına

²¹⁶ Akgedik, s. 151; Akyılmaz, s. 67; Gülşen, s. 121.

²¹⁷ Yönetmelik "Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın değerlendirilmesi" başlıklı Madde 7/A;

"(1) Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zarara ilişkin hususlar, ilgili harcama yetkilisinin görüşünü de içeren ve harcama birimi tarafından düzenlenen Ek-1'deki Değerlendirme Formu ile birlikte merkezde üst yöneticinin, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisinin değerlendirmesine sunulur. Merkezde üst yönetici, taşrada ise taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi gerek görmesi halinde hukuk biriminin görüşüne, sorumluların ve/veya ilgililerin bilgisine başvurabilir. Değerlendirme altmış gün içerisinde sonuçlandırılır. (2) Taşrada bulunan idarenin en üst yöneticisi ile harcama yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmesi halinde değerlendirme, taşra biriminin bağlı olduğu merkezdeki ilgili harcama biriminin üst yöneticisi tarafından yapılır. Bununla birlikte, taşrada en üst yönetici ile harcama yetkilisi görevinin aynı kişide birleştiği ancak tespit edilen zararın harcama yetkilisinin karar veya onayı ile meydana gelmediği durumda değerlendirme, taşrada bulunan en üst yönetici tarafından yapılır. (3) Kamu zararına ilişkin tespitlerin değerlendirilmesinde aşağıda yer alan hususlar birlikte dikkate alınır: a) Kamu görevlilerinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eyleminin varlığı. b) Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemden bir kamu zararı oluşması. c) Sorumlu ve ilgililerin belirlenmesi. ç) Kamu zararının; sorumlunun kasıt, kusur veya ihmaliinden kaynaklandığına ilişkin illiyet bağının kurulması. (4) Üst yönetici veya idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından yapılan değerlendirmede, kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde Değerlendirme Formu ile zararın tespitine ilişkin belgeler takibe yetkili birime gönderilir. (5) Tespit edilen zararın, sorumlular ve/veya ilgililerce defaten ödenmesi veya ödeneceğinin yazılı olarak taahhüt edilmesi halinde söz konusu alacak, yukarıdaki fıkralarda belirtilen işlemlere gerek kalmaksızın borç tahakkuk kaydı yaptırılarak tahsil edilir. (6) Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen zararın, yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararı niteliği taşımamakla birlikte, tahsili gereken bir alacak olduğuna karar verilmesi halinde bu alacak genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir."

yönelik somut bulgular gibi değerlendirme sonucunu doğrudan etkileyecek hususların açıkça belirtilmesi ve tartışılması gerekmektedir.²¹⁸

2. 1. 1. 2. Sayıştay Tarafından Kamu Zararının Tespiti

Sayıştay'ın mali denetim konusundaki yetki, görev ve sorumluluklarının kaynağı gerek Anayasada yapılan düzenlemelere gerekse de Anayasanın tanıdığı yetki ile yapılan yasal düzenlemelere dayanmaktadır. Ayrıca çalışmamızın önceki bölümlerinde Sayıştay'ın kamu zararına ilişkin tespit, yargılama ve sorumluluğun tayini konularında geniş yetkilerle donatıldığına değinilmiştir. Zira çalışmanın genelinde uygulama örnekleri olarak Sayıştay kararlarından örnekler aktarılmaktadır. Kamu faaliyetlerinin işletilmesi sürecine ilişkin mali denetim ve bütçe yönetimi gibi hususlarda Sayıştay'ın önemli bir konuma sahip olduğu açıktır.

Kamu zararının tespitine ilişkin süreçte Sayıştay'ın yetkili olduğuna ilişkin düzenlemeler hem 5018 sayılı Kanun'da hem de Yönetmelik'te yer almaktadır. Kamu zararının tespitinden tahsiline kadar olan süreci ayrıntılı olarak düzenleyen 5018 sayılı Kanun ile kaynağını bu Kanun'dan alan Yönetmelik birçok maddesinde Sayıştay'ın görev ve yetkilerine atıf mahiyetinde ifadeler yer vermiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi” başlıklı 7/1-b hükmünde Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama usulünün, kamu zararının tespiti sürecinde başvuru olan tespit yöntemlerinden birisi olduğu açıkça belirtilmiştir.

Kamu zararının tespitinin yöntemlerinden birinin Sayıştay denetimleri suretiyle zararın ortaya çıkarılması olduğuna ilişkin düzenlemelere 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da yer verilmiştir. Anılan Kanun hükümleri Sayıştay'ın denetimleri sırasında tespit edilen kamu zararlarına ilişkin nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine dair düzenlemeler içermekte ve bu suretle Sayıştay'ı da kamu zararının tespitine ilişkin sürece dâhil etmektedir. Kaldı ki yasal düzenlemelerden bağımsız fiili durum dikkate alındığında da; mali denetim ve tespit sürecinde önemli bir yere sahip olan ve bu alanda bağlayıcı bir denetim süreci işletmesi amaçlanan Sayıştay'ın anılan görevinin icrası sırasında kamu zararı ya da buna işaret eder bulgular tespit etmesi kaçınılmazdır.

Sayıştay Kanunu'nun 48.maddesinde; hesap denetimlerinin icrası sırasında denetçiler tarafından kamu zararının tespit edilmesi hâlinde yapılması gereken işlemlere ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Böylece Sayıştay Kanunu 48.maddesinde kamu zararının tespiti sürecinde Sayıştay'ın

²¹⁸ Ünal, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 928; Özdemir, s. 64 - 65.

görevi açık bir şekilde düzenlenmiş ve tartışmaya mahal verilmeyecek şekilde ortaya konulmuştur.²¹⁹ Aynı Kanun'un 49 ve 50.maddelerinde²²⁰ de Sayıştay yargılamasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemelere ek olarak Sayıştay'ın tespit yetkisi ve yapılacak işlemlere dair düzenlemelere 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik'te de yer verilmiştir. Anılan düzenlemelerin birbiriyle uyumlu ve tutarlı hükümler olduğu, daha açık bir ifadeyle birbirini tamamlar mahiyette yasal düzenlemeler olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Sayıştay tarafından tespit edilen kamu zararına ilişkin bildirim süreci Yönetmelik madde 7/B'de düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm şu şekildedir: *"Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetim sonucunda, kamu zararına ilişkin hususları içeren ve bilgi amaçlı olarak üst yöneticiye gönderilen sorgulardan taşırayı ilgilendirenler mahalline gönderilir. İlgisine göre üst yönetici veya idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi, gerek görmesi halinde söz konusu sorguları ihbar kabul ederek kontrol, denetim ve inceleme başlatır ve Yönetmeliğin 7/A maddesi hükümlerine göre değerlendirmeye tabi tutar. Değerlendirme sonucuna göre kamu zararı veya kamu zararı niteliği taşımamakla birlikte tahsil edilmesi gereken bir alacak olduğuna karar verilmesi durumunda sorumlular ve/veya ilgililer hakkında takip ve tahsil işlemleri başlatılır. Ayrıca, sorumlularla ilgili süreç, 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununa göre devam eder."*

Maddenin 2. Fıkrasında ise Sayıştay'ın kesin hükmü ile vuku bulan kamu zararının takip ve tahsilinin takibe yetkili birim tarafından yapılacağı, rızaen ödeme yapılmaması hâlinde alacak dosyasının takip birimi tarafından hukuk birimine iletileceği belirtilmiştir.²²¹

²¹⁹ Sayıştay Kanunu madde 48; *"(1) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. Ancak bu Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hususlara ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlar için mali yıl sonu beklenmez. Yargılamaya esas raporun düzenlenmesinde, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları dikkate alınmaz. (2) Yargılamaya esas raporlar eki belgelerle birlikte Başkanlığa sunulur. Başkanlık bu raporları en geç onbeş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderir."*

²²⁰ SK madde 49; *"(1) Daire başkanları dairelerine verilen yargılamaya esas raporlar hakkında başsavcılığın yazılı düşüncesini alır. (2) Daire başkanı başsavcılığın yazılı düşüncesini içeren yargılamaya esas raporu düşüncesini bildirmesi için üyelerden birine verir. Üye kendisine verilen yargılamaya esas rapor üzerinde gerekli incelemeyi yapar ve yazılı düşüncesi ile birlikte daire başkanlığına geri verir ve raporda konu edilen hesap ve işlemlerin yargılanmasına başlanır. (3) Hesap yargılaması sırasında savcı da hazır bulunur ve görüşünü açıklar."* Madde 50; *"(1) Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebilir. (2) Verilen hüküm ve kararlar gerekçeli olarak tutanağa bağlanır ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanır. (3) Hesap yargılaması sırasında, mahkemelere veya yürütülen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap yargılamasına konu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görülen hallerde, bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, hüküm dışı bırakılabilir. Hüküm dışı bırakılan hususlara ilişkin noksanlıklar giderildikten sonra bu hesap ve işlemlerin yargılanmasına devam edilir."*

²²¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 7/B.

2. 1. 1. 3. Kamu Zararının Adli veya İdari Yargı Makamları Tarafından Tespiti

Yukarıda belirtilen yöntemlere ek olarak mahkeme kararıyla hüküm altına alınmak kaydıyla da kamu zararının tespiti söz konusu olabilir. Bu tespit adli yargı mahkemeleri tarafından yapılabileceği gibi idari yargı mahkemeleri tarafından da yapılabilecektir.²²²

Ayrıca mahkeme tarafından kamu zararının tespiti bizzat kamu zararının tahsil ya da telafisine ilişkin dava üzerinden yapılabileceği gibi ayrı bir davada yapılan yargılamada da bu yönde bir hüküm oluşturulabilecektir.²²³

Kamu zararının tazmini aşamasında yapılan bir yargılamada davaya konu kamu zararının tespitine yönelik yeni bazı işlemler yapmak ve yeniden inceleme ile kamu zararının tespitine ilişkin değerlendirme yapılması; bu hususun daha önceki tespitin tartışılması ve hatta zaman zaman bertaraf edilmesi mahiyeti taşıması nedeniyle uygulamada tutarsızlıklara neden olduğu görülmektedir. Bu konuda uygulamaya yansıyan ve uygulama birliğinin oluşmasını engelleyen hususlara dair incelemelere bir sonraki başlık altında yer verileceğinden burada sadece değinilmekle yetinilmiştir.

Mahkeme kararıyla tespit edilen kamu zararının takip ve tahsiline ilişkin süreç Sayıştay tespitine benzerlik göstermektedir. Mahkeme kararlarında kamu zararına neden olan olay, zararın unsurları, zarar miktarı, kusurun içeriği ve ilgilinin kusurlu davranışı ile zarar arasındaki illiyet bağı somut bulgulara dayandırılarak belirtilmelidir.²²⁴

Diğer tespit yöntemlerinde üst yöneticiye sunulması öngörülen rapor için belirlenen bu şartın mahkeme kararları için de var olduğu kabul edilmelidir. Ancak mahkeme kararlarının gerekçeli olmasına yönelik temel şart, mahkeme kararlarıyla kamu zararının varlığına ya da yokluğuna yönelik olarak yapılan tespitte bu hususu karşılamaktadır. Zira mahkemelerin tüm kararlarının gerekçeli olması şarttır. Mahkeme kararlarının bu manada gerekçeli olması ve her olay ile olgunun gerekçede açıkça belirtilmesi sadece mali denetim için öngörülen bir şart değil; genel hukuk ilkeleri ve Anayasa hükümleri gereği göz ardı edilemez bir zorunluluktur.²²⁵

²²² İraz Haspolat Kaya ve Suat Aksu, **Hizmet Kusuru ve Kamu Zararlarının Tespiti, Takibi, Tahsili**, 1. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2022, s. 119; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 926; Gökçe, s. 59; Akgedik, s. 151; Koçberber, s. 73.

²²³ Haspolat ve Aksu, s. 120; Özdemir, s. 67; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 926; Ünal, s. 86.

²²⁴ Akgedik, s. 151; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 926; Gökçe, s. 59.

²²⁵ AY Madde 141;

“Mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmaların bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına ancak genel ahlakın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde karar verilebilir. Küçüklerin yargılanması hakkında kanunla özel hükümler konulur. Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır. Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.” Şeklinde hükme bağlanmıştır. Buna ek olarak Anayasa Mahkemesi’nin de kararlarında sıkça atıf yaptığı ve gerekçeli kararın teminatı olarak belirttiği Anayasa Madde 36; “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil

Hukuk devleti ve hukukun genel ilkeleri gereği mahkemelere verilen bu yükümlülük her bir yargı kolu için kanun yolu incelemelerinde özellikle dikkat edilen ve incelenen hususlardan biridir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin de titiz bir tutum sergilediği ve gerekçeden yoksun mahkeme kararları hakkında ihlal kararlarına hükmettiği sıkça görülmektedir.²²⁶

Mahkemeler tarafından Kanun'un 71.maddesi kapsamına girdiği ve kamu zararı olduğuna hükmedilen kararların idareye tebliğini takiben alacak, idareyi temsile yetkili hukuk birimi tarafından takip ve tahsil edilir. İdareyi temsile yetkili hukuk birimi tarafından mahkeme kararına ve yapılan tahsilata ilişkin olarak takibe yetkili birime bilgi verilir ve işlemlere ilişkin muhasebe kayıtlarının yaptırılması sağlanır.²²⁷

2. 1. 1. 4. Yöntem ve Araçların Farklılığından Kaynaklanan Sorunlar

Yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere kamu zararının tespiti için yetkili kılınan tek organ Sayıştay değildir. Sayıştay'ın tespiti yanında birden fazla alternatif yöntem ile kamu zararının tespiti mümkündür. 5018 sayılı Kanun bu konuda Sayıştay'ın tespitine ilave olarak farklı bazı yöntemleri de düzenlemiştir.

Yöntem ve tespit araçlarının sayısının fazla olması kamu zararının ortaya çıkması için olumlu görülebilecek ise de bu durumun yorum ve uygulama farklılıklarına neden olması kaçınılmazdır. Aynı ya da benzer olaylara ilişkin uygulama ve yorum farklılıklarının zaman zaman hakkaniyet ilkesi ile bağdaşmayan sonuçlar doğurması mümkündür.²²⁸ Ayrıca yöntem çeşitliliğinin artması, konunun birden fazla hukuk dalını ilgilendirmesi ve mevzuat alanının genişlemesi gibi durumları da beraberinde getirmektedir.

Kamu zararının tespitine ilişkin mevzuat hükümleri dikkate alındığında; denetim ya da inceleme sonucu kamu zararının bulunduğu dair kanaat oluşması hâlinde tutulan rapor nihai değerlendirme için idarenin üst yöneticisine sunulmakta ve kamu zararının bulunup bulunmadığına üst yönetici tarafından karar verilmektedir. Uygulamada uzman denetçi tarafından düzenlenen raporun, bu alanda hesap uzmanlığı bulunmayan üst yönetici tarafından değerlendirilmesi ve raporun aksine kamu zararının bulunmadığına karar verilmesinin mali denetimin ruhuna ve amacına uygun

yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.” Şeklinde düzenlenmiştir.

²²⁶ Serkan Kılıç Başvurusu, AYM, Başvuru No: 2016/2771, K.T: 20.10.2020.

<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/2771?BasvuruAdi=SERKAN+KILI%C3%87>
E.T: 11.01.2024.

²²⁷ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 7/C.

²²⁸ Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 922; Avcı, s. 40; Koçberber, s. 56.

olmadığına dair eleştiriler sunulmaktadır.²²⁹ Kamu zararının tespitine dair mevzuat hükümlerinin uygulamaya yansımadaki sorunlardan önemli bir kısmını bu husus oluşturmaktadır.

Ayrıca üst yöneticinin değerlendirmesine ilişkin süreç için belirli bir süre ön görülmemesi ve Yönetmelik'te değerlendirilme sürecinin sübjektiflikten uzaklaşmasını sağlayacak hükümlerin bulunmaması da uygulamada boşluklara neden olmaktadır.²³⁰ Zira üst yöneticinin hangi somut kriterlere göre değerlendirme yapacağı, değerlendirmede belirli bir süre sınırının bulunup bulunmadığı, değerlendirme sürecinde hangi kaynak ve araçlardan yararlanılacağı gibi hususlarda belirsizlik bulunmamaktadır.

Üst yöneticinin değerlendirme aşamasında harcama yetkilisinin görüşünü alacağına dair düzenleme, sorunların çözümüne yönelik faydalı bir hüküm olarak kabul edilmekle birlikte bu düzenlemenin uygulama problemlerini tamamen ortadan kaldırdığını söylemek mümkün değildir. Örneğin harcama yetkilisinin görüşünün ya da sunumunun değerlendirmede hangi oranda dikkate alınacağı hususu yine üst yöneticinin iradesiyle bağlı olmakta ve bu konuda açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Kamu zararının tespitine ilişkin yargılama sürecinin farklı hukuk kollarının görev alanına yayılması ve sürece yön veren kavramların açık tanımlamalarla somutlaştırılmaması, bu konuda net bir ayrımın bulunmaması da yargılama faaliyetlerinde yeknesaklığın oluşmasını zorlaştırmaktadır. Bu kavramların 5018 sayılı Kanun'da açıklanıp tanımlanmaması, bu kavramlara dair keskin bir sınır çizilmemesi de yorum farklılıklarını ve dolayısıyla uygulama farklılıklarını beraberinde getirmektedir.

Yargılama sürecinde öne çıkan temel problemlerden biri de Sayıştay Temyiz Kurulu kararlarının bağlayıcılığı konusudur. Sayıştay'ın yargılama yapma yetkisi gerek Anayasa madde 160 hükmü, gerekse de 5018 sayılı Kanun ve bu Kanunla aynı doğrultuda düzenleme içeren Sayıştay Kanunu ile açıkça ortaya konulmuştur.

Sayıştay Kanunu'nun "Sayıştay'ın Görevleri" başlıklı 5.maddesi Sayıştay'ın kesin hükme bağlama yetkisini düzenlemektedir. Maddenin b bendinde; genel yönetimin bünyesine dâhil olan kamu kurumları ve idarelerin, malvarlığı değerlerine ilişkin hesap işlemlerinin mevzuata uygunluğunun Sayıştay tarafından denetleneceği, kamu zararına yol açan sorumlular için gerekli

²²⁹ Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 928; Avci, s. 40; Koçberber, s. 56.

²³⁰ Cuma Orulluoğlu, **Kamu Zararı**, 3. Baskı, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınevi, 2015, s. 95; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 929; Avci, s. 40.

işlemler yapılarak kamu zararına neden olan hususların kesin hükme bağlanacağı belirtilmiştir.²³¹ 5018 sayılı Kanun da bu düzenlemeyle aynı doğrultuda hükümlere yer vermiştir.

Sayıştay'ın kamu zararının tespiti konusunda kesin hükme bağlama yetkisi uygulamada bazı merciler tarafından fiilen kabul görmemektedir. Örneğin Sayıştay'ın kamu zararının varlığına ilişkin kesin hüküm verdiği bir olayda, diğer yargı makamları tarafından kamu zararının bulunmadığına dair karar çıkabilmektedir.²³²

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun kesin hüküm kurduğu bir konuda zararın ödenmesi için açılan bir davada kamu zararının tespitinin artık tartışılmaması gerekmektedir.²³³ Zira kamu zararının tespiti Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanmış ve kamu zararı bu noktada kesinleşmiştir. Zararın ödenmesine ilişkin yargılamada en baştan kamu zararının varlığının değerlendirilmesi ya da araştırılmasının yersiz olduğu, bu yöndeki bir uygulamanın Sayıştay'a mevzuatla verilen bir yetkinin bertaraf edilmesi anlamına geleceği doktrinde de savunulmaktadır.²³⁴ Sayıştay'ın tespiti ilişkin hükümlerinin bağlayıcılığı konusunun yasal düzenlemelere rağmen tartışılmasının, bahsi geçen düzenlemelerin amacına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

2. 2. Kamu Zararının Kesinleşme Süreci

2. 2. 1. Kamu Zararına İlişkin Muhasebe Kaydı Oluşturulması

Çalışmamızın bir önceki başlığı altında da zaman zaman ilgili mevzuat hükümlerine yapılan atıflarla belirtildiği üzere kamu zararının takibi; merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise idarenin takibe yetkili birimi tarafından yapılmaktadır.²³⁵ Tespit edilen kamu zararının takibine giden süreçte işletilmesi gereken bir kısım yasal adımlar söz konusudur.

Kamu zararının tespit edilmesinin ardından hangi işlemlerin yapılacağına dair düzenlemeler 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik'te hüküm altına alınmıştır. Kamu zararına dayandırılan alacağın muhasebe kayıtlarına işlenmesi de bu işlemlerden biridir. Tespit edilen kamu zararının tespit yöntemine münhasır şekilde idareye bildirimini ardından muhasebe kayıtlarına eklenmesi

²³¹ Sayıştay Kanunu "Sayıştay'ın Görevleri" başlıklı Madde 5; "(1) Sayıştay; a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar. b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar. c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar."

²³² Taytak ve Sakınç, s. 84; Ünal, s. 79; Kuluçlu, İlliyyet Bağ, s. 96; Koçberber, s. 65.

²³³ Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 930.

²³⁴ Akyılmaz, Rücu Sorumluluğu, s. 43-63; Hepaksaz, Şahin İpek, s. 930.

²³⁵ Akgedik, s. 151; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 925; Ünal, s. 93; Koçberber, s. 62.

gerekir.²³⁶ Muhasebe kayıtlarına ekleme işlemi mevzuatta, kamu zararının tespit edildiği yönetime göre farklılık arz eden düzenlemeler ışığında ele alınmıştır.

Genel olarak mali hizmetlere ilişkin hareketlerin kaydının yapılması ve takibi olarak nitelendirilen muhasebe hizmeti 5018 sayılı Kanun'da tanımlanarak muhasebe yetkilisinin nitelikleri, yetkileri ve sorumlulukları düzenlenmiştir.²³⁷

Kanun'un 61.maddesinde muhasebe hizmetinin tanımı yapıp içeriği hakkında detaylı düzenlemeler ile bilgi verilmiştir. Maddenin devamında muhasebe yetkilisinin sorumluluklarına değinilmiş; 62.maddede ise muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanma usulü hakkında düzenlemelere yer verilmiştir.²³⁸

²³⁶ Kızılkaya ve Aksoy, s. 232; Özdemir, s. 69; Ünal, s. 93; Akgedik, s. 150; Gülşen, s. 122.

²³⁷ 5018 sayılı KMYKK "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı Madde 61; "Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler.

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, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamaz. Yukarıda sayılan konulara ilişkin hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamaz. Belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak gönderilir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi gerçekleştirilir. Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurur. Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur. Muhasebe yetkililerinin bu Kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır. (Ek cümle: 22/12/2005-5436/10 md.; Değişik: 24/7/2008-5793/35 md.) Muhasebe yetkililerinin görev ve yetkilerinin yardımcılara devredilmesine, muhasebe yetkililerinin herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılma ve muhasebe hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin düzenleme yapmaya ve sertifika sınavlarına girmeye hak kazanılması bakımından muhasebe yetkilisi yardımcısı eşiti görevleri belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilidir. Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedidir. Muhasebe yetkilisi mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."

²³⁸ 5018 sayılı KMYKK "Muhasebe Yetkilisinin Nitelikleri ve Atanması" başlıklı Madde 62;

"Muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilenler ile aşağıdaki şartları taşıması gerekir:

a) En az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olmak. b) Kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinde en az dört yıl çalışmış olmak koşuluyla bu idarelerde muhasebe yetkilisi yardımcısı veya eşiti görevlerde bulunmak. c) Muhasebe yetkilisi sertifikası almış olmak. d) Son üç yıl içerisinde olumsuz sicil almamış olmak. e) Aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak. f) Görevin gerektirdiği bilgi ve temsil yeteneğine sahip olmak. Ancak, belde ve nüfusu 25.000'in altında olan ilçe belediyeleri ile mahallî idare birliklerinde muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacakların, yukarıdaki fıkranın (c), (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen şartları taşımaları kaydıyla, en az lise mezunu olmaları ve kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinde en az dört yıl çalışmış olmaları yeterlidir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 9.maddesinde kamu zararının kurumlara bildiriminden sonra muhasebe kayıtlarına işlenmesine yönelik süreç hakkında düzenlemeler yapılmıştır. Anılan Yönetmelik hükmünün birinci fıkrası gereği; Sayıştay tarafından veya yargı makamlarının tespiti sonucu oluşturulan ilamlar vasıtasıyla idareye bildirilen kamu zararından doğan alacaklar tespiti dair ilamların idarelere ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe kayıtlarına aldırılmalıdır.

Diğer yöntemlerle tespit edilen kamu zararından kaynaklı alacağın ise Yönetmeliğin 7/A maddesine göre değerlendirme yapıldıktan sonra düzenlenen değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe kayıtlarına işlenmesi gerekir. Kamu zararından kaynaklanan alacakların sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtları arasına alınmasına ilişkin yetki ve sorumluluk takibe yetkili birime aittir. Yönetmelik hükmü gereği muhasebe birimine yazılan yazıda faiz başlangıç tarihi de belirtilir.

Yönetmeliğin ilgili maddesinin devamında; yasal şartları haiz olması nedeniyle taksitlendirilen kamu zararından kaynaklanan alacaklara dair kararın bir örneğinin karar tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe birimine gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir.²³⁹

2. 2. 2. Kamu Zararından Kaynaklı Alacağın Tebliği

Çalışmamızın bir önceki bölümünde detaylı olarak açıklanan tespit yöntemleriyle ortaya konulan kamu zararının tespiti sonrası tahsil ve şartların sağlanması hâlinde rücu işlemlerinin yapılması gerekmektedir. Tespit edilen kamu zararının ilgili kamu idaresine bildirilmesinden sonra

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde muhasebe yetkilisi Hazine ve Maliye Bakanlığınca, diğer kamu idarelerinde ise üst yöneticiler tarafından atanır. Muhasebe yetkilisi olacak görevliler, Hazine ve Maliye Bakanlığınca görevin niteliği dikkate alınarak meslekî konularda eğitime tâbi tutulur ve bu eğitimi başarıyla tamamlayanlara sertifika verilir. (Değişik son fıkra: 24/7/2008-5793/36 md.) Muhasebe yetkilisi sertifika programına başvuru şartları, adayların eğitimi, eğitim süresi, sertifika sınavı, sertifika verilmesi, bu işlemlerin genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri itibarıyla ayrı ayrı veya birlikte yapılması ile muhasebe yetkililerinin çalışma usul ve esasları, Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.”

²³⁹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 9; “Sayıştay veya mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacaklar, ilâmların idarelerine ulaştığı; kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacaklar ise 7/A maddesine göre yapılacak değerlendirme sonucuna ilişkin değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde, takibe yetkili birimce, sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına aldırılır. Muhasebe birimine yazılan yazıda faiz başlangıç tarihi de belirtilir. Taksitlendirilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın bir örneği de karar tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe birimine gönderilir. Sayıştay sorguları üzerine yapılan değerlendirme sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi halinde de aynı şekilde işlem yapılır. (2) Muhasebe birimi, Sayıştay ilâmına istinaden bildirilenleri ilâmda belirtilenler adına; mahkeme kararlarına istinaden bildirilenleri kararda tazminle yükümlü olduğu belirtilenler adına; bunların dışındakileri ise sorumlular ve ilgililer adına hesaplara kaydeder.(1) (3) Muhasebe kayıtlarına alınan her bir alacak için bir tahsilat izleme dosyası açılır. (4) Kamu zararından doğan alacakların muhasebe kayıtlarına alınması ve izlenmesine ilişkin diğer hususlarda, kamu idarelerinin tabi oldukları muhasebe yönetmeliklerinde belirlenen usul ve esaslar uygulanır.”

kamu zararından doğan alacaklar için alacak takip dosyası açılmalıdır.²⁴⁰ Yönetmelik madde 8/3 gereği; kamu zararından kaynaklanan alacağın tespitiyle başlayıp takip ve tahsilıyla devam edecek olan sürece dair tüm bilgi ve belgeler bu takip dosyasında muhafaza edilir.²⁴¹

Kamu zararının tahsiline ilişkin süreçte yapılması öncelik arz eden işlemlerden birisi tespit edilen kamu zararının muhataplara bildirilmesidir. Hukuken bildirimin en somut ve bağlayıcı şekli tebligattır. Tespit edilen kamu zararına bağlı alacakların tebliği de 7201 sayılı Tebligat Kanunu'na göre yapılmaktadır.²⁴²

Kamu zararı tespit edildikten sonra ilgililere; zararın kaynağı, zarara neden olay, zararın oluştuğu tarih, zararın miktarı, tahsil sürecine ilişkin bilgiler, ödeme tarihi, ödeme yeri, tespit yapan makam ve tespiti karşı başvurulabilecek hukuki yollar gibi hususların tebliğ edilmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Yapılan tebligatla; ilgilinin ve sorumlunun kamu zararının kesinleşmesi ve tahsiline ilişkin süreç hakkında bilgi sahibi olması, böylece hukuken malvarlığındaki muhtemel eksilmeye karşı savunma hakkını kullanabilmesi ve itiraz hakkının kullanılabilmesine imkân tanınması amaçlanmaktadır.

Bununla birlikte zarardan kaynaklı alacağın temerrüt şartının sağlanması ve faiz işleme sürecinin başlaması da bu zararın tebliği ile mümkün hâle gelecektir. Zira bir alacağın muaccel olması ve temerrüdün gerçekleşmesinin şartlarından birisi borçlunun ihtar ya da mevzuatla öngörülen diğer araçlarla haberdar edilmesidir. Kamu zararından kaynaklanan alacağın da sorumlulara ve ilgililere bildirimini bu nedenle önem arz etmektedir.

Yönetmeliğin 10.maddesinin ilk fıkrası kamu zararından doğan alacakların, takibe yetkili birim tarafından imzaları alınmak suretiyle bilinen adreslerine yahut Tebligat Kanunu ile yapılan düzenlemelere göre ilgililere ve sorumlulara tebliğ edilmesi gerekir. Zarardan kaynaklı alacağın tebliğine dair belgenin içeriği, tebliğin şekli ve zamanına dair süreç Yönetmeliğin 10.maddesinde detaylı olarak açıklanmak kaydıyla hüküm altına alınmıştır.²⁴³ Anılan hükümde itirazların karara

²⁴⁰ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 8; “ (1) Tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararından doğan alacakların her biri için takibe yetkili birimce alacak takip dosyası açılır. (2) Sayıştayca düzenlenen sorgular ihbar kabul edilerek yaptırılan kontrol, denetim veya incelemenin değerlendirilmesi sonucunda kamu zararının oluştuğuna karar verilmesi durumunda da yukarıdaki fıkra hükmüne göre alacak takip dosyası açılır. (3) Alacağın tespit, takip ve tahsiline ilişkin bütün belgeler alacak takip dosyasında muhafaza edilir.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

²⁴¹ Koçberber, s. 62; Kızılkaya ve Aksoy, s. 232; Akyılmaz, Rücu, s. 70; Gülşen, s. 165; Özdemir, s. 71.

