

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1991/26

Karar Sayısı : 1992/11

Karar Günü : 27.2.1992

R.G. Tarih-Sayı :23.11.1992-21414

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Dursunbey Asliye Ceza Mahkemesi.

İHRAZIN KONUSU : 4.2.1329 tarihli "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat"ın tüm maddelerinin Anayasa'nın 9., 36. ve 140. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

OLAY :

Yasaca aranan yirmiiki yaşını doldurma koşulunu taşımamasına karşın (E) sınıfı motorlu taşıt sürücü sertifikası almak isteyen kişinin başvurusunu kabul ederek kurs sonunda kendisine sertifika veren özel sürücü kursu müdürü hakkında, Dursunbey Cumhuriyet Savcılığı'nca Türk Ceza Yasası'nın 240. maddesi gereğince cezalandırılması istemiyle kamu davası açılmıştır.

Dursunbey Asliye Ceza Mahkemesi, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Yasası'nın 49. maddesinde, bu kurumların yönetici ve öğretmenlerinin suç işlemleri durumunda Ceza Yasası'nın uygulanması ve ceza kovuşturması yönünden memur sayılmaları öngörüldüğünden Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası'nın 25/4 maddesi uyarınca yargılamayı durdurarak dosyayı ilçe Yönetim Kurulu'na göndermiştir.

Dursunbey ilçe Yönetim Kurulu, 6.12.1990 günlü, 22 sayılı kararıyla sanığın Türk Ceza Yasası'nın 240. maddesi gereğince yargılanmasını gerekli görmüştür.

Dursunbey Asliye Ceza Mahkemesi, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın tümünün iptali için 13.6.1991 günü Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

A- İPTALİ İSTENEN YASA KURALLARI :

İptali istenen Yasa tümüyle şöyledir:

MADDE 1- Memurinin vazifei memuriyetlerinden münbais veya vazifei memuriyetlerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerinden dolayı icrayı muhakemeleri şeraiti atıye dairesinde mehakimi adliyeeye aittir.

MADDE 2- Memurinden birinin vazifei memuriyetinden dolayı veya ifayı vazife esnasında bir cürmü ika eylediği gerek doğrudan doğruya ve gerek bir şikayet ve ihbar ve iddia üzerine anlaşıldıkta o memur memurini merkeziyeden ise evveleminde mensup olduğu nezaret veya daire ve memurini vilâyetten ise vali ve mutasarrıf ve kaymakam veya merbut bulunduğu şubei idare amiri tarafından usulü muhakematı cezaiye kanuna tevfikân bizzat veya bilvasıta

hakkında tahkikatı iptidaiye icra edilir ve evrakı tahkikiye zirine tahkikatı vakıanın hülâsasını ve netayicini havi fezlekesi yazılarak bunun ziri dahi tahkikatı icra eden zat tarafından imza ve tahtim olunur.

MADDE 3- Tahkikatı iptidaiye evrakı mevaddı atiyede beyan olunan usul veçhile ait olduğu meclise tevdi olunur. Ve bu meclisin memurinden olan azalan içtima ederek suveri âtiye veçhile tetkikatı idariyede bulunurlar. Ancak tahkikatı iptidaiye fezlekesini tanzim ve imza eden daire âmiri bu heyetlerde aza sıfatiyle hazır bulunamaz ve alelûmu esnayı tetkikte memuru mes'ulün mensup olduğu Nezaret veya idare canibinden izahat alınmak üzere ya daire âmiri veya izam eyliyeceği memur celp ve davet olunabilir.

MADDE 4- Kazalarda kaza kaymakamı ile şüabatı idarei kaza rüesayı memurinden ve meclisi idarei kaza âzasından maada bilcümle memurin ve müstahdemin ile nahiye müdür ve müstahdemini hakkındaki evrakı tahkikiye kaza meclisi idaresine ve sancaklarda mutasarrıf ile şüabatı idarei liva rüesayı memurinden ve meclisi idarei liva azasından maada bilûmum memurin ve müstahdemini liva ve mülhak kazalar kaymakamlarıyla şüabatı idarei kaza ve rüesayı memurini ve meclisi idarei kaza âzası hakkındaki evrakı tahkikiye meclisi idarei livaya ve vilâyet merkezlerinde vali ile ba iradei seniye mansup memurini merkeziye vilâyetten ve meclisi idarei vilâyet âzasından maada bilcümle memurini merkeziye vilâyet ve mülhak liva mutasarrıflarıyla şüabatı idarei liva rüesayı memurini ve meclisi idarei liva âzası ve merkezi vilâyete mülhak kazalar kaymakamlarıyla şüabatı idarei kaza rüesayı memurini ve meclisi idarei kaza âzası hakkındaki evrakı tahkikiye meclisi idarei vilâyete ve bir vilâyetin ba iradei seniye mansup memurini merkeziyesiyle meclis idaresi azası hakkındaki evrakı tahkikiye dahi Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesine tevdi edilerek işbu meclislerce mevaddı atiy veçhile memuru maznunun lüzum veya men'i muhakemesine karar verilir.

