

"...

II - ANAYASAYA AYKIRILIK İDDİASININ GEREKÇESİ ÖZETİ :

1 - a) Dava açılmış, dosya Kurul önüne gelmiş olduğuna göre 832 sayılı Kanununun 45. maddesinin son fıkrasındaki "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz." kuralına dayanılarak ileri sürülen Danıştayın davaya bakmaya yetkili bulunmadığı yolundaki görüş benimsenerek davanın yok sayılması düşünülemez. Çünkü Danıştayın yetkisi sorunu da ancak davanın gülüşülmesi sırasında çözülecektir.

Sorunun çözümünde Sayıştay Kanununun 45 maddesi kuralı uygulanarak bir karara varılacağı için mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı bu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabileceği ortadadır.

b) Konunun daha önce Danıştay Başkanlığınca ve Dava Daireleri Kurulunca Anayasa Mahkemesine götürülmüş olması bu dava dolayısıyla yeniden Anayasa Mahkemesine başvurulmasına engellik edemez. Çünkü yeni dava dolayısıyla daha önce yapılmış bir başvurma ve verilmiş bir karar bulunmadığı gibi bir konunun ayrı ayrı davalar dolayısıyla bir kaç kez Anayasa Mahkemesine götürülmesini önleyen bir kural da yoktur.

2 - Baş sorun Anayasa'nın 127. maddesinin Sayıştayı dördüncü ve son derecede yetkili bir yargı yeri olarak düzenleyip düzenlemediğinin saptanmasıdır. Bu maddeye göre "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir."

832 sayılı Kanuna gelince : 1. maddede "sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak" tan söz edilmekte; 2. maddede yargı organları, daireler kurulu, temyiz kurulu, genel kurul olarak belirlenmekte; 14. maddede dairelerin birer hesap mahkemesi olduğu kurala bağlanmakta; 38. maddede Sayıştay denetimine giren idare ve kurumların gelir, gider, mal işlemlerinin, bu işlemlere ilişkin sayman hesaplarının tüm kayıt ve belgeleriyle birlikte incelenerek bütün bu işlem ve hesapların yargılama yolu ile denetleneceği açıklanmakta; 45. maddenin son fıkrası ile Sayıştay ilâmları aleyhine Danış taya başvurulamayacağı ilkesi getirilmekte; yargılama başlığını taşıyan Sekizinci Bölümde ise Sayıştay'ın yargılama görevini nasıl yerine getireceği düzenlenmektedir Bütün bunlar bir arada ele alınınca 832 sayılı Kanunun Sayıştayı tara ve kâmil bir yargı yetkisiyle donattığı ve buna bir üst derece mahkemesi niteliği verdiği görülür.

Yargı yetkisi asli bir Devlet yetkisidir. Anayasa kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisinin kullanılamayacağı ve yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı ilkelerini koymuş; yargı yetkisini kullanacaklar için özel teminat hükümleri öngörmüş; adlî idarî, askerî olmak üzere üçlü bir yargı düğeni kurmuş ve bunlar arasında çıkacak anlaşmazlıklarının çözümü için bir Uyuşmazlık Makmeseni'ni oluşturmuştur. Yargı alanına giren anlaşmazlıkların ilk ve son derecede niteliklerine göre, bu üçlü düzen içindeki yargı yerlerinden birinde çözülme zorunluğu ise yine Anayasa'nın 32. maddesindeki "tabîî hâkim" ilkesinin gereği bulunmaktadır.

Esas No.:1972/56
Karar No.:1973/11

Anayasanın 31. maddesinde sözü edilen "yargı mercileri" nin Anayasa ile yargılama yetkisini üstlenmiş, Türk Milleti adına karar veren, yargısal faaliyeti sırasında hiç bir yerden buyruk ve talimat almayan, mensupları Anayasa'nın 133. ve 134. maddelerinde yazılı anayasal teminatla desteklenmiş görevlerinde bağımsız, ancak Anayasa'ya, kanuna, hukuka ve vicdanî kanatlarına göre hüküm veren merciler olduğunda kuşku yoktur.

Anayasa'nın nitelendirildiği biçimdeki yargı yerleri dışında bir yere yargılama yetkisi veren kanunların ise Anayasa'nın 8. maddesindeki ilkeye aykırılık dolayısıyla Anayasa'ya aykırı düşeceği ortadadır.

