

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 1996/58**

**Karar Sayısı : 1996/43**

**Karar Tarihi : 20/11/1996**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Oya ARASLI, Önder SAV ve 108 Milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 26.6.1996 günlü, 4149 sayılı “832 sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun’un 2. maddesiyle değiştirilen Sayıştay Yasası’nın 5. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarının; 4. maddesiyle 832 sayılı Yasa’nın 7. maddesine eklenen fıkranın; 7. maddesiyle 832 sayılı Yasa’nın 94. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında yapılan değişikliğin; 8. maddesiyle eklenen ek madde 8, 9 ve 11’in; Geçici 1. ve 2. maddelerinin; Anayasa’nın 2., 6., 7., 10., 87., 90., 127., 153., 160. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

### I- İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

20.8.1996 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

“4149 sayılı, 832 Sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, 4 Temmuz 1996 gün ve 22686 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu yasa, öncelikle, 1.11.1990 gün ve 3677 sayılı “21.2.1967 Tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun”un bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesine ve Anayasa Mahkemesince yasama organına verilen süreye karşın zamanında yasal düzenlemenin yapılmaması nedeniyle doğan yasal boşluğu doldurmaya yöneliktir.

3677 sayılı Kanunu’nun bazı maddeleri Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edildiği için yeni düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi kararlarına uygun olması beklenirken, tam aksi olmuş ve aşağıda ayrıntılarıyla belirtilen nedenlerle yine Anayasa’ya ve Anayasa Mahkemesi kararlarına aykırı hükümler getirilmiş; öte yandan Sayıştayla ilgili düzenlemeler hakkında, Sayıştay Yasası’nın 19. maddesi gereğince alınması zorunlu Sayıştay Genel Kurulu görüşü de alınmamıştır.

Bu nedenle, 4149 sayılı Kanun’un bazı maddeleri hakkında Anayasa Mahkemesi’nce iptal davası açılması gerekli olmuş ve söz konusu maddelerin Anayasa’ya aykırılık nedenleri aşağıda sunulmuştur.

1- 4149 Sayılı Kanun’un 2. Maddesinin Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Kanun’un 2. maddesiyle, 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 5. maddesi “yeniden düzenlenmiştir.”

2. maddenin birinci fıkrasında, söz konusu düzenlemenin 11.7.1991 tarih ve E:1990/39, K:1991/21 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda yapıldığı söylenmiştir. Ancak aşağıda ayrıntılarıyla belirtilen nedenlerle Anayasa’ya ve Anayasa Mahkemesi kararlarına aykırılık sürmektedir.

a) 2. Madde ile Yeniden Düzenlenen Sayıştay Kanunu’nun 5. Maddesinin Birinci Fıkrasının Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Kanun’un 2. maddesiyle 832 sayılı Kanun’un 5. maddesinin 1. fıkrası değiştirilmiş ancak yine daha önceki Anayasa Mahkemesi kararında yer alan hiçbir komisyonun Meclis iradesi üzerine çıkamayacağına ilişkin hükme aykırı bir düzenleme getirilmiştir.

Daha önce, Bütçe Plan Komisyonuna verilen aday belirleme yetkisi, bu kez yine Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinden, Meclis'teki temsil oranlarına göre oluşturulan bir komisyona verilmiştir.

Oysa Anayasa Mahkemesinin kararı son derece açıktır ve:

“TBMM komisyonlarının çalışmaları, yasa tasarısı ve tekliflerini meclis genel kurulu adına inceleyerek bu konudaki düşüncelerini belirtmekten ibarettir.”

“Anayasa’nın 162. ve 164. maddeleri bütçe yasası tasarıları ile kesin hesap kanun tasarılarını inceleme yetkisini Bütçe Komisyonuna vermiştir. Bütçe Komisyonunun görevleri bu çerçeveye sınırlıdır. Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM’nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte olan bir yetkidir. TBMM’ye ait bir yetki, Bütçe Komisyonu dâhil, hiçbir Meclis Komisyonunca kullanılamaz.”

Hâl böyle olunca, Anayasa veya TBMM İç Tüzüğü ile de kurulmuş olsa hiçbir komisyona, TBMM Genel Kurulunun yetkilerini sınırlayacak bir yetki tanınmaz.

Üstelik bu komisyonun “geçici” ya da “kalıcı”, Anayasa ya da TBMM İç Tüzüğü ile ya da herhangi bir biçimde TBMM tarafından kurulmuş olması sonucu değiştirmez.

Tüm bu gerekçelere karşın, iptali istenen hüküm ile TBMM’nin yetkileri sınırlanmış ve TBMM’ye “Ön Seçim Geçici Komisyonu” tarafından belirlenecek iki aday arasından seçim yapma sınırı getirilmiştir.

Bu durum, TBMM’ye ait bir yetkinin, Ön Seçim Geçici Komisyonu tarafından kullanılmasına olanak vermek anlamını taşır. Böyle bir yetkilendirmenin Anayasa’nın 7. maddesinde ifade edilen yasama yetkisinin devredilemeyeceği yolundaki hükümle ve Anayasa’nın 6. maddesinde yer alan, hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı ilkesi ile bağdaşmayacağı açıktır. Anayasa’nın 6. ve 7. maddelerine aykırı bir düzenleme, Anayasa’nın Başlangıç kısmında ve 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesine de aykırı düşer. Kaldı ki burada Anayasa’nın TBMM’nin yetkileri de sınırlandırılmakta ve bu doğrultularda yapılan düzenleme ile aynı zamanda Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesini ifade eden Anayasa’nın 153. maddesi de çiğnenmektedir.

Sonuç olarak 4149 sayılı Kanun’un 2. Maddesiyle değiştirilen Sayıştay Kanunu’nun 5. maddesinin 1. Fıkrasının, Anayasa’nın Başlangıcına, 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için iptali gerekmektedir.

b) 2. maddenin Yeniden Düzenlendiği Sayıştay Kanunu’nun 5. Maddesinin 2. Fıkrasının Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Kanun’un 2. maddesinin ikinci fıkrası ile yeniden düzenlenen Sayıştay Kanunu’nun 5. maddesi; Sayıştay birinci başkanının seçimini, ilk turda TBMM üye sayısının dörtte birinden bir fazlasına, ikinci oylamada da en fazla oy almaya bağlamıştır.

Bunun karşılığının “görevden alma” olması ve bu nedenle de görevden almanın da benzer, hatta aynı biçimde düzenlenmiş olması gerekir.

4149 sayılı Kanun’un 4. Maddesiyle Sayıştay Kanunu’nun 7. maddesine birinci fıkradan sonra gelmek üzere bir fıkra eklenmiş ve görevden alma için TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun aranacağı belirtilmiştir.

İki düzenleme birlikte ele alındığında, Sayıştay başkanı 139 ile seçilebilecek ancak 330 oy ile görevden alınabilecektir.

Konu, Sayıştay başkanına Anayasa’nın 160. maddesi uyarınca tanınması zorunlu olan güvence açısından değerlendirildiğinde, gerçek bir güvencenin, görevlilerin, hem görevin gereğinden başka hiçbir kişi ya da kuruluşun etkisi altında kalmadan, gerçek bir bağımsızlık ve yansızlık içinde görev yapmalarını sağlayacak koşulların yaratılmasını; hem de iktidar kanadını oluşturan parti ya da partilerin TBMM’deki çoğunluğunun etkisi altına girmelerinin önlenmesini gerektirdiği açıktır.