²⁴² Ahmet Özdemir, “Kamu Zararlarının Tahsili-1”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, 491, 2007, s. 70; Abdullah Recai Akalan, “Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, 473, 2011, s. 23; Akgedik, s. 151; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 925; Kızılkaya ve Aksoy, s. 233.

²⁴³ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 10; “(1) Kamu zararından doğan alacaklar, takibe yetkili birimce sorumlular ve ilgililerin bilinen adreslerine imzaları alınmak suretiyle veya 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. (2) Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacakların sorumlulara ve ilgililere tebliğ işlemlerine, 7/A maddesi gereğince yapılacak değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak

bağlanması gereken süre ve tebliğe ilişkin diğer hususlara ilişkin açık ifadelerle düzenlemeler yapılmıştır.

Tebliğ işleminin usulüne uygun olarak yapılmasının ardından ilgililer tarafından rızaen ödeme yapılmaması hâlinde takip için yetkili idare birimi tarafından takip süreci işletilir. Ayrıca tebliğden sonra ilgili ya da sorumlu tarafından yapılan tespite ilişkin olarak dava yoluna başvurulabilecektir.

Uygulamada ilgililerin başvurusu üzerine adli veya idari yargı makamlarında yargılama yapılmakta ve zaman zaman kamu zararının tespitine ilişkin yeknesaklığı engeller tarz ve içerikte kararlar verilebilmektedir. Bu konuya çalışmamızın daha önceki bölümlerinde değinilmiştir.

2. 2. 3. Tespit Edilen Kamu Zararına İtiraz

Kamu zararından kaynaklanan ve yukarıda açıklanan yöntemlerden birisiyle tespit edilip muhataba tebliğ edilen zararın kesinleşmesine ilişkin sürecin son adımı itiraz aşamasıdır. Usulüne uygun yapılan tebliğ ile kendisine yöneltilen kamu zararından haberdar olan ilgilinin bu tespite itiraz etmemesi ya da itirazının hukuken dayanaksız bulunarak reddedilmesi sonucu bahsi geçen kamu zararı kesinleşecektir. Bunun sonucunda ise bir sonraki başlıkta ele alınacak olan tahsil süreci işletilmeye başlanacaktır.

Kamu zararına itiraz ve itirazların karara bağlanma süresine ilişkin düzenlemeler Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te düzenlemiştir.²⁴⁴ Yönetmelik maddesinde açıkça vurgulandığı üzere kamu zararına itiraz edilmesi hâlinde bu itirazın en geç 15

değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştırıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde başlanır. Tebliğde; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri belirtilir ve sorumlulara ve/veya ilgililere ödeme, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz gün süre verilir. a) Sorumluların ve/veya ilgililerin varsa itirazları 15 gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde sonuçlandırılmayan başvurular reddedilmiş sayılır. İtiraz, merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından, gerek görülmesi halinde harcama birimi ve/veya hukuk biriminin de görüşüne başvurularak sonuçlandırılır. b) Sorumlu ve/veya ilgililerin taksitlendirme taleplerini de içeren sulh başvuruları; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerde, 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise özel mevzuatındaki hükümlere göre sonuçlandırılır. c) İtiraz ve sulh başvurularını değerlendirme işlemlerinin sekreteryaya hizmetlerini takibe yetkili birim yürütür. (3) Sayıştay sorguları üzerine yapılan değerlendirme sonucuna göre tahsil edilmesi gerektiği bildirilen kamu zararı alacaklarının sorumlulara ve ilgililere tebliğinde de aynı şekilde işlem yapılır. (4) Kamu zararı alacaklarının yapılan tebligata rağmen sorumlular ve/veya ilgililerce süresinde rızaen ödenmemesi, sulh teklifinde ya da itirazda bulunulmaması halinde sürenin bitiminden itibaren beş iş günü içerisinde, sulh teklifinin ya da itirazın idare tarafından reddedilmesi halinde ise bu ret tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde ve her hâlükârda 30 günlük ödeme süresinden sonra ilgili alacak takip dosyası, alacağın tahsili için takibe yetkili birimce kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilir. (5) Kesinleşen Sayıştay ilâmlarının tebliğinde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uygulanır. (6) Mahkemelerce hükme bağlanan ve taraflara tebliğ edilen, kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın kesinleşmesi beklenmeksizin takip işlemlerine başlanır.”

²⁴⁴ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 10.

gün içerisinde karara bağlanması yasal zorunluluktur. Belirtilen sürede karara bağlanmayan itiraz ise reddedilmiş sayılacaktır.

İtirazların karara bağlanmasına ilişkin yetki merkez teşkilatında üst yöneticiye, taşra teşkilatında ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisine aittir.²⁴⁵ İtirazın değerlendirilmesi sürecinde yetki sahibi üst yönetici ihtiyaç duyması gerekli görmesi hâlinde harcama yahut hukuk biriminin²⁴⁶ görüşüne de başvurabilecektir.²⁴⁷ İtirazı karara bağlama ve değerlendirme yetkisi bakımından 2019 yılında Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile uygulamada sorunlara neden olan “denetimde ast-üst ilişkisinin ortadan kaldırılmasına yol açtığı var sayılan” madde revize edilerek önemli bir adım atılmıştır.²⁴⁸

Yönetmelik hükmü ile yetkilendirilen makamın itiraz hakkında yapacağı değerlendirme ile kamu zararının tespitine yönelik idari sürecin sona erdiği ve tahsile ilişkin hukuki serüvenin başlayacağı kabul edilmektedir.²⁴⁹ Yapılan itirazın dayanakları ispatlanmış ve itiraz haklı görülmüş ise; itirazın gerekçesine göre; kamu zararının gerçekleşmediği, zararın hatalı tespit edildiği, zarar miktarı yönünden gerçeğe aykırı ya da hatalı bir hesaplama yapıldığı, ilgilinin tebliğe konu edilen zarardan sorumlu olmadığı, zarara itiraz eden ilgili dışında yahut ilgili ile birlikte başka muhatapların da sorumlu olduğu vb. yönde sonuçlar doğabilecektir.²⁵⁰

²⁴⁵ Ünal, s. 97; Akalan, s. 21; Kızılkaya ve Aksoy, s. 233; Akgedik, s. 152; Yönetmelik Madde 10/2-a.

²⁴⁶ “Hukuk birimi; İdarelerde hukuk hizmetlerini yürüten birim olarak, Hukuk hizmetleri ise, Muhakemat hizmetleri ile hukuk danışmanlığına ilişkin her türlü iş ve işlemleri şeklinde tanımlanmıştır.” 2011 Tarihli 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname Madde; 2/a-b. *Resmî Gazete*, 28103, 02.11.2011. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4/1-a maddesinde de, hukuk birimini, “İdarelerde hukuk hizmetlerini yürüten birim olarak” tanımlamıştır.

²⁴⁷ Akalan, s. 22; Akgedik, s. 152; Yönetmelik Madde 10/2-a.

²⁴⁸ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te bahsi geçen değişiklik ve revize yapılmadan önce Yönetmeliğin 10. maddesine göre; “...kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilip idareye bildirilen kamu zararları, merkezde üst yönetici, taşrada ise en üst yöneticisi tarafından değerlendirilmesi sonucu kamu zararı olduğuna karar verdikleri kararlarına karşı ilgililerince yapılan itirazın değerlendirilmesi merkezde strateji birimlerince, taşrada ise takibe yetkili birimin en üst yöneticisi tarafından...” yapılmaktaydı. Bu durumda ise itirazın değerlendirilmesi sürecinde astın üstün kararını değerlendirmesi ve bu kararı kaldırma yetkisine sahip olması şeklinde hiyerarşik anlayışla bağdaşmayan sonuçlar doğmakta ve uygulamada üstün kararlarının ast tarafından denetlenmesi anlamına gelmekteydi. 15 Haziran 2019 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlük kazanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin altıncı maddesi ile; Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin onuncu maddesinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklik sonucu; “...itirazın merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin taşrada bulunan en üst yöneticisi tarafından sonuçlandırılacağı...” hükmüne bağlanmıştır. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, madde 6, *Resmî Gazete*, 30802, 15.06.2019; Ünal, s. 97.

²⁴⁹ Akalan, s. 23; Kızılkaya ve Aksoy, s. 234; Gülşen, s. 165; Akgedik, s. 153; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 925.

²⁵⁰ Özdemir, s. 70; Gülşen, s. 166.

Yapılan itirazın yetkili amir tarafından reddedilmesi ya da yasal süre içerisinde değerlendirme yapılmayarak itirazın reddedilmiş sayılması durumunda ise kamu zararının tespitine yönelik idari süreç kesinleşmektedir.²⁵¹

2. 3. Kamu Zararının Tahsili

2. 3. 1. Tahsil Sürecinde Öne Çıkan Esaslar

2. 3. 1. 1. Tahsil Talep Edilen Borçluya Kolaylık Sağlanması

Kamu zararından kaynaklanan alacağın ilgiliden tahsil edilerek kamu kaynağında meydana gelen eksikliğin tamamlanması tahsile ilişkin sürecin öncelikli hedefidir.²⁵² Bu nedenle zararın tahsiline ilişkin süreci hızlandırmak ve sadeleştirmek için bazı kolaylıkların sağlanması elzemdir. Dolayısıyla zararın tahsil ve tazmini için teşvik edici önlemlere ihtiyaç bulunduğu savunulmaktadır. Zira zararın tespiti ile başlayan süreç ve devamındaki prosedürlerin tamamı ile zararın tahsili amaçlanmaktadır.²⁵³ Bu amacın gerçekleştirilmesi için ölçülü bir tutumla zorlayıcı önlemlerin teşvik edici usullerle desteklenmesi önem arz etmektedir. Tahsil sürecinin en önemli araçlarından birisi olarak kabul edilen bu kalıp, vergilendirme ve vergilerin tahsili ilkelerinden birisi olan “*mümkün olduğu kadar kolaylık, gerektiği kadar sertlik*” prensibiyle ifade edilmektedir.²⁵⁴

Kamu zararından kaynaklı alacağın ve genel anlamda kamu alacaklarının tahsiline ilişkin süreci düzenleyen hukuki hükümlerin sertliği tek başına alacağın tahsilini sağlamaya yetmeyecektir. Zira hukuken başarıya ulaşan her talebin tahsil kabiliyeti yoktur. Zararın tahsili için başvuru alan ilgilinin ödeme gücünden yoksun olması, malvarlığında tahsili sağlayacak değerlerin bulunmaması, borca batık olması, haczi kabil bir malvarlığı değerinin bulunmaması gibi durumlar; tahsile yönelik kesinleşmiş bir hukuki süreç söz konusu olsa dahi bu süreçle ulaşılmak istenen asıl amaç olan “*zararın tahsili*” hedefinin gerçekleştirilmesini engelleyecektir. Bu nedenle ölçülü sertlik içeren hukuki düzenlemelere tahsili kolaylaştıracak usuller de eklenmelidir.²⁵⁵

Kamu zararından doğan alacakların tahsiline ilişkin süreci düzenleyen kanun ve yönetmelik hükümlerinin, tahsilin gerçekleşmesine hizmet eden, ilgililer için kolaylaştırıcı usuller ihtiva eden ve

²⁵¹ Ünal, s. 98; Kızılkaya ve Aksoy, s. 234; Gülşen, s. 165; Akgedik, s. 154; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 928.

²⁵² Mutluer vd., Sayıştay Hukuku, s. 154; Akalan, s. 19; Gökçe, s. 61; Akgedik, s. 157.

²⁵³ Akalan, s. 19; Gökçe, s. 61; Akgedik, s. 157; Necip Turguter, **Kamu Zararı Açıklaması**, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2015, s. 217.

²⁵⁴ Selçuk Buyrukoğlu ve Davut Buzkiran, “Klasik ve Modern Vergileme İlkeleri Çerçevesinde Uzlaşma Müessesesi”, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 5 (7), 2016, s. 2083; Abdullah Tekbaş, “Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12, 2010, s. 177; Gözde Erkin, “Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, **Ankara Barosu Dergisi**, 3, 2012, s. 244; Akgedik, s. 157.

²⁵⁵ Erkin, s. 244; Tekbaş, s. 177; Buyrukoğlu ve Buzkiran, s. 2083.

tahsil sürecinin etkinliğini artıran düzenlemelerle güçlendirildiğini ortaya koyan birçok mevzuat hükmü bulunmaktadır.

Kamu zararının tahsilinin ilgili yönünden kolaylaşmasını sağlamak, ödeme güçlüğüne engellemek amacıyla ödemeyi zamana yaymak ve tahsil sürecinin başarılı şekilde sonlandırılmasını sağlamak amacıyla yapılan düzenlemelerden biri alacağın taksitlendirilmesidir.²⁵⁶ Kamu alacağının taksitlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar, taksitlendirme süresi, taksitlerin ödenmemesi durumunda yapılması gerekenler ve ödemelerin faizle birlikte yapılacağı Yönetmeliğin 16.maddesinde detaylı olarak açıklanmıştır.²⁵⁷

Benzer şekilde Yönetmelik ile getirilen tahsil kolaylıklarından bir diğeri de ödeme yeri için banka kolaylığı sağlanması ve borçluların ödeme yapılacak yer konusunda seçeneklere sahip olmasının sağlanmasıdır.²⁵⁸ Kural olarak kamu zararı alacağının, alacağın takibini yapan idarenin muhasebe veznesine yapılması gerekmektedir.²⁵⁹ Yönetmelik 22.maddesinde bu konuda bankadan ödeme yapılmasına yönelik kolaylık getiren düzenlemelere yer verilmiştir.²⁶⁰

Kamu zararından kaynaklanan alacakların banka ya da kredi kartı ile ödenmesi, çek ile ödeme yapılabilmesi, teknolojik gelişime bağlı olarak mobil uygulamalar vasıtasıyla ödeme yapılmasını sağlayan yazılımların geliştirilmesi gibi imkânlar da borçlular yönünden kolaylık içeren adımlardır.

²⁵⁶ Kızılkaya ve Aksoy, s. 235; Akgedik, s. 157; Gülşen, s. 169; Ünal, s. 105.

²⁵⁷ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 16; “(1) Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir. (2) Taksitlendirme süresi azami beş yıl olup bu süre içerisinde asıl alacağın faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekir. (3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerde taksitlendirme işlemleri, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise ilgili mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilir. (4) Sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu ve/veya ilgili ile takibe yetkili birim arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair “borç senedi ve kefaletname” alınır. (5) Sorumlular ve/veya ilgililer, taksitlendirme taleplerine ilişkin yetkili makamın onayı alınıncaya kadar dilekçede belirtilen ilk taksit miktarını hemen, takip eden taksitleri de düzenli olarak, faiziyle birlikte muhasebe birimine ödeyebilir. Yetkili makamdaki alınan taksitlendirme onayında kararlaştırılan taksit miktarı ödenen taksit miktarından fazla olduğu takdirde, onayda belirtilen ilk taksit tarihinden itibaren geçen taksit sürelerine ait toplam fark peşin olarak tahsil edilir. (6) Taksitlerden birinin, ödeme planına ve “borç senedi ve kefaletname”ye uygun olarak vadesinde ve faiziyle birlikte tamamen ödenmemesi halinde alacağın tamamı muaccel olur. Söz konusu alacak, muaccel olduğu tarihten itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir.”

²⁵⁸ Ünal, s. 100; Akgedik, s. 158.

²⁵⁹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 22/1-b ilk cümle; Kızılkaya ve Aksoy, s. 234; Akgedik, s. 158; Akyılmaz, s. 71.

²⁶⁰ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 22/1-b; “Alacağın takibinden sorumlu birim yöneticileri, mahkemeye veya icraya intikal ettirilen alacakların takibinin hangi aşamada olduğunu ilgili hukuk birimleri nezdinde izlemek, icra dairelerince tahsil edildiği bildirilen paraların muhasebe biriminin veznesine veya banka hesabına yatırılmasını ve sorumluların ve/veya ilgililerin borçlarına mahsubunu sağlamak zorundadırlar.”

Buna ek olarak zaman zaman kamu alacaklarının tahsilinin gerçekleşmesini sağlamak için mali af, faiz affı, anaparada indirim, gecikme zammından feragat ya da kısmi muafiyet gibi dönemsel ödeme kolaylıkları da yürürlüğe konulmaktadır. Ülkemizde “vergi affı” olarak adlandırılan bu usul sık sık gündeme gelmekte ve bu şekilde yüksek miktarlarda kamu alacağının tahsili sağlanmaktadır.

Bu yöntemle kamu alacağının bir miktarından vazgeçilerek maddi yönden kayba ve zarara yol açıldığını savunanlar olsa da; tahsil için uzun yıllar bekleyen ve tahsil kabiliyetini kaybetme ihtimali olan birçok kamu alacağının kısmen de olsa tahsilinin sağlanması ile kamu kaynağında yüksek hacimli bir nakit girdisinin oluştuğu ve bu durumun olumlu yönlerinin görmezden gelinemeyeceği açıktır. Ancak bu uygulamanın süreklilik kazanmasının oluşturacağı beklenti ile vergi sistematığı ve “*vergi ahlakı*” zarara uğrayacağından, uzun vadede bu tip yöntemlerin sık sık tekrarlanmasının ekonomik anlamda zararlı sonuçlar doğuracağı da kabul edilmelidir.²⁶¹

2. 3. 1. 2. Kamu Zararından Kaynaklanan Alacağın Güvence Altına Alınması

Kamu zararından kaynaklanan kamu alacağının toplumun geneline yayılan bir yönünün bulunması ve alacaklının belli bir şahıs olmayıp kamu olması gibi nedenlerden dolayı bu alacak türünün diğer alacaklara nazaran daha etkin yöntemlerle güvenceye bağlanması elzemdir. Artık kamu alacağı hüviyeti kazanan kamu kaynağına eklenecek olan alacağın tahsilinin sağlanması için güvenceye bağlanması gerekliliği, sürece yön veren düzenlemelere de yansımaktadır.²⁶² Anılan düzenlemelerden en önemlisi ve öne çıkan ihtiyati haciz kararıdır.

Yönetmeliğin “Kamu Zararlarının Tahsili” başlıklı üçüncü bölümünde 11.maddesi²⁶³ ile atıf yaptığı ihtiyati haciz kurumu; sadece 5018 sayılı Kanun ve bu kapsamda hazırlanan Yönetmeliğin uygulama alanı ile sınırlı olmayıp özel hukuk alanında ve özellikle İcra Hukuku alanında sıkça başvuru alan bir güvence yöntemidir. Yönetmelik hükmünde de ihtiyati haciz kurumu için 2004 sayılı

²⁶¹ Nihat Edizdoğan ve Erhan Gümü, “Vergi Afları ve Türkiye’de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, 164, 2013, s. 115; Neslihan Çetinkaya Bilgin, “Vergi Affı Uygulamalarının Finansal Tabloların Gerçeğe Uygun Sunulabilmesi Üzerindeki Etkilerinin Araştırılması”, **Muhasebe ve Denetim Bakış**, 20(62), 2021, s. 210; Zeki Doğan ve Ramazan Besen, “Vergi Affının Nedenleri ve Mükellefler Üzerindeki Etkileri”, **Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi**, 1(1), 2008, s. 35.

²⁶² Kızılkaya ve Aksoy, s. 234; Akgedik, s. 158; Hepaksaz, Şahin İpek, s. 928.

²⁶³ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 11; “(1) 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununda ihtiyatî haciz için öngörülen şartların varlığı ve kamu idaresi üst yöneticisinin de gerekli görmesi halinde, mahkeme kararı veya Sayıştay ilâmı tebliğ edilinceye kadar, alacaklı kamu idaresince kamu alacağını güvence altına almak amacıyla yetkili mahkemeden karar alınarak, sorumluların ve ilgililerin mal, hak ve alacakları üzerine ihtiyatî haciz konulur. (2) İhtiyatî haciz kararının verildiği tarihten itibaren on gün içinde icra dairesinden kararın uygulanması talep edilir. Aksi halde ihtiyatî haciz kararı kendiliğinden kalkar. İhtiyatî haciz kararının uygulanmasında icra dairesinin gecikmesi halinde, alacaklı kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimince kararın uygulayacak olan icra dairesinin bağlı olduğu icra mahkemesine başvurularak kararın infazının sağlanması talep edilir.”

İcra ve İflas Kanunu'nda ön görülen şartların gerçekleşmiş olması bir ön şart olarak vurgulanmıştır.²⁶⁴

İhtiyati haciz kurumu 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 257 ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir. İhtiyati hacze yönelik bir karar alınabilmesi için gereken şartlar ve vadesi gelmeyen alacaklar için hangi durumlarda bu güvenceye başvurulabileceği de 257.maddede detaylı olarak düzenlenmiştir.²⁶⁵

Kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsili sürecinde ihtiyati haciz talep edilmesi ve bu güvencenin işletilebilmesi için 2004 sayılı Kanun'da ön görülen şartlara ek olarak idarenin üst yöneticisinin de ihtiyati haczi gerekli görmesi şarttır. Bu ibare Yönetmelikte 11.maddenin birinci fıkrasına eklenmiş ve Yönetmelik kapsamındaki alacaklar yönünden ek bir şart getirilmiştir.

2. 3. 1. 3. Alacağın Tahsili İçin Hürriyeti Bağlayıcı Ceza Uygulanamaması

Hukukun genel ilkelerinin ve alacak tahsiline ilişkin genel esasların bir gereği olarak kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsili için ya da tahsil edilememesi durumunda borçluya sırf bu nedenle hürriyeti bağlayıcı bir ceza uygulanamayacaktır.

Burada yasal mevzuatta muhtelif maddeler ile düzenlenen disiplin hapsi veya tazyik hapsi uygulamasını ayırmakta yarar vardır. Zira bu tarz uygulamalar; taahhütnamenin yerine getirilmemesi, mal beyanında bulunulmaması vb. durumlar için gündeme gelmekte olup alacağın ödenmemesine doğrudan bağlanan sonuçlar değildir.²⁶⁶ Bu tarz uygulamalar ile kişilerin yükümlülüklerini yerine getirmelerine yönelik bir baskı kurulması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi hedeflenir.

2. 3. 1. 4. Kamu Zararı Alacağının Aynen Tahsilinin Mümkün Olmaması

Özel hukuktan kaynaklanan bazı alacaklar için belirli şartların sağlanması durumunda söz konusu olan aynen ifa imkânından kural olarak kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsilinde bahsedilemeyecektir. Kamu zararından kaynaklanan alacağın para ile tahsili kuraldır.²⁶⁷ Tahsil aşamasında haciz ve el koyma süreçlerinin işletilmesi durumlarında da sınırlanan malvarlığı

²⁶⁴ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 11/1.

²⁶⁵ 1932 Tarihli 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu, Resmî Gazete, 2128, 19.06.1932.

Madde 257; "Rehinle temin edilmemiş ve vadesi gelmiş bir para borcunun alacaklısı, borçlunun yedinde veya üçüncü şahısta olan taşınır ve taşınmaz mallarını ve alacaklarıyla diğer haklarını ihtiyaten haczettirebilir. (1) Vadesi gelmemiş borçtan dolayı yalnız aşağıdaki hallerde ihtiyati haciz istenebilir: 1 – Borçlunun muayyen yerleşim yeri yoksa 2 – Borçlu taahhütlerinden kurtulmak maksadiyle mallarını gizlemeğe, kaçırmağa veya kendisi kaçmağa hazırlanır yahut kaçır ya da bu maksatla alacaklının haklarını ihlâl eden hileli işlemlerde bulunursa;(1) Bu suretle ihtiyati haciz konulursa borç yalnız borçlu hakkında muacceliyet kesbeder."

²⁶⁶ Akgedik, s. 159.

²⁶⁷ Akgedik, s. 160; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 929; Kızılkaya ve Aksoy, s. 234.

değerlerinin mevzuat hükümleriyle belirlenen şekillerde paraya çevrilmesi ve kamu zararından kaynaklanan alacağın bu suretle tahsil edilmesi gerekmektedir.

2. 3. 1. 5. Kamu Zararı Alacağına Yönelik Resen Tahsilat Yapılamaması

Resen tahsil, borçlunun talep ya da kabulü gerekmeksizin alacağın tahsili için doğrudan cebren tahsil usullerinin işletilmesidir. Örneğin; mevzuatta öngörülen aşamaların gerçekleşmesi sonucu borçlunun maaşının yasal sınırlarla belirlenen kısmına haciz konulup borç sonlanıncaya kadar her ay düzenli olarak kesinti yapılması resen tahsil kavramının görünümülerinden biridir. Ancak maaş kesintisi ile tahsilat yapılabilmesi için alacağa yönelik takip işlemlerinin tamamlanması ve alacağa dair takibin kesinleşmesi, şartların oluşması halinde haciz sürecinin işletilmesi vb. adımların izlenmesi gerekir.

Kamu zararından doğan alacakların da rızaen ödenmesi kural; 2004 sayılı Kanun'a göre icra yoluyla takip edilmesi ise istisnadır.²⁶⁸ Kamu zararından doğan alacakların diğer alacaklardan daha öncelikli ve özel bazı hükümlerle düzenlenmiş olması bu alacaklar yönünden mevzuat hükümlerini bertaraf eder şekilde doğrudan resen tahsilat işlemlerine geçilebileceği anlamı taşımamaktadır.

Kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsili ve tazmini için kamu görevlisi ile idare arasında yapılan sulh anlaşması mahiyetindeki mutabakat gereği kamu görevlisinin maaşından kesinti yapılarak alacak tahsil edilebilir. Ancak kamu görevlisi ile yapılmış bu tarz bir anlaşmanın bulunmaması halinde yasal mevzuat tarafından idareye resen tahsilat yetkisinin tanındığı sınırlı sayıdaki istisnai düzenlemeler hariç olmak üzere idare tarafından resen tahsilat yolu işletilemeyecektir.²⁶⁹

Uygulamada bu hususu doğrudan destekler ve somutlaştırır mahiyette kararlar yaygındır. Danıştay'ın 2011 tarihli bir kararında doğrudan resen tahsilat usulünün uygulanmasının hukuka aykırı olduğu belirtilmiş; bu kapsamdaki ilk derece mahkemesi kararı onanmıştır.²⁷⁰

2. 3. 1. 6. Kamu Zararı Alacağının Tahsilinin Kamu Yararının Bir Gereği Olması

Kamu zararından kaynaklanan alacak da kamu kaynağının aktifini artıran diğer pozitif değerler gibi kamu alacağı kapsamında olduğundan bu alacak kaleminin tahsili de kamu zararının telafisi için önem arz etmektedir. Keza kamu kaynağında bulunan kamu gelirleri ve kamu malları,

²⁶⁸ Dönmez, s. 32; Kızılkaya ve Aksoy, s. 235; Ünal, s. 100; Akyılmaz, s. 70; Akgedik, s. 162; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 930.

²⁶⁹ Kızılkaya ve Aksoy, s. 235; Gülşen, s. 165; Akgedik, s. 162.

²⁷⁰ “Davalı idarece, davacı tarafından uğratıldığı ileri sürülen kamu zararının 5018 sayılı Yasa ve Yasa'ya dayanılarak çıkarılan Yönetmelikte öngörülen usul ve esaslara uyulmaksızın, doğrudan maaştan kesinti yapılmak suretiyle tahsiline ilişkin dava konusu işlemde bu yönüyle hukuka uyarlık görülmemiştir...” Danıştay 5.Dairesi, E: 2011/1201, K: 2011/4093, T: 18.07.2011. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 01.04.2024.

kamu hizmetinin yeknesak şekilde sunulması için kullanıldığından kamu zararından kaynaklanan alacağın da tahsil edilerek kamu hizmetine kaynak oluşturması bir zorunluluktur.

Bu kapsamdaki alacakların koruyucu hükümlerle desteklenmesinin gerekçelerinden biri de kamu yararadır. Kamu zararından doğan alacakların tahsilinden vazgeçilmesi, özel bazı düzenlemelerle ve sınırlı yetki verecek mevzuat hükümleriyle Yönetmeliğe aktarılmıştır. Bu konuya ilerleyen bölümlerde yer verileceğinden bu başlık altında detaylı bir açıklama yapılmayacaktır.

2. 3. 2. Tahsil Yöntemleri

Kamu zararından doğan alacakların tahsiline ilişkin yöntemler Yönetmeliğin 12.maddesinde sıralanmış²⁷¹, devam eden maddelerde de her bir tahsil şekli ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Yönetmelik'te maddeler halinde sıralanan tahsil yöntemleri şunlardır;

Rızaen Tahsil,

Sulh Yoluyla Tahsil,

Takas Suretiyle Tahsil,

İcra Yoluyla Tahsil.

Bunlara ek olarak mevzuatta yer almasa da uygulamada fiilen tahsilat yöntemi olarak kullanılan kavramlardan biri mahsuben tahsilattır.²⁷² Mahsup yoluyla tahsilat kavramı konusunda uygulama ve yargı kararlarında geniş bir uygulama alanına yayılacak derecede genellenmiş ve somutlaştırılmış bir bakış açısı bulunmamaktadır. Zira bu yönteme mevzuat hükümlerinde de yer verilmemiş olup, idarenin kamu gücünü kullanarak geliştirdiği fiili bir tahsilat yöntemi olarak kabul edilmektedir.

Bu yöntemin mevzuat hükümlerinde sıralanan tahsil şekilleri arasında sayılmaması ve bu yönteme dair başkaca bir istisna hükmü bulunmaması nedeniyle doktrinde değinilmesine rağmen mali yargı uygulamasında mahsuplaşmanın oldukça dar bir yorumla ve takas yönteminin bir tezahürü olarak ele alındığını kabul etmekte fayda vardır.

Mahsuplaşma kavramı Sayıştay uygulamasında zaman zaman yer almakta ve bu tahsil yöntemi mali uygulamada devam eden yapılarda hak ediş ödemelerinin yapıldığı aşamada gündeme gelmektedir.²⁷³

²⁷¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 12; “(1) Kamu zararından doğan alacaklar, sorumlulardan ve/veya ilgililerden, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte tahsil edilir. (2) Tespit edilen kamu zararları; a) Rızaen ve sulh yolu ile ödenmek, b) (Değişik:RG-15/6/2019-30802-C.K.-1147/7 md.) 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre takas yapılmak, c) 2004 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak, suretiyle tahsil edilir.”

²⁷² Akgedik, s. 162; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 931; Orulluoğlu, s. 158.

²⁷³ Parlak, s. 18.

Sayıştay kararları ve mali denetim uygulamalarına yansıyan örneklerin yorumlanması sonucu, mahsuplaşmanın; sadece takas yoluyla tahsilat yönteminin söz konusu olduğu durumlara indirgenmediği ve bunun dışında kamu zararının tahsili yöntemlerinden biri olarak görülmediği düşünülmektedir. Daha yalın bir anlatımla bazı yazarlar tarafından mahsuben tahsil²⁷⁴ kavramı münferit bir tahsil şekli olarak değerlendirilmiş ise de bu kavramın; ilamlar ve mali uygulamaya ilişkin faaliyetlere kamu zararından kaynaklanan alacağın takas yoluyla tahsilinin ve bu suretle karşılıklı borç-alacak ilişkisinin mahsuplaşma ile son bulması anlamına gelecek tarzda yansıdığı görülmektedir.