Öte yandan adlî, idarî, askeri yargı mercilerininin yargılama yapar ve anlaşmazlıkları çözerken, kimi bünye ayırımlarına rağmen artık ülkezimde ve başka ülkelerde klasikleşmiş birtakım müşterek temel ilkelere uydukları ve yargılama faaliyetinin, hâkimin kendiliğinden davaya el koymaması, tarafları yargıç önünde iddia ve savunmalarını yapabilmeleri, duruşmaların genellikle herkese açık olması gibi ilkeler çevresinde yürütüldüğü bilinen bir gerçektir. Bunlar kişiler bakımından bir teminat olarak dava ve savunma haklarına anlamım veren ilkelerdir. Oysa Sayıştay Kanununun kendi içinde düzenlediği yargılama usulü bu ilkelerle bağdaşacak nitelikte değildir ve düzenleme dava ve savunma hakkını zedelediği için Anayasa'ya aykırı düşmektedir.

Anayasa'nın 127. maddesine göre Sayıştay "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına kullanmak durumundadır. Onun içindir ki Sayıştaya yargı yetkisi tanımak Anayasa'nın 7. maddesiyle çelişir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise Sayıştay başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği yazılıdır. Oysa Anayasa'nın 7. maddesinde yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılmasının hükme bağlanması ile yetinilmemiş; 132., 133., 134 maddelerde bağımsızlığı sağlama yönünden görevsel ve kişisel teminat getirilmiştir. Gürülüyor ki hâkimlerin anayasal teminatı var iken Sayıştay mensuplarının teminatı ancak yasaldır. Sayıştaya yargı yetkisi tanınması bu yetkinin Anayasa'nın öngördüğü hâkimlik teminatından yoksun kimselerce kullanılmasına cevaz verilmesi demektir ki bu tutumun Anayasa'ya uygunluğu düşünülemez.

Anayasa'nın Yargıtaya, Danıştaya, Askerî Yargıtaya ilişkin 139., 140. ve 141 maddelerinde bu yüksek mahkemelerin görevleri "davaya bakma." "davayı görme" gibi deyimlerle apaçık belirtilmiş iken Sayıştay konusunda böyle bir yola gidilmemiştir. Bu, ancak, Sayıştaya Anayasa'nın yargı yetkisi vermemiş olmasından ileri gelir. Zaten Sayıştaya Anayasa ile verilen yargı görevi olmadığı için yargı yetkisiyle donatılması da gereksizdir. "Sorumluların hesap ve işlemlerini hükme bağlamak" diye anlatılan görev aslında davaya bakmak veya uyuşmazlık çözmek değildir. Çünkü Sayıştay'ın denetleme görevini yaptığı ana kadar ortada uyuşmazlık yoktur. Uyuşmazlığı Sayıştayın denetimi, yani bizzat Sayıştay çıkarmaktadır. Bu uyuşmazlık dava yoluyla çözülecekse çözümün davanın bir tarafını oluşturan Sayıştayca yapılamayacağı ortadadır.

Ayrıca üç yüksek mahkeme ile ilgili olarak kanunlara bırakılan konular arasında açıkça "yargılama usullerinin düzenlenmesi" ne de yer verilmiş iken Sayıştaya ilişkin 127. maddede böyle bir deyim rastlanmamaktadır. Sayıştaya yargı yetkisi tanınmamış olduğunun bu da başka bir ifadesidir.

Sayıştay'ın Anayasa'nın yargı bölümünde yer almamış olması da onun yargı yetkisini kullanacak bir kuruluş olarak düzenlenmediğini gösterir. Anayasa kuruluşlarının Anayasa'da yer aldıkları kısım, bölüm ve kesimler bu kuruluşların niteliklerini saptamada gerçek ve tek ölçü olarak ele alınamazsa da 127. maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında geçirdiği evreler gözönüne alındığı ve bu kuruluşun yargılama fonksiyonu yaptığından söz edilerek mensuplarına hâkim teminatı tanınması ve yerinin yargı bölümüne aktarılması yolundaki önerilerin de kabul edilmediği hatırlandığı takdirde Sayıştay'ın Anayasadaki bugünkü yerinin özel bir önem kazandığı ve bunun, Anayasa Koyucunun Sayıştaya yargı yetkisi tanımak istemediğinin ayn bir işareti olduğu anlaşılır.

Bütün bu açıklamalar Sayıştayın yargı yetkisi bulunmadığını ortaya koymakla birlikte Anayasa'nın 127. maddesindeki "kesin hükme bağlamak" deyiminin de anlamı ve kapsamı üzerinde durulmasında yarar vardır. Çünkü Sayıştayın yargılama yetkisi de bulunan bir kuruluş olduğu yolundaki görüşler bu deyime dayanmaktadır.