Oysa yasa, Sayıştay Başkanı’nın seçiminde, iktidar partilerinin TBMM’de rahatça ulaşabileceği bir sayıyı, hatta bunun da altında bir çoğunluğu yeterli görmektedir.

Ek olarak, “yöntemde paralellik” ilkesi gereğince bir kişinin, göreve gelme biçimiyle görevden alınma biçimi arasında paralellik olmalıdır. İptali istenen düzenleme, Anayasa’nın bile yüksek yargı yerleri arasında saymadığı hâlde özel bir biçimde düzenlediği ve düzenlenmesini emrettiği Sayıştay Başkanı’nın seçiminde iktidar partilerine kolaylık sağlayacak bir usul getirerek, Sayıştayı ve Sayıştayın yapısı düşünüldüğünde özel bir konuma sahip Sayıştay Başkanı’nı, siyasi tercihlere ve etkilere açık bir hale getirmektedir.

Bu, Anayasa’nın 160. maddesine aykırıdır.

2- 4149 sayılı Kanun’un 3. Maddesinin Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Kanun’un 3. maddesi ile 832 sayılı Kanun’un 6. maddesinde bir düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenleme incelendiğinde 4149 sayılı Kanun’un 3. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarının Anayasa’nın 160. maddesi ve Anayasa Mahkemesi’nin 11.7.1991 tarih ve E: 1990/39, K: 1991/21 sayılı kararı ile uyum halinde olmadığı görülmektedir.

a) 3. Fıkranın Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

Anayasa Mahkemesi 11.7.1991 tarih; E.1990/39, K:1991/21 sayılı kararında TBMM adına denetim görevini yerine getiren Sayıştay’ın Başkan ve üyelerinin TBMM Genel Kurulunca seçilmesi gerektiğini bildirmiştir.

Aday gösterme de seçimin bir parçasıdır ve yapılan düzenlemeye göre aday gösterilmeyenler açısından, daha TBMM’nin iradesi ortaya konulmadan “seçilmemiş olma” durumu kesinleşmektedir. Aynı zamanda TBMM’nin Anayasa’nın 87. maddesinde gösterilen yetkileri, Anayasa’ya aykırı bir biçimde sınırlandırılmış, hatta Sayıştay’a devredilmiş olmaktadır. Bu yapılırken de Anayasa’nın yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin 7. ve hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin 6. maddelerine uyulmamaktadır. Böyle bir durumun Anayasa’nın Başlangıcında ve 2. maddesinde dile getirilen hukuk devleti ilkesine aykırı düşeceği açıktır. Kaldı ki söz konusu fıkra ile yapılan düzenlemede Anayasa Mahkemesi kararı da gözetilmeyerek Anayasa’nın 153. maddesi çiğnenmektedir.

Bu nedenle söz konusu fıkranın Anayasa'nın Başlangıç'ına, 2., 6., 7., 87., 153. ve 160. maddelerine aykırı olduğu için iptali gerekmektedir.

**b) 4. Fıkranın Anayasa'ya Aykırılık Nedenleri:**

4149 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 4. fıkrasında, 4149 sayılı Kanun'un Ek 8. maddesindeki esaslara göre kurulacak Ön Seçim Geçici Komisyonuna, Sayıştayın bildirdiği adaylar arasından bir eleme yaparak, TBMM'nin oyuna sunulmak üzere her boş üyelik sayısının iki katı kadar isim belirleme yetkisini vermektedir. Bu düzenlemeye göre Sayıştayın gösterdiği adaylardan Ön Seçim Geçici Komisyonunun TBMM'ye sunmadığı kimseler için TBMM iradesini belirtmeden sonuç doğmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 tarih, E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararına bakıldığında ise, Sayıştay Başkanı'nı ve üyelerini seçme yetkisinin TBMM'de olduğu; herhangi bir komisyonun bu yetkiyi kullanamayacağı anlaşılmaktadır.

Bu durumda Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararından ve Anayasa'nın 160. maddesinden yola çıkıldığında, Ön Seçim Geçici Komisyonuna, Anayasa'nın vermediği ve TBMM'ye ait bir yetkinin tanındığını söylemek gerekmektedir. Böyle bir yetkiyi tanıyan bir düzenlemenin ise Anayasa'nın 6. ve 7. maddeleriyle bağdaşamayacağı açıktır. Çünkü Anayasamızın 6. maddesine göre hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz; Anayasamızın 7. maddesine göre ise yasama yetkisi devredilemez ve Anayasa'nın 87. maddesinde sıralanan yetkilerin TBMM'den alınması söz konusu olamaz.

4149 sayılı Kanun'un 3. maddesinin dördüncü fıkrası bu açılardan olduğu gibi Anayasa'nın 160. maddesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesini ifade eden 153. maddesi bakımından da Anayasa'ya aykırı bir görünüm içerisindedir. Aynı görünüm nedeniyle Anayasamızın hukuk devleti ilkesini ifade eden Başlangıç'ı ve 2. maddesi ile de çelişmektedir.

Bu nedenlerle söz konusu fıkranın Anayasa'nın Başlangıç'ına, 2., 6., 7., 153. ve 160. maddelerine aykırı olduğu için iptali istenmektedir.

**3- 4149 sayılı Kanun'un 4. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılık Nedenleri:**

4149 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle Sayıştay Kanunu'nun 7. maddesine 1. fıkrasından sonra bir ek fıkra getirilerek Sayıştay birinci başkanı ve üyelerinin görevden alınma koşulları "TBMM Başkanlığının önerisi üzerine TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu" biçiminde değiştirilmiştir.

Bilindiği gibi bu çoğunluk, Anayasa değişiklikleri için aranan çoğunluktur.

Sayıştay Kanunu'nun 7. maddesine göre:

"Sayıştay başkan ve üyeleri azlolunamaz. Kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayrılamaz. (95'inci madde hükümleri saklıdır).

Memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan giyenlerin görevleri kendiliğinden, görevi sağlık bakımından yerine getiremeyeceği sağlık kurulu raporuyla kesin olarak anlaşılanların da Sayıştay Genel Kurulu kararıyla görevleri sona erer."

Değişiklik ile bu iki fıkra arasına iptali istenen eklenmiştir.

Sayıştay Yasası'nın 5. maddesinin ikinci paragrafına göre: "Sayıştay başkanı seçilebilmek için TBMM üye birinden bir fazla oy almak" yeterli ve bu sayı 139'dur.

Eğer bu sayı, Sayıştay başkanının seçilebilmesi için "yeterli" bir "çoğunluk" ise; "yöntemde paralellik" ilkesi gereğince, görevden alınabilmek için de aynı "çoğunluk"un yeterli görülmesi gerekirken; Anayasa değişikliği için aranan ve Anayasamızın "sert anayasa"lar arasında sayılmasına nenden olan sayının getirilmesi de, düzenlemenin hukuki değil, siyasi bir tercihin eseri olduğunu göstermektedir.

Sayıştay başkanının seçilmesi için yeterli sayı 139, görevden alınması için gerekli sayı 331'dir.

TBMM başkanının, Sayıştay başkanının görevden alınmasını hangi koşullarda isteyebileceği belli olduğuna göre başkanın göreve seçilmesiyle görevden alınması arasında 2,5 kat fark koymanın hukuksal bir gerekçesi olamaz.

Bu nedenle 4149 sayılı Yasa'nın 4. maddesi, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Ancak konu yalnızca başkan ve üyelerin göreve seçilme ve görevden alınma sayıları ile ilgili sorun değildir. Getirilen hüküm, aynı maddenin bir önceki fıkrası ile çelişmektedir.

