

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No:1967/19

Karar No:1969/6

Karar tarihi:16/1/1969

Resmi Gazete tarih/sayı:17.4.1970/13474

Davacı : Danıştay Başkanlığı,

Dâvanın Konusu : 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hükmünün Anayasa'nın 7., 31., 32., 114., 127. ve 140. maddelerine, aynı kanunun 105. maddesi hükmünün de Anayasa'nın 107., 127. ve 410. maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek iptallerine karar verilmesi istenmiştir.

METİNLER :

1- 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun iptali istenen hükümleri kapsayan maddeleri şöyledir :

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

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

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

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

Bu maddenin sadece son fıkrasında yer alan "Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" hükmünün Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmektedir.

"Madde 105- Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir.

Sayıştay bu mütalâyayı, istemin yapılması tarihinden başlayarak iki ay içinde bildirir."

2- İptal isteminde dayanılan Anayasa hükümleri şunlardır :

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

"Madde 8- Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz.

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

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

"Madde 31- Herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve dâvâlı olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiç bir mahkeme ,görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınmaz."

"Madde 32- Hiç kimse, tabîî hâkiminden başka bir merci önüne çıkarılamaz.

Bir kimseyi tabîî hâkiminden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz."

"Madde 107- Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek, tüzükler çıkarabilir.

Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayınlanır."

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

....."

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

....."

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

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

....."

İLK İNCELEME .

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 8/6/1967 gününde yapılan (Başkan Vekili Lütfi Ömerbaş, üyelerden İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, A. Şeref Hocoğlu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Fazıl Uluocak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit Zarbun ve Muhittin Gürün'ün katıldıkları) ilk inceleme toplantısında; "832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. ve 105. maddelerinin Danıştay'ın görevi alanına giren konularla ilgili bulunması nedeniyle, Anayasa'nın 149. ve 44 sayılı kanunun 21. maddeleri uyarınca Danıştay Dâva açmağa yetkili bulunduğundan, işin esasının incelenmesine, 45. madde bakımından İhsan Keçecioğlu, Celâlettin Kuralmen ve Muhittin Gürün'ün, 105. madde bakımından da Celâlettin Kuralmen ve Muhittin Gürün'ün karşı oyları ile ve oyçokluğu ile" karar verilmiştir.

Anayasa'nın 149. maddesi, maddede sayılan diğer kurumlar gibi Danıştay'ı da, kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda kanunların ve yasama meclisleri içtüzüklerinin Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açmağa yetkili kılmış ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı kanunun 21. ve 25. maddelerinde de, Danıştay'ın varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

kanunlarla yasama meclisleri içtüzükleri aleyhine Danıştay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alacağı karar üzerine Danıştay Başkanı tarafından Anayasa Mahkemesine iptal dâvası açılabilirliği yolundaki hükümlere yer verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin iptali istenen son fıkrası hükmü, "Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" demek suretiyle Danıştay'ın bu ilâmlar hakkında açılan dâvalara bakmasını önlemekte ve böylece onu görev yapmaktan alıkoymaktadır. Sayıştay ilâmlarının, Danıştay incelemesine bağlı tutulmasına, Anayasa'nın yol açıp açmadığının tartışılabilir bir konu olması, Danıştay incelemesine açıkça yasak koyan bu hükmün, Danıştay'ın varlık ve görevini ilgilendiren bir hüküm olma niteliğini ortadan kaldıramaz.

832 sayılı Kanunun 105. maddesinin, yönetmeliklerle ilgili kısmı dışta kalmak üzere, (Malî kanunlarda düzenlenecek olan tüzüklerin, Sayıştay'ın istişari mütalâasının alınmasından sonra yürürlüğe konulabileceği) ne ilişkin hükmünün de Danıştay'ın varlık ve görev alanını ilgilendirdiği kuşkuya yer vermeyecek açıklıktadır. Zira Anayasa'nın 107. maddesi. Bakanlar Kurulunun çıkaracağı tüzüklerin Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi zorunluğunu koymuştur. Halbuki söz konusu 105. madde, Danıştay incelemesinden önce veya sonra olacağı hakkında bir açıklama yapmaksızın, kesin ve genel bir şekilde tüzüklerin, Sayıştay'ın düşüncesi alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceğini hükme bağlamaktadır. Böylece söz konusu hüküm, Danıştay incelemesinden geçen tüzük taşanlarını Sayıştay'ın incelemesine de bağlı tutarak Danıştay'ın inceleme sonuçlarına etki yapabilme veya bu sonuçların değişmesine sebep olabilme durumuna olanak verir bir nitelik taşımakta ve bu nedenle de söz konusu hükmün, Danıştay'ın varlık ve görev alanlarını ilgilendirdiği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, bu hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine dâva açmak üzere Danıştay Birinci Başkanına yetki verildiği de, Danıştay Genel Kurulunun dâva dilekçesine ekli 4/5/1967 günlü ve 1967/147-1967/152 sayılı kararı örneğinden anlaşılmaktadır.

Bu nedenlerle kendi varlık ve görev alanlarını ilgilendiren nitelik taşıyan söz konusu 45. maddenin son fıkrasıyla 105. maddenin tüzüklere ilişkin hükümleri hakkında Danıştay'ın, Anayasa Mahkemesine iptal dâvası açmağa yetkili olduğunun kabulü ile, dosyada başkaca bir eksiklik bulunmadığından, işin esasının incelenmesi gerekmektedir.

Üyelerden İhsan Keçecioğlu, yalnız 45. madde bakımından, Celâlettin Kuralmen ve Muhittin Gürün ise hem 45. madde hem de 105. maddeler bakımından bu görüşe katılmamışlardır .