MADDE 5- (Değişik: 24 Teşrinisani 1330) Tahkikatı iptidaiye evrakı beyan olunan meclislerden birine geldikte bir hafta zarfında tetkikata mübaşeret olunarak tetkikatı mükemmele icra ve icap edenlerden tahriren yahut şifahen izahatı lâzime ahzedilerek memuru maznunun tahtı muhakemeye alınmasına lüzum görülür ise lüzumu muhakemesi esbabını mübeyyin bir mazbata tanzim edilip memuru maznuna tebliğ edilir. Memuru maznun işbu mazbata aleyhine tebliğ tarihinden itibaren beş gün zarfında İtiraz edebilir. Müddeti İtirazın hitamında veyahut indelitiraz derecei saniyede icra kılınacak tetkikat neticesinde mezkûr mazbata tasdik edildiği takdirde müstantik kararnamesi mahiyetinde olan işbu mazbata ve evrakı tahkikiye cünhalarda doğrudan doğruya mahkemeye ve cinayetlerde heyeti ithamiyeye sevk olunmak üzere ait olduğu mahkemei adliye müddeiumumisine tevdi olunur. Memuru mumalialehyin tahtı muhakemeye alınmasına lüzum görülmez ise esbabının beyaniyle men'i muhakemesi hakkında bir mazbata yapıp memuru mumalileyhin mensup olduğu daire reisine ve var ise müddei şahsiye tebliğ edilir. Daire reisi ve müddei şahsi işbu mazbata aleyhine tarihi tebliğinden itibaren beşgün zarfında İtiraz edebilirler. Bunlar tarafından İtiraz vuku bulsun bulmasın men'i muhakeme kararları herhalde mafevki meclise sevk olunur ve oraca badettetkik mazbatai mezkûre tasdik olunursa bir sureti musaddakası memuru mumalileyhe verilir.

MADDE 6- Tahkikatı iptidaiye icrasında ve lüzum veya men'i muhakemeye ait muamelâtta iş bu kanunda musarraha olmayan hususata usulü muhakematı cezaiye ahkâmına tevfiқан hareket olunur. Bir meclisin karan aleyhindeki İtiraz mafevki mecliste ve bir vilâyet meclisi idaresinin kararlarına vuku bulacak İtirazat dahi Şûrayı Devlet mülkiye dairesinde tetkik edilir. Ancak mutasarrıflar ve kaymakamlar hakkında meclisi idarece ittihaz olunacak bu kabil mukarrerat İtiraz vukubulsun bulmasın herhalde Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesinde tetkik olunur.

MADDE 7- Lüzumu muhakemesine karar verilen memurun bu kararın ita eden meclisi idarenin bulunduğu mahaldeki mahkemei Adliyyede muhakeme olunur. Şu kadar ki bir kaza meclisi idaresince lüzumu muhakemesine karar verilen bir memurun cürmü cinayet nev'inden ise muhakemesi merbut bulunduğu livada cinayet davasını rü'yet eden mahkemeye aittir. Vilâyet merkezlerinin ba iradei seniye mansup memurini ile mecalisi idaresi âzasından Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesince lüzumu muhakemelerine karar verilen memurların icrayı muhakemeleri daireyi mezkûrece lüzumu muhakeme kararında tâyin ve tasrih edilecek en yakın vilayet merkezi mehakimi adliyesine aittir.

Madde 8- Valilerin müstelzimi ceza bir fiil ve hareketi ihbar ve istihbar edildikte evvelemirde Dahiliye Nezaretinden tahkikatı iptidaiye icrası için icabına göre mahalline bir veya müteaddit memur gönderilir. Gidecek memur müteaddit olursa bunlar tahkikatı bir komisyon şeklinde icra etmek üzere içlerinden birisi reis nasbolunur. Bunların tanzim edeceği tahkikatı iptidaiye evrakı üzerine valilerin lüzum veya men'i muhakemelerine karar ılası Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesine ve bu karara vuku bulacak İtirazın tetkiki Şûrayı Devletin Heyeti Umumiyesine aittir.

Lüzumu muhakemesi karargir olan valilerin muhakemesi Mahkemei Temyiz Ceza Dairesinde ve derecei saniyyede Heyeti Umumiyesinde icra olunur.

MADDE 9- Süferanın müstelzimi ceza bir fiil ve hareketi ihbar ve istihbar edildikçe alelûsul Hariciye Nezaretince tahkikatı iptidaiye icra olunduktan sonra lüzum veya men'i muhakemesine karar itası Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesine ve indelitiraz Heyeti Umumiyesine ve lüzumu muhakemesi karargir olan süferanın muhakemeleri de valiler gibi Mahkemei Temyize aittir.