7. maddenin ilk fıkrası, Sayıştay başkan ve üyelerinin azlolunamayacağını ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekli edilemeyeceklerini öngörürken ikinci fıkrası bunun tam tersi bir düzenleme getirmiştir. Üstelik yapılan düzenleme, birinci fıkradaki "azil" düzenlemesi de değildir. Çünkü Türkiye bir Cumhuriyettir, devlet bir hukuk devletidir ve "hukuk devleti"nde "azil" olmaz, olsa olsa yasanın aradığı gerekler bulunduğu göreve son verme ya da görevden uzaklaştırma olabilir ki bu da zaten bir sonraki paragrafta düzenlenmiştir.

Bunun dışında, hele Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu olan T.C.'den daha eski bir geçmişe sahip olan ve padişahlığı yıkan TBMM'ye "azil" yetkisi verilmesi, TBMM'nin varlık ve kuruluş nedenlerine aykırıdır.

Bu düzenlemenin amacı, başkan ve üyeler TBMM tarafından seçildiği için, yine görevden alınmalarına da TBMM'nin karar vermesi ise, hüküm "yöntemde paralellik" ilkesi açısından ve 2. maddedeki "hukuk devleti ilkesi" gereğince; yok eğer amaç yalnızca "istisnai" durumlarda Başkan ve üyelerin görevden alınması ise Anayasa'nın 2. maddesindeki "hukuk devleti ilkesi", 87. ve 160. maddeleri gereği Anayasa'ya aykırıdır.

Çünkü Anayasa'nın 160. maddesiyle TBMM'ye tanınan Sayıştay ile ilgili düzenleme yapma yetkisi, sınırsız ve koşulsuz bir yetki değildir ve Anayasa'nın Başlangıç Bölümü'nün 3. paragrafında belirtildiği gibi "egemenliği ... millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kuruluş ... hukuk düzeni dışına çıkamaz."

Bu nedenle, 4. maddenin iptali istenmektedir.

4- 4149 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinin Anayasa'ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle, Sayıştay Kanunu'nun 94. maddesinin ikinci fıkrasında gösterilen sicil amirlerini değiştirmiştir.

İkinci fıkranın eski ve yeni biçimi şöyledir:

"A) Birim ve grup şefleri hakkında ilk derecede bir üye, ikinci derecede bir daire başkanı;

A) Genel sekreter yardımcıları ve grup şefleri hakkında ilk derecede genel sekreter, ikinci derecede birinci başkan,

B) Raportörler, denetçiler ve denetçi yardımcılarıyla denetçi yardımcısı adayları hakkında ilk derecede bağlı bulunduğu birim veya grup şefi, ikinci derecede bir üye;

B) Başraportörler ve raportörler hakkında ilk derecede ilgili kurul veya daire başkanı, ikinci derecede birinci başkan,

C) Genel sekreter yardımcıları hakkında ilk derecede genel sekreter, ikinci derecede birinci başkan tarafından düzenlenir.

C) Denetçiler, denetçi yardımcıları ile denetçi yardımcı adayları hakkında, ilk derecede ilgili olduğu grup şefi veya başraportör veya raportör; ikinci derecede dairelerde görevli olanlar için ilgili daire başkanı, diğerleri için genel sekreter

tarafından düzenlenir.

Daha önce sayısı üç olan genel sekreter yardımcıları için ilk derece sicil amiri olan ve başka sicil vermeyen genel sekreter, yapılan düzenleme ile:

1- “Grup şefleri” (eski düzenlemede ilk derecede bir üye, ikinci derecede bir daire başkanı tarafından düzenleniyordu) için ilk derece sicil amiri,

2- “Denetçiler, denetçi yardımcıları ile denetçi yardımcısı adaylarından dairelerde görevli olmayanlar” için de ikinci derece sicil amiri haline getirilmiştir.

Düzenlemenin pratikteki anlamı şudur.

Bilindiği gibi Sayıştay Yasası’nın 10. maddesine göre genel sekreter doğrudan birinci başkan tarafından seçilir. Bu durumda Sayıştay başkanı ve onun atadığı genel sekreter Sayıştayda görev yapanların çok büyük bölümünün doğrudan sicil amiri olacaklar ve onların kaderlerini ellerinde tutacaklardır.

Bu Anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın görevini, Anayasa’nın 160. maddesinde belirtilen biçimde yapması için ciddi bir engeldir.

Düzenleme ile göreve yeni başlayan denetçi yardımcısı adayları denetçi yardımcıları ve denetçilerin birinci derece sicil amiri, Sayıştay genel sekreterinin atadığı ve her zaman görevden alması olanaklı grup şefi; ikinci sicil amiri doğrudan genel sekreter yapılmıştır. Bu Sayıştayın gelecekteki yapısının, genel sekreterin vereceği nota bağımlı kalınması demektir.

Şu anda Sayıştay’da “Denetçi” olarak görev yapan (302 uzman denetçi, 47 başdenetçi, 185 denetçi ve 44 denetçi yardımcısı) personel sayısı 578’dir. Bunlardan yasada tanımlanan biçimiyle genel sekreterin sicil amiri olmadığı personel sayısı yalnızca 40’tır.

Önceki düzenlemede, sicil amirlerinin hangi üye olacağı önceden belli olmadığı için, “denetçiler” herhangi bir etki altında kalmadan, tam bir güvence içinde görev yapabiliyorken, şimdi ister istemez bir tedirginlik içinde görev yapacak duruma sokulmuşlardır. Artık denetimlerini, TBMM adına değil, genel sekreter adına yapacaklardır ki, bu Anayasa’nın 160. maddesine aykırıdır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında yer aldığı gibi Sayıştay’ın, “yargısal değil, özel yöntemler kullan (..)arak ... özü itibariyle İdarî nitelikte bir denetim” yaptığı; ancak Anayasa’nın 160.

maddesinde belirtildiği gibi, bu kararlar aleyhine “idare yargı yoluna başvurulama”yacağı yani “kesin” olduğu da göz önünde tutulduğunda düzenlemenin Anayasa’ya aykırılığı daha da kesinlik kazanmış olur.

Çünkü sonuç itibarıyla “idari” denetim yapan, yani yargıç güvencesine sahip olmayan Sayıştay elemanlarının, denetimlerini, doğrudan böyle bir talep olmasa bile idari açıdan bağlı bulundukları kişiden etkilenmeden yapmaları olanaksızdır. Üstelik, işlemler kesinleştiği için, hatadan veya hukuk dışı bir işlemde dönüşmesi de olanaksızdır.

Bu, Anayasa’nın 160. maddesinin yanı sıra Başlangıç Bölümü’nün 3.paragrafındaki “egemenliği ... millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kuruluşun ... hukuk düzeni dışına çıkamayacağı” hükmüne de aykırıdır. Çünkü yapılan düzenleme ile TBMM adına genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan Sayıştay, Başkan ve onun atayacağı genel sekreterin kuracağı düzenin dışına çıkmayacak duruma düşürülmüştür.

Bu nedenle, maddenin iptali istenmektedir.

5- 4149 Sayılı Kanun’un 8. Maddesinin Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Yasa’nın 8. maddesiyle Sayıştay Yasası’na, Ek 8, Ek 9 ve Ek 11 olmak üzere 3 ek madde eklenmiştir.

a) Ek Madde 8’in Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

“Ek Madde 8”, Sayıştay Başkanlığı ve üyeliği adaylarının belirlenmesi için bir komisyon kurulmasına ilişkindir.

Daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hüküm nedeniyle ve Anayasa’ya aykırılığı gidermek için çıkarıldığı öne sürülen bu hükümle Plan ve Bütçe Komisyonu bu kez doğrudan değil, dolaylı biçimde işin içine sokulmuş, ancak iktidar partisinin ya da partilerinin “karar verici” konumunda bir değişiklik yapılmamıştır.

Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı, yine bu komisyonun başkanlığına getirilmiş, ayrıca oylamada ilk iki turda yeterli oyun çıkmaması durumunda yine iktidar çoğunluğunun dilediği adayı seçebileceği bir düzenleme yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 gün ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararında daha önceki Anayasa Mahkemesi kararlarına da atıf yaparak belirtildiği gibi; “TBMM komisyonlarının, çalışmaları, yasa tasarısı ve tekliflerini meclis genel kurulu adına inceleyerek bu konudaki düşüncelerini belirtmekten ibarettir.”

“Anayasa’nın 162. ve 164. maddeleri bütçe yasası tasarıları ile kesin hesap kanun tasarılarını inceleme yetkisini Bütçe Komisyonuna vermiştir. Bütçe Komisyonu’nun görevleri bu çerçeveye sınırlıdır. Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM’nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte olan bir yetkidir. TBMM’ye ait bir yetki Bütçe Komisyonu dâhil hiçbir Meclis Komisyonunca kullanılamaz.

Hâl böyle iken, çıkarılan yasayla bu kez “geçici bir komisyon” oluşturularak, daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükme benzer bir hüküm getirilmesi hem Anayasa’nın 87. maddesine hem de 153. maddesine aykırıdır.

Çünkü yapılan düzenleme, yine “geçici komisyon”a ön seçim hakkı tanımakta ve TBMM iradesine sınır getirmektedir. Bunun daha önce anayasal bir meclis komisyonu tarafından yapılması ile yasayla kurulan geçici bir meclis komisyonu tarafından yapılması arasında bir fark yoktur. Her iki durumda da Anayasa’nın 7. maddesindeki “yasama yetkisinin devredilemeyeceği” hükmü çiğnenmektedir. Burada, yapılan seçimin bir “yasama faaliyeti” olmaması durumu etkilemez. Çünkü 7. maddedeki düzenleme, aynı zamanda TBMM’ye ait yetkilerin de devredilemeyeceği anlamına gelir.

Kaldı ki Başlangıç Bölümü’nün 3. paragrafına göre hiçbir kuruluş Anayasa’da belirtilen hukuk düzeni dışına çıkamaz. Anayasa’da Meclis Komisyonlarına tanınmayan bir yetkinin, yasama organı tarafından, yasa ile kurulan geçici bir komisyona devri, Anayasa’ya aykırıdır. Çünkü Anayasa’mızın 6. maddesine göre hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz. Böyle bir durum hukuk devleti ilkesi ile de bağdaşmaz.

Bu nedenlerle Anayasa’nın Başlangıç’ına 2., 6., 7., 87., 153. ve 160’uncü maddelerine ve dolayısı ile 2. maddelerine aykırı olan Ek Madde 8’ in iptali gerekir.

**a) Ek Madde 9’un Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:**

4149 sayılı Kanun’un 8. maddesi ile eklenen maddelerin İkincisi, “Kısmi Denetim” başlıklı “Ek Madde 9”dur ve başlığından anlaşılacağı gibi Sayıştay denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerinin, idari hesap dönemine bağlı olmaksızın yıl içinde veya yıllar itibariyle aciliyet ve gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda kısmi inceleme ve denetime tabi tutulmasını öngörmektedir.

Sayıştay incelemelerinin kimi zaman uzun süreler aldığı ve “rutin” incelemelerin kimi kez çok geciktiği göz önünde tutulduğunda düzenleme gerçek bir ihtiyacı karşılamaya yöneliktir ve belki de yasanın getirdiği en önemli yeniliklerden biridir.

Ancak ilerleme kararı ve incelemenin merkezde mi yerinde mi yapılacağının seçimi Sayıştay Başkanı’na bırakılmıştır. Eski deyimle “ihtiyarî”dir.

Üstelik, bu inceleme ve denetim sonuçları doğal olarak daha sonra “olağan” incelemeler sırasında ele alınamayacaktır.

Daha önceki düzenlemede hesapların merkezde mi yerinde mi inceleneceğine karar verme yetkisi Genel Kurulun iken şimdi Sayıştay Başkanı’na verilmiştir.

Yasa önerisinin Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulan biçimine bakıldığında da bu düzenlemenin yer aldığı ancak bunun “Sayıştay” tarafından yapılmasının benimsendiği dolayısıyla mevcut hükümler gereğince Sayıştay Genel Kurulunun yetkisine bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Ancak Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan değişiklikle inceleme alanı adeta sınırlanmış ve Başkanın ihtiyarına bırakılmıştır. Bu nedenle “Sayıştay Başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onaylar” ibaresinin iptali istenmektedir.

**b) Ek Madde 11’in Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:**

4149 sayılı Kanun’un 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 11, il özel idareleri ve belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları her türlü sözleşme ve bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğinin, niteliklerinin konularının ve tutarlarının dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığı’nın önerisi üzerine Bütçe Yasası ile belirlenmesini öngörmektedir.

Halbuki bütçe yasasında hangi hususların yer alabileceği Anayasa'nın 161. maddesinde belirtilmiştir ve bütçe yasasına bütçe dışında hükümler konulamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Şimdi 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle, bütçe yasasında bu türde bir hüküm konulması olanaklı hale getirilmektedir ki bu Anayasa'nın 161. maddesine ve 87. maddesine aykırıdır.

Ayrıca Türkiye'nin 21.11.1988'de Strasbourg'da imzalanan, 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun gereğince 6.8.1992'de 92/3398 sayılı karar ile Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan ve 3.10.1992 gün ve 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nda da yerel yönetimlerin mali kaynaklarına, merkezi idare tarafından sınır getirilemeyeceği ve yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirebilmesi için asgari mali olanaklara sahip kılınması gerektiği hususları yer almıştır.

Bu Şart'ın "Yerel Makamların Mali Kaynakları" başlıklı 9. maddesine göre, T.C. "mali bakımdan zayıf olan yere makamların korunmasını sağlamakla, malî yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldıracak önlemleri almakla yükümlü"dür, üstelik bunu yaparken "Yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanılabileceği takdir hakkını da azaltmaz." ve bu takdir hakkı "tam"dır.

Belirtilen uluslararası metin TBMM tarafından da kabul edilmiştir ve Anayasa'nın 90. maddesi gereğince Anayasa'ya aykırılığı bile iddia edilemeyecek, bağlayıcı bir metindir.

İptali istenen hüküm, Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu bu uluslararası antlaşmaya da aykırıdır.

Ayrıca Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrası, yerel yönetimlerin, karar organlarının yasada gösterilen seçmenler tarafından seçileceğini, açıkça belirtmiştir. Bu, aynı zamanda, yerel yönetimlerin kararlarını, seçimle işbaşına gelen yetkili organlar tarafından alacağı ve merkezi yönetimin vesayet denetimi dışında, bunlara müdahale edemeyeceği anlamına gelir. Bunun, bundan sonraki bütçe yasalarını da bağlayacak biçimde sınırlandırılması Anayasa'ya aykırıdır.

Bu nedenlerle, 4149 sayılı Yasa'nın 8. maddesiyle getirilen Ek Madde 11, Anayasa'nın 161., 87. ve 90. maddelerine, ayrıca 127. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır.