SÖZLÜ AÇIKLAMA:

Yukarıki karar gereğince işin esasının incelenmesi için 26/3/1968 gününde yapılan (Başkan İbrahim Senil, Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş, Üyelerden İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Halit ZARBUN, Ziya Önel, Muhittin Gürün'ün katıldıkları) toplantıda:

44 sayılı kanunun 29. maddesi uyarınca sözlü açıklamasının dinlenmesi için davacının çağrılmasına, üyelerden Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Fazıl Uluocak, İhsan Ecemiş, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş'ın karşı oyları ile ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

Her ne kadar Danıştay Genel Kurulu kararında ve dâva dilekçesinde Danıştay'ın konu ile ilgili görüşü açıklanmış bulunmakta ise de iptali istenen hükümlerden 45. maddenin son fıkrasının iptali için Danıştay Dâva Daireleri Kurulunca daha önce yapılmış itiraz (Esas 1967/13) dolayısıyla Sayıştay tarafından yapılan sözlü açıklamada öne sürülen görüşler bakımından Danıştay'ın

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

düşüncesinin daha da açıklığa kavuşturulmasına imkân verilmesinin, konunun çözümüne yararlı olacağı düşüncesiyle, uygun olacağı kanısına varılmıştır.

Üyelerden yukarıda adları yazılı olanlar bu görüşe katılmamışlardır. Danıştay Birinci Başkanlığınca görevlendirilen Birinci Daire Başkanının sözlü açıklaması 4/4/1968 gününde dinlenmiştir.

Bu açıklamada 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasıyla 105. maddenin tüzüklere ilişkin hükümlerinin Anayasa'ya aykırı bulunduğu hakkında Danıştay Genel Kurulu kararında ve Danıştay Başkanlığı dâva dilekçesinde öne sürülen düşünceler, genişletilerek tekrar edilmiştir.

ESASIN İNCELENMESİ :

Dâvanın esasına ilişkin rapor, dâva dilekçesi ve ekleri ile sözlü açıklama tutanağı, iptali istenen kanun hükümleriyle ilgili Anayasa hükümleri, bunlara ilişkin gerekçelerle yasama meclislerinin görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevi Sayıştay'a verilmiş bulunmaktadır. Buna göre genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir, gider işlemleriyle mallarının idaresinde sorum yüklenmek suretiyle görev kabul etmiş bulunan kişilerin bu işlemlerinin kanunlara uygun olup olmadıklarının Sayıştay'ca incelenerek sorumluluk durumlarının "hüküm" ile belli edilmesi, bir başka deyimle bu gibi görevlilerin önceden altına girmiş buldukları sorumluluklarından tam olarak kurtulmaları (Beraet) veya yanlış işlemleri derecesindeki sorumlulukların sonucu olmak üzere tazmin etmeleri gereken zararın miktarının belirtilmesi (Zimmet ve tazmin) yolundaki işlemlerin "hüküm" niteliğindeki tasarruflarla sonuçlandırılması ve bu "hüküm" lerin de "kesin" nitelikte olması, yani bunlara karşı başkaca idarî bir mercide veya yargı organı önünde itiraz edilememesi, söz konusu Anayasa ilkesinin bir gereği bulunmaktadır.

832 sayılı kanunun 45. maddesinin iptali istenen ve (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz) hükmünü taşıyan son fıkrası ise, görüldüğü gibi, söz konusu bu Anayasa ilkesinin bir tekrarından ibarettir. Bu hüküm konulmamış olsa bile, Sayıştay ilâmlarına karşı Danıştay'a başvurulması Anayasa'nın 127. maddesindeki ilke karşısında mümkün değildir.

Anayasa ilkelerinin etki ve değer bakımından birbirine eşit oldukları gerçeği karşısında Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan söz konusu hükümlerin, Anayasa'sının öteki maddelerindeki ilkelere aykırılığından söz edilmeyeceği gibi bir Anayasa ilkesinin tekrarından ibaret bulunan özel kanun hükmünün Anayasa'nın herhangi bir ilkesine aykırılığı da öne sürülemez.

Bu konu, Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun bir itirazı üzerine daha önce incelenmiş ve 14, 15, 16 Ocak 1969 günlü ve 1967/13, 1969/5 sayılı karardan da anlaşılacağı gibi aynı sonuca varılmış bulunmaktadır .

Gerek yukarıda belirtilen, gerekse daha önce verilen kararda açıklanıp burada da aynen geçerli bulunan nedenlerle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasında yer alan (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz hükmünün) Anayasa'nın 7., 31., 32., 114., 127., 140. maddeleriyle başka herhangi bir ilkesine aykırı olmadığından bu konuya ilişkin istemin reddi gerekmektedir.

2- 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesi, Sayıştay denetimine giren Bakanlıklarla diğer idare ve kurumlarca malî konularda .düzenlenecek yönetmelik ve tüzüklerin Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceği hükmünü koymaktadır.

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Davacı bu maddenin tüzüklerle ilgili hükmünün Anayasa'ya aykırılığını öne sürmüştüğü için maddenin yönetmeliklere ilişkin kısmı inceleme dışı bırakılmıştır.

Gerçekten Anayasa'nın 107. maddesi, Bakanlar Kuruluna, kanunların uygulanmalarını göstermek veya kanunların emrettiği işleri belirtmek üzere kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek tüzük çıkarma yetkisi vermiş bulunmaktadır. Bu hükümden, tüzük çıkarma işinin Bakanlar Kuruluna ait bir yetki olduğu, ancak bunun (Danıştay incelemesinden geçirilme) şartıyla kayıtlanmış bulunduğu anlaşılmaktadır. Bakanlar Kurulunun Danıştay incelemesinin sonuçlarıyla bağlı olup olmadığının tartışılan bir sorun olduğu bilinmekte ise de bu hususun konumuzla ilgili bir yönü olmadığından üzerinde durulması gerekmemiştir .