Bir yargı merciinin artık değiştirilemez duruma gelmiş, uyulması zorunlu yargısal kararını anlatan "muhkem kazıye" yerine de zaman zaman kullanılmakta olmasına rağmen "kesin hüküm" ve "kesin hükme bağlamak" deyimleri henüz dilimizde tam kavramım bulmuş değildir. O kadar ki hüküm sözcüğü bile yargısal bir sonuç ifade etmeyen anlamlarda kullanılmaktadır. Kendisi bizatihi yargısallığı içermeyen sözcüğün başına "kesin" eklenmekle yargısal nitelik kazanmış gibi benimsenmesine olanak yoktur. "Hüküm", kullanım yerine ve ilişkin bulunduğu faaliyet türüne göre kimikez yarısal bir kararı, kimi kez yasal bir tespiti, kimi kez halk dilinde çok kullanıldığı üzere herhangi bir otoritenin buyruğunu anlatır. Onun içindir ki Sayıştayın yargı yetkisi kullanması konusunda herhangi bir kuçku olmasaydı o zaman 127. maddedeki "kesin hükme bağlar" deyimine yargısal bir faaliyet sonucunda varılan karar, "muhkem kazıye" terimiyle eşanamlı bir terim denilebilirdi. Başka bir deyişle bu deyim Sayıştaya nitelik kazandırmaz, belki Savıştayın niteliği deyime anlam katardı. Görülüyor ki "kesin hükme bağlama" deyimini kendisi açıklanmaya muhtaç olduğu için Sayıştayın niteliğinin saptanmasında mutlak bir veri olarak ele alınacak durumda değildir.

Şu hale göre bu deyimnin anlamı ve niteliğini açıklamak gerekecektir. İdare Hukukunda ve özel Hukukta kesin hüküm deyiminin ayrı anlamları vardır. Bu, özel Hukukta üst yargı merciine başvurmayı önleyen bir hukuki müessese, idare Hukukunda ise idari yargı mercileri dışındaki kurumlarca alındığında idareyi bağlayan ve ancak bu nitelikleri dolayısıyla dava konusu yapılabilir kararlardır. Sayıştayın Anayasa ile yüklendiği görevlerin niteliği ve görevlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapıldığı gözönüne alındığında görülür ki 127 nci maddedeki "kesin hükme bağlama" deyiminin anlamı Sayıştayın faaliyet alanına giren konulardan kimisinde vardığı sonuçların artık idarî merciler bakımından gereğine girişilecek, geri alınamaz, değiştirilemez kararlar olarak teminat altında bulunması, başka bir deyimle idarî tasarrufların her zaman geri alınabileceği, değiştirilebileceği yolundaki İdare Hukuku ilkesinin bir istisnası olmasıdır. Bu deyim Sayıştay kararları üzerinde yargı denetimini kaldırmış değildir, o kararlara yalnızca yargı mercileri dışındaki makam ve merciler karşısında özel bir teminat tanımıştır.

Öte yandan Anayasa kurallarının hiyerarşik bir durumu bulunmadığını, hepsinin eşdeğerde olduğunu kabul etmek. Anayasanın tümünün getirdiği bütün bir sistemi aksatacak bir yorum biçiminin tecvizini öngörmez. Bütüne istisna durumunda bulunan kuralların ise istisnayı açıkça belli edecek, kuşkuya yer bırakmayacak biçimde düzenlenmesi gerekir.

Esas No.:1972/56
Karar No.:1973/11

Anayasanın; kişilere tanıdığı hak arama özgürlüğüne, kişilerle kişiler ve Devlet arasında oluşan anlaşmazlıkların çözümü ile görevlendirilmiş yargı mercilerinin niteliklerine ilişkin hükümlerine, insan haklarına saygılı ülkelerin tümünde Anayasalarda yer almaya gerek kalmayacak kadar topluma mal olmuş, yargısal faaliyetin doğuşu, yürütülüşü yolundaki ilkelere böylesine ters düşen bir yorumla Anayasanın 127 nci maddesinde ve Sayıştay Kanununda belirtilen sorumluların öteki yurttaşlardan farklı olarak yargısal güvenceden yoksun kılınmaları olanaksızdır.

Bir de şu vardır : Sayıştay, Kanunda gösterilen sorumlular hakkında karar verirken uygulayacağı kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığı halinde itiraz yoluyla bunların Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesine olanak bulunmadığı gibi Sayıştayın Anayasa Mahkemesine iptal davası açma yetkisi de yoktur. Bu durum Sayıştay Kanununa göre sorumlu sayılanların nasıl bir tehlike karşısında bulduklarını göstermektedir. Anayasaya aykırı yasal tasarruflar konusunda çok özel bir düzenleme getirmiş olan Türk Anayasa'sının yurttaşlardan bir bölüğüne Anayasaya aykırı kanunlara katlanma külfetini yüklediği düşünülemez.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 1 inci maddesinin, Sekizinci Bölümünde yer alan yargılama kurallarının, 45 inci maddesinin son fıkrasının ve geçici 1 inci maddesinin Anayasa'ya aykırılığı görüşünü desteklemeye yukarıdan beri açıklananlar yeterlidir".