6- 4149 Sayılı Kanun'daki Geçici Madde 1'in Anayasa'ya Aykırılık Nedenleri:

4149 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle yapılan yeni düzenlemede Sayıştay Birinci Başkanı'nın görev süresi "dört" yıldan "yedi" yıla çıkarılmıştır.

Sayıştay Birinci Başkanı'nın görev süresinin 7 yıla çıkarılma nedeni, Geçici 1. madde ile birlikte ele alındığında açıkça görülmektedir. Halen tartışmalı biçimde görevini sürdüren ve daha önceki iptal kararı nedeniyle görev süresi bitmiş olan ancak yeni seçim için yasal düzenleme yapılmadığı için görevini "fiilen" sürdüren şu anki Birinci Başkan, 13.5.1991'den beri bu görevdedir ve 4 yıllık görev süresi de yaklaşık bir yıl önce bitmiş durumdadır.

Ancak TBMM'deki siyasî partilerin bir bölümü, Sayıştay Birinci Başkanı'nın görevini sürdürmesini istemektedir ve buna "yasal" bir zemin sağlayabilmek için Sayıştay Birinci Başkanı'nın görev süresinin 7 yıla çıkarılmasından başka yol kalmamıştır.

Görev süresi ile bu geçici madde birlikte ele alındığında "kişiye özel" bir düzenleme yapıldığı görülmektedir ve bu Anayasa'nın 10. maddesine aykırıdır. Anayasa'nın "yasa önünde

eşitlik”i güvenceye almaya yönelik 10. maddesi hilafına resmen “yasa ile kişiye ayrıcalık” tanınmakta, bir kişinin statüsünü korumak için “özel” düzenleme yapılmaktadır ki bu aynı zamanda “hukuk devleti ilkesi”nin de çiğnenmesi anlamına gelir.

Belirtilen nedenlerle Geçici 1. Madde, Anayasa’nın 10. ve 2. maddesine aykırıdır. Çünkü 4149 sayılı Yasa’nın Geçici 1. maddesiyle, “fiilen” görevini sürdüren Sayıştay Başkanı’nın göreve devam etmesi sağlanmak istenmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Sayıştay Yasası’nın kimi hükümlerini iptal kararından ve verilen sürenin dolmasıyla kararın yürürlüğe girmesinden sonraki tartışmalar heyetinizin bilgisi dâhilindedir.

Sayıştay Birinci Başkanı, iptal kararının yürürlüğe girmesinden sonra da görevini sürdürmüş, bir başka daire başkanı da Birinci Başkanlığın kendisine geçtiğini belirterek bu görevi yerine getirmek istemiş ve bir dönem Sayıştay’ın iki başkan tarafından yönetilmesi gibi “ilginç” ama, hukuksal açıdan “yüzkarası” bir dönem yaşanmıştır.

“Fiilen” görevi sürdüren Sayıştay Birinci Başkanı’nın bu göreve getirilme biçiminin de Anayasa’ya aykırı olduğu bilinmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin bu yasanın da çıkarılmasına dayanak olan ve şimdiki iptal istemimizin de temel dayanağı olan iptal kararı, Resmî Gazete’de yayımlandıktan 6 ay sonra yürürlüğe girmiş ve bu nedenle şu an ki Birinci Başkanı’nın görev süresi Mayıs 1995’te bitmiştir.

Ancak başkan, henüz yasal düzenleme yapılmadığı gerekçesiyle görevini bırakmamış ve 1 yılı aşkın süredir “fiili” olarak görevini sürdürmüştür.

İptali istenen bu geçici madde, tüm bu tartışmaların yaşanmasına neden olan kişinin görevini sürdürmesi için icat edilmiş “yasal gibi görünen” bir kılıftan ibarettir.

“Fiili başkan”ın, yeni bir seçime gerek kalmaksızın görevine devamı için aranan “yasal ( )” yol, kalıcı biçimde başkanların görev süresinin yedi yıla çıkarılması ve geçici bir maddeyle de “fiili başkan”ın göreve devamının sağlanması ile bulunmuştur.

Anayasa’nın 10. maddesi, “Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı”nı öngörmüşken, bu düzenleme ile “bir kişiye” imtiyaz tanınmaktadır.

Aynı madde “yasa önünde eşitlik” kuralını getirmiştir. Bu kural, daha çok yasaların uygulanmasında eşitliği içermekle birlikte, kimse için “özel yasalar çıkarılamayacağını da” ifade eder.

Hukuk devleti ise o devletin tüm yurttaşlarına, aynı hukukun uygulanmasını gerektirir. Bu madde ise yurttaşların birini, diğerinden ayırmakta ve kişiye özel düzenleme yapmaktadır.

Başlangıç’ın 3. fıkrasında ise, egemenliği ulus adına kullanan hiçbir kişi y ada kuruluşun Anayasa’da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı belirtilmiştir. Tek bir kişinin özel bir düzenleme ile yasal ayrıcalığa kavuşturulması, hukuk düzeninin dışına çıkmaktır.

Bu nedenle Geçici Madde 1’in, Anayasa’nın Başlangıç bölümüne, 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu için iptali istenmektedir.

7- 4149 Sayılı Kanun’daki Geçici Madde 2’nin Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

Bu hüküm de daha önce belirtildiği gibi TBMM'nin yetkilerini sınırlayan bir hükümdür.

Anayasa Mahkemesi, TBMM'ye ait bir yetkinin Anayasa veya TBMM İçtüzüğü ile de kurulmuş olsa hiçbir komisyona devredilemeyeceğini açıkça belirtmiştir.

Geçici 2. Madde ile yapılan düzenleme, Ek Madde 8 ve Madde 5'de getirilen düzenlemelerle paraleldir ve oradaki tüm Anayasa'ya aykırılık itirazlarımız, bu hüküm için de geçerlidir.

Sayıştay üyelerinin, önce Geçici Komisyon tarafından belirlenip, Genel Kurul'un bununla sınırlı olarak seçim yapması, Anayasa'nın Başlangıç'ına, 2., 6., 7., 87. ve 160., Anayasa Mahkemesinin daha önceki kararları gereğince Anayasa'nın 153. maddesine aykırıdır.

**Yürürlüğün Durdurulması İstemi:**

Anayasa Mahkemesi'nin ilk kez 509 sayılı KHK hakkında açılan davada "yürürlüğün durdurulması" kararı aldığı ve bugüne kadar birçok davada bu kararı verdiği bilinmektedir.

Anayasa Mahkemesi, yürürlüğün durdurulması kararı verilmesi için Anayasa'ya aykırılık ile telafisi mümkün olmayan zararlar yanında, iptal kararının sonuçsuz kalmamasını da amaçlamaktadır ve bunun ilk yolu da yürürlüğün durdurulmasıdır.

Çeşitli maddelerinin iptali istenen Sayıştay Yasası'nda değişiklik yapan yasa, daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş hükümleri yeniden düzenlemek amacıyla çıkarılmış ve gerekçesi ile değişik maddelerinin başlarında Anayasa Mahkemesi kararı çerçevesinde çıkarıldığı belirtilmiş olmasına karşın, yine Anayasa'ya aykırılıkları giderilememiş bir yasadır.

Üstelik geçici hükümleriyle de bazı "hukuk dışı", durumlara "meşruiyet" kazandırmayı amaçlamaktadır.