Bu dâvada çözümlenmesi gereken konu, 832 sayılı Kanunun 105. maddesiyle tüzüklerle ilgili olarak Sayıştay'a görev verilmesinin Anayasa'ya aykırı o kıp olmadığıdır.

Söz konusu hükmün, Danıştay incelemesinden geçen bir tüzüğün, yürürlüğe konulmasına Bakanlar Kurulunca karar verilmeden önce Sayıştay incelemesinden de geçirilmesini zorunlu kıldığı meydandadır. Sayıştay'ca değişiklik öne sürülmesi halinde bunların tekrar Danıştay incelemesinden geçireceği hakkında maddede bir kayıt yoktur. Bu duruma göre Sayıştay'ca öne sürülen, fakat Danıştay incelemesinden geçmemiş olan kimi hükümleri kapsayan metinlerin, tüzük adı altında Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulmasına, söz konusu 105. maddenin bu açık olmayan hükmü, uygulamada dayanak olarak gösterilebilir.

Bu nedenle 832 sayılı Kanunun 105. maddesinin tüzüklerle ilişkin hükmü, Anayasa'nın 107. maddesiyle, tüzük tasarılarını inceleme işini Danıştay'ın görevleri arasında sayan 140. maddesine aykırı nitelik taşımaktadır.

Öte yandan Anayasa'nın 107. maddesi, öngördüğü kimi sınırlamalar dışında, Bakanlar Kuruluna kesin olarak tüzük yapma yetkisi vermiştir. Halbuki iptali istenen 105. madde, yürütmenin Anayasa'dan aldığı bu idari tasarruf yetkisini Anayasa'nın 127. maddesiyle yürütmeyi, malî konularda yasama adına denetlemekle görevlendirilmiş bulunan bir organın, danışma niteliğinde de olsa, önceden alınacak düşüncesine bağlamakta ve böylece Danıştay incelemesinden geçen bir tasarımı (Tüzük) olarak yürürlüğe koymak için, Anayasa'nın Bakanlar Kuruluna tanımış olduğu tam yetkiyi, söz konusu 105. maddenin ikinci fıkrasıyla iki ay sürebilecek bir Sayıştay incelemesinin sonuna ertelemektedir. Maddenin tüzüklere ilişkin hükmü, Anayasa'nın 107. maddesine bu bakımdan da aykırıdır.

Yukarıdaki nedenlerle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesinin malî konularda düzenlenecek tüzüklerin Sayıştay'ın danışma niteliğindeki düşüncesi alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceğine ilişkin hükmünün iptaline karar verilmesi gerekmektedir.

Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş. Üyelerden Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Sait Koçak, Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

SONUÇ :

1- 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve dâvanın bu hükme yönelen bölümünün reddine .Üyelerden Hakkı Ketenoğlu, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile,

2- Aynı Kanunun 105. maddesinin tüzüklere ilişkin olan hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğundan iptaline Başkan Vekili Lûtfi Ömerbaş, Üyelerden Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Sait Koçak, Muhittin Gürün'ün karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile,

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

16/1/1969 gününde karar verildi.

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

KARŞI OY YAZISI

1) 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesi Sayıştay'a kimi tüzükler için, istişarî düşünce bildirme görevi vermiştir.

Sayıştay'a böyle bir görevin verilmiş olması, Danıştay tüzükleri inceleme yetkisini, herhangi bir suretle etkilememekte; onun tüzük konusundaki görev alanını, daraltıcı veya onu bağlayıcı bir nitelik taşımamaktadır. Çünkü, Sayıştay'ın tüzükte yer almasını öngöreceği bir düşüncenin Danıştay incelemesinden geçmeksizin, kendiliğinden bir tüzük hükmü niteliğini kazanması mümkün değildir ve madde bunun tersine bir anlamı kapsamamaktadır.

2) Maddenin, Anayasa'nın 107. maddesinin Bakanlar Kuruluna verdiği yetkiyi zedeleyen bu yetkinin özüne dokunan bir yönüde yoktur. Çünkü Sayıştay'ın düşüncesi madde açıkça belirtildiği gibi, istişarî nitelikte olup Bakanlar Kurulunu bağlayıcı güçte değildir. Bakanlar Kurulunun Sayıştay'ın düşünce bildirmesini belli bir süre bekleme durumunda bırakılması, uzman bir kuruluştan malî işlemlere ilişkin düşünce alıp düzen kurmanın yararları karşısında önemsenecek bir sınırlama sayılmamalıdır.

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Bu nedenlerle 832 sayılı Kanunun 105. maddesinde yer alan ve malî konularda hazırlanacak tüzüklerin yürürlüğe konulmasından önce Sayıştay'dan istişarî düşünce alınmasını öngören hükmün Anayasa'ya aykırı bulunmadığı kanısındayım.

Lûtfi Ömerbaş
Başkan Vekili

KARŞI OY YAZISI

832 sayılı Kanunun 45. maddesinin iptal konusu hükmünün, Danıştay'ın varlık ve görevini ilgilendirdiği ileri sürülerek açılmış olan bu dâva bakımından. Üyelerden Sayın Muhittin Gürün'ün yetki yönünden redde ilişkin karşı oy yazısının (a) bendindeki görüşüne katılıyorum.

Üye
İhsan Keçecioglu

KARŞI OY YAZISI

Sayın Muhittin Gürün tarafından yazılan karşı oy yazısının (2) numaralı bendindeki düşüncelere katılıyorum.

10/1/1970

Üye
Salim Başol

MUHALEFET ŞERHİ

832 sayılı Sayıştay Kanununun 105 inci maddesi, Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzüklerin Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceği, hükmünü koymuştur.

Davacı bu maddenin tüzüklerle ilgili hükmünün Anayasa'ya aykırılığını ileri sürmüştür.