Uygulamada mahsuplaşmanın salt para alacağı üzerinden borç-alacak ilişkisi bulunan durumlarda yapıldığına işaret eden ve aynı malvarlığı değerleri ile kamu zararına ilişkin alacak ya da tazminatın mahsup edilmesinin mevzuata aykırılık olarak kabul edildiğine dair çok sayıda ilam mevcuttur. Bu sınırlayıcı bakış açısıyla birlikte değerlendirildiğinde kamu zararlarından doğan alacakların tahsili sürecinde; mahsuplaşma kavramının takas usulüyle tahsilatı tamamlayıcı bir parça olarak kullanıldığı görülmektedir. Sayıştay'ın bazı kararlarında doğrudan olmasa da dolaylı olarak yer verdiği ifade ve ibareler bu kanaat ve düşüncemizi destekler mahiyettedir.

Mahsuben tahsilat olarak kavramsallaşan yöntem yukarıda da bahsedildiği gibi özellikle devam eden yapım işlerinde gündeme gelmektedir. Sayıştay tarafından tazmin kararı verilen bazı durumlarda; idareler müteahhidin idarede bulunan yapım işlerine yönelik hak edişini öderken tazminine hükmedilen tutarı ödenecek olan bedelden mahsup etmek suretiyle ödeme yapmakta ve kesilen bu tutar hak ediş belgesinde veya hak edişin bağlı olduğu ödeme emri belgesinde gösterilmektedir. İdarelerin, müteahhitlerin nakden tazminat ödemesi yapmayacağına yönelik kanaat sahibi olması nedeniyle bu şekilde bir tahsilat yöntemi izlediği düşünülmektedir.

Rızaen ödeme yapılmayacağını düşünen idarenin kamu gücünü ve yetkisini kullanarak bu şekilde tahsilat yapmasının olumsuz sonuçlara neden olması kuvvetle muhtemeldir. Zira uygulamada müteahhitler genellikle bu duruma rıza gösterse de bazı durumlarda kesintili hak edişi ihtirazı kayıt koymak suretiyle imzalayıp konuyu idarî yargıya taşımaktadır. Aynı şekilde yapım işinin tamamlanması hâlinde de idarenin elinde bulunan teminat mektupları iade edilmeyerek gelir kaydedilmekte ve bu yöntemin de benzer bir uygulama ile benzer sorunlara yol açtığı görülmektedir.²⁷⁵

Sayıştay'a yapılan bir başvuruya istinaden gerçekleştirilen inceleme ile kamu zararının varlığına dair kanaat oluşması sonucu kurulan tazmin hükmüne karşı başvuru tarafça kamu zararı teşkil eden eylem yanında idareye kazanç sağlar mahiyette gerçekleşen ve meydana gelen artı

²⁷⁴ Akgedik, s. 162; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 931; Orulluoğlu, s. 158.

²⁷⁵ Parlak, s. 18.

değerlerin hesaplanan zarar ve tazminattan mahsup edilmesi gerektiği savunulmuş; ancak Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından bu talep Yönetmelik hükümleri gereği yerinde görülmemiştir.²⁷⁶

Aktarılan kararda Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından kamu zararından doğan alacakların tahsil yöntemlerinin Yönetmelik'te sıralanan ve yukarıya aktarılan ödeme yöntemleri ile sınırlandırıldığı, bunun dışında istisnai olgulara ise ayrıca ve ihtiyatlı bir değerlendirme ile bakılması gerektiği açıkça vurgulanmıştır.

Ayrıca idareye gelir olarak kaydedilebilecek bir aynı hizmetin bedelinin kamu zararından kaynaklanan zarardan mahsup edilmesinin mümkün olmadığı da bu ilamda açıkça ortaya konulmuştur. Dolayısıyla mahsuplaşma kavramının da takas yönteminde açıklanacağı üzere karşılıklı iki para borcunda söz konusu olduğu, sadece fiili yöntem olarak kullanılan mahsuplaşmaya konu ücret kesintisinin dayanağının tazmin kararından kaynaklı kamu alacağı olduğu görülmektedir.

Buna ek olarak Sayıştay'ın birçok kararında mahsuben tahsilat kavramını, her iki tarafın birbirinden karşılıklı para alacağının söz konusu olduğu ve takasla tahsilatın şartlarının oluştuğu durumlar için kullandığı görülmektedir.²⁷⁷ Örnek olarak aktarılan Sayıştay Temyiz Kurulu kararında,

²⁷⁶ Başvurucu taraf itirazları arasında; “...Daire kararında panel çatı bedelinin ilgililerden tahsil edilmesi gerektiğine hükmedildiğini, kesinlikle ama kesinlikle kabul anlamına gelmemek kaydıyla bir an için çatı masrafinin sorumlularca karşılanması gerektiğine karar verilse bile bu konuda bir mahsuplaşma yapılmamış olmasının da hukuka aykırı olduğunu, zira panel çatı yapım işinin İdare için değer oluşturduğunu, malvarlığında bir artışa yol açtığını, bu durumda İdarenin tek bir çivi çakmadan bedavadan çatı sahibi olduğunu, bu durumun Borçlar Hukukunda sebepsiz zenginleşme olarak değerlendirildiğini, İdarenin çatı masrafinin isabet ettiği ... TL tutarında sebepsiz zenginleşeceğini, ancak şahsi malvarlığında haksız yere ... TL tutarında bir azalma meydana geleceğini, işte bu durumun Borçlar Hukukunda sebepsiz zenginleşme olarak adlandırıldığını, haksız zenginleşmeye yol açmaması adına bile olsa çatı imalatının İdare için oluşturduğu artı değer göz önüne alınarak öncelikle herhangi bir tazmine hükmedilmemesini; bunun kabul edilmemesi durumunda ise takas ve mahsuplaşma yapılmasını da talep ettiğini...” beyan ederek mahsuplaşma ile kamu zararında indirim yapılmasına yönelik talepte bulunulan bir kararda; Aynı kararın gerekçe kısmında Temyiz Kurulu tarafından bu talep; “Bu hususların dışında, kamu zararının tahsiline ilişkin usul ve esaslar, 19.10.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte açıklanmış olup, anılan Yönetmelikte sorumlular tarafından belirtildiği haliyle; yapılan iş ile bir değer oluştuğu ve idarenin malvarlığında bir artışa yol açtığı, dolayısıyla bu konuda bir mahsuplaşma yapılması gerektiği şeklinde bir mahsuplaşma yöntemi de bulunmamaktadır.” Gerekçesiyle reddedilmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52608, D: 49725, T: 14.12.2022; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52609, D: 49726, T: 14.12.2022. Kararların tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26326> E.T:15.02.2024.

²⁷⁷ “Belediyesine ait Halk Ekmek Fabrikası İşletmesi kiralama hizmetlerinin KDV'ye tabi tutulması gerekmektedir. Mülkiyeti Belediyeye ait Halk Ekmek Fabrikası İşletmesi kiralama işlemlerinin KDV'ye tabi tutulmaması sonucu oluşan... TL tutarındaki KDV alacağının Halk Ekmek Fabrikası kiracısı ...'ın Belediyede bulunan hakedişinden 20.04.2020 tarih ve 1322 no.lu Muhasebe İşlem Fişiyle mahsuben tahsil edildiği anlaşıldığından ilişilecek bir husus kalmadığına...” Sayıştay Temyiz Kurulu Tut.: 53358, D: 49510, T: 25.01.2023; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52315, D: 48935, T: 21.09.2022.

“Gönderilen savunma ve eki belgelerden geçici kabulü 05.12.2018 tarihinde ve kesin kabulü 16.12.2019 tarihinde yapılan ... İş'i ilgili sorgu konusu edilen tutarın, söz konusu işin kesin hesap icmalinde kesinti yapılacak tutarlar içerisinde 4 üncü sırada ... TL olarak yer aldığı anlaşılmaktadır. Ancak savunma ve eki belgeler içerisinde sorgu konusu kamu zararının tahsiline ilişkin herhangi bir muhasebe işlem fişi veya (söz konusu işin kesin hesabı yapılması sırasında “minha” kalemi içerisinde yer almakla birlikte) düzeltme hesabının kesinlik kazandığı herhangi bir ödeme emri belgesi yer almamaktadır. Bu haliyle sorumluların

temyiz konusu olan Daire kararında hukuken bir isabetsizlik bulunmadığına dair karar verilmiş ve karar içeriğinde mahsuben tahsil kavramı takas yöntemiyle tahsilatı karşılar anlamda kullanılmıştır.

Açıklanan bu hususlar dikkate alınarak mahsuben tahsilat kavramına ayrı bir başlık açılmaksızın bu konuya dair yukarıda yapılan açıklamalarla yetinilerek Yönetmelik'te sıralanan ve mevzuata yansıyan tahsil yöntemleri esas alınıp bu yöntemler hakkında alt başlıklar hâlinde bilgi verilecektir.

2. 3. 2. 1. Rızaen Tahsilat

Kural olarak; kamu zararından kaynaklanan alacaklar rızaen ödenebilir.²⁷⁸ Rızaen tahsilat ve sulh yoluyla tahsilat Yönetmelikte aynı maddede düzenlenmiştir.²⁷⁹ Rızaen tahsil, kamu zararı alacağının borçlusunun tespit edilen alacağı ek herhangi bir işleme gerek olmaksızın kendi isteğiyle belirtilen yere ödemesidir.²⁸⁰

Kamu zararından kaynaklanan alacağın öncelikle borçlunun rızası ile ödenmesi beklenir. Diğer tahsil şekillerinin işletilmesi ise rızaen ödeme gerçekleşmediği takdirde söz konusu olur.²⁸¹ Borçlu ödemeyi bizzat ilgili tahsilat noktasına yapabileceği gibi maaşından ya da aylık kazancından kesinti suretiyle tahsilini talep edebilecektir. Ayrıca ödemeyi peşin ve toplu olarak yapabileceği gibi mevzuatla düzenlenen taksitlendirme imkânından da yararlanabilecektir.²⁸²

Rızaen tahsil ile sulh yoluyla tahsil Yönetmeliğin aynı maddesinde düzenlenmiştir.²⁸³ Ancak uygulamada birbirine yakın olan bu iki kavram arasında, hukuk ve maliye terminolojisinde ince farklılıklar bulunması nedeniyle her iki tahsilat yöntemi farklı alt başlıklarda ele alınmıştır.

Uygulamaya yansıyan olaylarda öncelikle rızaen tahsilatın beklenmesi gerektiği, ilgilinin rızaen tahsilat yöntemine yanaşmadığı durumlar için cebren tahsilat işlemlerine başvurulacağına dair

iddia ettiği söz konusu tahsil usulünün Kurum muhasebe kayıtlarında mahsuben tahsil veya mahsuben düzeltme olarak kabulü mümkün değildir.” Şeklinde kurulan Daire kararının “Tasdikine” hükmedilmiştir. Kararların tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26326> E.T:15.02.2024.

²⁷⁸ Kızılkaya ve Aksoy, s. 235; Akyılmaz, s. 70; Akalan, s. 10; Hepaksaz ve Şahin İpek, s. 927; Koçberber, s. 62.

²⁷⁹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Madde; 13.

²⁸⁰ Akalan, s. 28; Ünal, s. 100; Kızılkaya ve Aksoy, s. 235;

²⁸¹ Akyılmaz, s. 100; Elmas Erol, s. 68; Koçberber, s. 73; Özdemir, s. 71.

²⁸² Kızılkaya ve Aksoy, s. 245; Elmas Erol, s. 68; Akgedik, s. 163; Özdemir, s. 72.

²⁸³ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 13; “*Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen veya ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde sulh yoluyla ödenebilir. Kamu zararından doğan alacağın ödenmesinin ilgili mevzuat çerçevesinde sulh yolu ile sağlanması halinde, sulh işleminin kesinleştiği tarihi izleyen ay başından itibaren sorumlunun ve/veya ilgilinin yazılı muvafakati ile aylığından kesilerek tahsil edilebilir. Rızaen ve defaten ödemede, sorumlunun ve/veya ilgilinin yazılı isteğiyle aylığından kesilerek tahsil edilebilir. Aylıklardan yapılacak kesinti tutarı, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamaz.*”

çok sayıda ilam mevcuttur. Gerek Danıştay gerekse Sayıştay ilamlarında kural olan ödeme yönteminin rızaen tahsil olduğu kabul edilmekte ve kamu zararının cebren tahsilinin istisnai bir yöntem olduğu kararlarda vurgulanmaktadır. Danıştay incelemesine konu edilen bir idari işleme dair verilen kararda Danıştay'ın bu duruma atıf yaparak dava konusu "Genel Yazı"nın hukuka uygun olduğu sonucuna varılmıştır.²⁸⁴

2. 3. 2. 2. Sulh Yoluyla Tahsilat

Kamu zararından doğan alacağın sulh yoluyla tahsilinde borçlu ve alacaklı olan idarenin sulhe yetkili birimi arasında bir anlaşma yapılmakta ve mutabık kalınan miktar ödenerek borç kapatılmaktadır. Sulh genel manada karşılıklı anlaşma olarak açıklanabilir.²⁸⁵

Sulh yoluyla tahsilatı rızaen tahsilattan ayıran en önemli nokta sulh yolunda alacaklı idare ve borçlu arasında bir anlaşma yapılmasına rağmen; rızaen tahsilatta borçlunun tek taraflı bir irade ile borcu ödemesidir. Her iki tahsilat yöntemi Yönetmelikte aynı maddede düzenlendiğinden rızaen tahsilat için düzenlenen esaslar sulh yoluyla tahsilat için de geçerlidir.

Sulh yoluyla tahsilat yönteminde genellikle karşılıklı bir anlaşma yapılmakta ve borçlunun ödeme gücüne göre mevzuatın izin verdiği ölçüde makul bir indirim yapılabilir. Bu nedenle uygulamada sulh yoluyla tahsilat yöntemi oldukça yaygındır. Rızaen tahsilat için ön görülen toplu ödeme, taksitle, belirli bir vadeye yayılarak aylıktan kesilme suretiyle ödeme gibi usuller sulh yoluyla tahsilat için de geçerlidir.

Sulh yoluyla tahsilat yönteminde borçlu ile bir anlaşma yapıldığı için idarenin sulh görüşmelerinde temsili önem arz etmektedir. Zira yapılan sulh ile kamu alacağı hüviyetinde bir alacak için kısmen feragat niteliğinde indirim yapılmasına karar verildiğinden sulh konusunda özel yetkilendirme yapılması bazı sorunların önüne geçilmesini sağlayacaktır. Borçlu ile sulh anlaşmasına ilişkin süreci yönetmek ve şartlar oluştuğunda idare adına borçlu ile sulh olma yetkisi her idari birimin kendi iç mevzuatı ile düzenlenmektedir.²⁸⁶

²⁸⁴ "...5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesinde, mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması halinin de kamu zararı kapsamında olduğu açıkça belirtildiğinden, bir kamu görevlisine mevzuata göre yapılmaması gereken bir ödemenin yapılmış olduğunun anlaşılması halinde de, ilgili idare tarafından söz konusu meblağın ilgilinin maaşından cebren kesinti yapılmak suretiyle istirdat edilemeyeceği, fazladan ve yersiz ödendiği iddia edilerek davacı adına borç çıkarılan tutarların rızaen geri ödenmemesi durumunda Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca işlem tesis edilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Bu durumda, personele yapılan fazla ve yersiz ödemenin Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre tahsiline ilişkin Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun 23/06/2014 tarih ve 869 sayılı "Nöbet Ücretleri" konulu Genel Yazısının 3. maddesinin "Fazla ve Yersiz Ödemelerin Geri Alınması" başlıklı (b) bendinde de hukuka aykırılık bulunmamaktadır..." Danıştay 12.Dairesi, E: 2021/3643, K: 2023/598. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.03.2024.

²⁸⁵ Kızılkaya ve Aksoy, s. 235; Akalan, s. 28; Akgedik, s. 163; Özdemir, s. 73.

²⁸⁶ Akgedik, s. 163; Özdemir, s. 73; Ünal, s. 100.

Sulh usulü hem hukuk yargılamalarında hem mali süreçlerde sık sık gündeme gelen bir uygulamadır. Uyuşmazlıkların çözümü için yapılan yargılama ya da görüşmelerde sulh yolunun denenmesi ve sulhe davet esastır.²⁸⁷ Ayrıca birçok kanunda da sulh konusuna verilen önem kanun maddelerine yansımıştır.

Sulhun uygulanma yöntemi ve esaslarına ilişkin bilgilere “659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamede” yer verilmiştir. Anılan kararname sulh konusunda detaylı açıklama ve düzenlemeler içermektedir.²⁸⁸

Tarafların sulh yolunu tercih ederek sulh anlaşması yapmak suretiyle tahsilat yönteminin işletilmesi durumunda, sulh anlaşması ile anlaşmaya varılan konular hakkında dava yoluna gidilemeyecektir.²⁸⁹ Ancak sulh anlaşması yapılmış olmasına rağmen bu anlaşmaya uygun olarak yapılmayan ödemeler için icra yoluna başvurulabilecektir.²⁹⁰ Kararname’nin açık düzenlemesi karşısında sulh anlaşmasıyla anlaşılan hususlar yönünden sulh sözleşmesinin ilam niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.²⁹¹ Sulh sözleşmesine konu edilerek üzerinde anlaşmaya varılan hususlar yönünden doğrudan sulh sözleşmesine dayalı cebri tahsil yoluna gidilebilecektir.²⁹²

²⁸⁷ Ünal, s. 100; Akalan, s. 28; Kızılkaya ve Aksoy, s. 236.

²⁸⁸ 659 sayılı KHK madde 9; “(1) İdarelerin adli yargıda dava açmadan veya icra takibine başlamadan önce karşı tarafı sulhe davet etmesi esastır. İdareler, kendi aleyhlerine dava açılacağını veya icra takibine başlanılacağını öğrenmeleri durumunda da karşı tarafı sulhe davet edebilirler. Sulhe davet, uyuşmazlığın tarafı olan gerçek veya tüzel kişilerce de yapılabilir. İlgili mevzuatında daha uzun bir süre öngörülmediği takdirde, sulhe davette karşı tarafa, ifa, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz güne kadar süre verilir. (2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 216 ncı maddesiyle bu maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde, “Başbakanlığın” ibareleri “Cumhurbaşkanlığının” şeklinde ve “Başbakanlıkça” ibaresi “Cumhurbaşkanlığınca” şeklinde; ikinci fıkrasında yer alan “Başbakanlık” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı” şeklinde ve “Başbakanlıkça” ibaresi “Cumhurbaşkanlığınca” şeklinde değiştirilmiştir.) (2) Gecikmesinde sakınca bulunan veya işin mahiyeti gereği süre verilmesinde fayda görülmeyen hallerde doğrudan dava ve icra yoluna başvurulabilir. (3) Dava konusu edilmiş veya icraya intikal etmiş uyuşmazlıklarda da taraflarca sulh teklifinde bulunulabilir. (4) 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamı dışında kalan tüm taksit tekliflerinin değerlendirilmesi de bu madde kapsamında yapılır. (5) Sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmıyorsa istek reddedilmiş sayılır.” Aynı Kararnamenin devam eden 10, 11 ve 12.maddelerinde adli ve idari yargıda sulh konusu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Detaylı bilgi için bkz. (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/4.5.659.pdf>)

²⁸⁹ 659 sayılı KHK Madde 10/4; “Sulh halinde üzerinde anlaşılan hususlar hakkında taraflarca dava açılmaz” şeklinde hükme bağlanmıştır.

²⁹⁰ Kızılkaya ve Aksoy, s. 237; Akalan, s. 31; Gülşen, s. 168.

²⁹¹ 659 sayılı KHK Madde 10/3; “Bu Kanun Hükmünde Kararnamede çerçevesinde yapılan sulh anlaşmalarına ilişkin tutanak ilam hükmünde olup ilamların icrasına dair genel hükümlere göre infaz olunur. Ancak vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamaz. Sulh anlaşması hükümleri yerine getirilmediği takdirde alacak muaccel olur ve sulhe konu edilen hak veya alacaklar, alacağın muaccel olduğu tarihten itibaren 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte takip ve tahsil edilir.”

²⁹² 659 sayılı KHK, Madde 10/3.

Sulh yöntemiyle tahsilat uygulamada sıkça talep gören bir usul olmakla birlikte; idare adına sulh yetkisinin sınırlarının somut ve objektif ölçütlerle ortaya konulamaması, bu yetkinin hangi ölçüleri barındırdığının açıkça belirtilmemesi, bu yetkiyle alınan riski bertaraf eden somut ve dengeleyici düzenlemelerin bulunmaması gibi durumlardan kaynaklı olarak uygulamada idare adına yetkiyi kullanan kamu görevlilerinin zaman zaman çekimser ve tereddütlü bir tutum sergilemesi mümkün olabilmektedir.

Bu durumun sulh yönteminin etkinliğine olumsuz bir etki yaptığının dair eleştiriler gündeme gelmektedir. Örneğin hukuk yargılamalarında 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda yapılan düzenleme gereği ön inceleme duruşmasında yapılan sulh daveti, idare vekilleri tarafından genellikle olumsuz karşılanmakta ve yargılamalarda idarelerce sulh yolunun çok sık tercih edilmediği gözlemlenmektedir.²⁹³

Dolayısıyla sulh yönteminin her alanda yaygın ve daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç olduğunu söylemekte yarar vardır. Özellikle sulh yetkisini kamu adına kullanan kamu görevlilerinin sulhe ilişkin yetki ve sorumluluklarının her türlü çelişki ve tutarsızlıktan uzak somut düzenlemelerle açıklığa kavuşturulmasının bu konuda olumlu etkilerinin olacağı düşünülmektedir. Zira hukuki uyuşmazlıkların barışçıl yöntemlerle çözülmesi noktasında ağırlık kazanan eğilimin mali yargılama ve buna ilişkin tahsilat süreçlerinde de yaygınlaşmasının yöntemlerinden biri sulh yoluyla tahsilat yöntemidir. Sulh usulünün kapsamını genişletip somut düzenlemelerle desteklenmesi ve sulh yetkisine dair tereddütleri giderecek önlemler alınması sulh yönteminin daha etkin şekilde kullanılmasını sağlayacaktır.

2. 3. 2. 3. Takas Yoluyla Tahsilat

Takas, Türk Borçlar Kanunu'nda borcu sona erdiren durumlardan biri olarak düzenlenmiştir.²⁹⁴ Özel hukuktan kaynaklı alacak ve borç ilişkileri için borcu sona erdiren

²⁹³ Pekcanıtez Hakan vd., **Medeni Usul Hukuku Cilt 2**. 17. Baskı, İstanbul: Oniki Levha yayıncılık, 2017, s. 1296; Gülşen, s. 168.

²⁹⁴ 6098 sayılı TBK Madde 139; “İki kişi, karşılıklı olarak bir miktar para veya özdeş diğer edimleri birbirine borçlu oldukları takdirde, her iki borç muaccel ise her biri alacağını borcuyla takas edebilir. Alacaklardan biri çekişmeli olsa bile takas ileri sürülebilir. Zamanaşımına uğramış bir alacağın takası, ancak takas edilebileceği anda henüz zamanaşımına uğramamış olması koşuluyla ileri sürülebilir.”

sebeplerden biri olarak düzenlenen takas yöntemi kamu zararından kaynaklanan alacaklar için de bir tahsil yöntemi olarak kabul edilmiştir.²⁹⁵

Takas, herhangi bir şekil şartı içermeksizin tek taraflı irade beyanıyla yürürlük kazanan ve borcu sona erdiren yöntemdir.²⁹⁶ Türk Borçlar Kanunu'nda yer alan düzenlemelerden hareketle özel hukuktan kaynaklı alacaklar yönünden takasın borcu sona erdirebilmesi gereken şartları şu şekilde sıralamak mümkündür²⁹⁷:

- Takas edilecek borçların karşılıklı olması,
- Her iki borcun para borcu ya da aynı türden borç olması,
- Takas edilecek borçların muaccel olması,
- Takas hakkından önceden feragat edilmemiş olması,
- Takasa engel teşkil eden bir yasal düzenlemenin bulunmaması.

Sıralanan bu şartların genel kural mahiyetinde olduğunu ve bu şartlara istisna oluşturan durumların gerek Türk Borçlar Kanunu'nun muhtelif hükümlerinde gerekse de diğer yasal düzenlemelerde yer bulduğunu belirtmekte fayda vardır. Ayrıca takas hakkının kullanılması için her iki tarafın da birbirlerine karşı hem borçlu hem de alacaklı sıfatını haiz olması, her iki alacağın vadesinin gelmiş olması, alacakların şarta bağlı olmaması ya da bağlanan şartın gerçekleşmiş olması da takas hakkının kullanılması için gereken genel şartlar olarak belirtilebilir.²⁹⁸

Takasın tek taraflı irade beyanıyla borcu sona erdiren bir araç olduğunu belirtmekle birlikte alacaklının rızasını gerektiren istisnai bazı düzenlemelerin de mevzuatla düzenlendiği görülmektedir. Bu gibi durumlarda takas hakkının kullanılması ancak alacaklının kabulü ile mümkün olacaktır. Kural olarak takas iradesinin tek taraflı olarak açıklanmasıyla takasa konu her iki borç da sona ermesine²⁹⁹ rağmen belirtilen bu durumlarda alacaklının kabul beyanının bulunmaması takas hakkının ileri sürülmesine engel oluşturacaktır.³⁰⁰

Kamu zararından kaynaklanan kamu alacağının takas yöntemiyle sona erdirilebileceğine ve takasın tahsilat yöntemlerinden biri olduğuna dair hükümlere Yönetmeliğin "Kamu Zararından

²⁹⁵ Akalan, s. 30; Kızılkaya ve Aksoy, s. 236; Ünal, s. 102; Akgedik, s. 167; Özdemir, s. 73.

²⁹⁶ Fahrettin Aral, **Türk Borçlar Hukukunda Takas**, 2. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010, s. 11.

Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 18. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2015, s. 1274; Kılıçoğlu, s. 862; Ünal, s. 102.

²⁹⁷ 6098 sayılı TBK, Madde 139.

²⁹⁸ Eren, s. 1274; Kılıçoğlu, s. 864; Aral, s. 12.

²⁹⁹ Eren, s. 1309-1310; Kılıçoğlu, s. 864; Ünal, s. 103.

³⁰⁰ 6098 sayılı TBK Madde 144; "Aşağıdaki alacaklar takas haklarının doğumundan sonra, ancak alacaklıların rızasıyla takas edilebilir: 1.Tevdi edilmiş eşyanın geri verilmesine veya bedeline ilişkin alacaklar. 2.Haksız olarak alınmış veya aldatma sonucunda alıkonulmuş eşyanın geri verilmesine veya bedeline ilişkin alacaklar. 3.Nafaka ve işçi ücreti gibi, borçlunun ve ailesinin bakımı için zorunlu olup, özel niteliği gereği, doğrudan alacaklıya verilmesi gereken alacaklar." Şeklinde hükme bağlanmıştır.

Doğan Alacakların Tahsil Şekilleri” başlıklı 12.maddesinde kavram olarak yer verilmiş; ayrıca 14.maddede takas usulüyle tahsilat ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.³⁰¹

Yönetmelik 14.maddesinin 2.fıkrasında kamu zararından kaynaklanan alacaklar yönünden takas usulünün işletilmesi için gereken şartları sıralamıştır. Anılan şartların yukarıda sıralanan özel hukuk alacaklarında takas şartlarıyla genel olarak örtüştüğü görülmektedir. Ancak Türk Borçlar Kanunu anlamında takas hakkının kullanılması için tek taraflı irade beyanı yeterli görülüp iradenin açıklanması için herhangi bir şekil şartından bahsedilmemişken; kamu zararından doğan alacakların takas yoluyla tahsili için takas hakkının kullanılacağı ve alacağının borcu ile takas edileceği hususunun ilgiliye bir yazı ile bildirilmesi gerekmektedir.³⁰²

Yönetmelik bu konuda açıkça düzenleme içermektedir.³⁰³ Bu düzenlemenin idari işleyişin barındırdığı riskleri bertaraf etmek ve kamu faaliyetlerinin kayıtlara işlenerek soyut işlemlerin doğmasına engel olmak, kamu alacaklarının tahsiline yönelik sürecin gerektirdiği ciddiyetin sağlanması için her adımın somut belgelerle ortaya konulmasını temin etmek gibi amaçları karşılamak üzere getirilen bir kural olduğu kabul edilmelidir.

Bu düzenlemenin takas yoluyla tahsilat sürecini zorlaştıracak mahiyette sert bir şekil şartı olarak yapılan bir düzenleme olmayıp burada ilgiliye bilgilendirme yapılmasının amaçlandığı düşünülmektedir. Zira borçlunun takas bildirimini kabul etmemesine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Dolayısıyla kamu zararından doğan alacağın takas yoluyla tahsilinin ilgiliye bildirimi bir teklif değil; alacağın takas yoluyla tahsil edilip kapatılacağına yönelik bir bilgilendirme mahiyetinde olacaktır. Bu durum kamu alacaklarının tahsili sürecindeki sertliğin ve kamu alacaklarının tahsilinin gerekliliğinin bir tezahürü olarak ifade edilebilecektir.

2. 3. 2. 4. İcra Yoluyla Tahsilat

Rızaen veya sulh yoluyla ödenmeyen kamu zararı alacağı için tahsile zorlayıcı süreçleri içeren yargı yolu ve akabinde icra takibi suretiyle tahsilat yapılmaktadır.³⁰⁴ Sayıştay kararı ile hükme bağlanan kamu zararı ve yukarıda açıklanan sulh yoluyla tahsilat için düzenlenen sulh anlaşmasının

³⁰¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 14; “Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve ilgililerin genel hükümler çerçevesinde kamu idaresinden tahsili gereken alacaklarından 6098 sayılı Kanun hükümlerine göre takas suretiyle tahsil edilebilir. (2) Takas suretiyle tahsil için; a) Alacaklı kamu idaresi ile sorumlu ve/veya ilgilinin karşılıklı olarak alacaklı ve borçlu durumunda olmaları, b) Takas edilecek borç ve alacağın nakit olması, c) Takas edilecek borç ve alacağın her ikisinin de vadesinin gelmiş olması, ç) Takas yapılmadan önce sorumluya ve/veya ilgiliye alacağının borcuna takas suretiyle mahsup edileceğinin bir yazı ile bildirilmesi veya alacağını talep ettiği zaman borcu ile takas edileceğinin beyan edilmesi gerekir.”

³⁰² Akalan, s. 30; Kızılkaya ve Aksoy, s. 237; Gülşen, s. 169; Yönetmelik, Madde 14.