Süferadan gayri olarak memaliki ecnebiyyede müstahdem memurun hakkında tahkikatı iptidaiye icrası ve lüzum veya men'i muhakemelerine karar itası ve teferruatı devairi merkeziye memurini hakkında işbu kanun ile tayin olunun usule tabidir.

MADDE 10- Devairi merkeziyyede iradei seniye ile mansup memurun hakkında tahkikat icrası nazırlarca daireleri erkânından teşkil edilecek heyetlere ve lüzum veya men'i muhakemeleri hakkında karar itası Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesine ait olup dairei mezkûrenin bu bapta kararlarına vukubulacak İtirazat Şûrayı Devletin Heyeti Umumiyesinde tetkik olunur. Devairi merkeziyyede iradei seniye ile mansup olmayan memurun hakkında icra edilecek tahkikat üzerine lüzum veya men'i muhakemelerine karar itası daireleri erkânından teşkil edilecek heyetlere ve bunların kararları aleyhindeki İtirazatın tetkiki de Şûrayı Devlet Mülkiye Dairesine aittir.

MADDE 11- Şûrayı Devlet devairi rüesa ve azasiyle nezaretler müsteşarları haklarında dahi devairi merkeziyyede iradei seniye ile mansup memurun haklarında olduğu gibi usulen tahkikatı iptidaiye icra olunduktan sonra lüzumu muhakemelerine karar verilenlerin icrayı muhakemeleri vali ve sefirler gibi Mahkemei Temyize aittir.

MADDE 12- Aleyhinde tahkikatı iptidaiye - icrasına mübaşerat olunan memurlar lüzum görülürse memuriyetleri vekâletle idare ettirilmek üzere işten el çektirilir ve lüzumu muhakemelerine karar verilen memurların devamı memuriyetlerinde mahzur görüldüğü takdirde işten el çektirileceği gibi azilleri cihetine dahi gidilebilir. Beraat veya mahkumiyet halinde haklarında ahkâmı mevzuai, kanuniye dairesinde muamele olunur.

MADDE 13- Birinci madde mucibince hadis olacak cürümlerinden dolayı lüzumu muhakemelerine karar verilip mahkemeye sevk edilmek üzere evrakı ve lüzumu muhakeme mazbatası müddeiumumilere tevdi edilmedikçe bunlar tarafından memurin hakkında doğrudan doğruya takibat icrası memnudur.

MADDE 14- Bir memurun lüzumu muhakemesine karar verildikte mahkemeye şevkini mucip olan cürüm neden ibaretse yalnız o husustan dolayı muhakemesi lazım gelip esnayı muhakemede diğer bazı ceraimi de ika eylemiş olduğu veyahut diğer bazı memurların da o cürümde dahlü iştirakleri olduğu anlaşıldığı takdirde devairi aidesine malûmat ita olunur. Devairi mezkûrece dahi bu kanuna tevfikân tahkikat icra ve ikmalî lazımgelir.

MADDE 15- Ceraimi müşterekede ayrı veya muhtelif sınıflara mensup memurlar madun mafevke tabi olmak üzere aynı mahkemede muhakeme olunur.

Memurinin birinci maddede mezkur olan cürümlerinden memur olmayan eşhas dahi methaldar olduğu takdirde muhakemeleri tevhidden memurun tabi olduğu mahkemede rü'yet olunacaktır.

MADDE 16- (iptal: Anayasa Mahkemesinin 20/9/1963 tarih ve E.1963/59 K.1963/225 sayılı karar ile.)

MADDE 17- (Mülga: 20/4/1940. 491.)

MADDE 18- Memurinin muhakemesi deavi-i saireye tercihan icra edilir.

MADDE 19- İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren mer'iyülhükümdür. Tarihi mezkure kadar mehakimi idareden memurin hakkında sadır olan hükümler muteber olup bunlardan kesbi kat'iyet edenler icra edilecek ve İtiraza ve istinafa ve temyize tabi olanlar işbu kanuna tevfikân ait oldukları mehakimi adliyyede tetkik ve niyet olunacaktır.

Mehakimi idarede elyevm derdesti rü'yet olan deavi ait olduğu mehakimi adliyyeye tevdi ve henüz tahkikatı iptidaiye halinde bulunan mevat işbu kanuna tevfikân ikmal edilecektir.

Madde 20- Memurin Muhakematı hakkındaki nizamat ve evamiri sabıka mefsuhtur.

Madde 21- İşbu kanunun icrasına Heyeti Vükela memurdur.

B- DAYANILAN ANAYASA KURALLARI

iptal istemine dayanak yapılan Anayasa kuralları şunlardır

1. "MADDE 9. - Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır."