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Bizce, anılan 105 inci maddenin tüzüklere ilişkin hükmü Anayasa'ya aykırı değildir. Çünkü: Bu hüküm Danıştay'ın tüzükler üzerindeki inceleme yetkisini hiçbir yönden etkilememektedir. Anayasa'nın 107 nci maddesi gereğince Bakanlar Kurulu Danıştay'ın incelenmesinden geçilmeden tüzük çıkaramaz. 832 sayılı Kanunun 105. maddesi bunu, yani Danıştay incelemesini önleyen bir hükmü kapsamamaktadır. Anayasa'nın 107 ve 140. maddeleriyle 832 sayılı Kanunun 105. maddesi gereğince tüzük mekanizması şöyle çalışacak demektir.

Bakanlar Kurulu Hazırladığı tüzük tasarısını ilerde malî yönlerden bir sakınca doğmamasını sağlamak amacıyla evvelâ Sayıştay'a gönderecek, onun istişarî mütalâasını aldıktan sonra gerekiyorsa tasarımı ona göre düzenledikten sonra Danıştay'ın incelemesini arzedecektir. Anayasa ve diğer mevzuat karşısında Bakanlar Kurulunun yapacağı işlem böyle olmak gerekir.

Bir an tersi düşünülse, yani Danıştay'ın incelemesinden sonra tasan Sayıştay'a gönderilmiş olsa ve Sayıştay malî yönden tüzük metnini değiştirici mütalâada bulursa ve Bakanlar Kurulu bu mütalâaya göre tüzüğü değiştiren, bu yeni bu tüzük tasarısı niteliğinde olduğundan Bakanlar Kurulu bu tasarımı Danıştay'ın incelemesine arzetmek zorundadır.

Bir Hukuk Devleti Hükümetinin her şeyden önce bütün tasarruflarını Anayasa hükümlerine uydurması gerektiğinden evvelce Danıştay'ın incelemesinden geçmiş tasarımı Sayıştay'ca yapılan değişikliğe göre düzenleyen Hükümet bunu, Danıştay'ın incelemesinden geçirmeden çıkaramaz. Çıkarırsa bu, tüzük niteliğini taşımaz ve hiçbir hukukî sonuç doğurmaz.

Yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü kararın 832 sayılı Kanunun 105 inci maddesine ilişkin kısımlarına muhalifiz.

Üye
Fazlı Öztan

Üye
Feyzullah Uslu

MUHALEFET ŞERHİ

Sayın Muhittin Gürün'ün yukarıda yazılı karşı oy yazısının 2 No. lu bendindeki görüş ve düşünceye katılıyoruz.

Üye
Fazlı Öztan

Üye
Sait Koçak

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

KARŞI OY YAZISI

Mahkememizin esas 1967/13, karar 1969/5 sayılı dosyasında yazmış olduğum karşı oyda ileri sürdüğüm sebeplerle bu karardaki çoğunluğun görüşüne karşıyım.

Üye

Hakkı Ketenoğlu

KARŞI OY YAZISI

1- Çoğunluğun görüşü :

1967/19 esas ve 1969/6 karar sayılı ve 16/1/1969 günlü kararda ve burada gerekçesine gönderme yapılan 1967/13 esas ve 1969/5 karar sayılı ve 14., 15., 16 Ocak 1969 günlü karar metninde de görüleceği üzere çoğunluğun görüşü, bir başka deyimle 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasındaki Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz" hükmünün Anayasa'ya aykırı bulunmadığına ve itirazın reddine dair verilen kararın gerekçesi şöyle özetlenebilir :

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

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

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

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

Öte yandan bir kuruluşun Anayasa'daki yeri onun niteliğini gösterecek bir ölçü olarak alınmaz. Söz gelimi yüksek bir yargı organı olan ve kesin karar veren Yüksek Seçim Kuruluna

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

yargı bölümünde değil, görevinin konusu bakımından yasama bölümünde; idarî görev yapan Yüksek Hâkimler Kuruluna yargı bölümünde yer verilmiştir.

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

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

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

İptali istenen hüküm bu nedenlerle Anayasa'nın 7., 31., 32., 114., 127., 140. maddelerine ve başka herhangi bir ilkesine aykırı olmadığından konuya ilişkin istemin reddi gerekir.

II. Bu karşı oy yazısına adlarını koyanların görüşü :

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

Yukarıda özetlenen, gerekçelerden de anlaşılacağı üzere itirazın reddi karan Anayasa'nın 127. maddesindeki Sayıştay'ın "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama" görevine ilişkin hüküm aydınlık olduğu; Sayıştay'ın bu görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına değil Anayasa ile doğrudan doğruya verilmiş bir görev olarak yerine getireceğinin ve ilâmlarının Danıştay'ca incelenemeyeceğinin 127. madde metninden açıkça anlaşıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 127. maddesi şöyle başlamaktadır :

"Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve la görevlidir."

Bu cümleden sorumluların hesap ve işlemlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına kesin hükme bağlamak anlamının çıkarılması için "Türkiye Büyük Millet Meclisi adına" ibaresinin maddenin başında bulunması şart değildir. İbarenin şimdiki yeri de böyle bir anlamın çıkarılmasına elverişlidir. Kaldı ki genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarının denetlenmesinin ereği ve sonucu sorumluların sorumlularını ortaya koymaktır ve bu, denetleme çalışmalarının son evresini oluşturur. "Denetleme "ve "hesap ve işlemleri hükme bağlama" aralarında sıkı hukuk bağlantısı bulunan iki kavramdır. Şu durum her ikisinin de aynı nitelikte sayılmasını zorunlu kılar. Onun içindir ki yalnız denetlemenin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapıldığı; sorumu belirtmenin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılmadığı yolunda bir görüşün hukukça savunulabilir yönü olamaz. Öte yandan bilindiği üzere yasa metinlerinde o yasanın hükümlerini yürütecek mercii açıklamak için konulan maddelerde genel olarak bakanlıklar değil bakanlar; hizmet yasama meclislerine ilişkin ise yasama meclisi değil yasama meclisi başkanı (Sözgelimi 5509 sayılı Kanunun 5.; 16/7/1965 günlü, 695 sayılı ve 1/12/1966 günlü, 737 sayılı