Yasanın uygulanması Sayıştay'ın yapısında geriye dönülemez kazanılmış haklar ve yeni yeni hukuksal sorunlar da yaratacak, bir Anayasal kuruluş olan ve TBMM adına mali denetim yapan Sayıştay'ın yetkili kurulları, yasada belirtilen yöntemlerle, Anayasa'ya aykırı bir biçimde oluşturulacaktır.

Yıl sonuna kadar bir iptal kararı çıkmazsa siciller bu yasa çerçevesinde, yeni sicil amirleri tarafından verilecek ve bu da geriye dönülemeyecek zararlar yaratacaktır.

Tüm bu neden ve gerekçelerle 4 Temmuz 1996 tarih ve 22686 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan, Anayasa'ya aykırılığı açık 4149 sayılı "832 Sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" hakkında dava esastan karara bağlanana kadar iptali istenen

- a) 2. maddesiyle yeniden düzenlenen Sayıştay Kanununun 5. maddesinin birinci fıkrası,
- b) 2. maddesiyle yeniden düzenlenen Sayıştay Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrası,
- c) 3. maddesinin üçüncü fıkrası,
- d) 3. maddesinin dördüncü fıkrası,
- e) 4. maddesi,
- f) 7. maddesi,

g) 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 8,

h) 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 9,

ı) 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 11,

i) Geçici Madde 1,

j) Geçici Madde 2,

hakkında yürürlüğün durdurulması kararı verilmesi istenmektedir .

Sonuç ve istem:

1. 26.6.1996 tarihinde kabul edilerek 4 Temmuz 1996 tarih ve 22686 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve yürürlüğe giren 4149 sayılı “832 Sayılı Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”un

a) 2. maddesiyle yeniden düzenlenen Sayıştay Kanunu’nun 5. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa’nın Başlangıç’ına 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için,

b) 2. maddesiyle yeniden düzenlenen Sayıştay Kanunu’nun 5. maddesinin ikinci fıkrasının, Anayasa’nın 160. maddesine aykırı olduğu için,

c) 3. Maddesinin üçüncü fıkrasının, Anayasa’nın Başlangıç’ına, 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için,

d) 3. Maddesinin dördüncü fıkrasının, Anayasa’nın Başlangıç’ına, 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için,

e) 4. maddesinin, Anayasa’nın Başlangıç’ına, 2., 87. ve 160. maddelerine aykırı olduğu için,

f) 7. maddesinin, Anayasa’nın Başlangıç’ına ve 160. maddesine aykırı olduğu için,

g) 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 8’in, Anayasa’nın Başlangıç’ına, 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için,

h) 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 9’un, Anayasa’nın Başlangıç’ına, 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için,

ı) 8. maddesiyle eklenen Ek Madde 11’in, Anayasa’nın 87., 90., 127. ve 161. maddelerine aykırı olduğu için,

i) Geçici Madde 1’in Anayasa’nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu için,

j) Geçici Madde 2’nin Anayasa’nın Başlangıç’ına, 2., 6., 7., 87., 160. ve 153. maddelerine aykırı olduğu için iptaline,

2- 4149 sayılı Kanun’un yukarıda sıralanan madde ve fıkralarının uygulamasının telafisi mümkün olmayacak zararlar yaratmaması ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için dava esastan karara bağlanıncaya kadar bu hükümlerin yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesini saygılarımızla arz ederiz.”

## **II- YASA METİNLERİ**

**A- İptali İstenilen Yasa Kuralları**

26.6.1996 günlü, 4149 sayılı Yasa'nın iptali istenilen kurallarını ve bölümlerini içeren maddeleri şöyledir:

1- "MADDE 2.- Sayıştay Kanunu'nun Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 tarih; E:1990/39, Karar:1991/21 sayılı kararı ile iptal edilen 5'inci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Madde 5.- Sayıştay Birinci Başkanı, bu Kanun'da yazılı niteliklere sahip isteklilerden Ek 8'inci madde esaslarına göre Sayıştay Başkan ve üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonunca belirlenecek iki aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla seçilir.

Birinci Başkan seçilebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla ilk oylamada mevcudun salt çoğunluğunun oyu aranır. İlk oylamada sonuç alınamadığı takdirde, ikinci oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

..."

2- "MADDE 3.- Sayıştay Kanunu'nun 6. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 6.-

...

Sayıştay Genel Kurulunca, Sayıştay'a başvuranların sicilleri üzerinde yapılacak inceleme sonucunda, bu Kanun'da yazılı niteliklere sahip oldukları anlaşılanlar arasından mevcut üye sayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile her boş yer için dörder aday seçilir. Aday seçimi, başvuru süresinin bitiminden itibaren otuz iş günü içerisinde sonuçlandırılır. Seçim sonuçları, seçimi takip eden üç iş günü içerisinde Sayıştay Başkanlığınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Otuz iş günlük sürede seçim tamamlanamadığı takdirde Sayıştay Başkanlığı aday adaylıkları kabul edilmiş olanların tümünü kontenjan gruplarını da belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Bu durumda, aday seçimi müteakip fıkra da belirtilen usule göre yapılır.

Sayıştay Başkanlığınca bildirilenler arasından bu maddenin birinci fıkrasındaki dağılım oranları dahilinde Ek 8 inci madde esaslarına göre boş üyelik sayısının iki katı kadar belirlenen adaylar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur. Dağılım oranları dahilinde gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler halinde, birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimde, kontenjan gruplarının oranları dahilinde en çok oyu alan adaylar seçilmiş sayılır."

3- "MADDE 4.- Sayıştay Kanunu'nun 7'nci maddesine birinci fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Ancak Sayıştay Birinci Başkanı ve üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının önerisi üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu ile görevden alınabilir."

4- "MADDE 7.- Sayıştay Kanunu'nun 94'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının sicilleri her takvim yılı sonunda, kişisel ve meslekî nitelikleri, kanun ve nizamla saygı derecesi, görevine uyabilme yeteneği, bulundukları görevlerdeki başarı derecesi ve verimlilik notları göz önünde tutularak yükselmeye yeterli olup olmadıklarını belirtecek şekilde;

A) Genel sekreter yardımcıları ve grup şefleri hakkında ilk derecede genel sekreter, ikinci derecede Birinci Başkan,

B) Başraportörler ve raportörler hakkında ilk derecede ilgili kurul veya daire başkanı, ikinci derecede birinci başkan,

C) Denetçiler, denetçi yardımcıları ile denetçi yardımcısı adayları hakkında, ilk derecede ilgili olduğu grup şefi veya başraportör veya raportör; ikinci derecede, dairelerde görevli olanlar için ilgili Daire Başkanı, diğerleri için genel sekreter,

Tarafından düzenlenir.

Denetçiler, denetçi yardımcıları ve denetçi yardımcısı adaylarının sicillerinde aykırılık olması hâlinde nihai sicil birinci başkan tarafından verilir."

5- "EK MADDE 8.- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılacak Sayıştay Birinci Başkanlığı ve Sayıştay üyeliği seçimleri için gerekli değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek üzere Sayıştay başkanı ve Üyeleri ön Seçim Geçici Komisyonu kurulur.

Bu Komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından, siyasî partiler ile bağımsızların Türkiye Büyük Millet Meclisindeki temsil güçleri oranında ve ad çekme usulü ile belirlenen on beş kişiden oluşur. Plan ve Bütçe Komisyonu başkanı, kendi siyasî parti grubunun kontenjanından Ön Seçim Geçici Komisyonuna katılır ve başkanlık eder.