2. "MADDE 36.- Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz."

3. "MADDE 140- Hakimler ve savcılar adli ve idari yargı hakim ve savcıları olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hakim ve savcılar eliyle yürütülür.

Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hâkim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Hâkimler ve savcılar altmışbeş yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler; askeri hâkimlerin yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunda gösterilir.

Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmi ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hâkimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır.

Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idari görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimler ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİFENDİOĞLU, Servet TÜZÜN, Mustafa GÖNÜL, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU, Ha-şim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN'nün katılmalarıyla 5.7.1991 günü yapılan ilk inceleme toplantısında; aşağıda yazılı sorunlar incelenip karara bağlanmıştır.

A. İtiraz konusu yasanın başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kural niteliğinde bulunup bulunmadığı sorunu:

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 28. maddesi uyarınca bir mahkemenin, yasanın veya yasa kuralının Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesine İtiraz yoluyla başvurabilmesi için o yasa ve kuralın bakmakta olduğu davada uygulanması gereklidir.

Dava konusu olayda, Dursunbey ilçe Yönetim Kurulu'nun, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükümlerine göre verdiği yargılamanın gerekliliği karan üzerine sanık, Dursunbey Asliye Ceza Mahkemesine sevk edilmiş ve yargılanmasına başlanmıştır.

Ceza yargılaması soruşturmayla başlayan bir bütündür, ister genel kurallara, ister memurların yargılanmasına ilişkin özel kurallara dayansın, soruşturmanın ilk evresinden mahkemece verilen kararın kesinleşmesine kadar geçen bütün evrelerde uygulanan kurallar, ceza yargılamasında uygulanan kurallardır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, ceza yargılaması yapan yetkili mahkemenin uygulama alanı dışındadır.

Bu nedenlerle Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın mahkemenin uygulayacağı yasa olduğuna, Servet TÜZÜN, Erol CANSEL ve Haşim KILIÇ'ın "İtiraz konusu yasa hükümleri, İtiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural niteliğinde bulunmadığından başvurunun yetkisizlik yönünden reddi gerekir. . ." yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

B. İtirazın Kapsamı Sorunu :

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın tümünün Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Bu yüzden, yasa kurallarının tümü ilk inceleme kapsamına alınmıştır.

Olayda mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne iptal istemiyle getirebileceği kurallar bakmakta olduğu davada uygulayacağı kurallardır. Ancak, davada yargılamaya dayanak oluşturan kurallarla mahkemenin uygulayacağı kurallar "uygulanan ve uygulanacak kural" kapsamındadır. Bu durumda İtirazın kapsamı, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın hangi maddelerinin olayda uygulanacağını saptanması ile belirlenmiştir.

Davada, iptali istenen Yasa'nın ancak 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 13. ve 18. maddelerinin uygulanma olanağı bulunduğundan esasa ilişkin incelemenin bu maddelerle sınırlı olarak yapılmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru karan ve ekleri, İtiraz konusu Yasa kurallarıyla dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği düşünüldü:

A. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın hukukumuzdaki yeri :

Ülkemizde memurların görevlerinden doğan ya da görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı özel bir soruşturma yöntemine bağlı tutulmasının yüz yılı aşan bir geçmişi vardır. Bu konudaki ilk genel hukuksal düzenleme 1288 (1872) tarihli "Memurin Muhakematı Nizamnamesi"dir. Bu düzenlemede, memurların görevlerinde işledikleri suçlardan dolayı uygulanacak yöntem gösterilmiş olup imparatorluk Danıştay'ının kuruluşu ve görevlerini gösteren "Şurayı Devlet Nizamnamesi"nde de bu sistem ile Danıştay'ın bağlantısı kurulmuştur. Paha sonra 1329 (1913) yılında çıkarılan "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat", bugüne kadar süregelen uygulamanın temelini oluşturmuştur.

Kurtuluş Savaşı sırasında ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında temel devlet kurumlarının oluşturulması aşamasında, henüz Cumhuriyet Danıştay'ı kurulmamış ve göreve başlanamışken Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile Danıştay'a verilen görevlerin yerine getirilememesi devlet hayatını yönetim ve adalet hizmetleri yönünden olumsuz biçimde etkilemiş ve bunun üzerine Danıştay'ın memurların yargılanması ile ilgili görevleri TBMM'nde kurulan özel bir kurula verilmiştir. Daha sonra 1927 yılında Danıştay'ın kurulup göreve başlaması ile bugünkü sistemin esasları ortaya çıkmıştır.