³⁰³ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 14.

³⁰⁴ Akyılmaz vd. Türk İdare Hukuku, s. 753; Kızılkaya ve Aksoy, s. 237; Akalan, s. 31; Akgedik, s. 168; Gülşen, s. 170; Ünal, s. 103.

yerine getirilmeyen hükümleri için mahkeme kararına gerek olmaksızın doğrudan icra yolu işletilebilir.³⁰⁵

Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetimlerde tespit edilen kamu zararları ya da diğer mali denetim görevlilerinin düzenlediği denetim raporları ile kayıt altına alınan zararlar için doğrudan icra yoluna başvurulması mümkün değildir. Bu tarz tespitler yönünden rızaen ya da sulh yoluyla tahsil yapılmazsa önce yargı yolu işletilerek icra takibinin temellendirilmesi ve ardından yargı makamından verilen karara dayanılarak icra takibi yapılması gerekecektir.

Kamu zararından doğan kamu alacağının icra yoluyla tahsiline ilişkin esaslar Yönetmeliğin 15.maddesinde düzenlenmiştir.³⁰⁶ Yönetmelik hükmünde açıkça icra takibinin 2004 sayılı Kanun'a göre yapılacağı vurgulandığından 6183 sayılı Kanun ile düzenlenen icra usulünün istisnai bir düzenleme olmadıkça kamu zararından kaynaklanan alacakların tahsilinde kullanılmayacağını kabul etmek gerekmektedir.³⁰⁷

Kamu zararından kaynaklanan alacağın anlaşmaya ya da iradeye bağlı yöntemlerle ödenmemesi hâlinde 2004 sayılı Kanuna göre tahsil edilebileceği uygulamada Danıştay ve Sayıştay kararlarında da vurgulanmaktadır.

Danıştay kararlarında genellikle idare tarafından icra yoluna ilişkin işlemlerin başlatılacağına dair yapılan bildirimin "idari işlem" mahiyeti üzerinden iptal sebebi yapıldığı ve buna ilişkin davalar üzerinde Yüksek Mahkemenin icra yolunun hukuka uygunluğuna atıf yapan ifadelerle yer verdiği görülmektedir. Danıştay kararlarında bu tarz iptal davalarının esası incelenmeksizin reddedildiği ve bu doğrultudaki ilk derece mahkemesi ilamlarının onandığı görülmektedir.³⁰⁸

³⁰⁵ Akgedik, s. 169; Gülşen, s. 171; Ünal, s. 103.

³⁰⁶ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 15;

"(1) Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. (2) (Değişik:RG-15/6/2019-30802-C.K.-1147/10 md.) Sayıştay ilâmları için takibe yetkili birim tarafından, mahkeme ilâmları için ise kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimi tarafından; tapu, vergi dairesi, trafik şubesi gibi tescile tabi varlıkların kayıtlarını tutan dairelerden, sosyal güvenlik kurumları, banka ve diğer ilgili yerlerden, sorumluların ve ilgililerin gelir ve malvarlığı araştırması yapılır. Takibe yetkili birimler tarafından yapılan araştırmada, hacze kabil malvarlığının söz konusu olması halinde alacak takip dosyası tamamlanır ve icra takibatı yapılmak üzere kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilir. Takibe yetkili birimlerce malvarlığı araştırmasının yapılamadığı hallerde veya hukuk birimlerince gerekli görülmesi halinde kamu zararlarının takip ve tahsili için her zaman malvarlığı araştırması yapılabilir. Hukuk birimlerince, takip edilen davalar sonrası kamu zararının tahsiline ilişkin alınan kararların icrası aşamasında da ihtiyaç duyulması halinde malvarlığı araştırması yapılabilir. (3) (Değişik:RG-15/6/2019-30802-C.K.-1147/10 md.) Araştırma sonucunda sorumlu ve/veya ilgililere ait malvarlığı tespit edilememesi halinde 21 inci madde hükümlerine göre işlem yapılır."

³⁰⁷ Akgedik, s. 168; Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Madde 15.

³⁰⁸ "Tespit edilen kamu zararı alacaklarının, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca davacıdan tahsil edilebileceği dikkate alındığında; davalı idarenin 2004 sayılı Kanun uyarınca icra yoluna başvurmadan önce tesis ettiği, hazırlık işlemi niteliğindeki dava konusu işlemin, 2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendinde belirtilen "idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu

2. 3. 3. Kamu Zararından Kaynaklanan Alacağın Taksitlendirilmesi

Taksitlendirme, alacağın ödenmesi konusunda borçluya borcun zamana yayılması için kolaylık sağlarken alacaklıya da alacağına beklediğinden daha uzun bir sürede kavuşma külfeti yüklemektedir.³⁰⁹ Taksitlendirme, alacaklı tarafın aleyhine bir durum olarak değerlendirilse de ödeme güçlüğü içerisindeki bir borçlunun hiç ödeme yapamayacak olması ihtimalinin işlerlik kazandığı durumlar için ödemenin zamana yayılması makul bir olgu olarak karşılanabilmektedir.

Özellikle enflasyon olgusunun hızlı ve ivmeli değişimler gösterdiği ülkeler yönünden sabit ya da durağan faizle zamana yayılan alacakların ekonomik yönden zarara neden olduğu dönemler için taksitlendirmenin idare yönünden olumsuz sonuçları olduğu kabul edilse de; zamana yayılan ödemenin, alacağın hiç tahsil edilmemesine tercih edilmesi makul bir anlayış olarak kabul görmektedir.

Taksitlendirme, kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsil süreci için düzenlenen bir ödeme kolaylığıdır. Taksitlendirmeyi bir tahsil şekli olarak kabul etmek hatalı olacaktır. Taksitlendirme konusunda Yönetmelik'te ayrıntılı düzenlemeler bulunmakla birlikte hem aşağıda açıklanan 16.maddede hem de 10.maddede 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine atıf yapan maddeler mevcuttur.³¹⁰

bir işlem" olmadığı sonucuna varıldığından, işbu davanın esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır. Bu itibarla, İdare Mahkemesince, davanın incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasına girilmek suretiyle davanın reddi yolunda verilen kararda sonucu itibarıyla hukuki isabetsizlik görülmüştür..." Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/8388, K: 2021/7062; Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/3714, K: 2021/6173 sayılı ilamında da kamu zararı alacağının icra yoluyla tahsil edilebileceği açıkça belirtildikten sonra ilk derece mahkemesi tarafından işin esasına girilerek karar verilmesi doğru bulunmamış ve ilgili karar; "...Yukarıda aktarılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararı alacaklarının, sorumlu ve ilgililerden, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca tahsil edilebileceği sonucuna varılmaktadır. İdari inceleme raporu ile tespit edilen kamu zararı alacaklarının, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri uyarınca davacıdan tahsil edilebileceği dikkate alındığında; davalı idarenin 2004 sayılı Kanun uyarınca ilamlı icra yoluna başvurmada önce tesis ettiği, herhangi bir şekilde maaştan kesinti yapılacağı veya ödeme emri düzenleneceği yolunda uyarı içermeyen, hazırlık niteliğindeki dava konusu işlemin, 2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendinde belirtilen "idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem" olmadığı sonucuna varıldığından, işbu davanın esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır. Bu itibarla, İdare Mahkemesince, davanın incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasına girilerek işlemin iptali yolunda verilen kararda usul hükümlerine uygunluk görülmüştür..." gerekçesiyle bozulmuştur. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 10.04.2024.

³⁰⁹ Özdemir, Enver, s. 75; Kızılkaya ve Aksoy, s. 245; Ünal, s. 105; Akgedik, s. 169.

³¹⁰ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 10/2-b; "Sorumlu ve/veya ilgililerin taksitlendirme taleplerini de içeren sulh başvuruları; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerde, 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise özel mevzuatındaki hükümlere göre sonuçlandırılır."

Kamu zararından doğan alacağın taksitlendirilmesi Yönetmeliğin 16.maddesinde düzenlenmiş ve taksitlendirme için gereken şartlar ile taksitlendirme işleminin yürütüleceği sürece hâkim olan ilkelere bu maddede ayrıntılı olarak yer verilmiştir.³¹¹

Yönetmelik maddesinde yapılan düzenlemelerle hareketle taksitlendirmenin şartları ve taksitlendirme işleminin esasları şu şekilde maddeler hâlinde sıralanabilir³¹²:

- Taksitlendirme suretiyle ödeme kolaylığından yararlanmak isteyen ilgili ya da sorumlunun yazılı bir başvuru ile bu talebini kamu idaresine bildirmesi gerekir.
- Taksitlendirme başvurusunun değerlendirilmesine ilişkin yetki; yetki devri usullerine göre devredilebilir olmakla birlikte üst yöneticiye aittir.
- Sorumluların veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu veya ilgili ile takibe yetkili birim arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı hazırlanır.
- Taksitlendirme süresi azami 5 yıl olarak belirlenebilir.
- Taksitlendirilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın bir örneği de karar tarihinden itibaren beş iş günü içerisinde muhasebe birimine gönderilir.³¹³
- Sorumlulardan veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair “borç senedi ve kefaletname” alınır.
- Taksitlendirme suretiyle ödeme kolaylığının sağlandığı durumlarda da kamu zararından kaynaklanan kamu alacağının faiziyle birlikte tahsil edileceğine dair kural geçerliliğini korur.

³¹¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 16; “(1) Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir. (2) Taksitlendirme süresi azami beş yıl olup bu süre içerisinde asıl alacağın faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekir. (3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerde taksitlendirme işlemleri, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise ilgili mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilir. (4) Sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu ve/veya ilgili ile takibe yetkili birim arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair “borç senedi ve kefaletname” alınır. (5) Sorumlular ve/veya ilgililer, taksitlendirme taleplerine ilişkin yetkili makamın onayı alınıncaya kadar dilekçede belirtilen ilk taksit miktarını hemen, takip eden taksitleri de düzenli olarak, faiziyle birlikte muhasebe birimine ödeyebilir. Yetkili makamdaki alınan taksitlendirme onayında kararlaştırılan taksit miktarı ödenen taksit miktarından fazla olduğu takdirde, onayda belirtilen ilk taksit tarihinden itibaren geçen taksit sürelerine ait toplam fark peşin olarak tahsil edilir. (6) Taksitlerden birinin, ödeme planına ve “borç senedi ve kefaletname”ye uygun olarak vadesinde ve faiziyle birlikte tamamen ödenmemesi halinde alacağın tamamı muaccel olur. Söz konusu alacak, muaccel olduğu tarihten itibaren 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir.”

³¹² Özdemir, Enver, s. 75; Kızılkaya ve Aksoy, s. 246; Yönetmelik, Madde 16.

³¹³ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 9.

- Ödeme planına uygun olarak belirlenen taksitlerden birinin, hazırlanan ödeme planına ve “borç senedi ve kefaletname” ile öngörülen şekilde vadesinde ve mevzuatla belirlenen faiziyle birlikte tamamen ödenmemesi halinde alacağın tamamı muaccel olur.
- Taksitlerden birinin ödenmemesi nedeniyle tamamı muaccel olan alacak için muaccel olduğu tarihten itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’a göre belirlenen gecikme zammı oranında hesaplanan faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil süreci işletilir.
- Taksitlendirilen alacaklar için taksitlendirme anlaşmasının yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan ve geçerli olan faiz oranı uygulanır. Kamu zararının oluştuğu tarihten anlaşma tarihine kadar olan faiz ayrıca hesaplanır. Ödeme planında anapara ile hesaplanan faiz ayrı ayrı gösterilir. Taksitlerin ödenmesinde sadece anaparaya anlaşma tarihinden ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz hesaplanır.³¹⁴

2. 3. 4. Kamu Zararından Kaynaklanan Alacaklarda Faiz

Faiz; genel anlamıyla belirli bir ödeme takvimine bağlanan borcun süresinde ödenmemesinden ya da gecikmeden kaynaklanan ve alacaklının bu gecikme sürecinde alacağından mahrum kalması nedeniyle talep etme hakkına sahip olduğu bir ikame veya tazmin aracı olarak tanımlanabilir.³¹⁵ Faiz hem özel hukuk yargılamalarında hem de kamu hukukuna ilişkin alanlarda sık sık gündeme gelen ve kapsamı geniş yorumlanabilen bir kavramdır.

Çalışmamızın bir önceki bölümünde kamu zararı alacağının tahsiline ilişkin sürece dair yapılan bilgilendirme ve açıklamalarda da sık sık gündeme geldiği üzere kamu zararından doğan alacaklar faiziyle birlikte tahsil edilir.³¹⁶ Kamu zarar alacağının faiziyle birlikte ödenmesi gerektiğine dair düzenlemelere mevzuat hükümlerinde zaman zaman doğrudan zaman zaman da dolaylı olarak atıf yapmak kaydıyla yer verilmiştir.

Kamu zararından kaynaklanan alacağın faiziyle birlikte tahsil edileceğine ilişkin en belirgin düzenlemelerden biri konuya doğrudan atıf yapan ve emredici mahiyette düzenlenen 5018 sayılı Kanun’un 71.maddesidir. Madde metninde; kamu zararının tespit edilmesi başlığı altında yer verilen yöntemlerden herhangi biri aracılığıyla tespit edilen kamu zararının, ilgili ya da sorumlulardan

³¹⁴ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 18.

³¹⁵ Mehmet Helvacı, **Borçlar ve Ticaret Kanunu Bakımından Para Borçlarında Faiz Kavramı**, 1. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın, 2000, s. 43; Kızılkaya ve Aksoy, s. 242; Cenk Akil, “Yargıtay Kararları Işığında Medeni Muhakeme Hukuku Bağlamında Faize İlişkin Bazı Meseleler” **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 2015, s. 70; Eren, s. 978.

³¹⁶ Güneş ve Gündüz, s. 16; Kızılkaya ve Aksoy, s. 242; Gülşen, s. 168; Akgedik, s. 155; Ünal, s. 104.

zararın vuku bulduğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre işleyecek ve hesaplanacak faiziyle birlikte tahsil edileceği açıkça vurgulanmıştır.³¹⁷

Alacağın tahsili aşamasında hesaplanacak faiz yönünden kamu zararının oluştuğu ya da oluşmuş sayılacağı tarih önemlidir. Zira faiz başlangıç tarihi bu belirlemeye göre hesaplanacak ve faiz işletilirken bu tespit dikkate alınarak sonuca gidilecektir.³¹⁸ Bu önemine binaen Yönetmelik'te kamu zararının tebliğine ilişkin yapılan düzenlemede faiz başlangıç tarihinin de tebliğ evrakında yer alması gerektiği belirtilmiştir.³¹⁹

Kamu zararından kaynaklanan alacaklar için faiz başlangıç tarihinin belirlenmesinde öncelikle kamu zararının oluştuğu tarih tespit edilmelidir. Kamu zararının oluştuğu tarih ve faiz başlangıcı başlıklı Yönetmelik madde 17'de bu konuya dair tespiti elverişli olgular detaylı bir şekilde sıralanmıştır.³²⁰

Buna ek olarak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da 51.maddesinde; ilamlarda yer alması gereken hususları sıralarken “faiz başlangıç tarihinin” ilamlarda yer alması gerektiğini açıkça belirtmiştir. Anılan Kanun 53.maddesinde ise Sayıştay ilamlarının infazı sürecinde faiz başlangıç tarihinin hüküm tarihi olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.³²¹ Dolayısıyla Sayıştay ilamında tespit edilen kamu zararı için faiz başlangıç tarihi belirtilmemiş ise kural olarak karar tarihi esas alınıp bu tarihe göre faiz hesaplaması yapılması gerekecektir.³²²

³¹⁷ 5018 sayılı KMYKK Madde 71.

³¹⁸ Kızılkaya ve Aksoy, s. 243; Gülşen, s. 168; Akgedik, s. 156; Ünal, s. 105.

³¹⁹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 10/2; “Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararından doğan alacakların sorumlulara ve ilgililere tebliğ işlemlerine, 7/A maddesi gereğince yapılacak değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak değerlendirme formunun takibe yetkili birime ulaştırıldığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde başlanır. Tebliğde; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri belirtilir ve sorumlulara ve/veya ilgililere ödeme, itiraz veya sulh teklifinde bulunmak üzere otuz gün süre verilir.”

³²⁰ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 17; “(1) Kamu zararı; a) Vezne ve ambar açıkları ile diğer muhasebe yetkilisi mutemetlerinin açıklarında, açığın meydana geldiği tarihte, bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte, b) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirlenen veya mevzuatında öngörülen karar, onay ya da sözleşmesinde belirlenen tutardan fazla yapılan ödemeler ile transfer niteliğindeki giderlerde yapılan yersiz ve fazla ödemelerde, ödemenin yapıldığı tarihte, c) Kayıtlı olsun veya olmasın, kamu idaresinin yönetim ve kullanımında olan ya da kullanıcılarına teslim edilen taşınırın kaybedilmesi, çalınması veya zarar görmesi hallerinde olayın meydana geldiği tarihte; bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte, ç) İş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan ya da mevzuatında öngörülmediği halde yapılan yersiz ödemelerde, ödemenin yapıldığı tarihte, d) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması hallerinde, söz konusu işlemin zaman aşımına uğradığı tarihte, e) Hakedişlerden kesinti suretiyle yapılan gelir tahsilatının eksik yapılması hallerinde, tahsilat tutarının gelir kaydedilmesi gerektiği tarihte, oluşmuş kabul edilir.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

³²¹ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Madde 53; “(1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

³²² Kızılkaya ve Aksoy, s. 243; Akgedik, s. 156; Ünal, s. 106.

Kamu zararı alacağında faiz hususunun esasları gerek Sayıştay Kanunu'nda gerekse Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte konuya ilişkin yapılan düzenlemeler ışığında şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu zararından doğan alacaklar için işletilecek faiz türü kural olarak yasal faizdir.³²³ Genel olarak alacakların tahsilinde yasal faiz oranları dikkate alınarak sonuca gidilmektedir; ancak bu duruma istisna oluşturacak özel hukuk düzenlemeleri yer almaktadır. Örneğin Ticari alacaklar için faizin tür ve oranı konusunda taraflara serbestlik tanınmıştır.³²⁴
- Faiz başlangıç tarihi kural olarak kamu zararının oluştuğu tarihtir. Kamu zararının oluştuğu tarihin tespitine ilişkin Yönetmelik'te yapılan düzenleme ve kamu zararının tespit edildiği tarih dikkate alınmaktadır.
- Sayıştay veya mahkeme incelemeleri sonucu tespit edilip ilama bağlanan zararlar için kural olarak hükümde faiz başlangıç tarihinin gösterilmesi gerekmektedir. Ancak faiz başlangıç tarihi mahkeme ya da Sayıştay ilamında belirtilmemişse faiz başlangıç tarihi olarak hüküm tarihi dikkate alınır. Burada mahkeme kararları yönünden şu hususa değinmekte fayda vardır; özel hukuk yargılamasında ve ceza davalarında bazı hükümlerin icra ve infaz edilebilmesi için kesinleşmesi şarttır. Bu nedenle bu tür mahkeme kararları kesinleşmeden faiz işletilmesi söz konusu değildir. Örneğin boşanma davasının ferileri olan maddi-manevi tazminat taleplerine dair kurulan hüküm yönünden faiz başlangıç tarihi ilgili hükmün kesinleşme tarihidir. Genellikle mahkemelerce bu şerh düşülerek hüküm tesis edilmekle birlikte, bu durumun mahkeme kararında yer almaması durumunda Yüksek Mahkemelerce düzeltme yapılmaktadır. Özel hukuk yargılamalarında kesinleşmeden icra edilemeyecek ilamlara ilişkin düzenlemelere Hukuk Muhakemeleri Kanunu³²⁵, İİK ve diğer özel kanunlarda yer verilmektedir.³²⁶
- Kamu zararından kaynaklanan alacaklar yönünden istisna teşkil eden özel bir düzenlemenin bulunması hâlinde ilgili yasal düzenleme dikkate alınacaktır. Ancak bu konuda istisnai bir düzenleme bulunmadığı sürece kural olarak kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak

³²³ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Madde 53/2; “İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.”

³²⁴ 2011 Tarihli 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK), **Resmî Gazete**, 27846, 14.02.2011.

Madde 8/1; “Ticari işlerde faiz oranı serbestçe belirlenir.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

³²⁵ 2011 Tarihli 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, **Resmî Gazete**, 27836, 04.02.2011.

³²⁶ Kuru Baki, Arslan Ramazan ve Yılmaz Ejder, **İcra ve İflas Hukuku Ders Kitabı**, 28. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2014, s. 394; Mustafa Serdar Özbek, “Kesinleşmeden İcra Edilemeyecek İlâmların Kesinleşmeden Önce İcraya Konulması” **Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2016, s. 40; Cengiz Kulaksız, “İlamlı İcrada İcranın Geri Bırakılması (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997, s. 71.

faiz konusunda 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümleri esas alınarak hesaplama ve belirleme yapılacaktır.³²⁷

- Kamu zararından doğan borç aslı hesaplanırken asıl borca faiz dâhil edilerek mükerrer faiz işletilmesi mümkün değildir. Bu kural, faize faiz işletilemez ilkesinin Yönetmelik düzenlemelerine yansımaları olarak kabul edilmektedir.³²⁸ Uygulamada bileşik faiz ya da kanuni kullanımıyla mürekkep faiz işletilmesi yasaklanmış olmakla birlikte bu hususta Türk Ticaret Kanunu hükümleri istisnai düzenlemeler içermektedir. 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun'un 3.maddesinde kullanılan açık istisna hükmü ile birlikte ticari borç-alacak ilişkilerinin faiz yönünden alacaklıyı koruyacak hükümlere tâbi tutulmasının önü açılmış ve yasal temeli oluşturulan bazı ticari borçlar yönünden bileşik faiz işletilebileceğine dair düzenlemeler yapılmıştır. Bileşik faiz tüm ticari alacaklar yönünden söz konusu olmayıp sadece istisnai düzenlemelerle hükme bağlanan durumlar için geçerlidir.³²⁹
- Kamu zararı alacağının sorumlusu ya da ilgilisi tarafından yapılan kısmi ödemenin zararın asıl alacak ve faiziyle birlikte oluşan toplam tutarına yetmemesi hâlinde; yapılan kısmi ödeme sadece asıl alaktan mahsup edilmeyip vadesi gelmiş asıl alacak ve faiz tutarından orantılı şekilde mahsup edilerek sonuca gidilir. Yönetmelik'te yer alan yasal düzenleme gereği borçlunun kısmen ödemeyi asıl alaktan mahsup edilmesini talep edebilmesi için faiz veya giderleri ödemede gecikmemiş olması şarttır.³³⁰

³²⁷ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 18/6; “Kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak faiz konusunda aksine bir hüküm bulunmayan hallerde 4/12/1984 tarihli ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümleri uygulanır.”

³²⁸ 6098 sayılı TBK Madde 388/3; “Faizin anaparaya eklenerek birlikte yeniden faiz yürütülmesi kararlaştırılmaz.” İfadesiyle faize faiz işletilmesini açıkça yasaklamıştır. Aynı şekilde 1984 Tarihli 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun, Resmî Gazete, 18610, 19.12.1984.

Madde 3; “Kanuni faiz ve temerrüt faizi hesaplanırken mürekkep faiz yürütülemez. Bu konuya ilişkin Türk Ticaret Kanunu hükümleri saklıdır.” Şeklindeki düzenlemeyle Ticari borç ilişkileri istisna olmak üzere bileşik faizi yasaklamıştır.

³²⁹ “Türk Ticaret Kanununda sadece üç istisnai halde bileşik faizin uygulanabileceği kabul edilmiştir. Söz konusu istisnai haller şunlardır; Üç aydan aşağı olmamak üzere cari hesaplarda, taraflar tacir ise faize faiz yürütülmesi mümkündür (TTK m. 8/2). Üç aydan aşağı olmamak üzere her iki taraf bakımından ticari iş niteliğini haiz olan ödünç sözleşmelerinde taraflar tacir ise faize faiz yürütülebilir (TTK m. 8/2), Kambiyo senetlerinde müracaat hakkının kullanılması sebebiyle ödeme yapan müracaat borçlusu, kendinden önce gelen kişilere rücu ederken ödediği faizlere tekrar faiz isteyebilir (TTK m. 726, 778/1-d, 818/1-l).” Nurdan Orbay Ortaç, “6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu Çerçevesinde Ticari İşlerde Faiz” **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 2014, s. 119 vd. Konunun detayları ve makalenin tamamı için bkz. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/398161>

³³⁰ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 18/3; “Sorumlular ve/veya ilgililerce yapılan ödeme tutarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde ödenen tutar vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilir.” Şeklinde. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu madde 100'de yer alan; “Borçlu, faiz veya giderleri ödemede gecikmemiş ise, kısmen yaptığı ödemeyi ana borçtan düşme hakkına sahiptir. Aksine anlaşma yapılamaz. Alacaklı, alacağın bir kısmı için kefalet, rehin veya başka bir güvence almış ise, borçlu kısmen yaptığı ödemeyi, güvence altına alınan veya güvencesi daha iyi olan kısma mahsup etme hakkına sahip değildir.”

- Taksitlendirme anlaşması yapılarak kolaylık sağlanan alacaklar için faiz hesabı yapılırken taksitlendirme anlaşmasının yapıldığı tarihteki faiz miktarı dikkate alınır.³³¹

2. 3. 5. Kamu Zararı Alacağında Zamanaşımı

Yasal mevzuatla koruma altına alınan bazı hakların talep edilebilmesi için belli bir zaman dilimi içerisinde ileri sürülmesi gerekmektedir. Alacak haklarının belirlenen tarihten sonra talep edilemeyecek olmasına neden olan unsur zamanaşımı olarak tanımlanmaktadır.³³²

Zamanaşımı kavramı özel hukuk alanında borcun hukuki zorlamalarla tahsilinin talep edilememesi olarak değerlendirilmekte yani borcu eksik borca dönüştürmektedir.³³³ Eksik borç, borçlunun ödeme iradesine bağlı olarak kendi isteğiyle ödeme yapabileceği; ancak alacaklının bu borç nedeniyle borçluyu cebren borcu ifaya zorlayamayacağı borç-alacak ilişkisi olarak ifade edilebilir. Daha yalın bir anlatımla zamanaşımı alacak hakkını ortadan kaldırmamakta; sadece cebren tahsili sağlayacak yöntemlerle talep imkânını ortadan kaldırmaktadır.³³⁴

Özel hukuktan kaynaklı borç ilişkilerinde olduğu gibi kamu zararından kaynaklanan alacağın da zamanaşımına uğraması hâlinde ilgili ya da sorumlunun dava yoluyla veya icra yoluyla cebri ifaya zorlanması mümkün olmayacaktır.³³⁵ Ancak zamanaşımı süresi dolmuş olsa dahi ilgilinin kendi isteğiyle bu borcu ödemesine engel teşkil eden bir durum da yoktur.³³⁶ Zamanaşımı süresinin dolmuş olmasına rağmen sorumlu ya da ilgilinin kamu zararından doğan borcu ödemesi geçerli ifanın sonuçlarını doğuracaktır. Kendi rızası ile ödeme yapmayan ilgili için borcu ödemeye zorlayıcı usullerle tahsilat imkânı kalmayacaktır.³³⁷

Dolayısıyla kamu zararından kaynaklanan alacağın zamanaşımına uğraması idare yönünden yeni bir kamu zararını ortaya çıkaracaktır.³³⁸ Oluşan bu kamu zararı için çalışmamızın önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak açıklanan süreçlerin işletilmesi suretiyle alacağın zamanaşımına

³³¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 18/5; “Taksitlendirilen alacaklara, anlaşma tarihindeki faiz oranı uygulanır. Kamu zararının oluştuğu tarihten anlaşma tarihine kadar olan faiz ayrıca hesaplanır. Ödeme planında anapara ile hesaplanan faiz ayrı ayrı gösterilir. Taksitlerin ödenmesinde sadece anaparaya anlaşma tarihinden ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz hesaplanır.”

³³² Kılıçoğlu, s. 872; Gökçe, s. 58; Gülşen, s. 161; Kızılkaya ve Aksoy, s. 247.

³³³ “...Zamanaşımı, alacak hakkının belli bir süre kullanılmaması yüzünden, dava edilebilme niteliğinden yoksun kalmasını ifade etmektedir. Sonucu alacak hakkına son verme değil, onu eksik borç hâline getirme olarak ortaya çıkmaktadır...” Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2015/2925, K: 2019/277, T: 12.03.2019. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 20.04.2024.

³³⁴ Kılıçoğlu, s. 872; Ergin Akçay, “Türk Borçlar Kanunu’na Göre Zamanaşımı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009, s. 8; Yargıtay HGK, E: 2013/15-19, K: 2013/1365, T: 18.09.2013. <https://kazanci.com.tr>. E.T: 15.03.2024.

³³⁵ Kızılkaya ve Aksoy, s. 247; Gökçe, s. 58; Akgedik, s. 171; Gülşen, s. 161; Ünal, s. 106.

³³⁶ Kılıçoğlu, s. 872, Akçay, s. 9; Neslihan Coşkun Karadağ, “Zamanaşımı Sürelerine Etkisi Açısından Mücbir Sebepler ve Ödemeye Eleştirel Bakış”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 61(3), 2012, s. 1022.

³³⁷ Kılıçoğlu, s. 872; Akgedik, s. 171; Gülşen, s. 161; Ünal, s. 107.

³³⁸ Kızılkaya ve Aksoy, s. 247; Parlak, s. 31; Gökçe, s. 58.

uğramasında ve tahsil edilememesinde sorumluluğu bulunduğu tespit edilen görevliler şartların oluşması halinde sorumlu tutulabilecektir. Bu nedenle kamu zararından doğan alacakların süresinde takip edilmesi ve tahsil için gereken sürecin eksiksiz şekilde işletilmesi şarttır.

Kamu zararından doğan alacaklar yönünden zamanaşımı kavramı hem 5018 sayılı Kanun'da³³⁹ hem de Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Zamanaşımının tanımı ve süresi Kanun'da düzenlenmişken uygulamaya dair diğer detaylarına ise Yönetmelik madde 19 vd. yer vermiştir.

Yönetmelik hükümlerinin incelenmesi neticesinde kamu zararından kaynaklanan alacaklar yönünden zamanaşımı kurumunun uygulamaya yansıyan unsurları şu şekilde sıralanabilir:

- Zamanaşımı süresi, haksız fiil niteliğinde görülmesi nedeniyle, kamu zararından doğan alacaklar yönünden 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na tâbi genel alacaklarda olduğu gibi 10 yıl olarak kabul edilir.³⁴⁰ Burada zamanaşımını kesen ve durduran olaylar yönünden istisnalar saklı tutulmuştur.³⁴¹
- Kamu zararından doğan alacaklar yönünden zamanaşımını durduran ve kesen durumlar için 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır. Anılan Kanun'da zamanaşımını kesen ve durduran sebepler sıralanmıştır.
- Zamanaşımının kesilmesi hâlinde süre kesilme tarihinden itibaren yeniden işlemeye başlar.³⁴²

³³⁹ 5018 sayılı KMYKK Madde 74; “Kamu zararının meydana geldiği ve bu Kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen mali yılın başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zamanaşımına uğrar.”