Ön Seçim Geçici Komisyonu mevcudun salt çoğunluğu ile toplanır. Sayıştay birinci başkan adaylarının seçiminde aday listesi, Sayıştay üye adaylarının seçiminde ise kontenjan gruplarına göre düzenlenen birleşik oy pusulası kullanılır. Aday seçimleri gizli oyla yapılır. Aday seçilebilmek için ilk turda üye tam sayısının salt çoğunluğu, ikinci turda oylamaya katılanların salt çoğunluğu aranır. İlk iki oylamada sonuç alınamadığı takdirde, geçerli oyların en yükseğini alanlar seçilmiş sayılır. Adayların belirlenmesi sırasında oylarda eşitlik olması halinde, eşit oy alanlar arasında yeniden oylama yapılır.

Ön Seçim Geçici Komisyonu gerekli gördüğü hallerde adaylarla mülakat yapabilir."

6- "EK MADDE 9.- Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini, idare hesabı dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla, Sayıştay başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla, kısmî inceleme ve denetime tabi tutulabilir. Bunlardan hangilerinin merkezde veya yerinde inceleneceğine birinci başkan karar verir. Bu inceleme ve denetim sonuçları dairelerce öncelikle hükme bağlanır. İlgili hesabın bilahare yargılanması halinde, önceden yargılanmış olan söz konusu işlemler tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edilir."

7- "EK MADDE 11.- İl özel idareleri ve belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları sözleşmelerle her türlü bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceği, bunların niteliği, konusu ve tutarı dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığının önerisi üzerine, her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilir."

8- “GEÇİCİ MADDE 1.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin 7.5.1991 tarih ve 138 sayılı kararı ile seçilmiş olan ve hâlen görev başında bulunan Sayıştay birinci başkanının görev süresi 832 sayılı Kanun’un bu Kanun’la yeniden düzenlenen 5’nci maddesinde yazılı 7 yıllık süre tamamlandıktan sonra aynı madde hükümlerine göre sona erer.”

9- “GEÇİCİ MADDE 2.- Bu Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan Sayıştay üyelikleri için müracaatlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca yapılacak ilk ilanı müteakip 15 gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına yapılır. 832 Sayılı Sayıştay Kanununun Ek 8’nci maddesi esaslarına göre 4’üncü maddesinde belirtilen niteliklere sahip olanlar arasından, aynı Kanun’un 6’ncı maddesinde yazılı oranlar dahilinde boş üyelik sayısının iki katı kadar belirlenen adaylar Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur. Sayıştay üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda 832 sayılı Kanun’un, bu Kanun’la değişik 6’ncı maddesinin dördüncü fıkrasındaki usule uygun şekilde seçilir.

Seçim yapılacak boş üyelik sayısına, bu Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan daire başkanlıkları sayısı da dahil edilir. Bu üyelerin göreve başlamasında kadro şartı aranmaz. Daire başkanı seçimi ile boşalacak üye kadroları kendilerine tahsis edilir.”

#### B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- “MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.”

2- “MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir.

Türk milleti, egemenliğini, Anayasa’nın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.”

3- “MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.”

4- “MADDE 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”

5- “MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasa’nın 14’üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasa’nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

6- “MADDE 90.- Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, devlet mâliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu antlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya İdarî antlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur ancak bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü antlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”

7- “MADDE 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, 67’nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

8- “MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.”

9- “MADDE 160.- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştay’ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Millî Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.”

10- “MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

### **III- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 8. maddesi gereğince, Yekta Güngör ÖZDEN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Mustafa YAKUPOĞLU, Nurettin TURAN ve Fulya KANTARCIOĞLU’nun katılımlarıyla 3.9.1996 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, Yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki rapor geldiğinde ele alınmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### **IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ**

Anayasa'ya aykırılıkları konusundaki güçlü belirtiler ile uygulanmalarından doğacak ve sonradan giderilmesi olanaksız durumlar gözetilerek, 832 sayılı Sayıştay Yasası'nın 26.6.1996 günlü 4149 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinin, 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin dördüncü fıkrasının son tümcesinin, 4. maddesiyle 832 sayılı Yasa'nın 7. maddesine eklenen fıkranın yürürlüklerinin durdurulmasına, diğer kurallarının yürürlüğünün durdurulması isteminin reddine 19.11.1996 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

## **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Dava dilekçesi, iptali istenilen yasa kurallarıyla dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri, öbür yasama belgeleri ve işin esasına ilişkin rapor okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### **A- Sayıştay'ın Konumu, İşlevi ile Başkan ve Üyelerinin Seçimi Hakkında Genel Bilgi**

Sayıştay 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında TBMM adına denetim yapmakla görevli bir kurum olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın Sayıştay'a ilişkin kuralları 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde de kimi eklemelerle temelde korunmuştur. 1982 Anayasası'yla Sayıştay konusunda getirilen önemli yenilikler, Sayıştay'ın yargı bölümünde düzenlemesi ve kesin hükümlerine karşı idari yargı yoluna başvurulmasının engellenmiş olmasıdır.

1924 Anayasası'nın tek meclis döneminde 16.6.1934 günlü, 2514 sayılı "Divanı Muhasebat Kanunu" uyarınca Sayıştay üyeleri doğrudan TBMM tarafından seçilmekte iken 21.2.1967 günlü, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun değişiklikten önceki 5. ve 6. maddelerinde Sayıştay birinci başkan ve üyelerinin seçiminin Bütçe Karma Komisyonu tarafından yapılması ve seçim sonucunun Millet Meclisi ve Senato'nun ayrı ayrı oyuna sunulması, iki ay içinde Millet Meclisi ve Senato'dan sonuç alınamaması durumunda da Karma Komisyon'un kararının kesinleşeceği öngörülmüştür. Bu düzenleme biçimi o tarihte yürürlükte olan 1961 Anayasası'nın çift meclis sisteminden kaynaklanmıştır. Çünkü 1961 Anayasası'nda iki meclisin birlikte yapacağı toplantılar tek tek sayılmış olup bunlar dışında meclisler birleşik toplantı yapamayacakları için meclislerin her ikisine de hizmet etmek üzere Karma Komisyonlar kurulması benimsenmiştir. Sayıştay üyelerini seçme yetkisi de bu zorunluluk nedeniyle her iki meclis (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) üyelerinden oluşan Bütçe Karma Komisyonu'na verilmiştir. 1982 Anayasası'ndan sonra 1.11.1990 günlü, 3577 sayılı Yasa ile 832 sayılı Sayıştay Yasası'nın 5. ve 6. maddelerinde yapılan değişiklikle Sayıştay birinci başkanının doğrudan, üç üyeliğin boşalması durumunda da üyelerin Sayıştay Genel Kurulu'nun göstereceği adaylar arasından altmış gün içinde, aday seçiminin sonuçlanamaması ya da boş üyelik sayısının altıdan fazla olmasında da doğrudan TBMM Plân ve Bütçe Komisyonunca seçileceği ve komisyon kararının TBMM'nin onayına sunulacağı, iki ay içinde onay işleminin tamamlanamamasında ise komisyon kararının kesinleşeceği öngörülmüştür. Bu kuralların Anayasa Mahkemesi'nin 11.7.1991 günlü, Esas: 1990/39, Karar: 1991/21 sayılı kararıyla iptali üzerine dava konusu düzenleme yapılmıştır. 832 sayılı Yasa'nın 5. maddesindeki değişiklikle, Sayıştay birinci başkanının, yasal koşulları taşıyanların TBMM'ye başvurusu üzerine ön Seçim Geçici Komisyonu'na belirlenecek iki aday arasından Genel Kurulca doğrudan; 6. maddesiyle de Sayıştay Genel Kurulunun seçeceği adaylar ya da otuz gün içinde aday belirlenemediğinde üye seçiminin kendiliğinden Ön Seçim Geçici Komisyonunca boş üyelik sayısının iki katı kadar belirlenecek adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca yapılacağı belirtilmiştir.