Memurin Muhakemen Hakkında Kanunu Muvakkat'a dayanan sistem, 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi 1961 ve 1982 Anayasası dönemlerinde de sürekli bir biçimde uygulanmıştır. Bu durumyla sözü edilen Yasa, kamu yönetiminin gereksinimlerini karşılamış

ve memurların yargılanmasında, kamu -yönetimi ile yargı mercileri arasındaki bağlantıyı sağlamıştır.

B. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın Yapısı :

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, memurların görevlerinden doğan ya da görevlerini yerine getirmeleri sırasında işledikleri ileri sürülen suçların, mahkemeye gelmeden önceki evrede kovuşturulmasını düzenleyen yasa'dır.

Yasa'ya göre, görevinden dolayı ya da görevin yerine getirilmesi sırasında suç işleyen memurlar hakkında kamu davası açılabilmesi için, idari kurullarca memurun yargılanmasına karar verilmesi ve bu kararın kesinleşmesi gerekmektedir, inceleme iki kademeli olmakta, ilçe yönetim kurulu'nca verilen kararlar il yönetim kurulu'nda, il yönetim kurulu'nca verilen kararlar ise Danıştay'da İtiraz üzerine yada kendiliğinden, ikinci kez incelenmektedir. Üst dereceli memurlar baklanda ilk derecede Danıştay'da karar verilmekte, ikinci derece incelenmesi de yine Danıştay'da yapılmaktadır.

Bir suçun mahkeme önüne gelebilmesi için gerekli evreler bu Yasa'da birleştirilmiş ve bu düzenleme; "tahkikatı iptidaiye" olarak adlandırılmıştır.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın getirdiği kovuşturma yönteminin adli kovuşturma yönteminden farkı, ilk soruşturmayı yapanla soruşturma sonucunu karara bağlayan mercilerin ayrı oluşudur.

Yasa'nın 1. maddesinde; memurların görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarında adliye mahkemeleri görevli sayılmakta, 2. maddesinde; sanık memur hakkında merkez veya U memuru olmasına göre Bakanlık, daire ve idare şubesi amirince veya vali ve kaymakamca doğrudan doğruya veya vasıtalı olarak Ceza Yargılama Usulü Yasası'na göre soruşturma yapılacağı, soruşturma sonucunun fezlekeye bağlanacağı, 3. maddesinde; ilk soruşturmayı yapan ve fezlekeyi düzenleyen daire amirinin bu kurullara üye olarak giremeyeceği, 4. maddesinde; memurun durumuna ve kimliğine göre ilk soruşturmayı inceleyerek "lüzumu muhakeme" veya "men'i muhakeme" karar verecek kurullar sayılmakta; 5. maddesinde; "lüzumu muhakeme ve "men'i muhakeme" kararların hangi durumlarda, nasıl verileceği ve kararların nasıl kesinleşeceği ile İtiraz yolları ve kesinleşen "lüzumu muhakeme" kararlarının niteliği belirlenmekte; 6. maddesinde; İtiraz mercileri saptanmakta ve Ceza Yargılama Usulü Yasası'na yollama yapılmakta, 7. maddesinde; yargılanmasına karar verilen memurların durumlarına ve kimliklerine göre yargılanacakları mahkemeler belirlenmekte, 13. maddede ise; yargılanma karar savcılara gönderilmedikçe doğrudan işlem yapılması yasaklanmaktadır.

C. Sisteme Karşı Görüşler :

Memurların yargılanmasında özel kuralların uygulanması, Türk hukuk ve adalet yaşamında, uzun tartışmalara neden olmuştur. Bir bölümü hukuksal yerindelikle ilgili olmakla birlikte genelde anayasal kural ve ilkelere dayanan eleştiri ve tartışmalar, yargı ve bilim çevrelerinde yoğunlaşmıştır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'a göre soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin ve Danıştay dışındaki karar mercilerinin bağımsız olmadıkları, çalışmalarının yönetsel kabul edilerek yargı denetimine bağlı tutulması gerektiği, ceza uyuşmazlıklarının Danıştay'ın başında bulunduğu yönetsel bir sistem içinde karara bağlanmasının kuvvetler ayrılığı ve farklı yargı kurumları ilkesine dayanan Anayasa sistemine

aykırı bulunduğu, yapılan soruşturmaların yargısal olduğu ve yönetim makamlarına verilmemesi gerektiği, vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güven duymadığı, soruşturmaların yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığı, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir soruşturma sisteminin getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür.

D. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu :

1. Mahkeme, başvurusunda Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın Anayasa'nın yargı yetkisini düzenleyen 9. maddesine, hak arama özgürlüğünü öngören 36. maddesinin birinci fıkrasına ve Hâkimlik ve Savcılık mesleğini düzenleyen 140. maddesinin birinci fıkrasına aykırı olduğu savıyla iptalini istemiştir.