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Kanunların 3. maddelerinde olduğu gibi) yürütme ile görevlendirilirler. Buna karşılık Sayıştay'ın yargı organlarını ve yargılama düzenini de kapsayan

21/2/1967 günlü, 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerini yürütme görevinin Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine (Başkanlara değil) verilmiş olduğu görülür (Madde 108)- Hüküm bu açıdan üzerinde durulmağa değer.

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

Anayasa; Yüksek Seçim Kurulu "...seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama... (Madde 75/1), Uyuşmazlık Mahkemesi için" ... adlî idarî ve askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmeye yetkilidir." (Madde 142/1) ve Anayasa Mahkemesi için "Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir." (Madde 152/1) sözlerini kullandığı halde Sayıştay için başka, hem de yeni bir deyim gitmesi bu üç yüksek yargı merciinin kararları ile Sayıştay kararları arasında bir fark gözettiğini göstermesi bakımından dikkate değer.

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

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

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

2- Anayasa'ya ve 832 sayılı Kanuna göre Sayıştay :

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrası şöyledir :

(Madde 127/1- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.)

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

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

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

Yalnızca bir kanunun bir kuruluşu yargılama yetkisi ile donatması kendi başına yeterli değildir. Bu, ancak açık bir Anayasa hükmünün varlığı ile desteklenirse değer ve geçerlik kazanır. Oysa Anayasa, yargılama yetkisi tanıdığı mercileri "Cumhuriyetin Temel Kuruluşu" başlığını taşıyan üçüncü Kısmının "Yargı" başlıklı Üçüncü Bölümünde (Madde 132-152) bir saymıştır. Mahkemelerin ve yüksek mahkemelerin görecekleri dâvalar da yine bu bölümde adli, idari ve askerî olmak üzere üç kümeye ayırmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesinin adli, idari ve askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümleme ile yetkili kılan hüküm de (Anayasa Madde 142) bu üç çeşit yargı dışında başka bir yargı düzeninin ve mercisinin Anayasa'ca öngörülmediğini ayrıca teyit ve tekrar eylemektedir. Şu duruma göre bu merciler dışında hiç bir mercie yargı hakkı tanınması mümkün değildir. Çünkü hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almıyan bir Devlet yetkisi kullanamaz. (Anayasa: Madde 4/3)

Bu mercinin yargı yetkisi ile donatılabilmesi için Anayasa'da açık hüküm bulunması gerekmektedir birlikte Sayıştay'a yargılama yetkisi verildiğine ve kararla aleyhine başvurma yollarının kapatıldığına delâlet edilebilecek dolaylı hükümlerinde Anayasa'da yer almadığı hattâ bütün dolaylı hükümlerin bunun aksini ortaya koyacak nitelikte bulunduğu aşağıda sırası geldikçe ayrı ayrı belirtilecektir. Yalnız şurada Sayıştay'a ilişkin kanunların ötedenberi Anayasaların çizdikleri sınırları taşma eğilimi gösterdiğine kısaca işaret etmek yerinde olacaktır.

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

Daireler bu kanun mucibince muhasiplerin idare hesaplarını tetkik ve muhakeme ederek Muhasebeî Umumiye Kanunu ve bu kanun hükümlerine göre yalnız muhasip ve tahakkuk

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

memurlariyle ikinci derece amiri italar hakkında hüküm verir ...) biçimindeki metinlerinin karşılaştırılması bu konuda bir fikir edinilmesine yeteceği için başkaca açıklama ve eleştirme gerekli görülmemiştir.

a) Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapar :

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

b) Anayasa Sayıştay Başkan ve üyelerine hâkimlik teminatı tanımamıştır:

Yine Anayasa'nın 7. maddesine göre yargılama yetkisi ancak bağımsız hâ kimlerin görevli bulunduğu mercilere verilebilir. Anayasa'nın 132. maddesi hâ kimlerin görevlerinde bağımsız olmaları ilkesini teyit etmekte ve hâkimlere tanınan teminat 133. maddede ve 134. maddenin ikinci fıkrasında açıklanmaktadır. 127. maddenin ikinci fıkrasıyla Anayasa'nın Sayıştay Başkan ve üyeleri için öngördüğü ve düzenlenmesini kanuna bıraktığı teminat hâkimlik değil, bir çeşit memurluk teminatıdır. Burada teminatın "mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre" düzenleneceğinden (140. madde ile Danıştay, 141. madde ile Askerî Yargıtay ve 138 madde ile askerî yargı için öngörüldüğü üzere) söz edilmediği gibi 132, 133 ve 134. maddelere de herhangi bir gönderme yapılmamıştır. Üstelik Anayasa tasarisının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında Meclise Sayıştay'dan katılan üye Sayıştay görevlilerine hâkim teminatının tanınmasını istemiş; bu yolda önerge vermiş; ancak Sayıştay'a ilişkin Anayasa maddesinin aldığı kesin şekilden de anlaşılacağı üzere bu istem maddeyi geri çeken Anayasa Komisyonunca ve komisyonun saptadığı metni benimseyen Temsilciler Meclisince kabul edilmemiş; önerge sahibi de Anayasa Komisyonunun getirdiği metne karşı itirazda bulunmamıştır.