³⁴⁰ 6098 sayılı TBK Madde 147'de bu kurala istisna teşkil eden ve 5 yıllık zamanaşımı süresine tâbi olan hususlar şu şekilde sıralanmıştır; “Aşağıdaki alacaklar için beş yıllık zamanaşımı uygulanır: 1. Kira bedelleri, anapara faizleri ve ücret gibi diğer dönemsel edimler. 2. Otel, motel, pansiyon ve tatil köyü gibi yerlerdeki konaklama bedelleri ile lokanta ve benzeri yerlerdeki yeme içme bedelleri. 3. Küçük sanat işlerinden ve küçük çapta perakende satışlardan doğan alacaklar. 4. Bir ortaklıkta, ortaklık sözleşmesinden doğan ve ortakların birbirleri veya kendileri ile ortaklık arasındaki; bir ortaklığın müdürleri, temsilcileri, denetçileri ile ortaklık veya ortaklar arasındaki alacaklar. 5. Vekâlet, komisyon ve acentalık sözleşmelerinden, ticari simsarlık ücreti alacağı dışında, simsarlık sözleşmesinden doğan alacaklar. 6. Yüklenicinin yükümlülüklerini ağır kusuruyla hiç ya da gereği gibi ifa etmemesi dışında, eser sözleşmesinden doğan alacaklar.” Buna ek olarak 1953 Tarihli 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, **Resmî Gazete**, 8469,28.07.1953.

Madde 102'de; “Amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar. Para cezalarına ait hususi kanunlarındaki zamanaşımı hükümleri mahfuzdur. Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur.” Şeklinde yapılan düzenlemeyle tahsil zamanaşımı süresi 5 yıl olarak kabul edilmiştir.

³⁴¹ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 20; “(1) Kamu zararından doğan alacaklarda zamanaşımı 6098 sayılı Kanunda belirtilen hallerde kesilir. Zamanaşımının kesildiği durumlarda, kesilme tarihinden itibaren yeni zaman aşımı süresi işlemeye başlar. Sorumlunun ve/veya ilgilinin borcunu bir senetle kabullenmesi veya borcun mahkeme kararı ile belirlenmesi halinde de yeni zamanaşımı süresi on yıldır. (2) 6098 sayılı Kanunda belirtilen hallerde zamanaşımı durur. Bu durum ortadan kalktığında zamanaşımı, kaldığı yerden işlemeye devam eder.”

³⁴² 6098 sayılı TBK Madde 154'te; zamanaşımını kesen sebepler ve zamanaşımının kesilmesi hâlinde sürecin nasıl devam edeceği şu şekilde belirtilmiştir: “Aşağıdaki durumlarda zamanaşımı kesilir: 1. Borçlu borcu ikrar etmişse, özellikle faiz ödemiş veya kısmen ifada bulunmuşsa ya da rehin vermiş veya kefil göstermişse.

- Zamanaşımının durması hâlinde ise durmaya neden olan olgunun ortadan kalkmasıyla birlikte zamanaşımı süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.³⁴³
- Zamanaşımının işlemeye başladığı süre, kamu zararının oluştuğunun kabul edildiği tarihi takip eden mali yılbaşısıdır. Kamu zararının oluştuğu tarihe ilişkin düzenlemelere yukarıda detaylı olarak yer verilmiştir. Belirtilen şekilde işlemeye başlayan süre onuncu yılın sonunda sona ermektedir.
- Zamanaşımının etkileri yönünden faiz alacağı borç aslına ferisi olarak kabul edilir ve asıl borcun zamanaşımına uğradığı durumlarda faiz alacağı da zamanaşımına uğrar.
- Kamu zararından kaynaklanana alacak zamanaşımına uğramış olmasına rağmen sorumlu tarafından ödemeye ilişkin bir talep ve iradenin oluşması hâlinde bu ödeme kabul edilerek ilgili birime aktarılır.
- Kamu zararından kaynaklanan alacağın zamanaşımına uğramasına neden olan görevliler hakkında da kamu zararından sorumluluğa ilişkin hükümler uygulanır. Daha açık bir ifadeyle yasal şartları sağlayan ve mevzuatla öngörülen süreçler takip edilerek tespiti yapılan kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsil edilmemesi yeni bir kamu zararını doğuracaktır. Örnek mahiyetinde aşağıya aktarılan ilamların yorumlanması suretiyle Sayıştay'ın; kamu alacağının zamanaşımına uğramasında ihmal ya da kusuru bulunan kamu görevlilerinin yeni bir kamu zararına sebebiyet verdiklerini ve bu zarardan sorumlu tutulacaklarını kabul ettiği açıkça anlaşılmaktadır.

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun zamanaşımı konusunda detaylı gerekçe içeren çok sayıda örnek ilamı mevcuttur. 28.09.2022 tutanak tarihli bir karara konu olan ve kamu alacağının zamanaşımı süresi nedeniyle tahsil edilemediği, bu nedenle de kamu zararının oluştuğu iddiasına dayanan bir olaya dair Temyiz Kurulu kararında kamu alacağının zamanaşımına uğramasının kamu zararı

2. Alacaklı, dava veya def'i yoluyla mahkemeye veya hakeme başvurmuşsa, icra takibinde bulunmuşsa ya da iflas masasına başvurmuşsa." Aynı Kanun madde 155'te ise birlikte yüklenen borçlar yönünden; "Zamanaşımı müteselsil borçlulardan veya bölünemeyen borcun borçlularından birine karşı kesilince, diğerlerine karşı da kesilmiş olur. Zamanaşımı asıl borçluya karşı kesilince, kefile karşı da kesilmiş olur. Zamanaşımı kefile karşı kesilince, asıl borçluya karşı kesilmiş olmaz." Düzenlemesini içermektedir.

³⁴³ 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu madde 153'te zamanaşımını durduran sebepler ve zamanaşımının durması hâlinde sürecin nasıl devam edeceği şu şekilde belirtilmiştir: "Aşağıdaki durumlarda zamanaşımı işlemeye başlamaz, başlamışsa durur: 1. Velayet süresince, çocukların ana ve babalarından olan alacakları için. 2. Vesayet süresince, vesayet altında bulunanların vasiden veya vesayet işlemleri sebebiyle Devletten olan alacakları için. 3. Evlilik devam ettiği sürece, eşlerin diğerinden olan alacakları için. 4. Hizmet ilişkisi süresince, ev hizmetlilerinin onları çalıştıranlardan olan alacakları için. 5. Borçlu, alacak üzerinde intifa hakkına sahip olduğu sürece. 6. Alacağı, Türk mahkemelerinde ileri sürme imkânının bulunmadığı sürece. 7. Alacaklı ve borçlu sıfatının aynı kişide birleşmesinde, birleşmenin ileride geçmişi etkili olarak ortadan kalkması durumunda, bu durumun ortaya çıkmasına kadar geçecek sürece. Zamanaşımını durduran sebeplerin ortadan kalktığı günün bitiminde zamanaşımı işlemeye başlar veya durmadan önce başlamış olan işlemesini sürdürür."

doğuracağı açıkça vurgulanmış; ancak somut olayda zamanaşımı süresinin dolmadığı bu nedenle de kamu zararının oluşmadığına hükmedilmiştir.³⁴⁴

Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde dava konusu yapılan bir olayda; Daire tarafından kamu kurumunun kira alacağından kaynaklanan temerrüt faizi alacaklarının yasal süresi içerisinde tahsil edilmemesi ve bu alacağın zamanaşımına uğraması kamu zararı kabul edilerek kurumun yöneticisi olan belediye başkanı sorumlu tutulmuştur.

Temyiz Kurulu, bu olayda kamu alacağının zamanaşımına uğramasına neden olunmasının kamu zararı olarak değerlendirilmesini isabetli bulmuş ve kamu alacağının zamanaşımına uğramasına neden olan kamu görevlilerinin bu zarardan sorumlu tutulacağını açıkça ifade etmiştir.³⁴⁵ Ancak somut olayda açıklanan ve aktarılan gerekçelerle belediye başkanının sorumluluğuna gidilemeyeceğini kabul ettiği için Daire kararını bozmuştur.

Temyiz Kurulu'nun bir başka örnek kararında; hukuka aykırı atama nedeniyle kamu zararına neden olduğu kabul edilen bir olayda kamu zararı alacağının zamanaşımına uğradığı, bu nedenle hukuka aykırı atamaya onay vererek kamu zararına neden olan sorumlulardan kamu zararının bu

³⁴⁴ “Diğer yandan, Belediyenin 08.03.2018 tarihli ve 483444 sayılı “Kira borçlarımız” konulu ve ... Kulübü Derneği muhataplı yazısından, fiili durumda tahakkuk kayıtlarının 08.03.2018 tarihinden önce yapıldığı anlaşılmaktadır. Buna göre, Yönetmelik’in 17’nci maddesine göre, somut uygulamada tahakkuk kayıtları yapılmış olmakla, tahakkuk kaydı noksanlığı nedeniyle kamu alacağının takip ve tahsilinin tehlikeye düşmesi hali de son bulmuştur. Ayrıca zaten Daire Kararına konu ilgili kira alacağı henüz zamanaşımına uğramamış olduğundan, somut uygulamada sırf tahsilatın yapılmamış olmasının kamu zararına sebebiyet verdiği sonucuna varılamaz. Dolayısıyla, tahakkuk zamanaşımı süresi içinde kira alacaklarının tahakkuk kayıtları yapılmış olduğundan, ayrıca tahakkuk kaydı yapılan bu alacağın takibi mali hizmetler biriminin sorumluluğunda olduğundan, somut uygulamada belediye başkanının bahsi geçen 23 aylık kira bedelinin tahsilinin yapılmamış olmasından sorumluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca belirtilmelidir ki, Daire Kararına konu denetimin 2017 yılı hesabı ile ilgili olduğu göz önünde bulundurulduğunda, 31.12.2017 tarihi itibarıyla bahsi geçen kira alacağının zamanaşımına uğramamış olması dolayısıyla Yönetmelik’in yukarıda belirtilen 17’nci maddesinin (d) bendi gereği, kamu zararı oluşmamıştır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52334, D: 46388, T: 28.09.2022. Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25972> E.T:30.04.2024.

³⁴⁵ “Kira bedelleri, anapara faizleri ve ücret gibi diğer dönemsel edimler”in beş yıllık zamanaşımına tabi olduğu düzenlenmiştir. Temerrüt faizi, anapara alacağına bağlı fer’i bir alacaktır. Temerrüt faizleri, TBK m.147/1-1 gereği beş yıllık zamanaşımına tabidir. 818 sayılı Kanunda da temerrüt faizinin beş yıl olduğuna dair benzer düzenleme bulunmaktadır. Daire Kararında tespit edilen kamu zararından belediye başkanının da sorumluluğu bulunduğu hükmedilmiştir. Ancak hükmün bu yönden kanuna aykırı olduğu anlaşılmıştır. Sorumluluk yönünden, belediye başkanı tüm birimlerin çalışma esaslarını düzenleyen iç hizmetler yönergesinin tüm birimlere dağıtımını sağlamak suretiyle görevinin gereğini yerine getirmiştir. Bunun dışında, kira gelirlerinin vadesinde ödenmemesi sonucu oluşan temerrüt faizlerinin zamanaşımına uğratılması belediye başkanının doğrudan görevi dâhilinde değildir. Dolayısıyla bu kapsamda oluşan kamu zararından belediye başkanının sorumluluğu bulunmamaktadır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51603, D: 47126, T: 13.04.2022. Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25891> E.T: 30.04.2024.

aşamada tahsil edilemeyeceği; ancak kamu zararı alacağı yönünden ahizin^{346,347} sorumluluğuna gidilebileceği gerekçesiyle Daire kararı bozulmuştur.³⁴⁸

2. 3. 6. Kamu Zararı Alacağının Silinmesi

Kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsilinde kamu yararının kalmadığı ya da tahsilin zorlayıcı bir nedenden kaynaklı olarak imkânsız hâle geldiği bazı durumlarda alacaktan vazgeçme ve alacağın silinmesi hususunda üst yönetici yetkilidir.³⁴⁹ Kamu zararı alacağının silinmesine yönelik düzenlemelere hem 5018 sayılı Kanun'da hem de Yönetmelik'te yer verilmiştir.³⁵⁰ Miktar

³⁴⁶ Sayıştay kararlarında çokça karşımıza çıkan bu kelime; ortaya çıkan kamu zararından sebepsiz olarak zenginleşen kimseyi ifade etmektedir. Örneğin hukuka aykırı bir ödeme yapılmasından kaynaklanan kamu zararında; ödemeyi yapan ya da ödemeye onay veren kamu görevlisi yasal şartların sağlanması hâlinde kamu zararının sorumlusu olarak kabul edilirken; bu hukuka aykırı ödemelerin yapıldığı yani bu ödemeleri alan ya da kabul eden kişi ahiz olarak ifade edilmektedir. Kamu zararından sorumlu tutulan ve oluşan zararı karşılayan kamu görevlisi daha sonra yasal şartların sağlanması hâlinde bu zararı ahize rücu edebilmektedir. Ünal, s. 85. Barış Özçelik, "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Göre Kamu Zararından Sorumluluk", **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, s. 15.

³⁴⁷ Ahiz; hukuk literatüründe alan ya da kabul eden anlamına gelmektedir. <https://sozluk.adalet.gov.tr/ahiz> E.T:30.04.2024

³⁴⁸ "...Daire kararına esas dayanak gösterilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Büyükşehir Belediyesinde şube müdürü olarak görünen ...'in şube müdürü olarak atandığı tarihte gerek 657 sayılı Kanun'un 68/B maddesinde istenen yükseköğrenim ve gerekse de Yönetmelikte istenen öğrenim ve sınav şartını taşımadığı halde yapılan atamasında mevzuata uyarlığın bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 'Zamanaşımı' başlıklı 74'üncü maddesinde; "Kamu zararının meydana geldiği ve bu Kanunda belirtilen para cezalarının verilmesini gerektiren fiilin işlendiği yılı izleyen mali yılın başından başlamak üzere zamanaşımını kesen ve durduran genel hükümler saklı kalmak kaydıyla onuncu yılın sonuna kadar tespit ve tahsil edilemeyen kamu zararları ile para cezaları zamanaşımına uğrar." hükmü yer almaktadır. Her ne kadar hukuka aykırı atama neticesinde ilgili personele yapılan ödemeler nedeniyle kamu zararına sebebiyet verilmiş olsa da; hukuki uyumsuzluk konusu olan işlem 5018 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen hükmü çerçevesinde değerlendirildiği takdirde, zarara sebebiyet veren işlemin onayında imzası bulunan sorumluların sorumlulukları zamanaşımına uğramış bulunmaktadır. Dolayısıyla, zararın ilamda belirtilen sorumlulardan tahsili mümkün bulunmamakta olup, idarece fiili durumda zararın ahizden tahsili yoluna gidilebilecektir. Netice itibarıyla, hukuka aykırı atama işlemi neticesinde ilgili personele yapılan ödemeler suretiyle kamu zararına sebebiyet verilmiş olsa da; 5018 sayılı Kanununun 'Zamanaşımı' başlıklı 74'üncü maddesi bağlamında sorumluların sorumlulukları zamanaşımına uğradığından, Daire kararının kaldırılmasına karar verilmesi gerekir..." Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52009, D: 49711, T: 18.05.2022.; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52011, D: 49555, T: 18.05.2022; Tut.: 51998, D: 49544, T: 18.05.2022; Tut.: 51997, D: 49542, T: 18.05.2022. Kararların tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25131> E.T:30.04.2024.

³⁴⁹ Kızılkaya ve Aksoy, s. 249; Ünal, s. 107; Akgedik, s. 173.

³⁵⁰ 5018 sayılı KMYKK Madde 79; "Özel mevzuatındaki hükümler saklı kalmak üzere, idare hesaplarında kayıtlı olup 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında izlenen kamu alacakları dışında kalan; a) Zarurî veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan, b) Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağı anlaşılan, kamu alacaklarından merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutarlara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir. (a) bendine göre belirlenen tutarı aşan kamu alacaklarından silinmesi öngörülenler merkezî yönetim bütçe kanununda ayrıca gösterilir." Şeklinde düzenlenmiştir. Aynı doğrultuda kamu zararından doğan alacakların silinmesi hususu, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 21'de; "(1) Zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir. (2) Tahsili için yapılacak takibat giderlerinin asıl alacak tutarından fazla olacağı anlaşılmaması nedeniyle, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararına ilişkin alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir."

bakımından tahsil için yapılması gereken masrafın alacaktan fazla olması nedeniyle silinebilecek alacak tutarı her yıl mevzuatın ön gördüğü şekilde güncellenmektedir.

Kamu zararı alacağının silinmesi için gerek 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümleriyle yapılan düzenlemelere yansıyan ibare ve ifadelerden; gerekse yargı kararlarına konu olan uygulamalardan hareketle oluşması gereken esaslar şu şekilde sıralanabilir³⁵¹:

- Öncelikle idarenin kayıtlarına işlenmiş bir alacak söz konusu olmalıdır. Zira hem Yönetmelik ilgili maddesinde hem de diğer yasal düzenlemelerde silinmesine karar verilecek alacağın idarenin hesaplarına işlenen bir alacak olduğu belirtilmektedir.³⁵²
- Alacağın talep edilebilirliği devam etmeli, zamanaşımına uğrayan ya da tahsil kabiliyeti ortadan kalkan bir alacak olmamalıdır.
- Alacağın tahsili için yapılacak olan giderlerin söz konusu alacaktan daha fazla olması, alacağın tahsilinin kamu yararına hizmet eder şekilde gelir getirmeyip alacağın tahsili için yapılacak olan işlemlerin gereksiz iş yükü ve külfet mahiyetinde olması gerekir.
- Ya da alacağın tahsilini imkânsız kılar derecede bir mücbir sebep olgusunun veya zorunluluk hâlinin bulunması gerekir. Mücbir sebep konusuna çalışmamızın geride kalan bölümlerinde detaylı olarak değinildiği için burada yeniden ele alınmayacaktır.³⁵³
- Silinecek alacak tutarı hakkında mevzuatla düzenlenmiş bir miktarın bulunması ve alacağın silinmesine yönelik işlemin yasal dayanağının bulunması gerekir. Yukarıda da belirtildiği üzere miktar bakımından silinebilirlik sınırı her yıl güncel olarak açıklanmaktadır. 2024 yılı için 5018 sayılı Kanun madde 79/a bendi kapsamında belirlenen miktar 50.000-TL, aynı maddenin b bendi kapsamında belirlenen miktar ise 50,00-TL'dir.³⁵⁴

(3) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin birinci ve ikinci fıkralarda belirtilenler dışında kalan alacaklarının takip ve tahsilinden vazgeçilmesi, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre, diğer idarelerde ise özel mevzuatlarındaki hükümlere göre gerçekleştirilir. (4) Takibe yetkili birimce, alacağın takibinden vazgeçildiğine dair onay muhasebe birimine gönderilerek alacağın muhasebe kayıtlarından çıkarılması sağlanır. (5) Alacağın tahsili için açılan davada kamu idaresi aleyhine karar verildiği ve Yargıtay tarafından da onanmak suretiyle hüküm kesinleştiği veya kamu idaresi için bir yarar görülmediğinden temyizden yetkili merciin onayı alınarak vazgeçildiği hallerde, Yargıtay ilâmi veya temyizden vazgeçme onayı ile buna ilişkin aleyhteki mahkeme kararı, hukuk birimince takibe yetkili birime gönderilir. Bu birimlerce de söz konusu belgelerin onaylı birer örnekleri ilgili muhasebe birimine intikal ettirilerek alacağın kayıtlardan çıkarılması sağlanır.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

³⁵¹ Özdemir, Enver, s. 81; Mustafa Taytak, **Kamu Mali Yönetiminde Kamu Zararı ve Tahsili**, 1. Baskı, Ankara: Ekin Basım Yayın Dağıtım, Ankara 2018, (Kamu Zararı ve Tahsili), s. 146.

³⁵² Kızılkaya ve Aksoy, s. 250; Ünal, s. 107; Akgedik, s. 173.

³⁵³ Maddenin “ya da” ifadesiyle belirtilme sebebi; bir önceki madde ile kümülatif bir düzenleme olmayıp 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 79’un farklı fıkralarında ele alınmış birbirinden bağımsız iki madde olmasıdır. Zira bu maddede geçen ifade 1.fıkra düzenlenmişken bir önceki maddeye 2.fıkra ayrı bir silinme nedeni olarak yer verilmiştir. Yönetmelik’te de aynı esas benimsenmiştir. Bu iki madde birbirini tamamlayan kümülatif şartlar olmayıp birbirinden ayrı iki durumu ifade etmek için kullanılmıştır.

³⁵⁴ “2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ve Bağlı Cetveller”, 1 Cetveli (Çeşitli Kanun Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal Sınırlar)

- Silinmesi kararlaştırılan alacağın 5018 sayılı Kanun kapsamında kamu zararından kaynaklanan bir alacak olması gerekir. Şöyle ki 6183 sayılı Kanun kapsamında bulunan bir kamu alacağının terkin için farklı esaslar düzenlendiğinden burada belirtilen esaslar bu tür alacaklar için uygulanamayacaktır.³⁵⁵
- Alacağın silinmesi için yukarıdaki şartların sağlanması yanında bu konuda yetkili olan üst yönetici tarafından da silinme işleminin uygun bulunması ve üst yöneticinin alacağın silinmesine onay vermesi gerekir. Gerekli onayın verilmesi hâlinde takibe yetkili birim tarafından alacağın takibinden vazgeçildiğine ve alacağın silinmesinin uygun görüldüğüne dair makam onayı muhasebe birimine gönderilir. Bu işlemin ardından alacak silinerek kayıtlardan çıkarılması sağlanır. Sayıştay Temyiz Kurulu'nun incelemesine konu olan bir olayda; yasal terkin sebepleri oluşmuş olmasına rağmen ödeme yapılması ihtimaline binaen terkin işleminin yapılmamasının kamu zararı teşkil etmeyeceği kabul edilmiştir.³⁵⁶

Yukarıya aktarılan esasların 5018 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümleri etrafında şekillendiğini, ilgili yasal düzenlemelerde diğer özel kanun düzenlemelerinin saklı tutulduğunu da

detaylı bilgi için bkz. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Kanunu-Teklifi-ve-Bagli-Cetveller.pdf> E.T:27.02.2024.

³⁵⁵ Özdemir, Enver, s. 81; Taytak, Kamu Zararı ve Tahsili, s. 146.

³⁵⁶ “Ayrıca, 5018 sayılı Kanunun 79 uncu maddesi dolayısıyla, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal ve Diğer Sınırlara Ait Cetvel” açıklamalı İ-Cetvelinin “I.Parasal Sınırlar” kenar başlıklı kısmının ç-bendinde, 5018 sayılı Kanunun 79 uncu maddesinin b-bendi için parasal sınır 17 TL olarak belirlenmiştir. Bu hususla ilgili olarak, sorumlu mali hizmetler müdürü tarafından duruşma sırasında, zamanışımına uğrayan temerrüt faizi tutarlarından bir kısmının 5018 sayılı Kanunun 79 uncu maddesi dolayısıyla 2018 yılı bütçe kanununda öngörülen tutarın altında olması dolayısıyla terkinin yasal olduğu, bununla birlikte kiracıların zaman zaman gelip bu borçlarını yatırdıkları gerekçesiyle bu düşük tutarlı temerrüt faizlerinin terkinin yapılmamış olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla, kanunen terkin edilebilecekken ilerleyen zamanda kiracıların kendiliğinden bu borçları yatırılabilmesi düşüncesiyle terkin edilmemiş olan tutarların kamu zararı teşkil etmediği anlaşılmıştır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51603, D: 47126, T: 13.04.2022.

Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25891> E.T:30.04.2024.

“Ayrıca, 6183 sayılı Kanunun 106 ncı maddesinde: “... tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla bulunduğu anlaşılan ve 213 sayılı Kanun kapsamına giren amme alacaklarında 10 Türk Lirasına (10 Türk Lirası dahil), diğer amme alacaklarında 20 Türk Lirasına (20 Türk Lirası dahil) kadar amme alacakları, amme idarelerinde terkin yetkisini haiz olanlar tarafından tahsil zamanışımı süresi beklenilmeksizin terkin olunabilir” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda, Daire Kararının kamu zararı tablosunda, tahsili için yapılacak giderlerin alacaktan fazla olduğu değerlendirilen 5,23 – 5,03 – 8,13 – 6,62 gibi tahsili için yapılacak giderden düşük tutarlar bulunmaktadır. Bunun yanında, ilk bakışta nispeten yüksek görünen 52,96 – 59,07 – 142,73 gibi tutarların ise 2005 yılından itibaren çok sayıda dosyaya ait olduğu görülmektedir. Bu dosyalarda ahiz (mükellef) bazında “toplam kamu zararı tutarı/dosya sayısı” işlemiyle yapılan genel bir hesaplama sonucunda her bir dosyaya düşen ortalama kamu zararı tutarının, tahsili için yapılacak giderden düşük olduğu görülmektedir. Tahsili için yapılacak giderden düşük olan gecikme zamları, 6183 sayılı Kanunun 106 ncı maddesi uyarınca terkin edilebilecektir. Duruşma sırasında bu konuda, “aradan 5 yıldan fazla zaman geçmiş olsa dahi mükellef tarafından bu tutarların ödenebildiği, bu nedenle bu tutarların 106 ncı madde uyarınca terkin edilmeyip kayıtlarda tutulduğu” ifade edilmiştir. Dolayısıyla, 6183 sayılı Kanunun 106 ncı maddesi kapsamında terkin yapılabilecek olan bahse konu gecikme zamlarının, sorumlular tarafından belirtildiği üzere, “5-6 yıl sonra bile olsa ödenebiliyor” düşüncesiyle terkinin yapılmamış olması durumunda, bu gecikme zamlarının zamanışımına uğraması sonucunda kamu zararı oluşmadığı anlaşılmıştır...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51602, D: 47127, T: 13.04.2022. Kararın tam metni için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25890> E.T:30.04.2024.

belirtmekte fayda vardır. Sayıştay uygulamasında da terkin ya da silinebilirlik yönünden yapılan değerlendirmelerde özellikle hangi yasal düzenlemeye ilişkin düzenleme yapıldığı belirtilmekte ve her olay münhasır yasal düzenlemeler ışığında ele alınarak gerekçeye bağlanmaktadır.

Sayıştay uygulamasıyla aynı doğrultuda Danıştay kararlarında da kamu zararından kaynaklanan alacağın silinmesine ilişkin sürecin azami ölçüde şeffaf ve yasal düzenlemelerle uyumlu şekilde işletilmesi önemsenmiştir. Danıştay incelemesine konu olan birçok olayda kamu zararından kaynaklanan alacağın silinmesine dayanak olarak gösterilen imkânsızlık ya da benzeri olgunun açıkça ortaya konulmasının ve bu olgunun somutlaştırılmasının şart olduğu vurgulanmıştır.³⁵⁷ Örnek kararda kamu zararı alacağının silinmesi ya da bu alacaktan vazgeçilmesi konusunda açıkça yasal düzenlemelerle yetki verilmeyen bir birimin karar alması ve bu karar alınırken alacaktan vazgeçilme sebeplerinin somut dayanaklarıyla ortaya konulmaması hukuka aykırı kabul edilerek bu yönde verilen ilk derece mahkemesi kararı onanmıştır.

2. 4. Kamu Zararının Rücu Edilmesi

2. 4. 1. Kavram

Rücu kelimesi, geri dönme, geri alma ya da cayma anlamlarına gelecek şekilde kullanılmaktadır.³⁵⁸ Türk Dil Kurumu tarafından doğru kullanımı rücu etmek şeklinde ve geri dönmek anlamında ifade edildiği için çalışmamızda rücu kavramı bu kullanıma itibar edilerek ele alınmıştır.³⁵⁹

Hukuki anlamda rücu kavramı sözlük anlamıyla aynı doğrultuda kullanılmakla birlikte borç ilişkilerinde gündeme gelen ve sorumlulukların paylaştırılması sürecinde önem kazanan bir kavramdır.³⁶⁰ Özel hukuk alanına ait borç ilişkilerinde rücu; borcun ifasına katlanan kişinin üçüncü

³⁵⁷ “Bu minvalde; gerek 5018 sayılı Yasanın 71. maddesi gerekse bu madde uyarınca yürürlüğe konulan Yönetmelik hükümleri uyarınca; denetim sonucunda tespit edilen kamu zararının, ilgisinden tahsili için rızaen ödemeye davet edilmesi, ödenmemesi halinde ise hükmen tahsili için adli yargı yerinde dava açılması gerekmekte olup; bu yola başvurulmaksızın ve Yönetmeliğin 21. maddesi uyarınca, zorunlu-mücbir sebeple takip ve tahsili imkanı kalmadığı ortaya konulmaksızın kamu zararından doğan alacağın silinmesi mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki; belediye meclisinin yetkilerini düzenleyen yasa hükmünde; kamu zararı olarak belirlenen alacakların yargılamaya konu olmaksızın silinmesi, vazgeçilmesi konusunda meclise bir yetki tanınmadığı görülmektedir. Bu itibarla; davalı belediye meclisince; kamu zararı olarak belirlenen tutarın takibine ilişkin olarak yürütülmesi gereken prosedür işletilmeksizin ve belirlenen kamu zararının takip ve tahsili imkanı kalmadığı ortaya konulmaksızın kamu zararından vazgeçilemeyeceğinden; ancak yargılama sonucunda kamu zararı bulunup-bulunmadığının tespiti mümkün olmakla idari bir kararla kamu zararı olmadığı değerlendirilemeyeceğinden, kamu zararının bulunmadığı yönündeki tespiti istinaden, kamu zararından vazgeçilmesi yönünde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” Danıştay 8.Dairesi, E: 2016/8524, D: 2021/1672, T: 18.03.2021. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.04.2024.

³⁵⁸ Kılıçoğlu, s. 36; Kızılkaya ve Aksoy, s. 260; Uğur Aşkın, “Koruma Tedbirleri Nedeniyle Tazminatta Rücu Sorunu”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(2), 2018, s. 31.

³⁵⁹ <https://sozluk.gov.tr/> E.T:29.02.2024.