2. Anayasa'ya aykırılık sorununun çözümlenebilmesi için inceleme kapsamına giren maddelerin bir bütünlük içinde olması nedeniyle Anayasa kuralları karşısındaki durumlarının birlikte ele alınmaları zorunludur.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın kapsamına giren suçların soruşturması yönetim organlarına bırakılmıştır. Ceza yargılama yöntemine aykırı olan bu özel düzenlemenin Anayasa'ya uygunluk yönünden denetlenebilmesi için öncelikle Yasa'nın anayasal dayanaklarının araştırılması ve bu Yasa'ya göre yapılan soruşturma ile soruşturmaya dayanan kararların yargı yetkisine etkisi üzerinde durulması gerekir.

Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası'na göre soruşturma yetkisi Cumhuriyet Savcısındır. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile getirilen sistemin temeli, bu Yasa kapsamındaki suçlarda Savcının soruşturma yetkisinin yönetim organlarınca kullanılmasıdır.

1924 ve 1961 anayasalarında memurların yargılanmasını düzenleyen herhangi bir hüküm olmamasına karşın, Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası dönemindeki kimi kararlarında konuyu anayasal yönden yorumlamış ve sistemin bir bütün olarak anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

1982 Anayasası'nın kamu hizmeti görevlilerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 129. maddesinin son fıkrası ile konuya şu açıklık getirilmiştir :

"Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine tabidir."

1982 Anayasası'nın hazırlık evresi ile yasama belgelerinde bu hükmün Anayasa'ya konulması nedenleri hakkında bir açıklama bulunmamaktadır. Belirtilen kural, başta Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat olmak üzere memurları kapsayan özel soruşturma ve izin sisteminin anayasal temelini oluşturmuştur.

Ancak, yasanın anayasal temellerinin bulunması ilgili hükümlerin Anayasa'nın yargı ile ilgili diğer kuralları içinde ele alınıp değerlendirilmesine de engel değildir.

3. Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin mahkemeler dışında başka bir organca kullanılamayacağı ve mahkemelerin bu yetkiyi diğer organlarla paylaşamayacağı açık ve her türlü tartışmadan uzak bir biçimde belirtilmiştir.

Yönetmel organlar tarafından yürütölen soruşturma "yargı yetkisi"ne baēlanamaz. Adı ne olursa olsun salt soruşturma, yargı yetkisini kullanma sayılamaz. Soruşturma ile ilgili kurallar yargı yetkisini kullanma biçiminde yorumlanamaz. Esasen, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın yönetmel organlara verilen yargı yetkisini veya bu yetkiyi kullanma içeriēini taşıyan kuralları daha önce Anayasa Mahkemesi kararları ile iptal edilmiştir.

Anayasa'da soruşturmanın Hâkimler ya da yalnızca Cumhuriyet Savcıları tarafından yapılacağı yolunda bir kural yoktur. Ayrıca soruşturma yetkisinin yönetim organlarına verilmesi genel bir anlamda olmayıp yasa'da gösterilen sınırlarla özel yöntemler içindedir.

Bu nedenlerle soruşturmanın yönetim organlarıncı yapılmasının, Anayasa'nın 140. maddesindeki "Hakimlik ve savcılık görevinin meslekten hâkim ve savcılar eliyle yürütölmesi"ni öngören kurala da aykırı bir yönü yoktur.

4. Memurların yargılanması ile ilgili soruşturma sonucunda verilen kararlar, yargılamanın gerekliliēi (Lüzumu Muhakeme) ve yargılamaya gerek olmadığı (Men'i Muhakeme) biçimde sonuçlanmaktadır.

il Yönetim Kurulları'nın ilçe Yönetim Kurulları kararları üzerine "yargılamaya gerek olmadığı" yolunda verdikleri kararların kesin olması, yargıçların sanığın suçsuzluğu yönünden verdiği kararlarla eşdeğer sonuçlar doğurması yönünden özel bir önem taşımaktadır.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat sistemi içinde yer alan İl ve İlçe Yönetim Kurulları ve bu kurulların üyeleri, mahkemeler ve yargıçlarda bulunması gereken anayasal niteliklerden hiçbirine sahip değildirler. Bu nedenle il ve ilçe Yönetim Kurulları, yargısal nitelikte karar veremezler. Anayasa'da açık ve dolaylı bir biçimde yer alan "kanunla kurulma", "tarafsızlık ve baēımsızlık" "açık ve adil yargılama" ilkelerinin mevcut memurların yargılanması sistemi içinde uygulanma olanaēı yoktur.

Yargısal nitelikte sonuçlar doğurabilecek bir kararın sanık, müşteki veya kamu hizmetinin sahibi devlet tarafından merciine İtiraz veya başka yollarla getirilememesi, kesin sonuçlu karar veren il Yönetim Kurullarına yargı yetkisini kullandırma anlamına gelmektedir.