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

c) Sayıştay, Anayasa'nın yargı bölümüne sokulmamıştır :

Sayıştay'a ilişkin hüküm, bilindiği üzere, Anayasa'nın Yargı Bölümünde (Üçüncü Kısım Üçüncü Bölüm) değil Yürütme Bölümünün iktisadî ve Mali hükümler kesiminde (Üçüncü Kısım ikinci Bölüm - D Kesimi) yer almıştır. Bu yerin Anayasa koyucunun Sayıştay için ne gibi bir nitelik öngördüğünü açıklama bakımından önemi vardır. Kararda Yüksek Seçim Kuruluna kesin kararlar veren bir yüksek yargı organı olduğu halde, Yargı Bölümünde değil de Yasama Bölümünde yer serildiğinden söz edilerek bundan bir kuruluşun Anayasa'daki yerinin niteliğini gösterecek bir ölçü gibi ele alınamayacağı sonucu çıkarılmakta ve Sayıştay ile Yüksek Seçim Kurulu, arasında bir benzerliğin oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Yüksek Seçim Kurulu, altı üyesi Yargıtay, beş Üyesi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından seçilmek yoluyla oluşur. (Anayasa : Madde 75/3) ön üyeler aslında Anayasa uyarınca bağımsız, hâkimlik teminatı ve yargılama yetkisiyle donatılmış kimselerdir; esas yerleri Anayasa'nın Yargı Bölümündedir. 3te yandan Yüksek Seçim Kuruluna seçimlerin yönetim ve denetimi yanında yine Anayasa ile (Madde 75/1) "seçim konularıyla ilgili yolsuzlukları şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama" yetkisi verilmiştir. Niteliği, görev ve yetkileri

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Anayasa'nın açık hükümleriyle böylesine belirlenen bir kuruluşun. Anayasa metnindeki yeri elbette ki yine Anayasa ile belirlenen niteliğini etkilemez. Fakat yüksek Seçim Kurulu ile hiçbir benzer yönü bulunmayan baştan başa farklı bünyede; yetkileri ve karar alanı Anayasa yönünden tartışmalı Sayıştay için yapılacak yorumda, bu kuruluşun Anayasa'daki yerinin önemi büyüktür. Anayasa tasarisının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında Sayıştay'dan bu Meclise katılan üyenin yukarıda değinildiği üzere yaptığı konuşmada ve verdiği önergede Sayıştay'ın Anayasa'nın yargı bölümünde yer almasının gerektiğini ileri sürmesine rağmen Anayasa Komisyonunun bu istemi kabul etmediği; isteme uymayan yeni madde metni üzerinde önergeyi verenin her hangi bir itirazda bulunmadığı ve Temsilciler Meclisinin de Komisyonun görüşünü benimseyerek istemi reddetmiş duruma geldiği gözönünde tutulursa Sayıştay'a Anayasa metninde verilen yerin etkenliğinin daha da güçlendiği görülür.

ç) Anayasa Sayıştay için yargılama usullerinin düzenlenmesini öngörmemiştir :

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

aa) Sayıştay'ın Kuruluşu; bb) Sayıştay'ın işleyişi; cc) Denetim usulleri;

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

dd) Başkan ve üyelerin teminatı.

Görülüyor ki Anayasa koyucu burada "yargılama usullerinin" den hiç söz etmemektedir, "işleyiş" deyiminin "yargılama usulleri" ni kapsadığı ileri sürülemez. Çünkü Anayasa'da gerektiğinde hep "işleyiş" deyiminin yanına "yargılama usulleri" deyiminin de eklenmesi yoluna gidilmiş; "işleyiş" deyiminden vazgeçilse bile "yargılama usulleri" nin yine sözü edilmiştir. "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir" (Madde 136); "Danıştay'ın kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri kanunla düzenlenir ,....." (Madde 140/5);

"Askerî Yargıtay'ın kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri ... kanunla düzenlenir." (Madde 141/4); "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri kanunla ... düzenlenir." (Madde 148/1)

Sayıştay'ın Anayasal bünyesini açıklığa kavuşturacak bir maddede kanunla düzenlenecek konular bir sayılırken "yargılama usulleri" ne bu konular arasında yer verilmemesinin ancak bir anlamı olabilir. Oda Sayıştay için yargılama yetkisinin öngörülmemiş bulunmasıdır.

d) Anayasa Sayıştay'ı bir son derece mahkemesi olarak kabul etmemiştir : Anayasa'da; "Yargıtay'ın, Adliye mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu; kanunla gösterilen belli dâvalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı" (Madde 139/1); "Danıştay'ın kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi olduğu" (Madde 140/1); "Askerî Yargıtay'ın, askerî mahkemelerce verilmiş karar ve hükümlerin son niceleme mercii olduğu; ayrıca kanunla gösterilen askerî işlere ait belli dâvalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı" (Madde 141/1) hakkında hükümler vardır. 127. maddede ise Sayıştay yönünden bunlara benzer bir hükme yer verilmiş değildir. Şu durum da Anayasa'nın, Sayıştay kuruluşu içinde bir Temyiz Kurulu oluşturmasını ve bu kurulun kararları aleyhine yargı mercilerinin başvurma yolunun kapatılmasını öngörmediğini kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkla göstermektedir. Savunulabilir yönü bulunmamakla birlikte bir an için Sayıştay'ın bir yargı mercii olduğu düşünülebilse, Sayıştay üç

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

çeşit yargıdan ancak idarî yargı bölümüne girebileceğinden kararlarının üst derece idare mahkemesi olan Danıştay'ca ve temyiz yoluyla incelenmesi gerekeceği ortadadır.

e) Sayıştay anlaşmazlıkları çözümlenmekte değildir :

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

Şu durum da "kesin hükme bağlama"nın bir yargı kararı niteliği taşımadığını ayrıca ortaya koyar. Hele aynı kanunun "saymanların hesaplarının, Sayıştay'a noksansız verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılacağı" kuralını koyan 66. maddesi "yargılama" ve "hükmen" deyimlerinin bilinen hukuk kavramları olarak değerlendirilmesini büsbütün olanak dışı kılmakta ve işlemin yalnızca bir inceleme ve denetleme yolu olduğu görüşünü ayrıca desteklemektedir.