³⁶⁰ Aşkın, s. 33; Kızılkaya ve Aksoy, s. 260; Dönmez, s. 82.

kişi ya da asıl sorumlu kişiden bu borcu talep etmesi şeklinde tanımlanabilir.³⁶¹ Rücu kavramı 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun birçok maddesinde “...rücu hakkı saklıdır vb.” şekilde zikredilmiş; ancak kavrama dair genel bir tanımlama yapılmamıştır.³⁶²

Rücu olgusunun devreye girdiği durumlarda borcun ifasına katlanan borçlu, olaya münhasır yasal şartların sağlanması hâlinde rücu alacaklısı konumuna geçmektedir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nda rücu kavramına yapılan atıflar ve kullanılan ifadeler bu hususu doğrular mahiyettedir.³⁶³

Anılan Kanun’un 62/2 maddesinde geçen; “*Tazminatın kendi payına düşeninden fazlasını ödeyen kişi, bu fazla ödemesi için, diğer müteselsil sorumlulara karşı rücu hakkına sahip ve zarar görenin haklarına halef olur*” şeklindeki düzenlemenin rücu kavramını en yalın hâliyle tanımladığı kabul edilebilir.³⁶⁴ Bu maddede “*kendi payına düşenden fazlasını ödeyen kişi*” ifadesi ile borçlunun ödemekle yükümlü ve sorumlu olmadığı bir borcu ödemesi hâlinde rücu hakkının doğacağı vurgulanmıştır.³⁶⁵

Kamu zararının rücu edilmesi ise; kamu zararından kaynaklanan alacağın idare tarafından karşılanması ve ilgili veya sorumlulardan bu zararın tahsil edilmesi olarak ortaya çıkmaktadır.³⁶⁶ Kamu zararının ilgili ya da sorumlulardan tahsil edilmesi daha açık bir ifadeyle idare tarafından karşılanan zararın sorumlulara yansıtılmasına yönelik anlayış 5018 sayılı Kanun’un 71.maddesiyle yasal dayanağa kavuşmakta ve kamu zararından kaynaklanan alacağın rücu edilmesi konusunda bu madde hareket noktası olarak kullanılmaktadır.³⁶⁷ Buna ek olarak Anayasa ve 657 sayılı Kanun’da

³⁶¹ Dönmez, s. 81; İlhan Ayverdi, **Misalli Büyük Türkçe Sözlük, Kubbealtı Lugatı**, İstanbul: Kubbealtı Yayınları, 2011, s. 2641.

³⁶² Akgedik, s. 194; Dönmez, s. 82; Gülşen, s. 124; Ünal, s. 109.

³⁶³ 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nda; “*insan çalıştırmanın rücu hakkı (TBK md. 66)*”, “*hayvan bulunduranın rücu hakkı (TBK md.67)*”, “*yapı malikinin rücu hakkı (TBK md. 69)*” “*kefalet sözleşmelerinde birlikte kefaletle ilişkin rücu hakkı (TBK md. 587)*” vb çok sayıda madde ile rücu hakkına ait düzenlemelere yer verilmiştir.

³⁶⁴ Dönmez, s. 83; Gülşen, s. 124; Aşkın, s. 33.

³⁶⁵ Ayşe Arat, “Müteselsil Borçlarda Alacaklı ile Borçlular Arasındaki İlişkinin Hüküm ve Sonuçları”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 26(2), 2018, s. 341; Leyla Müjde Kurt, “Haksız Fiil Sonucu Oluşan Zarardan Birden Çok Kişinin Sorumlu Olduğu Hâllerde Rücu Talebinin Tâbi Olduğu Zamanaşımı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 95, 2011, s. 151.

³⁶⁶ Güneş ve Gündüz, s. 8; Gülşen, s. 124; Dönmez, s. 85.

³⁶⁷ 5018 sayılı KMYKK Madde 71; “*Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Kamu zararının belirlenmesinde; 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, f) (Mülga: 22/12/2005-5436/10 md.) g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması esas alınır. (Değişik üçüncü fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) 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. Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya*

yapılan düzenlemeler de kamu zararının sorumlu kamu görevlisine rücu hakkının saklı tutulması gerektiğini açıkça ortaya koymuştur.³⁶⁸

Sayıştay ve Danıştay kararlarında da rücu kavramının kamu zararıyla bağlantılı durumlarda sıkça tartışıldığı, kamu zararının sorumlulara rücu edilmemesinin ayrı bir kamu zararının ortaya çıkmasına neden olacağının çoğu kararda açıkça vurgulandığı görülmektedir.³⁶⁹

2. 4. 2. Kamu Zararından Doğan Alacağın Rücu Edilmesi Zorunluluğu

Kamu görevlisinin sorumluluğunun söz konusu olduğu bir kamu zararının idare tarafından karşılanması hâlinde, bu ödemenin kamu görevlisine rücu edilmesinin zorunlu olup olmadığı konusunda bir kısım tartışmalar gündeme gelmektedir.³⁷⁰ İdare tarafından yapılan ödemenin sorumlu kamu görevlisine rücu edilmesi hususunda bir takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı, rücu mekanizmasının işletilmesinin idarenin takdirinde mi yoksa zorunlu mu olduğu hususlarının bu konudaki yasal düzenleme metinleri üzerinden doktrinde eleştirel bir bakış açısıyla ele alındığı görülmektedir.³⁷¹

Rücunun zorunluluğu konusundaki tartışmanın kaynağı, Anayasanın iki farklı maddesinde farklı anlamlar çıkacak şekilde düzenleme yapılması olarak gösterilmektedir.³⁷² Zira Anayasanın

onaylanmış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir. (Değişik son fıkra: 25/4/2007-5628/4 md.) Kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.” Şeklinde hükme bağlanmıştır.

³⁶⁸ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 129; “Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. (Değişik üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. 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. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.” Şeklindeki düzenlemesi ile idare adına açılan davalarda idarenin sorumlu tutulması ve ödeme yapması hâlinde bu miktarın sorumlu kamu görevlisine rücu edileceği açıkça vurgulanmıştır. Aynı doğrultuda Anayasa madde 40; “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır. Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.” İfadesiyle de Devletin tazmin ettiği zararları sorumlulara rücu hakkı saklı tutulmuştur.

³⁶⁹ Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52400, D: 49209, T: 26.10.2022; Sayıştay 6.Dairesi, İlam No: 16, K: 925, T: 14.12.2023. Kararların tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25334> E.T: 01.03.2024.

³⁷⁰ Eroğlu Durkal, s. 178; Dönmez s. 119; Gülşen, s. 125; Güneş ve Gündüz, s. 11; Akyılmaz, s. 71.

³⁷¹ Güneş ve Gündüz, s. 11; Eroğlu Durkal, s. 178; Dönmez, s. 119.

³⁷² Dönmez, s. 120; Kızılkaya ve Aksoy, s. 266; Gülşen, s. 125; Güneş ve Gündüz, s. 11.

40.maddesinde³⁷³ ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13.maddesinde³⁷⁴; “*rücu hakkı saklıdır.*” ibaresi ile takdir yetkisinin tanındığı izlenimi verilmekteyken; Anayasa madde 129’da³⁷⁵ daha keskin ve sert sayılabilecek tarzda; “*kendilerine rücu edilmek kaydıyla*” ifadesine yer verilmiştir.

Mevzuatın farklı maddelerinde ayrıık yorumların ortaya çıkmasına yol açacak ifadelerin kullanılmasından kaynaklanan; rücuda takdir yetkisinin olup olmadığına dair tartışma, uygulamada geçerliliğini kaybetmiş gibi görünse de geçtiğimiz dönemlerde bu konunun zaman zaman akademik eserlerde zaman zaman da mahkeme içtihatlarında yer aldığı görülmektedir.³⁷⁶ Zira Danıştay incelemesine konu olan eski tarihli bir başvuruda bu husus tartışılmış ve Anayasanın 129.maddesine ağırlık verilerek rücuda zorunluluk prensibi kabul edilmiştir.³⁷⁷ Konuya ilişkin tartışmalar incelendiğinde; kamu zararının sorumlu kamu görevlisine rücu edilmesine yönelik takdir hakkı bulunduğu dair ağırlık kazanmış bir görüş bulunmamakla birlikte bu husustaki mevzuat hükümlerinin tutarsızlığına ilişkin eleştiriler yöneltildiği dikkat çekmektedir.³⁷⁸ Daha açık bir ifadeyle kamu zararının rücu edilmesine ilişkin zorunluluk ilkesi genel kabul görmekte; ancak mevzuat hükümlerinde yorum farklılıklarına neden olan ibarelerin kullanılması eleştirilmektedir.³⁷⁹

³⁷³ Anayasa Madde 40; “*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. (Ek fıkra: 3/10/2001-4709/16 md.) Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirlemek zorundadır. Kişinin, Resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*”

³⁷⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Madde 13; “*Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır. (Ek: 26/3/2002 - 4748/3 md.) İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır. 12 nci maddeyle bu maddede belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususlar Cumhurbaşkanınca düzenlenecek yönetmelikle belirlenir.*”

³⁷⁵ Anayasa Madde 129; “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. (Değişik üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. 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. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari mercii iznine bağlıdır.*”

³⁷⁶ Kızılkaya ve Aksoy, s. 266; Dönmez, s. 120; Güneş ve Gündüz, s. 11.

³⁷⁷ Danıştay 5.Dairesi, E: 1995/3611, K: 1997/2485, T: 10.11.1997; Kızılkaya ve Aksoy, s. 266.

³⁷⁸ Kızılkaya ve Durkal, s266; Eroğlu Durkal, s. 178; Dönmez s. 119; Gülşen, s. 125; Güneş ve Gündüz, s. 11; Akyılmaz, s. 71.

³⁷⁹ Güneş ve Gündüz, s. 11; Akyılmaz, s. 71; Kızılkaya ve Durkal, s266; Eroğlu Durkal, s. 178; Dönmez s. 119.

Anayasa madde 129/5 hükmünde yer alan emredici ifade gereği idarenin bu zararı ilgili ya da sorumlu kamu görevlisine rücu etmek zorunda olduğu, rücu edilmemesi yönünde bir takdir hakkının bulunmadığı kabul edilmelidir.³⁸⁰ Dolayısıyla kamu görevlisinin sorumluluğunun tespit edilmesi durumunda kamu zararının ilgili kamu görevlisine rücu edilmesi yönünde işlem tesis edilmesinin zorunlu olduğu; aksi takdirde yeni bir kamu zararının oluşumuna sebebiyet verileceği düşünülmektedir.³⁸¹

Burada kamu görevlisine rücu edilmesi gereken bir kamu zararı için rücu prosedürünü işletmeyerek kamu kaynağında artışa engel olan veya kamu kaynağında eksilmeye neden olan kamu görevlisinin sorumluluğu gündeme gelecektir.³⁸² Bu sorumluluk ve rücu işleminin zorunluluğuna dair kabul, kamu yararının da bir tezahürü olarak değerlendirilmektedir.³⁸³ Rücu görevini icra etmeyen kamu görevlisinin salt kamu zararından mali sorumluluğu değil; ayrıca Ceza Hukuku ve Özel Hukuk bağlamında sorumlulukları da gündeme gelebilecektir.³⁸⁴ Buna ek olarak ilgili kamu görevlisi hakkında idari yargıya başvuru hakkı ve disiplin süreçlerinin işletilmesinde de bir engel bulunmadığı gibi bu kişiye karşı hukuki sürecin işletilmesi için yasal dayanak oluşmuş olacaktır.³⁸⁵

Rücu konusunda idareye takdir yetkisi verildiği yönündeki tartışmanın 657 sayılı Kanun'un 13.maddesinde³⁸⁶ yer alan ifadeler üzerinden de eleştirel bir bakış açısıyla ele alındığı görülmektedir. Bahsi geçen yasal düzenlemede emredicilik vasfının bulunmadığı, idarenin rücu hakkının saklı tutulduğu dolayısıyla idarenin rücu konusunda bir takdir hakkına sahip olduğu izlenimi verildiği yönündeki eleştiriler de konuya dair tartışmanın gerekçelerini oluşturan diğer savunmalardır.³⁸⁷ Ancak yukarıda açıklandığı üzere idare tarafından karşılanan zarar, netice itibarıyla kamu kaynaklarında azalmaya neden olduğu için bu zararın oluşumunda kusuru tespit edilen kamu

³⁸⁰ Gülşen, s. 125; Akyılmaz vd. Türk İdare Hukuku, s. 553.

³⁸¹ Güneş ve Gündüz, s. 11; Akyılmaz, s. 71; Kızılkaya ve Durkal, s.266; Eroğlu Durkal, s. 178; Dönmez s. 119.

³⁸² Akyılmaz, s. 66; Gülşen, s. 129; Güneş, Gündüz, s. 11-12.

³⁸³ Gözler, s. 1066; Dönmez, s. 121; Eren, s. 594.

³⁸⁴ Güneş ve Gündüz, s. 12; Akyılmaz vd. Türk İdare Hukuku, s. 553-554.

³⁸⁵ Akyılmaz, s. 66; Gülşen, s. 129; Güneş, Gündüz, s. 12; Akyılmaz vd. Türk İdare Hukuku, s. 553-554.

³⁸⁶ 1965 Tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, **Resmî Gazete**, 12056, 23.07.1965.

Madde 13; “Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır. İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır. 12 nci maddeyle bu maddede belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususlar Cumhurbaşkanınca düzenlenecek yönetmelikle belirlenir.” Şeklinde düzenlenmiş ve kamu zararından dolayı idare tarafından karşılanan zararın sorumlu personele rücu hakkını saklı tutmakla yetinilmiş, bu konuda açık ve sert bir ifadeye yer verilmemiştir.

³⁸⁷ Kızılkaya ve Aksoy, s. 266; Dönmez, s. 120; Güneş ve Gündüz, s. 11.

görevlisinden tahsil edilmesi yani şartların sağlanması hâlinde sorumlu kamu görevlisine rücu edilmesi yeni bir kamu zararının doğmaması adına zorunludur.³⁸⁸ Kaldı ki 657 sayılı Kanun'da yer alan ibarelerin aksine bu konuda emredici hüküm içeren yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.³⁸⁹

Bu konuda idareye takdir hakkının tanındığının kabul edilmesi ve kamu zararından kaynaklanan ödemenin yapılmasından sonra sorumlu kamu görevlisine rücu edip etmemek konusunda idareye bir takdir yetkisinin verilmesi, uygulamada birçok tutarsız ve çelişkili işlemi de beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle rücu konusunda zorunluluk bulunduğunu ve idareden tazmin edilen zararın, sorumluluğu tespit edilen personele mevzuatla düzenlenen esaslar doğrultusunda rücu edilmesi gerektiğini kanısına katılmaktayız. Sayıştay ilamlarında da bu kanaatimizi destekler mahiyette uygulama örneklerinin bulunduğunu görmekteyiz.³⁹⁰

Sayıştay kararlarına konu olan örnek olaylarda kamu zararının tespit edildiği durumlarda bu zararın sorumlulara rücu edilmemesinin ayrı bir kamu zararını ortaya çıkardığı kabul edilmiş ve bu husus detaylı olarak ilamlara aktarılmıştır. Böylece anılan ilamlarla birlikte kamu zararının rücu edilmesine dair zorunluluk açıkça ortaya konulmuştur.

Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından verilen 2022 tarihli güncel bir kararda; idarenin ödemek zorunda kaldığı bir idari para cezasının ilgili ve sorumlulara rücu edilmemesi suretiyle yeni bir kamu zararına sebebiyet verildiği ve bu nedenle rücu işlemini yapmayan üst yöneticinin sorumluluğunun bulunduğuna hükmedilmiştir.³⁹¹

Rücu işleminin yapılmasının da tek başına yeterli olmadığı, rücu edilmesine karar verilen kamu zararının ilgili ve sorumludan tahsil edilinceye kadar rücu sorumluluğunun devam edeceği ve

³⁸⁸ Akgedik, s. 194; Dönmez, s. 82; Gülşen, s. 124; Ünal, s. 109; Güneş, Gündüz, s. 12; Akyılmaz vd. Türk İdare Hukuku, s. 553-554.

³⁸⁹ 2001 Tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 24607, 08.12.2001; 2004 Tarihli 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 25673, 17.12.2004 Madde141; 6100 sayılı HMK Madde 46.

³⁹⁰ Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52282, D: 49800, T: 14.09.2022; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 43564, D: 41815, T: 25.10.2017; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52400, D: 49209, T: 26.10.2022. Kararların tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25334 E.T: 01.03.2024>.

³⁹¹ “Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, belediye bütçesinden ödenen idari para cezasının sorumlularını tespit etmek ve sorumlulara ödenen ceza tutarını rücu etmek belediye başkanının görevidir. Dolayısıyla belediyeye uygulanan idari para cezasının sorumlulara rücu edilmediği gerekçesiyle verilen tazmin hükmünden üst yönetici olarak belediye başkanının tek başına sorumlu tutulmasında hukuken bir isabetsizlik bulunmamaktadır. Bu itibarla, ... Valiliğince 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun 21 inci maddesinin (a) bendine göre belediyeye uygulanan idari para cezası ödendikten sonra sorumlulara rücu edilmemesi sonucu kamu zararına sebebiyet verildiğinden, sorumlu talebinin reddi ile 62 sayılı İlamın 4 üncü maddesiyle verilen ... TL tutarındaki tazmin hükmünün TASDİKİNE...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52400, D: 49209, T: 26.10.2022. Kararın tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25334 E.T: 01.03.2024>.

tahsilat ile birlikte sorumluluğun ortadan kalkacağı hususu yine Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 2022 tarihli başka bir kararında vurgulanmıştır.³⁹²

Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 2017 tarihli farklı bir kararında da kamu kurumunun zarara uğramasına neden olan sorumlular hakkında rücu prosedürünün işletilmemesinin hukuken sorumluluk doğuracağı ve yeni bir kamu zararının ortaya çıkacağı açıkça belirtilmiştir.³⁹³

Sayıştay kararlarıyla benzer şekilde Danıştay'ın da şartların sağlanması hâlinde sorumluluğu bulunan kamu görevlisine rücu işleminin yapılmasını zorunlu kabul ettiği kararları mevcuttur.³⁹⁴ Danıştay kararlarının incelenmesinde; rücu işleminin zorunluluğuna işaret eden ibarelerin kullanılmasıyla birlikte sorumlu kamu görevlisine rücu edilmeyen kamu zararı için vatandaşların rücuya zorlamak amacıyla dava açabileceği ve bu davanın esasının incelenmesinin gerektiği

³⁹² “...Her ne kadar sorumlular tarafından kesilmesi gereken ceza tutarlarının tahakkuk kayıtlarının yapıldığı ve yüklenici aleyhine tahsilat davası açıldığı söylenmişse de, söz konusu tutarın tahsil edildiğine ilişkin herhangi bir belge sunulmamıştır. Sayıştay yargılamasında Dairelerce tazmin kararı verilmesi, hukuka aykırılığın müeyyidesi mahiyetinde olduğu için kamu zararına yol açan sorumlular hakkında verilmektedir. Tazmine konu olan gecikme cezası tutarının yüklenici adına tahakkuk kaydının yapılması ve dava konusu yapılarak ahize rücu edilmesi, söz konusu tutar tahsil edilmediği sürece sorumluların kamu zararına ilişkin sorumluluklarını ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle, ... Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen, ... Enerji Elektrik Üretim San. ve Tic. Ltd. yükleniminde bulunan “Entegre Atık Değerlendirme, Geri Dönüşüm ve Bertaraf Tesisleri ile Düzenli Depolama Sahası Yapım ve İşletilmesi İşi”nde, katı atık bertaraf ücreti işine ilişkin gecikme cezası süresinin eksik hesaplanması ve tahsil edilmemesi sonucu kamu zararına sebebiyet verildiğinden, 106 sayılı İlamın 1 inci maddesiyle verilen ... TL tutarındaki tazmin hükmünün tasdikine karar verilmesi gerekir...” şeklindeki gerekçeye dayanılarak rücu sorumluluğunun, rücu edilen bedelin tahsil edilmesine kadar devam edeceği vurgulanmıştır. Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52282, D: 49800, T: 14.09.2022; Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 43564, D: 41815, T: 25.10.2017. Kararların tam metni ve diğer kararlar için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25351> E.T: 01.03.2024.

³⁹³ “Belediye adına kesilen cezaların ödenmesi kanuni bir zorunluluktur; ancak trafik para cezası ve araç muayenelerinin geç yapılmasından kaynaklanan cezanın, filen bu görevi yerine getirmeyen veya ceza alınmasına sebep olan görevliye rücu edilmesi gerekmektedir. Her ne kadar ... Büyükşehir Belediyesi tarafından gönderilen cevabi yazıda konu ile ilgili sorumluların ödeme evrakında imzası bulunan harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri olduğu ifade edilmiş olsa da, gecikme cezasının ve trafik para cezasının ödenmesinden dolayı harcama yetkilisinin ve gerçekleştirme görevlilerinin bu sıfatları nedeniyle sorumluluğunun olmadığı; ancak kasıt, kusur veya ihmali bulunan memurlara rücu işlemini başlatmakla görevli personelin bu görevini yerine getirmemesi nedeniyle sorumluluğunun olduğu değerlendirilmektedir. Bu itibarla, 446 sayılı EK ilam ile verilen tazmin hükmünün, sorumlulara rücu davası açılması için gerekli olan işlemleri başlatmakla görevli olan ve bu görevini yerine getirmeyen sorumluların belirlenmesi için BOZULARAK, dosyanın ilgili Dairesine TEVDİİNE, oy çokluğuyla...” Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 43564, D: 41815, T: 25.10.2017. Kararın tam metni ve için bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=14873> E.T:06.05.2024.

³⁹⁴ Danıştay 5.Dairesi, E: 1995/3611, K: 1997/2485, T: 10.11.1997; Kızılkaya ve Aksoy, s. 266.

vurgulanmaktadır.³⁹⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 2009 tarihli bir kararında da bu yöndeki tespitlere yer verilmiştir.³⁹⁶

Örnek olarak aktarılan Danıştay kararları irdelendiğinde; Danıştay'ın Anayasa madde 129/5 hükmü içerisinde yer alan "rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin zorlayıcı bir mesaj verdiğini kabul ettiği ve içtihatlarını bu kabul üzerinden şekillendirdiği görülmektedir.³⁹⁷ Danıştay'ın rücu konusuna değinen kararlarının tamamında bu husus dikkat çekmektedir.³⁹⁸

³⁹⁵ "Anayasanın, kamu hizmeti görevlilerinin "Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence" başlıklı 129. maddesinin 5. fıkrasında, "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." kuralı öngörülmüş bulunmaktadır. Buna göre; hizmet kusuruna bağlı olarak zarar gören kişilerin, idarenin personeline karşı değil, onları çalıştıran idareye karşı dava açmaları gerekmekte olup, Anayasanın anılan maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri ve görev kusuru olarak addedilebilecek nitelikteki kusurları nedeniyle idareye karşı açılan davalarda hizmet kusuruna dayalı olarak tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı, yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etmeyi ifade ettiğinde kuşkuyla yer bulunmamaktadır. Kişilerin, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı başvurdukları mahkemece verilen kararlar gereğince kararlarının ilgili kurumlarca karşılanması halinde, kurumlara tanınan sorumlu personele rücu hakkının, ulusal yargı kararlarının uygulanmamasından kaynaklanan zararlar için de geçerli olduğu açıktır. Hukuk Devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesinin bir gereği olarak rücu kurumunun işletilmesi, kamu görevlisinin görevini yerine getirmesi esnasında kişisel kusura dayalı olmayan kusurlu işlem ve eylemlerinden doğan zararların yine kendisi tarafından karşılanmasını ve yargı kararının uygulanmaması ya da etkisiz bırakılması gibi hukuka aykırı eylem ve işlemlerden titizlikle kaçınılmasını amaçlar. Rücu mekanizmasının işletilmesi, kamu kurumunun yetkileri arasında bulunmakla birlikte, idarenin bunu kendiliğinden yapmadığı durumlarda, yurttaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmalarına bir engel bulunmamaktadır. Kamu personelinin görev kusurundan kaynaklanan zararın karşılığı olarak ulusal ya da uluslararası bir Mahkemece hükmedilen tazminat Devlet tarafından zarara uğrayan kişiye ödendikten sonra, ilgili kamu kurumu tarafından sorumlu personele rücu edilmemesi, bu yükün toplum üzerinde bırakılması anlamına geleceğinden, her yurttaş ve özellikle kamu görevlilerinin görev kusuru nedeniyle zarara uğrayıp yargısal süreci başlatmış olan yurttaşlar, ilgili personele rücu edilmesini sağlamak amacıyla idareye başvurabilir ve bu başvurularının reddi üzerine de dava açma hakkını kullanabilirler. Kamu görevlilerinin, kendilerine tevdi edilen kamu hizmetini yerine getirirken hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden doğan zararları toplum ödemek zorunda değildir. Bu durumda, yargı kararının uygulanmaması nedeniyle davacı lehine hükmedilen manevi tazminat miktarı konusunda, görev kusuru bulunan kamu görevlilerine rücu edilmesini sağlamak amacıyla davalı idareye yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan bu davada işin esasının incelenmesi gerekirken, İdare Mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, temyiz isteminin kabulüyle, Kayseri 1. İdare Mahkemesi'nin 06/06/2013 tarih ve E:2013/365, K:2013/473 sayılı kararının BOZULMASINA..." Danıştay 10.Dairesi, E: 2014/1777, D: 2015/6019, T: 17.12.2015; Aynı doğrultuda; Danıştay 10.Dairesi, E: 2009/144, K: 2009/3183, T: 27.04.2009; Danıştay 5.Dairesi, E: 1997/2176, K: 998/67, T: 20.01.1998. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.04.2024.

³⁹⁶ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2009/4-48, K: 2009/84, T: 18.02.2009. <https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.04.2024.

³⁹⁷ Akgedik, s. 196; Dönmez, s. 85; Gülşen, s. 132; Kızılkaya ve Aksoy, s. 263; Ünal, s. 110.

³⁹⁸ <https://karararama.danistay.gov.tr/>

2. 4. 3. Rücunun Şartları

Kamu zararının kamu görevlisine rücu edilebilmesi için gereken şartlara dair somut bir yasal düzenleme yapılmamıştır.³⁹⁹ Bu durum kamu zararı yönünden rücu şartlarının daha ziyade uygulama ve içtihatlarla şekillenmesine neden olmuştur.⁴⁰⁰

İdare tarafından ödenen zararın kamu görevlisine rücu edilebilmesi için yukarıda kamu zararının unsurları başlığında incelenen tüm şartların gerçekleşmesi öncül şart olarak kabul edilmektedir.⁴⁰¹ Bahsi geçen şartlardan birinin dahi gerçekleşmemesi hâlinde rücuya tâbi bir zarardan söz edilemeyeceği için kamu zararının kamu görevlisine rücu edilmesi de söz konusu olmayacaktır.⁴⁰²

Bunun yanında bir kamu zararının oluşması, idarenin bu zarardan sorumlu tutulması ve bu zararı ödemeye mahkûm edilmesi, daha sonra tespit edilen bu zararı hak sahibine ödemesi de kamu zararından doğan zararın sorumlu kamu görevlisine rücu edilebilmesinin diğer şart ve esasları olarak kabul edilmelidir.⁴⁰³

Rücu sürecinde en fazla öne çıkan unsurlar zarar ve kamu görevlisinin kusurudur.⁴⁰⁴ Kamu görevlisinin kusurunun tespit edilmesi ve açıkça ispatlanması rücunun en önemli şartlarından biri olarak kabul edilmektedir.⁴⁰⁵ İdare hizmet kusuru kapsamında oluşan zarardan tamamıyla sorumlu olurken kamu görevlisi kişisel kusuru nedeniyle oluşan zarar kısmından sorumlu tutulabilmektedir.⁴⁰⁶ Kamu görevlisine atfedilebilen bir kusurun bulunmaması, zararın bu görevliye rücu edilmesini engelleyecektir.⁴⁰⁷ Kamu görevlisinin sorumluluğunu doğuran kusur; yapılan kamu göreviyle ilgili kişisel kusurudur. Salt hizmet kusuru nedeniyle zarar oluşması ve kamu görevlisinin kişisel kusurunun tespit edilememesi hâlinde rücu sorumluluğundan bahsedilemeyecektir.⁴⁰⁸

Sayıştay ve diğer yargı alanlarında faaliyet gösteren Yüksek Mahkemelerin kamu zararının rücu edilmesi sürecinde ihtiyatla üzerinde durduğu bir diğer husus da kusur olgusunu doğrudan

³⁹⁹ Kızılkaya ve Aksoy, s. 266; Dönmez, s. 120; Güneş ve Gündüz, s. 11.

⁴⁰⁰ Gülşen, s. 130; Kızılkaya ve Aksoy, s. 266; Dönmez, s. 120; Güneş ve Gündüz, s. 11.

⁴⁰¹ Akyılmaz, Rücu, s. 73; Kızılkaya ve Aksoy, s. 263; Gülşen, s. 130.

⁴⁰² Günday, s. 377; Vuso, s. 163; Akyılmaz, s. 73; Dönmez, s. 136.

⁴⁰³ Kızılkaya ve Aksoy, s. 263; Sarsıkoğlu, s. 2393; Dönmez, s. 144.

⁴⁰⁴ Gözler, s. 1129 ve 1301; Akyılmaz, Rücu, s. 73; Günday, s. 377; Çağlayan, s. 523; Dönmez, s. 145; Sarsıkoğlu, s. 2412.

⁴⁰⁵ Akyılmaz, Rücu, s. 73; Dönmez, s. 145; Sarsıkoğlu, s. 2412.

⁴⁰⁶ Akyılmaz, Rücu, s. 73; Akgedik, s. 196; Dönmez, s. 136; Gülşen, s. 133; Ünal, s. 111-113.