Bu yönüyle Yasa'nın 6. maddesindeki il Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yerine ya da sistemin kendi içinde bulunan Danıştay'a başvuru yolunu kapayan kural, Anayasa'nın yargı yetkisinin ancak baēımsız mahkemelerce kullanılabileceēi yolundaki 9. maddesi ile herkese geçerli araç ve yollardan yargı mercileri önünde savda bulunma ve savunma yapmak hakkını veren 36. maddesine ve yönetimin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açık tutan 125 maddesine aykırıdır. Bu nedenlerle Yasa'nın 6. maddesindeki il Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yerlerine başvuru yolunu kapayan "Bir meclisin kararları aleyhindeki İtiraz mafevki mecliste tetkik edilir" biçimindeki hükmün İl Yönetim Kurulu

kararları yönünden iptali gerekir.

İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROēLU ve Haşım KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

5. Yasa'nın 6. maddesinin iptal edilen hükmü dışında kalan hükümleri ile 1., 2., 3., 4., 5., 7., 13. ve 18. maddeleri, yukarıda yazılan gerekçeler karşısında Anayasa'ya aykırı değildir ve bu maddelerin iptaline yönelik İtirazın reddi gerekir.

6. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'a göre yetkili il idare kurullarınca verilen kararlara karşı Danıştay'a ve herhangi bir yargı organına karşı yargısal başvuruyu engelleyici 6. madde hükmünün iptali, bu kurullar kararlarına karşı başvuru yollarının ve başvurulacak yargı mercilerinin belirlenmesini veya yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

Bu nedenle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceğinden iptal karar Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ve 10.11.1983 günlü ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince, kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak 6 ay sonra yürürlüğe girmelidir.

VI- SONUÇ :

tık inceleme evresinde verilen sınırlama karar uyarınca incelenen 4 Şubat 1329 (1913) günlü, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat"ın:

A- 1., 2., 3., 4., 5., 7., 13. ve 18. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve bu maddelerin iptaline yönelik İtirazın REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B- 6. maddesinde yer alan "Bir meclisin karar aleyhindeki İtiraz mafevki mecliste. . . . tetkik edilir." biçimindeki ikinci tümcesinin yalnız ilçe Yönetim Kurulu kararlarına yapılan İtirazları sonuçlandıran il Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yolunu kapatması nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C- 6. maddesinin yukarıda iptal edilen hükmü dışındaki hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptaline yönelik itirazın REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- iptal nedeniyle oluşan hukuki boşluğun doldurulması için Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 53. maddeleri gereğince iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, OYBİRLİĞİYLE,

27.2.1992 Gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN

Esas Sayısı : 1991/26
Karar Sayısı : 1992/11

Üye

Ahmet N. SEZER

Üye

Erol CANSEL

Üye

Yavuz NAZAROĞLU

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Yalçın ACARGÜN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/26

Karar sayısı : 1992/11

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın 6. maddesinde, ilçe idare kurullarının verdiği lüzumu muhakeme veya men'i muhakeme kararlarının İtiraz üzerine, ilçenin üstün ve yasal denetleyicisi konumunda olan il idare kurullarında karara bağlanması öngörülmektedir. Bu yasal düzenleme, Anayasa'nın 129. maddesinin son fıkrasında yer alan "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunda belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır." kuralının bir gereği olarak görülmektedir. Anayasakoyucu bu biçim bir uygulamanın sakıncalarını da düşünerek, aynı kuralda istisnalar için ayrı yasal düzenlemelerden söz etmiştir.

Bu nedenle Anayasa'nın, kamu görevlilerine güvence olmak üzere amacına uygun bir biçimde idari mercilere bıraktığı sınırlı yetki ile ilgili, kendi içinde bir üst denetimi de getiren, sözkonusu anayasal düzenlemenin kötü uygulama kuşkusu ile Anayasa'ya aykırı görülmesi görüşüne katılmıyorum.

Üye

İhsan PEKEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/26

Karar Sayısı : 1992/11

İtiraz yolu ile gelen 4.2.1329 kabul tarihli "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat"ın bütün maddelerinin, Anayasa'nın 9., 36/1. ve 140/1. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmiştir.

Yüce Mahkeme, sözü edilen Kanunu prensip olarak Anayasa'ya aykırı bulmamış, Anayasa'nın 129. maddesinin son fıkrasında "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır." hükmü ile, konu anayasal dayanağını bulmuştur.

Ancak, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın 6. maddesinde bir meclisin karan aleyhindeki İtiraz "mafevki mecliste. . . tetkik olunur." cümlesindeki "mafevki mecliste" sözcükleri iptal edilmek suretiyle ilçe idare kurulunun bu konuda verdiği kararların, il idare kurulu yerine Danıştay ilgili dairesince incelenmesi yolu açılmış bulunmaktadır.