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

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

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

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

h) Temsilciler Meclisindeki değişikliğin asıl önemli yönü :

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

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

Bu konuda son olarak şunu da belirtmek yerinde olacaktır :

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

1) Özetleme :

Yukarıdan beri açıklananlarla varılacak sonuç şöyle özetlenebilir:

aa) Anayasa Sayıştay'ı bir yargı mercii olarak öngörmüş, bu kuruluşun kararlarına karşı yargı mercilerine başvurma yolunu kapatmış değildir. Sayıştay'ı Anayasa'ya rağmen bu duruma getiren; ona yargılama yetkisi tanıyan; bünyesi içinde bir Temyiz Kurulu oluşturan; bu Kurulca verilen kararların kesin olduğunu saptayan; Sayıştay ilâmları aleyhine Danıştay'a başvurulmasını yasaklayan 832 sayılı Kanundur.

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

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

Sayıştay'ın zararı saptayan kesin kararı üzerine sorumlu görülenler hakkında kovuşturmayla geçilmesi tabiidir. Sorumlular zararı ödemeğe yanaşmazlarsa son sözü yargı mercii söyler. 852 sayılı Kanunun 45. maddesinin son fıkrası bu yolu tüm kapamaktadır.

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

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

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

a) Hak arama hürriyeti :

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

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

Devletin kişilerden farklı olarak, kimi alacaklarını mahkeme hükmü gerekmeksizin doğrudan doğruya kovuşturmaya yetkili olduğu durumlar vardır. Ancak bunlar kamu alacaklarına ilişkin olanlardır. Kamu alacaklarının tahsiline girişilmesi halinde de kişinin ya belli itiraz ve temyiz mercilerine ve sonunda Danıştay'a başvurarak veya doğrudan doğruya Danıştay'da iptal dâvası açarak bir anlaşmazlık yaratmak ve savunmada bulunmak hakkı vardır.

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

b) Tabii yargılamada usul:

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

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

aa) Tarafsız mahkeme :

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

bb) Savunma :

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

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

İşte 832 sayılı kanunun tanıdığı savunma hakkı bundan ibarettir. Oysa savunma dâva hakkı kadar korunması gereken bir temel haktır. Anayasa (Madde 31) yalnızca iddia ve savunma hakkını değil "yargı mercileri önünde davacı veya dâvâlı olarak, iddia ve savunmada bulunma hakkım" tanımıştır. Denetçiye verilen yazılı cevaplarla yetinilip hüküme varılmasını mümkün kılan bir yargılama usulünün hukuk devletinde yeri olmamak gerekir.

cc) Duruşma :

Anayasa'ya göre mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmalardan bir bölümünün veya tümünün kapalı yapılmasına ancak genel ahlâkın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde karar verilebilir (Madde 135/1). 832 sayılı Kanunda duruşma söz konusu değildir. Ancak Temyiz Kurulunca "murafaa" ya olanak tanınmıştır. Kurulun yalnız bir tarafı davet etmek hakkı da bulunduğu için (Madde 72) bunun bile bir gerçek duruşma niteliğinde kabul edilmesi mümkün değildir.

çç) Kanun yolu :

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

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

dd) Vicdanî kanaat sorunu :

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

C) Özetleme :

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

Devletin gelir ve giderleri ile mallan üzerinde çok titiz ve gerekirse olağanüstü bir denetimi düzeninin kurulmasına kimsenin bir diyeceği olmaz. Bundaki kamu yaran ortadadır. Ancak denetim sonunda sorumlu ve tazminle yükümlü görülenler, 45. maddenin itiraz konusu son fıkrasıyla olduğu gibi yargı mercilerinde kendilerini savunma teminatından yoksun bırakılırlarsa; bir başka deyimle denetim düzeni yüzünden bir takım temel hak ve hürriyetlerin zedelenmesine yol açılırsa zaman

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Anayasa'ya aykırılık kendini gösterir. Çünkü kanun; kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz (Anayasa : Madde 11/2).

4- Sonuç :

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

Bu nedenle E. 1967/19 - K. 1969/6 sayılı ve 16 Ocak 1969 günlü kararın 832 sayılı Kanunun 45. maddesinin son fıkrasına ilişkin bölümüne karşıyız.

Üye
Avni Givda

Üye
Ahmet Akar

KARŞI OY YAZISI

Bu kararın Sayıştay yasasının 45. maddesinin son fıkrasındaki kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı yollu bölümüne, mahkememizin E. 67/13, K. 69/5 sayılı ve 16/1/1969 günlü kararı için yazdığımız karşı oy yazısında belirtilen gerekçelerle karşıyız.

Üye
Muhittin Taylan

Üye
Recai Seçkin

MUHALEFET ŞERHİ

1- Yukarıki karar ile, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasının ve 105. maddesinin tüzüklere ilişkin hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine iptal dâvası açmaya, Danıştay Başkanlığı yetkili sayılmış bulunmaktadır.

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

Anayasa'nın 149. maddesi, Danıştay'a, kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda kanunların veya Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açma yetkisi vermiş ve 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı kanunun 21. ve 25. maddeleri de bu konuyu, aynı yönde düzenlemiş bulunmaktadır.