⁴⁰⁷ Gözler, s. 1129 ve 1301; Günday, s. 377; Çağlayan, s. 523; Akyılmaz, Rücu, s. 73; Dönmez, s. 145; Sarsıkoğlu, s. 2412

⁴⁰⁸ Gözler, s. 1135; Günday, s. 374; Akyılmaz, Rücu, s. 75; Gülşen, s. 124-125; Sarsıkoğlu, s. 2401; Dönmez, s. 147.

etkileyen illiyet bağıdır.⁴⁰⁹ İlliyet bağına dair detaylı bilgilere ve uygulama örneklerine yukarıda yer verilmiştir. Burada yeniden aynı konuların ayrıntılarına girilmeyecektir. Kamu görevlisinin idare tarafından tazmin edilen zarardan sorumlu tutulabilmesi ve zararın kamu görevlisine rücu edilebilmesinin en önemli şartlarından birinin de; kamu görevlisinin kusurlu eylemi ile oluşan kamu zararı arasında uygun illiyet bağının kurulması olduğunu belirtmekte fayda görülmektedir.⁴¹⁰

Kamu görevlisinin sorumluluğunu ortadan kaldıran en belirgin durumlardan biri illiyet bağının kesilmesine neden olan bir olayın gerçekleşmesidir.⁴¹¹ İlliyet bağının kesilmesi sonucunu doğuran bir olayın araya girmesi; kamu zararından dolayı kamu görevlisinin sorumlu tutulmasını engelleyeceğinden, kamu görevlisinin eylemi ile sonuç arasına girerek illiyet bağını kesen ve kamu zararının kamu görevlisinin eyleminin sonucu olmasını engelleyen durumlarda, zararın kamu görevlisine rücu edilmesi mümkün olmayacaktır.⁴¹²

Zararın sorumlu ya da ilgili kamu görevlisine atfedilmesinin en önemli iki unsuru olan kusur ve kamu görevlisinin eylemi ile meydana gelen kamu zararı arasındaki neden sonuç ilişkisini ifade eden illiyet bağı veya diğer bir adıyla nedensellik bağı, yargılama makamlarının kanaat oluşturma sürecinin de en önemli hareket noktalarını teşkil etmektedir.⁴¹³

Sayıştay yargılamasına konu olan başvuru ve incelemelerde, değerlendirme aracı olarak özellikle kusur ve illiyet bağı kavramlarının öne çıkarıldığını görmek mümkündür.⁴¹⁴ Kamu zararının tespiti ve tahsili ile zararın rücu edilmesine ilişkin Sayıştay nezdinde yapılan değerlendirmelerde illiyet bağının somut verilerle ortaya konulmasının ve hukuken izah edilebilir olmasının önemi vurgulanmış; Sayıştay'ın ilamlarında bu hususa dair detaylı değerlendirmelere yer verilmiştir.⁴¹⁵

⁴⁰⁹ Örnek kararlar için arama bölümüne “illiyet bağı” yazılarak bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> ve <https://karararama.danistay.gov.tr/>

⁴¹⁰ Akyılmaz, Rücu, s. 73; Akgedik, s. 196; Dönmez, s. 85; Gülşen, s. 130; Ünal, s. 110.

⁴¹¹ Günday, s. 384; Gözler, s. 1324; Dönmez, s. 147; Vuso, s. 182; Akyılmaz, Rücu, s. 67; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 91.

⁴¹² Günday, s. 384; Gözler, s. 1324; Dönmez, s. 147; Vuso, s. 182; Akyılmaz, Rücu, s. 67; Kuluçlu, İlliyet Bağı, s. 91; Gökçe, s. 57.

⁴¹³ Örnek kararlar için arama bölümüne “illiyet bağı” yazılarak bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> ve <https://karararama.danistay.gov.tr/>

⁴¹⁴ Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52473, D: 48388, T: 16.11.2022; Tut.: 52315, D: 48935, T: 21.09.2022; Tut.: 51577, D: 46602, T: 06.04.2022; Tut.: 51163, D: 44548, T: 09.03.2022; Tut.: 50910, D: 45111, T: 19.01.2022. Kararların tam metni ve diğer örnek kararlar için arama bölümüne “illiyet bağı, mücbir sebep vb” yazarak bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26318> E.T: 01.03.2024.

⁴¹⁵ “6085 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde, kamu zararının; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda belirtilen kamu zararını ifade ettiği belirtilirken 7 nci maddesinde; “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.” hükmüne yer verilmiştir. Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde anlaşılabacağı üzere, Sayıştay yargısında sadece harcama yetkilileri ve gerçekleştiren görevlilerinin değil; kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olan her unvandaki (kurul üyeleri dahil) kamu görevlisinin kamu zararı sorumluluğu tespit edilmektedir. Bu durumda bir kamu görevlisinin kamu zararı sorumluluğuna hükmedebilmek için; - Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı

Sayıştay uygulamasına benzer şekilde Danıştay ilamlarında da; illiyet bağı, kusur ve illiyet bağının kesilmesi hususlarının, rücu sorumluluğunun değerlendirilmesinde özellikle irdelendiği dikkat çekmektedir.⁴¹⁶

2. 4. 4. Rücu Yasağına İlişkin Yasal Düzenleme Bulunması

Genellikle olağanüstü dönemler için getirilen ve rücu yasağı içeren bazı düzenlemelerin varlığı da zararın kamu görevlisine rücu edilmesini engelleyecektir.⁴¹⁷ Dönemsel olarak gerekli görülen ve kamu işleyişinin düzenini sağlama hedefi barındıran rücu yasağı, sadece düzenlemenin yapıldığı dönem içerisindeki faaliyetlerde görev alan kamu görevlilerinin sorumluluğunu bertaraf eden genellikle geçici mevzuat hükümleri olarak ifade edilebilir.⁴¹⁸

Anılan düzenlemelerle kamu görevlilerinin korunması ve düzenlemeleri gerekli kılan dönem için kamu düzeninin daha ivedi bir şekilde sağlanması hedeflenmektedir. Ülkemizde zaman zaman bu tarz uygulamalara ilişkin düzenlemelere başvurulmuştur. Ancak bu tür düzenlemelerin nadiren gündeme geldiğini ve genellikle geçici olduğunu ayrıca büyük bir kısmının da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğini belirtmekte fayda vardır.⁴¹⁹

karar, işlem, eylem bulunmalıdır. - Ortada bir kamu zararı olmalıdır. - Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemle zarar arasında bir illiyet olmalıdır. Dairenin İlâmı ile tazmine hükmedilen kamu zararı, ... Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yürütme Kurulu Kararından kaynaklanmaktadır. Döner sermaye ek ödemesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Yürütme Kurulu'nun Kararına istinaden yapılmıştır. Kurul Kararının yasal düzenlemeye aykırı düzenlemeler içerdiği Sayıştay denetimi ve yargılaması sonucunda tespit edilmiştir. Söz konusu ödemeler herhangi bir kurul kararı olmaksızın doğrudan Harcama Yetkilisi'nin ve Gerçekleştirme Görevlisi'nin imzası ile yapılmadığından; bu ödemelerden kaynaklanan kamu zararından sorumlu tutulabilmeleri için, ödemelerin dayanağı/gereğesi olan ve mevzuat karşısında kusurlu olduğu Sayıştay yargısı ile tespit edilen kurul kararı ile söz konusu kamu görevlilerinin illiyet bağının hukuki olarak izah edilebilir olması gerekmektedir. Söz konusu ödemede mevzuata aykırılık, Harcama Yetkilisi'nin ve Gerçekleştirme Görevlisi'nin bizzat kendilerinin imzalarından ya da yaptıkları işlemde kaynaklanan değil; Kurul Kararından kaynaklanan aykırılıktır..." Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52601, D: 46692, T: 14.12.2022. Kararın tam metni ve diğer karar örnekleri için arama bölümüne "illiyet bağı, mücbir sebep vb" yazarak bkz. <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26318> E.T: 01.03.2024.

⁴¹⁶ Danıştay 13.Dairesi, E: 2022/3518, K: 2022/3381, T: 28.09.2022; Danıştay 8.Dairesi, E: 2019/3432, K: 2022/4393, T: 24.06.2022; Danıştay 8.Dairesi, E: 2019/3412, K: 2022/4398, T: 24.06.2022; Danıştay 10.Dairesi, E: 2017/2951, K: 2022/3048, T: 06.06.2022; Danıştay 13.Dairesi, E: 2021/3709, K: 2021/3262, T: 11.10.2021. Kararların tam metni ve diğer karar örnekleri için arama bölümüne "illiyet bağı, mücbir sebep vb" yazarak bkz. <https://karararama.danistay.gov.tr/> E.T: 01.03.2024.

⁴¹⁷ Gülşen, s. 131.

⁴¹⁸ Akgedik, s. 196; Dönmez, s. 85; Gülşen, s. 132; Ünal, s. 110.

⁴¹⁹ Örnek olarak; 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'na 3076 sayılı Kanun ile eklenen ek 1'inci Madde (Bu madde, 27.10.1983 tarihli ve 18204 sayılı R.G.'de yayımlanan 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'na, 21.11.1984 sayılı ve 18582 sayılı R.G.'de yayımlanan 3076 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi ile eklenmiştir) : "Olağanüstü Hal Kanununun verdiği yetkilerin kullanılmasından dolayı tazminat davaları, idare aleyhine, idari yargıda açılır. İdarenin, kamu görevlisine şahsi kusurdan dolayı rücu edebilmesi, şahsi kusurun çok açık ve ağır olmasına bağlıdır. İlgili bakanın uygun görüşü olmadıkça rücu davası açılamaz." denilmektedir. Bu madde, 09.04.1990 tarihli ve 413 sayılı KHK'nın 5'inci maddesi ile değiştirilerek rücu yasağı kaldırılmıştır. Aynı madde, bu kez, 09.05.1990 tarihli ve 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden eski haliyle düzenlense de Anayasa Mahkemesi, bu maddeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi 10.01.1991 tarihli ve 1990/25 E. , 1991/1 K. sayılı olup 05.03.1992 tarihli ve 21162 R.G.'de yayımlanan kararında; "Bu madde, 2935 sayılı Yasa'nın ek 1. maddesini değiştirmektedir. Buna göre, Olağanüstü Hal Yasası'nın verdiği

Anayasa Mahkemesinin örnek kararı ve bu konuya dair diğer birçok kararında da özellikle vurgulandığı üzere rücu yasağının genel ve rutin bir uygulama hâline dönüştürülmesi ihtimali hukuk devleti ilkelerini bertaraf edeceğinden bu uygulamanın olabildiğince sınırlı bir çerçevede kalması hedeflenmiştir. Rücu yasağına ilişkin düzenlemelere daha sonraki dönemlerde de zaman zaman başvurulmuş ve bir kısmı yine benzer gerekçelerle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁴²⁰

İnsan haklarının ulusal ve uluslararası düzeyde etkin olarak korunmasını temin etmekle görevli kılınan yerel ya da evrensel denetim mekanizmaları, rücu yasağını benimsememiş ve bu uygulamanın rutin bir sürece dönüşmesine yönelik kaygıyı da kararlarına yansıtmıştır. Ülkemiz özelinde bu görevi üstlenen Anayasa Mahkemesi, yukarıya aktarılan örnek kararıyla bu tutumunu açıkça ortaya koymuş ve rücu yasağına başvurulmuş durumların olağanüstü durumlarda dahi çok sınırlı bir seviyede tutulmasını sağlayacak esaslar benimsemiştir.

yetkilerin kullanılmasından dolayı idare aleyhine tazminat davaları idari yargıda açılacaktır, idarenin kamu görevlisine rücu edebilmesi, şahsi kusurun çok ağır ve çok açık olmasına bağlıdır ve İçişleri Bakanı'nın uygun görüşü olmadıkça da rücu davası açılmaz. Bu hüküm sadece İçişleri Bakanı'nın, Bölge Valisi ve il valileri dışında kalan kamu görevlilerinin şahsi kusurlarıyla verdikleri zararlar açısından uygulanabilir niteliktedir. Rücu davası şahsi kusurun çok ağır ve çok açık olmasına ve İçişleri Bakanı'nın uygun görüş bildirmesine bağlanmıştır. Bu koşullar rücu davasını her zaman engelleyebilecek koşullardır. Bu düzenleme olağanüstü halin gerekli kıldığı bir konuda sayılsa bile ilân edilen olağanüstü hal bölgesi ve süresiyle sınırlı kalmayıp başka bir yamanda ve ülkenin başka bir yerinde olağanüstü hal ilâm durumunda yürürlüğe girecek olan Olağanüstü Hal Yasası'nda değişiklik yaptığından Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönlerinden Anayasa'ya aykırılığı savıyla dava açılmayacağı öngörülen Olağanüstü KHK kuralı niteliğinde değildir. 1. ve 2. maddelerin incelenmesinde belirtilen gerekçelerle Anayasa'ya aykırıdır, iptali gerekir.” şeklindeki tespiti ve gerekçesiyle bu düzenlemenin iptaline karar vermiştir. Karar metninin tamamı ve diğer kararlar için bkz.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1991-1-nrm.pdf>

E.T:01.03.2024.

⁴²⁰ Gülşen, s. 131-132.

SONUÇLAR VE ÖNERİLER

Kamu kaynaklarının amacına uygun şekilde kullanılmasını sağlamak, kamu kaynaklarının tahsis ve sarfı süreçlerinde yetkilendirilen kamu görevlilerinin en önemli sorumluluklarından biridir. Kamu görevlilerinin; kamu kaynağının sarfı sürecinde şahsi malvarlıklarından daha hassas bir harcama politikası izlemesi ve kamu kaynağının tüm kamunun ortak malvarlığı olarak görülüp bu kaynakların zayi olmaması için azami ölçüde önlem alınması, kamu yararının da bir gereği olarak kabul edilmektedir.

Kamu görevlilerinin, kamu kaynağının tasarrufu sürecinde sorumluluk bilinciyle hareket etmeleri için bir kısım denetim araçlarına ihtiyaç duyulacağı açıktır. Hukuk devleti ilkesinin doğal sonuçlarından biri de herkesin neden olduğu zarardan sorumlu tutulabilmesidir. Kamu kaynaklarının amacına aykırı kullanılması; bu kaynaklardan eşit şartlarda yararlanma beklentisi olan her bir bireyi hem doğrudan hem de dolaylı olarak ilgilendiren bir yükümlülüktür. Bu nedenle kamu kaynaklarının kontrolsüz ve denetimsiz bir yöntemle sarfı düşünülemeyecektir.

Kamu zararı ve kamu zararından sorumluluk konusu; kamu kaynaklarının amacına uygun kullanılmasına dair yükümlülüğün bir sonucudur. Kamu kaynağının tasarrufu sürecinde kendilerine geniş yetkiler verilen kamu görevlilerinin, bu yetkileri belirli sınırlara bağlı kalarak kullanması kamu kaynağının israfını ve amacına aykırı kullanılmasını da engelleyecektir.

Kamu görevlilerinin sorumluluk esasına göre hareket etmesini sağlamak için yapılan düzenlemeler, bir yandan kamu kaynağının amacına uygun kullanılmasına hizmet ederken diğer yandan kamu görevlilerinin çalışma şartlarına olumsuz yansıyabilmektedir. Görevin icrası sürecinde sürekli bir yaptırım tehdidi hisseden insan kaynağının performansının beklentileri karşılamaının mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir. Bu durum aynı zamanda çalışma barışını bozan sonuçlar da doğurabilecektir. Örneğin kamu görevlileri sorumluluk gerektiren konulardan kaçınmak amacıyla bu tür yetkilerini kullanmaktan imtina etme ya da sorumluluğu birbirlerine devretme yönünde tutum sergileyebileceklerdir.

Kamu hizmetinin sürekliliğini zedelemekten, kamu kaynaklarının amacına uygun olarak kullanılmasını sağlayacak ve kamu görevlilerinin bu beklentiyi karşılar nitelikte görev yapmasını temin edecek şekilde tüm aktörler yönünden dengeli sonuçlar veren düzenlemeleri mevzuatla güvence altına almak ve bu düzenlemeleri uygulamaya tam anlamıyla yansıtmak, bir kısım zorluklar barındırabilmektedir. Kamu düzeninde işleyişin yeknesaklığı genellikle bu dengenin başarılı bir şekilde kurulmasıyla doğru orantılı olarak gerçekleşebilmektedir. İçerisinde insan faktörünün olduğu her mekanizma bir miktar sapma ihtimali barındırsa da tüm riskleri ve etkenleri dikkate alarak hazırlanan denetim sistemi hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz şartlarından biridir.

Daha yalın bir anlatımla kamu kaynaklarının amacına uygun kullanılmasını ve kamu zararının asgari düzeye indirgenmesini sağlamak üzere tüm sorumluluğu kamu görevlilerine yıkan sert yasal düzenlemeler yapılması her zaman sağlıklı sonuçlar vermeyecektir. Burada kamu görevlilerinin de haklarını güvence altına alan, kendilerini savunabilecekleri ve kamu zararından kaçınma seçeneğine sahip olabilecekleri bir ortamın oluşturulması suretiyle dengeyi sağlayan bir denetim sisteminin oluşturulması gerekmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalardan da görüldüğü üzere; kamu zararı kavramı, kamu zararını doğuran unsurlar, kamu zararının tazmini ve bu aşamada kamu zararından sorumluluk konularının derinlemesine değerlendirilmesinin, sınırlarının yerine göre esnek ve fakat bazı hususlarda keskin bir şekilde çizilmesinin gerektiği açıktır.

Kamu zararını düzenleyen mevzuat hükümleri oluşturulurken; kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve kamu zararının en aza indirilmesinin sağlanması ile birlikte kamusal faaliyetlerin sektöre uğramadan işlemeye devam etmesi, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin işlerliğinin zarar görmemesi de temin edilmelidir.

Bunun yöntemlerinden biri mevzuat hükümlerinin açık, anlaşılır ve somut şekilde belirlenmesidir. Kamu zararı olarak nitelendirilebilecek eylemlerin ve bu eylemlere ilişkin disiplin sürecinin belirgin bir şekilde ortaya konulması; kamu zararından sorumlu tutulacak olan kamu görevlilerinin güvence altına alınan haklarını kötüye kullanmalarının engellenmesi ve aynı zamanda görevin ifasında yeknesaklığın bozulmasının önüne geçilmesi etkin ve verimli işleyen bir denetim sisteminin oluşturulmasına bağlıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kavramsal çerçevesi eskiye oranla daha net çizgilerle çizilen kamu zararı, mevzuat altyapısıyla güçlendirilmiş ise de uygulamada yeni bazı tartışmalara yol açtığı görülmektedir. Kavramın birden fazla hukuk dalını ilgilendiren geniş bir alana yayılması bu hususu doğrudan etkilemektedir.

Örneğin Ceza Hukuku alanında kamu zararı için yapılan yargılamalarda kanunilik ilkesinin bir gereği olarak, salt Türk Ceza Kanunu'na hâkim olan ilkeler esas alınarak sonuca gidilmekte, kavrama dair mali sonuçlar zaman zaman göz ardı edilmektedir. Aynı şekilde kamu zararının önlenmesi için en etkin mali denetim araçlarından biri olarak kabul edilen Sayıştay uygulamasında da kamu zararından sorumluluk bakımından zararın mali sonuçlarına odaklanılmakta ve zararın bir an evvel kamu kaynağındaki eksilmeyi kapatacak tarzda giderilmesi öncelenmekte; cezai süreçte ağırlık verilmemektedir. İdari yargıda ise mevzuat araçlarının denetiminde kamu zararına yol açan idari düzenlemelerin iptali ile kamu zararının engellenmesi hedeflenmekte, kamu zararının tazmini sürecinde idarenin ve diğer aktörlerin sorumluluklarının belirlenmesiyle sonuca gidilmekte ve İdare Hukukuna yön veren düzenlemelere dayanılarak hüküm kurulmaktadır.

Böylece kamu zararı kavramı için farklı alanlarda farklı yorum ve uygulama yöntemleri gündeme gelmektedir. Her hukuk dalının kendine özgü kuralları ve teknik uygulamaları bulunduğu için bu durumun kaçınılmaz olduğunu belirtmekle birlikte, uygulama birliğine hizmet eder tarzda düzenlemelere ağırlık verilerek kavrama dair çerçevenin belirginleştirilmesinin sorunları azaltacağı öngörülmektedir.

Kamu zararını konu alan bir yargılamanın tarafı olan kamu görevlisinin; idari yargı, adli yargı ve Sayıştay nezdinde birbiriyle uyumlu sonuçlar alması, her bir denetim aracının birbirinden tamamen farklı ve çelişkili hükümler kurmasının engellenmesi hukuk devleti ilkesi ile de bağdaşır sonuçlar verecektir. Olayın mali, idari ve cezai yönden ele alınmasının farklı esaslarla incelemeyi gerekli kılması ve uygulamada bundan kaynaklı farklılıkların ortaya çıkmasının doğal karşılanması gerektiğini kabul etmekte ve tekraren belirtmekte fayda görmekle birlikte; en azından yargılamaların temel sonuçları bakımından birbiriyle tamamen uyumsuz ve çelişkili sonuçlara neden olan uygulamaların önüne geçilmesinin, bu doğrultuda düzenlemeler yapılmasının sorunun çözümüne hizmet edeceği düşünülmektedir.

Uygulama farklılıklarının, özellikle Sayıştay ilamları ile hükme bağlanan kamu zararının tahsilinde; doğrudan sorumlu tutulan ahizin adli veya idari yargı mercilerinde dava açması sonucu hesap yargısı ile bu makamlar arasında hüküm uyuşmazlığı çıkmasından kaynaklandığı görülmektedir. Kamu zararının tespit edilmesinden sonra öncelikle zarara neden olan sorumlu idarenin ödemeyi yapması ve ardından rücu işlemini uygulaması gerekmektedir. Mevcut durumda genellikle kamu gücünün kullanılması suretiyle doğrudan ahizden tahsil yöntemine başvurulduğu, bunun üzerine ahizin adli ya da idari yargıda dava açtığı ve bunun da anılan sorunların başlangıcını teşkil ettiği görülmektedir. İdarelerin bu tutumlarının bir önceki paragrafta ele alınan uygulama sorunuyla bağlantılı ve yaygın bir problemi derinleştirdiği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla idarelerin bu şekilde yaygınlaştırdığı fiili uygulamasının önüne geçilmesi de hüküm uyuşmazlıklarının azalmasını sağlayarak bahsi geçen uygulama sorununu ortadan kaldıracaktır. Fiili uygulamanın engellenmesine dair belirgin çizgileri olan ve tartışmaya yer bırakmayacak ölçüde net düzenlemeler içeren, aksi yöndeki uygulamaları sert ve etkin yaptırımlara bağlayan mevzuat çalışmaları ile bu sorunun önemli ölçüde çözülebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu zararının tespiti ve zarardan sorumluluk sürecinde; illiyet bağı, mücbir sebep ve illiyet bağı kesen diğer durumların kusurluluk ile birlikte ele alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Kamu zararından sorumluluk bakımından en fazla değerlendirme konusu yapılan hususların kusur ve kusurluluğu etkileyen durumlar olduğu dikkat çekmektedir. Dolayısıyla zararın tespitinden tahsiline kadar uzanan sürece yön veren, kusur ve kusurluluk gibi kamu zararının esasını doğrudan etkileyen tüm kavram ve düzenlemelerin yeknesak bir çerçevede düzenlenmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Kamu zararının tespiti için ele alınan birçok kavramın somut

düzenlemelerle mevzuata aktarılmaması ve konunun birden çok hukuk dalını ilgilendirmesi nedeniyle kamu zararının tespitinde kullanılan kavramların tartışma konusu yapıldığı görülmektedir. Uygulamada kamu zararının unsurlarının her biri için ayrıntılı değerlendirmeler yapılarak hüküm kurulmakta ve olayın özelliğine göre değerlendirme yapılmakta ise de sürece yön veren düzenlemelerin soyutluğunun asgari düzeye indirgenmesinin olumlu yansımaları olacağı değerlendirilmektedir.

İlliyet bağının kesilmesine yönelik Sayıştay ve Danıştay kararlarında her bir olayın özelliğine göre ve genelleme yapılmayacak ölçüde dar bir çerçeve ile değerlendirme yapıldığı görülmektedir. Bu konuya dair çalışmamızda örneklenen içtihatlarda görüldüğü üzere; mücbir sebep ya da nedensellik bağı kestigi kabul edilen diğer durumların illiyet bağına etkisi her durumun kendine özgü özellikleriyle ele alınmakta; burada objektif olarak kabul edilebilecek bir kısım kriterlere ağırlık verilmektedir. Mücbir sebebin varlığı tek başına yeterli görülmemekte, sorumluluktan kurtaran bir boyuta ulaşması için tüm önlemlerin alınmasına rağmen öngörülemezlik ve önlemezik kriterlerine bağlı olarak illiyet bağının kesilmesi suretiyle sonucun gerçekleşmiş olması aranmaktadır.

İlliyet bağı kesen durumların kamu görevlilerinin lehine olacak şekilde geniş yorumlanması, zarardan sorumluluğu kısıtlayan ve zarara uğrayan taraf aleyhine zararı ağırlaştıran sonuçlara yol açacaktır. Bu nedenle illiyet bağının kesilmesi konusunun genelleme yapan anlayıştan uzak, her bir olay için ayrıca ve münhasır özellikleriyle ele alınıp irdelenmesi daha hakkaniyetli bir uygulamayı beraberinde getirecektir.

Örneğin deprem, sel, yangın, su baskını vb. afet ya da felaket olarak kabul edilen olguların somut olay için illiyet bağı kesip kesmediği irdelenirken; olayın özelliklerine, afetin oluşum şekline, sorumluluğun bertarafı için alınması gereken tüm önlemlerin alınıp alınmadığına, sonucun öngörülemezlik ve önlenemezlik kriterleriyle uyumlu olup olmadığına bakılmalı ve bu kapsamda bir değerlendirme yapılmalıdır. Sayıştay ve Danıştay uygulamaları incelendiğinde genellikle bu hususlara riayet edildiği ve örneğin yangın ya da depremin genel olarak her olay için illiyet bağı kestigi şeklinde bir genellemenin benimsenmediği görülmektedir. Sorumluluğu kaldıran unsurların zarar gören taraf lehine sınırlı bir yorumlamayla ele alınmasının ve bu durumun mevzuatla uyumlu bir düzenlemeye kavuşturulmasının faydalı olacağı, mevcut uygulamanın olumlu yönlerini daha da iyileştireceği düşünülmektedir.

Kamu zararına yön veren ve süreci şekillendiren mevzuat düzenlemelerine yönelik eleştirilerden bir diğeri; kamu zararının rücu edilmesinde zorunluluk ilkesinin mi yoksa ihtiyariliğin mi benimseneceği hususudur. Kamu zararının sorumlulara rücu edilmesinin zorunlu olduğuna dair açık ve net yasal düzenlemelerin yanında; rücu işleminin idarenin takdir yetkisinde olduğu izlenimi veren mevzuat hükümlerinin bulunması, bu konuda bir seçim hakkının olup olmadığı tartışmasını

gündeme getirmiştir. Bu husus doktrinde tek taraflı bir mevzuat eleştirisi olarak gündeme gelmiş; ancak Sayıştay ve Danıştay içtihatlarında bir uygulama farklılığına neden olmamıştır. Anılan kurumların incelemelerinde ve kararlarında rücu işleminin zorunlu olduğunu açıkça kabul etmesi karşısında bu tartışmanın hesap yargısına ilişkin uygulamayı etkilemediği görülmekle birlikte mevzuat hükümleri arasında yeknesaklığın sağlanmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'da kamu zararının rücu edilmesine ilişkin açık ve doğrudan emredici bir hüküm bulunmamaktadır. Kamu zararının unsurlarından biri; kamu kaynağında eksilme meydana gelmesi ya da kamu kaynağında artışa engel olunmasıdır. Dolayısıyla kamu zararının kamu kaynağına negatif bir etki yaptığı açıktır. Kamu kaynağında vuku bulan bu negatif sonucun bir an evvel telafi edilmesi, zararın giderilerek eski hâle getirilmesi ve bu konuda yetkili kılınan makamlara bir takdir hakkının tanınmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu zararının rücu edilmesi konusunda takdir hakkının tanındığının kabul edilmesi; kamu zararının tespit, itiraz, kesinleşme gibi aşamalardan geçerek ortaya konulmasının, mevcut duruma hiçbir etki etmeyecek şekilde işlemsiz bir sonuca evrilmesine ortam sağlayabilecektir. Zira her yönüyle ispatlanmış ve ortaya konulmuş bir kamu zararının rücu edilmemesine dair takdir hakkı ile birlikte sürüncemede bırakılması ve başka bir anlatımla rafa kaldırılması kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenle bu hususta uygulayıcılara rücu etmeme yönünde bir seçenek ya da takdir hakkının verilmemesinin gerektiği, mevzuat hükümlerinin kümülatif yorumunun uygulamaya bu şekilde yansıtılmasının yasal düzenlemelerin ruhuna daha uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Konuya ilişkin kanuni düzenlemelerin de aynı amacı benimsediğini kabul etmek gerekecektir. Zira kamu zararına ilişkin detaylı düzenlemelerin yegâne amacının bu zararın derhal ve mümkün olan en ivedi şekilde telafi edilmesi, kamu kaynağının zararının giderilmesi olduğu açıktır. Dolayısıyla bu amaç doğrultusunda şekillenen ve kaleme alınan tüm süreçleri işlevsiz bırakma ihtimalini barındıran bir takdir hakkının kabul edilmesi yasal hükümlerin amacıyla bağdaşmayacaktır.

Sayıştay kararlarından örneklerle çalışmaya aktarılan somut ilamlarda; kamu zararının rücu edilmemesinin yeni bir kamu zararına neden olacağı açıkça belirtilmiştir. Bu konuda yalnızca kasıtlı bir hareketin varlığı şart olarak aranmamakta; kamu zararının rücu edilmemesinin ihmalden kaynaklanması dahi yeterli görülmektedir. Kamu zararından kaynaklanan alacağın zamanaşımına uğramasına ihmal ya da kusurla neden olan kamu görevlisinin dahi yeni bir kamu zararına yol açtığı ve sorumlu tutulmasının gerektiği yönünde açık Sayıştay kararları karşısında; zararın rücu edilmemesine dair takdir hakkının varlığını savunmak tutarsız sonuçlara yol açacaktır.

Yasal düzenlemelerin emredici ve açık bir madde ile hükme bağlamaması nedeniyle zaman zaman tartışma ve eleştiri konusu yapılan rücunun zorunluluğu konusunda; Sayıştay ve diğer

uygulayıcıların rücu işleminin zorunluluğunun kabulüne dair istikrar kazanan ilamlarının, eleştirileri karşılıksız bıraktığı ve bu hususun kamu zararına dair süreçte güçlü bir sorun yaratmadığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla mevcut durumda kamu zararının rücu edilmesinin zorunluluğunun fiilen kabul gördüğü, tarafımızca da bu görüşe değer verildiği, aksi yöndeki savunmaların geçerliliğinin kalmadığı, uygulama örnekleriyle bu tartışmanın çözüldüğü kabul edilmekle birlikte açık ve net emredici bir hükümle tüm tereddütlerin ortadan kaldırılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Kamu zararından kaynaklanan alacağın genel anlamda bir kamu alacağı olması nedeniyle ayrıcalıklı ve öncelikli alacak mahiyetinde kabul edilerek resen tahsil edilebileceğine yönelik azınlık görüşünün de özellikle Sayıştay ve Danıştay uygulamasıyla bertaraf edildiği görülmektedir. Dolayısıyla bu konunun hâlihazırda sorun olarak kabul edilebilecek bir boyuta ulaşmadan Sayıştay ve Danıştay ilamlarındaki keskin ifadelerle çözüldüğü ifade edilebilecektir.

Gerek Sayıştay kararları gerekse de Danıştay kararlarında kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsilinde asıl olanın rızaen tahsilat usulü olduğu ve icra yolunun işletilmesinin istisna teşkil ettiği açıkça ortaya konulmuştur. Kamu zararından kaynaklanan alacağın tahsili için 5018 sayılı Kanun ve Kanun'a dayanarak oluşturulan Yönetmelik'te öngörülen süreç ve silsilenin öncelikle tüketilmesi gerekir. Bu konuda ayrık bir düzenleme ve uygulama söz konusu değildir. Konuya ilişkin Danıştay kararlarında da, idarelerce oluşturulan düzenleyici işlemlerin bu görüşün aksine bir hüküm içermelerinin kabul edilmediğine dair tutarlı ve açık ibareler yer almaktadır. Dolayısıyla kamu zararından kaynaklanan kamu alacağının doğrudan resen tahsilata konu edilmesi, mali denetim sürecinin aktörleri tarafından benimsenmemekte ve bu yöndeki başvuruların yargısal denetimde dikkate alındığı görülmektedir.