Mahkemece ileri sürülen İtiraz reddedilmiş olduğundan, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın leh ve aleyhindeki görüşleri belirtmekte bir yarar görmemektedir.

Her defasında bu tartışma, Yasa'nın Devlet gücü ve kamu yaran yönünden vazgeçilmezliğinin anlaşılması ile sonuçlanmıştır.

Ancak, ilçe idare kurulunun verdiği lüzumu muhakeme, veya men'i muhakeme kararlarının İtiraz üzerine il idare kurulu yerine, Danıştay, 2. Dairesi'nce incelenmesi yolunun açılması anayasal dayanaktan yoksun bulunmaktadır. Zira, ilçe yönetimi bir idari mercidir. İl yönetimi de bir idari merci olmakla beraber, ilçenin üstü, amiri durumundadır.

Bu halde, il idaresinin ilçe üzerindeki denetimi, ortadan kalkmakta, esasen iş yükü fazla olan Danıştay 2. Dairesi'nin işi böylece daha ağırlaştırılmış olmaktadır.

Kaldiki, bir çoğu kısa zamanaşımına tabi olan bu suçlara ait dosyaların, ele alınıp inceleninceye kadar, zamanaşımına uğrayacaklarına şüphe yoktur. Bu durumun ise gerek şikayet edilen memur, gerekse şikayetçi yönünden arzu edilen sonucu doğurmayacak, bütün emekler boşa gitmiş olacaktır.

Açıklanan nedenlerle, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun'un 6. maddesindeki "mafevki mecliste" incelenmesi sözcüğünün iptali yönünde oluşan çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye

Erol CANSEL

Üye

Yavuz NAZAROĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1991/26

Karar Sayısı : 1992/11

"Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat"ın 6. maddesindeki "Bir meclisin kararları aleyhindeki İtiraz mafevki mecliste. . . tetkik edilir" biçimindeki hükmü, il Yönetim Kurulu Kararlarına karşı yargı yolu kapatıldığı yolundaki çoğunluk görüşü gereğince iptal edilmiştir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sırasında işledikleri suçtan ötürü cezai kavuşturma yapılabilmesi için yasada belirtilen idari kurullardan ön izin alınması gerekir, İlçe idare Kurulu'nun bu tür verdiği "Meni Muhakeme" ya da "Lüzumu Muhakeme" kararları kendiliğinden veya İtiraz üzerine İl idare Kurulu'nda bir kez daha görüşülür. Kesinleşen İl idare Kurulu'nun bu kararına karşı yargı yolunun kapatılması Anayasa'ya aykırı olamaz. Anayasa'nın 129. maddesinin altıncı fıkrası memurların görevleri sırasında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü cezai kovuşturma açılmasını kanunun gösterdiği "idari merciin" iznine bağlamıştır. Yasa koyucu, il, ilçe Yönetim Kurulları ile Danıştay idari Dava Dairesi ve idari Dava Daireleri Kurulu'nu Anayasa'da belirtilen "idari mercii" kapsamında düşünerek düzenlemesini yapmıştır. Danıştay idari Dava Dairesi ile üst Kurulu'nun kararlarını, "yargı kararı" olarak nitelendirmek mümkün değildir. Kararı verenlerin hakim olması bu niteliği değiştiremez. Aynen Yüksek Seçim Kurulu kararlarında olduğu gibi. Anayasa koyucu, 129. maddede memurların görevleriyle ilgili suçlarından ötürü cezai kovuşturmanın yapılmasını yargının iradesinden geçirmeden önce "idari merciin" iznine bağlamıştır, il Yönetim Kurulu'nun ilk derece kararlarının Danıştay'da ya da Danıştay'ın idari Dava Dairesi'nin kararlarının kendi bir üst kurulunda görüşülmüş olması bunlar için yargı yolunun açık olduğu biçiminde değerlendirilemez. Tamamen "idari mercii" anlamı içinde kademelendirilerek bir sistem kurulmuştur. Yasa koyucu isteseydi bir kurulun kararını üst bir idari kurulda İtirazen görüştürmeyebilirdi de. Tek dereceli bir "idari mercii" iznini de yeterli görebilirdi. Bu tamamen yasa koyucunun iradesine bırakılmıştır. Memurlarla ilgili ilçe Yönetim Kurulu kararlarının il Yönetim Kurulunda kesinleşmiş olmasını yargı yolunun kapatılması olarak değerlendirmek esasen Anayasa'nın 129. maddesindeki amaca aykırılık oluşturur.

Bu sebeplerle Anayasa'ya aykırı görmediğim söz konusu Yasanın 6. maddesinin iptal edilen bölümü hakkındaki çoğunluk görüşüne katılmadım.

Üye

Haşim KILIÇ