Bu hükümlere göre Danıştay'ın herhangi bir kanun hakkında iptal dâvası açabilmesi için o kanunun Danıştay'ın Anayasa ve kanunlarla belirtilmiş bulunan varlık ve görevini ilgilendiren bir konuya değinmiş olması şarttır:

a- Halbuki Anayasa'nın 140. maddesi Danıştay'a, Sayıştay ilâmlarının ilk derece veya üst derece idare mahkemesi sıfatıyla incelenmesi görev ve yetkisini vermiş değildir.

Danıştay'ın 24/12/1964 günlü ve 521 sayılı kendi kanunu da böyle bir görev vermemiştir. Hatta 521 sayılı Danıştay Kanunu tasarısının yasama meclislerindeki müzakeresi sırasında Sayıştay Genel Kurulu kararlarının inceleme yetkisinin Danıştay'a verilmesi yolundaki teklifler reddolunmuştur.

Öte yandan Anayasa'nın 127. maddesi de Sayıştay hükümlerinin "kesin" nitelikte olduğunu belirtmiştir.

Danıştay Dâva Daireleri Kurulunca, Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasına ilişkin olmak üzere yapılmış bulunan Anayasa'ya aykırılık itirazı üzenine meydana gelen diğer bir dosyada (Esas 1967/13} yapılan inceleme sonunda Anayasa Mahkemesince verilmiş bulunan 14, 15, 16 Ocak 1969 günlü ve 1967/13 -1969/5 sayılı karara ait muhalefet şerhinde belirtilen düşünceler, bu konuların gerekli açıklığa kavuşabilmesi için burada da aynen geçerli bulunmaktadır.

Açıklanan bu Anayasa kuralları ve bizzat Danıştay'ın kendi kanunu ile, Danıştay'ın varlık ve görevi dışında bırakılmış bir konuyu tekrar ve teyit eden ve bu bakımdan Danıştay'ın varlık ve görev alanını ilgilendiren bir yönü bulunmayan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hakkında Danıştay'ın iptal dâvası açmağa yetkisi olabileceğini düşünmek mümkün değildir.

b - Anayasa'nın 107. maddesi, tüzüklerin, Danıştay incelemesinden geçirilmesini şart kılmıştır. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesinin mali konulardaki tüzüklere ilişkin olan hükmünün, Danıştay incelemesini önliyen, uzaktan da olsa, onu ilgilendiren bir yönü yoktur. Zira Sayıştay incelenmesinden geçmiş olan bir tasarımı, şayet Danıştay incelemesinden geçmemiş ise, tüzük olarak yürürlüğe koymak mümkün değildir. Bu sebeple sözü geçen 105. maddenin malî konulardaki tüzüklere ilişkin hükmü de Danıştay'ın varlık ve görevini ilgilendiren bir hüküm sayılamaz.

Bu nedenlerle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası hükmü ile aynı kanunun 105. maddesinin tüzüklere ilişkin hükmü hakkında Danıştay Başkanlığının iptal dâvası açması yetkisi bulunmadığı meydandadır .

2- 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesinin malî konulardaki tüzüklere ilişkin hükmü esas yönünden de Anayasa'ya aykırı değildir.

Bu hüküm, ileri sürüldüğü gibi, Danıştay'ın tüzükler üzerindeki İnceleme yetkisine dolaylı veya dolaysız da olsa, hiç bir suretle etki yapacak nitelikte değildir. Zira madde, Danıştay incelemesinden ayrıca bir de Sayıştay'a istişari olarak düşüncesini bildirme görevi vermiştir. Bu mütalâa ne Bakanlar Kurulunu bağlar, ne de Danıştay'ın inceleme yetkisini kaldırır veya kısıtlar. Sayıştay mütalâası üzerine, Bakanlar Kurulunca tasarıya yeni bir hüküm ilâvesine lüzum görülürse, bu yeni hükmün de Danıştay incelemesinden geçirilmesinde zorunluk bulunduğu şüphesizdir, aksi

Esas No:1967/19
Karar No:1969/6

takdirde Danıştay incelemesinden geçmeyen bu hükmün, tüzük hükmü olarak kabulü mümkün değildir.

Bu nedenle 105. maddenin tüzüklere ilişkin hükmü, Anayasa'nın 107. maddesine. Danıştay bakımından aykırı değildir.

105. maddenin süz konusu hükmünün, Anayasa'nın 107. maddesiyle yürütmeye verilmiş olan yetkiyi daralttığı görüşüne gelince :

105. maddenin Sayıştay'a verdiği görev kesin değil, istişarî niteliktedir, Bakanlar Kurulu uygun gördüğü ölçüde faydalanır. Bu bakımdan Anayasa'nın 107. maddesiyle Bakanlar Kuruluna verilmiş olan yetkinin özürce dokunulduğu söz konusu değildir. Gerçi Bakanlar Kurulu, iki ay müddetle Sayıştay mütalâasını beklemek zorunluğu altına sokulmakla 107. maddedeki yetkisine önemli sayılamıyacak ölçüde, bir sınır konulmuştur. Ancak bunun da, sonuçları Sayıştay denetiminden geçecek olan malî işlemlere ilişkin usul ve esaslar hakkında, önceden bu ihtisas organının mutabakatını sağlamak suretiyle muhtemel zimmet ve tazminleri önliyerek malî muamelelerin sarsıntısız ve kusursuz yürütmesini teminat altına almak gibi bir kamu yararına dayandığında şüphe yoktur.

Bu nedenlerle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesinin malî konularda hazırlanacak tüzüklerin yürürlüğe konulmalarından önce ve iki ay içinde Sayıştay'ın istişarî mütalâasının alınacağına ilişkin olan hükmü Anayasa'ya aykırı değildir.

Yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü kararın belirtilen konulardaki kısımlarına muhalifim.

Üye

Muhittin Gürün

Sayın Muhittin Gürün tarafından açıklanan düşüncelere katılıyorum.

Üye

Celâlettin
Kuralmen