Özellikle Sayıştay uygulamasına konu edilen bir kısım uyumsuzluklarla birlikte gündeme gelen ve tartışma konusu yapılan bir başka husus; zamanaşımına uğrayan kamu zararı alacağından kimin sorumlu tutulacağı hususudur. Bir kısım Sayıştay ilamlarında bu konuda kamu zararına neden olan kamu görevlisinin sorumlu tutulamayacağı ancak ahizin, yani kamu zararına dayanak olan ödemeyi alan kişinin sorumlu olabileceği belirtilmiştir.

Kamu zararından kaynaklanan alacağın zamanaşımına uğramasının başlı başına yeni bir kamu zararı doğuracağı açıktır. Bu konuda uygulama ve düşünce birliği olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla kamu zararı alacağının zamanaşımına uğramaması için gereken dikkat ve özen yükümlülüğünün yerine getirilmemesi hâlinde bir yaptırım bulunmakta ve bu duruma neden olan kamu görevlisi diğer şartların sağlanması sonucu sorumlu tutulmaktadır. Ancak zamanaşımına uğrayan kamu zararı alacağından kamu görevlisinin artık sorumlu tutulmayacağını kabul ederken ahizin sorumlu tutulmasına hükmetmek hukuken tutarsızlık oluşturmaktadır. Zira zamanaşımı olgusu

gerçekleştikten sonra kamu görevlisinin sorumluluğu ortadan kalkıyorsa aynı borç nedeniyle ahizin de sorumluluğuna gidilmesi mümkün olmamalıdır. Aksi bir durum aynı fiile eşit müdahale anlayışıyla da bağdaşmayacaktır. Sayıştay uygulamasında bu durum tartışmalı olmakla birlikte yukarıya aktarıldığı üzere kamu görevlisinin sorumlu tutulamayacağı; ancak ahizin sorumluluğuna başvurulabileceğine dair kararlar mevcuttur. Bu konuda açık bir düzenleme yapılarak zamanaşımına uğrayan borçtan sorumluluk konusunda somut ve belirli hukuki süreçler öngören, denetimde şeffaflığı sağlayan bir sistemin oluşturulması böylece zamanaşımına uğrayan borç nedeniyle kimlerin hangi oranda sorumlu olacağının açıkça belirtilmesi faydalı olacaktır.

Uygulamada çok fazla gündeme taşınıp tartışma konusu yapılmamakla birlikte faiz başlangıç tarihine dair mevzuat hükümlerinin de iyileştirmeye ihtiyaç duyduğu düşünülmektedir. Mevcut yasal düzenlemelerin bu konuda çelişkili ve tutarsız sonuçlara yol açabileceği, hakkaniyet ve eşitlik ilkelerine aykırılık içeren faiz tahsilatlarını ortaya çıkarabileceği değerlendirilmektedir. Zira Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 18 hükmüyle faiz başlangıç tarihini zararın doğduğu tarih olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla bu hükme göre Sayıştay denetçisi tarafından tespit edilen kamu zararı, doğduğu andan itibaren işleyecek faiziyle birlikte sorumludan tahsil edilecektir.

Diğer yandan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu madde 53/2 hükmünde de ilamlarla hükmedilen tazminatlara hüküm tarihinden itibaren faiz uygulanacağı açıkça vurgulanmıştır. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde; kamu zararının tespitiyle birlikte Sayıştay başvurusu yapıp uyuşmazlığın Sayıştay tarafından hükme bağlanma aşamasına kadar ödeme yapan kişilerin daha ağır bir faiz yüküyle karşılaşma ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle kamu zararını Sayıştay ilamına dayanarak ödeyen bir sorumlu ile daha önceki aşamalarda hesap yargısından bağımsız olarak ödeyen diğer sorumlu arasında faiz ödemesi bakımından hakkaniyete uygun olmayan bir sonuç doğabilmektedir. Bu konuda mevzuatta düzenlenen hükümlerin her ihtimali dikkate alıp eşit bir uygulamaya hizmet eder şekilde revize edilmesinde yarar görülmektedir. Uygulamada daha lehe faiz içeren Sayıştay Kanunu madde 53/2 hükmüyle uyumlu olacak şekilde Yönetmeliğe bir madde eklenerek bu sorunun büyük oranda çözüme kavuşturulacağı değerlendirilmektedir.

Çalışmamızda dikkat çekilen, örneklerle somutlaştırılmaya çalışılan ve çözüm önerisi olarak fikir beyan edilen birçok hususun; uygulayıcılara ya da idarelerin kamu zararına ilişkin sürecini yönetmekle sorumlu tutulan yöneticilerine takdir hakkı verir şekilde yoruma açık mevzuat hükümlerinden veya kanun boşluklarından kaynaklandığı görülmektedir. Kamu zararı konusu doğrudan ve dolaylı olarak tüm vatandaşları ilgilendiren, her bir bireyi doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen, bu özelliği dolayısıyla da belirgin bir çerçeveye ele alınması gereken bir olgu olarak değerlendirilmektedir.

Kamu zararına ilişkin yasal düzenlemelerin; zararın tahsilini en hızlı ve en adil şekilde sağlayabilecek hükümlerden oluşması, bu sürece hâkim olan ilkelerin belirli ve sert çizgilerle ortaya konulması, uygulayıcılara makul seviyede takdir hakkı bırakarak her ihtimali değerlendiren bir anlayışla ele alınması gerekmektedir. Bunun sağlanması da uygulama sorunlarına ilişkin detaylı bir ihtiyaç analizi yapılarak uygulamada tutarsız sonuçlara yol açtığı tespit edilen hususların, bu çelişkileri giderecek yöntemlerle mevzuata aktarılması ve yasal düzenlemelerin hukuki belirlilik ilkesi gözetilerek güncellenmesiyle mümkün olacaktır. Bu kapsamda hesap yargısının en belirgin aktörü olan Sayıştay'ın rolünü net bir şekilde ortaya koyacak, Sayıştay'ın kararlarının etkinliğini her türlü tereddüitten arı bir tarzda ve tartışmasız şekilde sağlayarak adli ve idari yargı makamları ile Sayıştay arasındaki hüküm uyumsuzluklarının asgari seviyeye indirgenmesi, Sayıştay'ın statüsünün yoruma mahal vermeyecek şekilde netleştirilmesi de faydalı olacaktır.



KAYNAKLAR

- Akalan, Abdullah Recai. “Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri”. **Türk İdare Dergisi**, 473, 2011, 9-41.
- Akbulut, Berrin. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- Akbulut, Berrin. **Türk Ceza Hukuku Temel Bilgiler**. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Akçay, Ergin. “**Türk Borçlar Kanunu’na Göre Zamanaşımı** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009.
- Akgedik, Hasan. **Kamu Zararı Kavramı ve Hukuki Sonuçları** (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2022.
- Akil, Cenk. “Yargıtay Kararları Işığında Medeni Muhakeme Hukuku Bağlamında Faize İlişkin Bazı Meseleler”. **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 2015, 69-107.
- Akıncı, Müslüm. “Kamu İhalelerinden Yasaklanma ve Hukuk Yolları”. Fehim Üçışık ve Çetin Arslan ve Seyyid Ahmet Yurdakul (Ed.), **Kamu İhale Hukuku’na İlişkin Tebliğler ve Makaleler**. Ankara: Bilge Yayınevi, 2014, 114-123.
- Akyılmaz, Bahtiyar vd. **Türk İdare Hukuku**. Genişletilmiş ve Güncellenmiş 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Akyılmaz Bahtiyar vd. **Türk İdare Hukuku**. 9.Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11(1-2), 2007, 449-469.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu”. **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 69(1-2), 2011, 61-78.
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”. **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı**, 2015, 43-63.
- Aral, Fahrettin. **Türk Borçlar Hukukunda Takas**. 2.Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2010.
- Arat, Ayşe. “Müteselsil Borçlarda Alacaklı ile Borçlular Arasındaki İlişkinin Hüküm ve Sonuçları”. **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 26(2), 2018, 325-366.
- Artuk M. Emin vd. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 13. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Artuk, M. Emin vd. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 14. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.
- Aslan, Bayram. “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”. **Sayıştay Dergisi**, 77, 2010, 63-86.
- Aşkın, Uğur. “Koruma Tedbirleri Nedeniyle Tazminatta Rücu Sorunu”. **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9(2), 2018, 23-48.
- Atay, Ender Ethem **İdare Hukuku**. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 9. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2023.
- Avcı, Adem. “Ekonomik Kamu Düzeninin Korunmasına Yönelik Kamu İhale Hukuku İlkeleri (Rekabet/ Eşitlik/ Kaynakların Verimli Kullanılması İlkeleri)”. **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(2), 2021, 339-373.

- Avcı, Mehmet Alpertunga, (Editör), “Sayıştay Hesap Yargısı ve Kamu Zararı Paneli”. Sayıştay’ın 160. Kuruluş Yıldönümü Paneli, **Sayıştay Başkanlığı**, Ankara, 2022.
- Aydın, Hüseyin. “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”. **Ankara Barosu Dergisi**, 1, 2010, 109-128.
- Ayverdi, İlhan. **Misalli Büyük Türkçe Sözlük, Kubbealtı Lugatı**. İstanbul: Kubbealtı Yayınları, 2011.
- Bağdatlı, Selahattin. **Hukuk Sözlüğü**. İstanbul: Derin Yayınları, 2012.
- Bilgin Çetinkaya, Neslihan. “Vergi Affı Uygulamalarının Finansal Tabloların Gerçeğe Uygun Sunulabilmesi Üzerindeki Etkilerinin Araştırılması”. **Muhasebe ve Denetime Bakış**, 20(62), 2021, 207-222.
- Birtek, Fatih. “İhaleye Fesat Karıştırma Suçu Bakımından Kamu Zararı ve Tespiti”. **Ceza Hukuku Dergisi**, 15(44), 2020, 711-745.
- Bozkurt, Paşa. “Denetim Kavramı Ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”. **Denetişim Dergisi**, 12, 2016.
- Buyrukoğlu, Selçuk ve Buzkıran Davut. “Klasik ve Modern Vergileme İlkeleri Çerçevesinde Uzlaşma Müessesesi”. **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 5 (7), 2016, 2077-2091.
- Bülbül, Duran. **Kamu Zararı- Hukuki ve Mali Yönleriyle İçtihatlı**. 1. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2023.
- Coşkun Karadağ, Neslihan. “Zamanaşımı Sürelerine Etkisi Açısından Mücbir Sebepler ve Ödemeye Eleştirel Bakış”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 61(3), 2012, 1017-1055.
- Çağlayan, Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2011.
- Çağlayan Ramazan, “Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”. **T.C. Sayıştay Başkanlığı Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü Matbaası, Ankara, Ekim 2015. s.81-103.
- Çağlayan, Ramazan. **Tarihsel Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu**. 1.Baskı. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2007.
- Deniz, Buket. “İdarenin Kusurunu Doğuran Hizmet Kusuru ve Hizmet Kusuru Kişisel Kusur Ayrımı”. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 3(33), 2021, 187-234.
- Dönmez, Mert. **İdarenin Mali Sorumluluğu Bağlamında Kamu Görevlisine Rücu** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.
- Doğan, Zeki ve Besen Ramazan. “Vergi Affının Nedenleri ve Mükellefler Üzerindeki Etkileri”. **Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi**, 1(1), 2008, 23-39.
- Durmuş, A. Alper. **Memur Disiplin Hukuku**. 5.Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2009.
- Durmuş Tezcan vd., **Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku**. 20. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Edizdoğan, Nihat ve Gümüş, Erhan. “Vergi Afları ve Türkiye’de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi”. **Maliye Dergisi**, 164, 2013, 99-119.
- Elmas Erol, Hülya. “Türkiye Cumhuriyeti Mevzuatında Kamu Personeli ve Kamu Zararı”. **Türkiye Mesleki ve Sosyal Bilimler Dergisi**, 10, 2022, 54-70.

- Eren, Fikret. **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Gözden Geçirilmiş 10.Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi, 2008.
- Eren, Fikret. **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**. 18. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Gözde, Erkin. "Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler". **Ankara Barosu Dergisi**, 3, 2012, 235-250.
- Eroğlu Durkal, Müzeyyen. "İdarenin Sorumluluğunun Ortaya Çıkışı ve Temeli". **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XXIII(1), 2019, 159-185.
- Evren, Çınar Can. "Bir Örnek Olay Üzerinden Mahkeme Kararlarında İstikrar". **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2, 2019, 113-136.
- Gökçe, Yasir. "Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Zamanaşımı". **Denetişim Dergisi**, 13, 2016, 55-61.
- Gözler Kemal, **İdare Hukuku Cilt I**. Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 2.Baskı. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2009.
- Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Cilt II**. Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 2.Baskı. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2009.
- Gülşen, Mücahit. **Kamu Görevlisinin Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu (Yayımlanmamış Doktora Tezi)**. Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara, 2023.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10.Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- Hakeri, Hakan. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 28.Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Haspolat Kaya, İraz ve Aksu, Suat. **Hizmet Kusuru ve Kamu Zararlarının Tespiti, Takibi, Tahsili**. 1.Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Helvacı, Mehmet. **Borçlar ve Ticaret Kanunu Bakımından Para Borçlarında Faiz Kavramı**. 1.Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2000.
- Hepaksaz, Engin ve Şahin İpek, Elif Ayşe. "Kamu Zararının Tespiti ve Tahsili Sürecinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri". **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 32(4), 2018, 921-940.
- Işıklar, Celâl. "Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller". **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 1, 2019, 115-158.
- Kalenderoğlu, Mahmut. **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**. 17. Baskı. Ankara: Agon Bilgi Akademisi, 2017.
- Kaplan, Mahmut. "Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı". **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5(2), 2015, 49-77.
- Karatoprak, Ertuğrul. "Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları". **Maliye Dergisi**, 160, 2011, 411- 422.
- Koca, Mahmut ve Üzülmüş, İlhan. **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 11.Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Kaya, Cemil. "İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması Nedeniyle Manevi Tazminat İstemi". **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 14(1-2), 2010, 59-77.

- Kayar, İsmail. **6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na Göre Borçlar Hukuku-Genel Hükümler/Özel Borç İlişkileri**. Güncellenmiş 11.Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2019.
- Kesik, Ahmet. "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi". **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 9, 2005, 94-114.
- Kılıçoğlu, M. Ahmet. **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**. 18.Baskı. Ankara: Turhan Yayınevi, 2014.
- Kızılkaya, Eyüp ve Aksoy Mehmet. **Kamu Zararı ve Sorumluluk**. 2.Baskı. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2021.
- Koçberber, Seyit. "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi". **Sayıştay Dergisi**, 97, 2015, 55-75.
- Kulaksız, Cengiz. "**İlamlı İcrada İcranın Geri Bırakılması** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1997.
- Kuluçlu, Erdal. "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine". **Sayıştay Dergisi**, 63, 2006, 3-37.
- Kuluçlu, Erdal, "Sayıştay'ın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı". **Sayıştay Dergisi**, 82, 2011, 53-80.
- Kuluçlu, Erdal. "Sayıştay Hesap Yargısında İlliyyet Bağ Kavramı". **Sayıştay Dergisi**, 93, 2014, 87-104.
- Kurt, Leyla Müjde. "Haksız Fiil Sonucu Oluşan Zarardan Birden Çok Kişinin Sorumlu Olduğu Hâllerde Rücu Talebinin Tâbi Olduğu Zamanaşımı". **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 95, 2011, 135-162.
- Kuru Baki vd. **İcra ve İflas Hukuku Ders Kitabı**. 28.Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.
- Mutluer, M. Kamil vd. **Bütçe Hukuku**. 1.Baskı. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.
- Mutluer, M. Kamil vd. **Sayıştay Hukuku**. 1.Baskı. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Mutluer, M. Kamil (Moderatör), "Sayıştay Kamu Zararı Paneli". Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2012.
- Oğuzman, M.Kemal ve Öz, M.Turgut. **Borçlar Hukuku Temel Hükümler Cilt 2**. 14.Baskı. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2018.
- Oğuzman, M.Kemal ve Öz, M.Turgut. **Borçlar Hukuku Temel Hükümler Cilt 1**. 17.Baskı. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2019.
- Orbay Ortaç, Nurdan. "6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu Çerçevesinde Ticari İşlerde Faiz". **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 2014, 117-134.
- Orulluoğlu, Cuma. **Kamu Zararı**. 3.Baskı. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınevi, 2015.
- Özbek, Mustafa Serdar. "Kesinleşmeden İcra Edilemeyecek İlâmların Kesinleşmeden Önce İcraya Konulması". **Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2016, 37-78.
- Özçelik, Barış. "5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Göre Kamu Zararından Sorumluluk". **Kamu Zararı Paneli**, Sayıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, 2012, 10-18.
- Özdemir, Ahmet. "Kamu Zararlarının Tahsili-1". **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, 491, 2007.

- Özdemir, Enver. **Kamu Zararının Hazine Davaları Yönünden İncelenmesi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay, 2023.
- Özer, Barış ve Mıynat, Mustafa. "Türkiye’de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi". **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 14(2), 2016, 21-50.
- Parlak, Nükrettin. "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı, Sorunlar Ve Öneriler". **Sayıştay Dergisi**, 108, 2018, 8-38.
- Pekcanıtez Hakan vd. **Medeni Usul Hukuku Cilt 2**. 17.Baskı. İstanbul: Oniki Levha yayıncılık, 2017.
- Polat, Necip. "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim Etkinliği". **Sayıştay Dergisi**, 14(49), 2003, 65-80.
- Sarsıkoğlu, Şenel, "İdarenin Mali Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 65 (4), 2016, 2389-2422.
- Sayıştay Başkanlığı, "Bursa Teknik Üniversitesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu". 2019, 1-49. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/yeaYwX5oX1-bursa-teknik-universitesi>
- Şaşmaz, Aysema Pelin. "İdarenin Sorumluluğu ve Danıştay Kararlarındaki Görünümüne Genel Bakış". **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi**, 2(2), 2016, 211-235.
- Şişman, Gülden. **Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı**. 1.Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Taytak, Mustafa. **Kamu Mali Yönetiminde Kamu Zararı ve Tahsili**. 1.Baskı. Ankara: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018.
- Taytak, Mustafa. **Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği (Yayımlanmamış Doktora Tazii)**. Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2013.
- Taytak Mustafa ve Sakınç Süreyya. "Sayıştay’ın Yargılama Fonksiyonu ve Sayıştay Yargısında Kanun Yolları". **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, 5(1), 2017, 81-105.
- Taytak, Mustafa ve Aydın, Murat. "Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları". **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(1), 2019, 127-146.
- Tekbaş, Abdullah. "Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler". **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12, 2010, 123-191.
- Tosun, Hasibe. "Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi". **Denetişim Dergisi**, 13, 2014.
- Turguter, Necip. **Kamu Zararı Açıklaması**. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2015.
- Turguter, Necip. **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması**. 3.Baskı. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Basım, 2015.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) "*Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi*" Sempozyumu, 25 Haziran 2012 Ankara. Kılınç, Kamil ve Urhan, Yalçın (Ed.), Ankara, TBMM, 2012. https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf
- T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü. <https://sozluk.adalet.gov.tr/mevzuat>
- Türk Dil Kurumları Sözlükleri. <https://sozluk.gov.tr/>

- Ünal, Fatih. **Kamu Zararı ve İlgililere Rücu** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2019.
- Vuso Ahmet. **Tam Yargı Davasının Konusunu Oluşturan Zararın Niteliği ve Tazmini** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep, 2021, s.56.
- Yaldız, Çağlasın. **Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi**. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.
- Yavuz Cevdet vd. **Borçlar Hukuku Dersleri (Özel Hükümler)**. 16.Baskı. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019.
- Yereli, A. B. ve Bülbül, Duran. “Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı”. VI. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, Ankara, 2013.
- Yıldırım, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri I**. 4.Baskı. Konya: Mimoza Yayınları, 2012.
- Yıldırım, Turan vd. **İdare Hukuku**. 8.Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Yıldırım Turan vd. **İdare Hukuku**. 6.Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.
- Yıldırım, Turan. “Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı”. **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 25(2), Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, 2019, 1520-1538.

İnternet Kaynakları

- <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/usakoeyb/>
- <https://doi.org/10.33432/ybuhukuk.561349>
- <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/4.5.659.pdf>
- <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2012-133-nrm.pdf>
- https://ookgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2021_03/02160339_02_mart_2021_-_b_planY_-_kamera_goruntuleme_sistem_ydk_sonrasY.pdf
- <https://portal.uyap.gov.tr/>
- <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/yeaYwX5oX1-bursa-teknik-universitesi>
- <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Kanunu-Teklifi-ve-Bagli-Cetveller.pdf>
- <https://sozluk.adalet.gov.tr/mevzuat>
- <https://sozluk.gov.tr/>
- https://www5.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf
- https://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/11_19.pdf

Mevzuat

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

1932 Tarihli 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 2128, 19.06.1932

1953 Tarihli 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, **T.C. Resmî Gazete**, 8469, 28.07.1953.

1965 Tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 12056, 23.07.1965.

1976 Tarihli 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, **T.C. Resmî Gazete**, 15642, 10.07.1976.

Devlete Ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi Ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik, **T.C. Resmî Gazete**, 18134, 13.08.1983.

1984 Tarihli 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun, **T.C. Resmî Gazete**, 18610, 19.12.1984.

2001 Tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 24607, 08.12.2001.

2001 Tarihli 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 24460, 12.07.2001.

2002 Tarihli 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 24648, 22.01.2002.

2003 Tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), **T.C. Resmî Gazete**, 25326, 24.12.2003.

2004 Tarihli 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 25673, 17.12.2004.

2006 Tarihli Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, **T.C. Resmî Gazete**, 26324, 19.10.2006.

2007 Tarihli 5628 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **T.C. Resmî Gazete**, 26512, 04.05.2007.

2004 Tarihli 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 25611, 12.10.2004.

2010 Tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 27790, 19.12.2010.

2011 Tarihli 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, **T.C. Resmî Gazete**, 28103, 02.11.2011.

2011 Tarihli 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 27836, 04.02.2011.

2011 Tarihli 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, **T.C. Resmî Gazete**, 27836, 04.02.2011.

2011 Tarihli 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK), **T.C. Resmî Gazete**, 27846, 14.02.2011.

2021 Tarihli ve 21516515 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü'nün Genelgesi.

Kararlar

Anayasa Mahkemesi, E: 2012/22, K: 2012/133, T: 27.09.2012, 11.10.2012 tarih ve 28494 sayılı **T.C. Resmî Gazete**.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2012-133-nrm.pdf>.

Anayasa Mahkemesi, Serkan Kılıç Başvurusu, Başvuru No: 2016/2771, K.T: 20.10.2020.
<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/2771?BasvuruAdi=SERKAN+KILI%C3%87>
 E.T: 11.01.2024.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu (YHGK), E: 2014/1067, K: 2016/512, T: 13.04.2016.
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> E.T: 23.05.2024.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2015/2925, K: 2019/277, T: 12.03.2019.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 20.04.2024.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2009/4-48, K: 2009/84, T: 18.02.2009.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.04.2024.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu (YCGK), E: 2018/293, K: 2018/542, T: 20.11.2018.
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> E.T: 23.05.2024.

Yargıtay 4.Hukuk Dairesi, E: 1987/7602, K: 1987/9369, T: 21.12.1987.
<https://karararama.yargitay.gov.tr/> E.T: 23.05.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52513, D: 48646, T: 30.11.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=263694> E.T:26.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52630, D: 50226, T: 21.12.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=263694> E.T:26.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 53358, D: 49510, T: 25.01.2023.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26865> E.T:26.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 50216, D: 52279, T: 06.07.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=24997>, E.T: 31.12.2023.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52601, D: 46692, T: 14.12.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26318> E.T: 01.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52331, D: 50796, T: 21.09.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26299> E.T:28.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52400, D: 49209, T: 26.10.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> E.T:28.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52132, D: 48842, T: 22.06.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> E.T:28.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52114, D: 50331, T: 08.06.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> E.T:28.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 50752, D: 46367, T: 29.12.2021.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/> E.T:28.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52616, D: 49663, T: 14.12.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26338> E.T: 29.03.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 53352, D: 45350, T: 25.01.2023.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26853> E.T: 22.01.2024.

Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 47539, D: 52495, T: 23.11.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25798> E.T: 31.12.2023.

- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52630, D: 50226, T: 21.12.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26394> E.T:28.03.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 43938, D: 42857, T: 03.01.2018.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26394> E.T:28.03.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51603, D: 47126, T: 13.04.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25891> E.T:30.04.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51602, D: 47127, T: 13.04.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25890> E.T:30.04.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52781, D: 51738, T: 28.12.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52528, D: 48470, T: 07.12.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52529, D: 49650, T: 07.12.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52531, D: 49652, T: 07.12.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52534, D: 49655, T: 07.12.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52547, D: 51667, T: 07.12.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52507, D: 48399, T: 30.11.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52509, D: 48645, T: 30.11.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52513, D: 48646, T: 30.11.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25820> E.T: 29.03.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 46026, D: 47140, T: 22.01.2020.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=20967>, E.T: 31.12.2023.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 39068, D: 43135, T: 07.06.2017.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=20967>, E.T: 31.12.2023.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 48388, D: 52473, T: 16.11.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25811>, E.T:03.01.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 483935, D: 52315, T: 21.09.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26268>, E.T:03.01.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51170, D: 47509, T: 09.03.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25044> E.T:06.05.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51333, D: 46225, T: 23.03.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25153> E.T:06.05.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 43564, D: 41815, T: 25.10.2017.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=14873> E.T:06.05.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 47903, D: 52494, T: 23.11.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25797> E.T: 05.01.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52608, D: 49725, T: 14.12.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26326> E.T:15.02.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52609, D: 49726, T: 14.12.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26326> E.T:15.02.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu Tut.: 53358, D: 49510, T: 25.01.2023.

- <https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26326> E.T:15.02.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52315, D: 48935, T: 21.09.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=26326> E.T:15.02.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52334, D: 46388, T: 28.09.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25972> E.T:30.04.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51603, D: 47126, T: 13.04.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25891> E.T: 30.04.2024.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52009, D: 49711, T: 18.05.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 52011, D: 49555, T: 18.05.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51998, D: 49544, T: 18.05.2022.
- Sayıştay Temyiz Kurulu, Tut.: 51997, D: 49542, T: 18.05.2022.
<https://kararlar.sayistay.gov.tr/tkk/?krr=25131> E.T:30.04.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/2626, K: 2023/3609, T: 20.06.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay 2.Dairesi, E: 2023/6759 K: 2023/6301, T: 27.12.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay 2.Dairesi, E: 2022/4528 K: 2023/2649, T: 17.05.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E: 2023/1302 K: 2023/2575, T: 09.11.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/2626, K: 2023/3609, T: 20.06.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2021/3643, K: 2023/598, T: 15.02.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2021/3644, K: 2023/562, T: 14.02.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/6422, K: 2022/1516, T: 30.03.2022.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/8388, K: 2021/7062.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2018/3714, K: 2021/6173.
- Danıştay 8.Dairesi, E: 2019/9529, K: 2023/1808, T: 07.04.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024.
- Danıştay 2.Dairesi, E: 2021/5768, K: 2021/5139, T: 22.12.2021.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 14.03.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2013/8422, K: 2014/5885, T: 24.09.2014.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 21.01.2024.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2011/985, K: 2013/7802, T: 06.11.2013.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2005/9126, K: 2007/3069, T: 20.07.2007.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.03.2024.

- Danıştay 8.Dairesi, E: 2016/8524, K: 2021/1672, T: 18/03/2021.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.03.2024.
- Danıştay 8.Dairesi, E: 2022/3183, K: İlk Derece YD Kararı, T: 22.09.2022.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2019/10171, K: 2022/1563, T: 23.03.2022.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2020/6241, K: 2022/1379, T: 16.03.2022.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2015/3543, K: 2016/60, T: 07.01.2016.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 28.03.2024.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2014/4135, K: 2017/1899, 10.04.2017.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 28.03.2024.
- Danıştay 8.Dairesi, E: 2023/1573, K: 2023/5514, T: 08.11.2023.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 20.04.2024.
- Danıştay 8.Dairesi, E: 2016/8524, D: 2021/1672, T: 18.03.2021.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.04.2024.
- Danıştay 15.Dairesi, E: 2013/13973, K: 2016/5340, T: 10.11.2016.
- Danıştay 8.Dairesi, E: 2015/9437, K: 2019/10106, T: 14.11.2019.
- Danıştay 5.Dairesi, E: 2011/1201, K: 2011/4093, T: 18.07.2011.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 01.04.2024.
- Danıştay 12.Dairesi, E: 2021/3643, K: 2023/598.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 25.03.2024.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2014/1777, D: 2015/6019, T: 17.12.2015.
- Danıştay 10.Dairesi, E: 2009/144, K: 2009/3183, T: 27.04.2009.
- Danıştay 5.Dairesi, E: 1997/2176, K: 998/67, T: 20.01.1998.
- Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 10.İdari Dava Dairesi, E: 2017/1263, K: 2018/67, T: 24.01.2018.
<https://portal.uyap.gov.tr/> E.T: 26.03.2024.
- Tekirdağ İdare Mahkemesi, E: 2013/482, K: 2013/1119, T: 26.09.2013.
<https://portal.uyap.gov.tr/>

ÖZ GEÇMİŞ VE İLETİŞİM BİLGİLERİ

Yazar, ***** doğdu. İlk ve orta öğrenimini Araklı’da, lise öğrenimini ise Trabzon Lisesi’nde tamamladı. 2009 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Hukuk Fakültesinde başlayan lisans eğitiminden 2013 yılında mezun oldu. 2014 yılında avukatlık stajını Trabzon Barosunda tamamladı. 2015 yılında 18.Dönem hâkim adayı olarak Trabzon Adliyesinde mesleki stajına başlayıp 2016 yılında Eylül ayında Van’ın Gevaş ilçesine Asliye Hukuk/Sulh Ceza Hâkimi olarak atandı. 2018 yılında buradaki görevinin tamamlanması sonucu yaz kararnamesi ile Bilecik 1.Asliye Hukuk Mahkemesi Hâkimi olarak görevlendirildi. 2020 yılında Temmuz ayında gerçekleştirilen yaz kararnamesi ile Ankara Adliyesi İş Hâkimi olarak önce 34.İş Mahkemesinde ardından 57.İş Mahkemesinde görevlendirildi. 2022 yılı Ekim ayında Adalet Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Tetkik Hâkimi olarak atandı. Halen bu görevine devam etmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır.

İLETİŞİM BİLGİLERİ

Adres : *****

E-Posta : *****