1982 Anayasası'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, "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 kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.” denilmektedir.

Danışma Meclisi’nin bu maddeye ilişkin gerekçesinde Sayıştay “...genel ve katma bütçeli dairelerle sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu dairelerce verilerek kurulan sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarca verilen belli işleri yapmakla görevli bir hesap mahkemesidir. Bunun yüksek mahkemeler arasında alınması konusu uzun tartışmalara ve Danıştayla Anayasa Mahkemesi’nin çelişkili birçok kararları(nın) çıkmasına neden olmuştur. Ancak kuruluşu yüksek mahkemelerin kuruluşuna benzemekle beraber bazı hesap konularında kesin hüküm verdiği için yüksek mahkeme olarak kabul edilmiştir...” denilmesine karşın Milli Güvenlik Konseyince madde gerekçesinde değişiklik yapılarak; “... yargı yetkisinin ancak Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılabileceği gözönünde tutularak, Sayıştay’ın “ilk ve son derece hesap mahkemesi, olduğunu belirleyen ibare metinden çıkarılmıştır. Sayıştay yüksek mahkemeler arasında gösterilmemiştir. Temyiz Kurulu kararlarına karşı kanunda belirtilen ilgililer tarafından karar düzeltilmesi isteminde bulunulabileceği vurgulanmış; Sayıştay kararlarının idarî dava konusu olup olmayacağı hususu geçmiş uygulamalarda anlaşmazlıklara neden olduğundan, idarî yargı yoluna başvurulamayacağı belirtilmiş vergi ve benzeri malî yükümlülükler ve ödemeler hakkında, hüküm ve uygulama uyuşmazlıklarının sürüp gitmesinin önüne geçmek, istikrar sağlamak bakımından bu konulara ilişkin Danıştay kararlarının esas alınacağı metne ilave edilmiştir.” açıklamasına yer verilmiştir.

Sayıştay Yasası’nda diğer yüksek yargı organlarındaki düzenlemelerle benzer kurallara yer verilmiştir. Nitekim 832 sayılı Yasa’da diğer yüksek yargı organlarında olduğu gibi “yargılama”, “hüküm”, “temyiz”, “içtihadî birleştirme” ve “ilâm” gibi terimler kullanılmıştır. Bu terimlerin kullanılmış olmasının karşın Sayıştayca yapılan denetim diğer yüksek yargı organlarının denetiminden farklıdır. Bununla beraber kendine özgü denetim yapan ve yargısal sonuçlu kararlar veren Sayıştay, gördüğü hizmetin niteliği ve çalışma yönteminin yakınlığı nedeniyle Anayasa’nın “yargı” bölümünde yer almıştır. Anayasa’nın 148. Maddesinde de Sayıştay başkan ve üyelerinin görevleriyle ilgili suçlardan yargılanmaları diğer yüksek mahkemelerin başkan ve üyelerinde olduğu gibi Anayasa Mahkemesinin görevleri arasında sayılmıştır.

Bu nedenle Sayıştay, Anayasa’nın 160. maddesine göre, TBMM adına denetim görevi yapan ve bu denetimin sonunda ilgililerin hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kararlarına karşı hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan anayasal bir kurumdur.

#### **B- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

##### **1- Anayasa’nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme**

Dava dilekçesinde, 4149 sayılı Yasa’yla değiştirilen 832 sayılı Sayıştay Yasası’nın 5. maddesinin birinci fıkrasının, 6. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarının ve 4149 sayılı Yasa’nın Ek Madde 8 ve geçici 2. maddelerinin; Anayasa Mahkemesince verilen 11.7.1991 günlü, E: 1990/39; K: 1991/21 sayılı kararda açıklanan iptal gerekçelerine aykırı biçimde düzenlendiği ileri sürülerek Anayasa’nın 153. maddesi uyarınca iptali istenilmiştir.

Anayasa’nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı yapacağı düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar

yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Başta yasama organı olmak üzere tüm organlar kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Kararlar gerekçeleriyle, yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle, yasa koyucu kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmak zorundadır. İptal edilen yasalarla sözcükleri farklı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılması Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturur.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kuralla “aynı” ya da “benzer” nitelikte olması gerekir. Bunların saptanabilmesi için öncelikle aralarında “özdeşlik” yani amaç, anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik olup olmadığı incelenmelidir.

Sayıştay Yasası'nın 3677 sayılı Yasa ile değiştirilen 5. ve 6. maddelerindeki, Sayıştay birinci başkanı ve Üyeleri seçiminin TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nca yapılarak onay için Genel Kurula sunulacağına ve sunulduğu tarihten itibaren iki ay içinde onaylanmadığı takdirde Plan ve Bütçe Komisyonu kararının kesinleşeceğine ilişkin kural, TBMM'ye ait yetkinin komisyona bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle 11.7.1991 günlü, Esas: 1990/39; Karar 1991/21 sayılı kararla iptal edilmiştir.

4149 sayılı Yasa ile değiştirilen 832 sayılı Sayıştay Yasası'nın 5. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay birinci başkanının; 6. maddesinin üçüncü fıkrasında, üyelerin seçiminde izlenecek yöntem, belirtilmiştir. 832 sayılı Yasa'ya eklenen Ek Madde 8'de, TBMM Genel Kuruluna sunulacak adayların belirlenmesi için görevlendirilen “Sayıştay Başkan ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonunun oluşumu ve çalışma biçimi gösterilmiş; 4149 sayılı Yasa'nın Geçici 2. Maddesinde de bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte boş olan Sayıştay üyelikleri için Ek madde 8 esaslarına göre ve 6. maddesinde yazılı oran ve usule uygun şekilde seçim yapılacağı öngörülmüştür.

Böylece Sayıştay birinci başkanı ve üyelerinin seçimi konusunda iptal edilenlerden farklı kurallar getirilmiş; oluşturulan “Sayıştay başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu”na TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere adayları belirleme yetkisi tanınmıştır.

İptal edilen kurallarla dava konusu Yasa kuralları arasında “özdeşlik” ya da “aynılık” bulunmamaktadır. Bu nedenle, davacıların Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık savı yerinde görülmediğinden istemin reddi gerekir.

## 2- 5. Maddenin İncelenmesi

### a) Birinci Fıkranın İncelenmesi

#### aa- Anayasa'nın 87. ve 160. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, 5. maddenin birinci fıkrasıyla Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararındaki “hiçbir komisyonunun Meclis iradesi düzenleme üzerine çıkamayacağı”na ilişkin gerekçeye aykırı bir düzenleme getirildiği; Bütçe ve Plan Komisyonuna verilen aday belirleme yetkisinin bu kez yine Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından partilerin; Meclis'teki temsil oranlarına göre oluşturulan bir komisyona verildiği; Anayasa ve TBMM içtüzüğü ile de kurulmuş olsa, hiçbir komisyona, TBMM Genel Kurulu'nun yetkilerini sınırlayacak bir yetkinin tanınamayacağı; bu gerekçelere karşın iptali istenen hükümle, TBMM'nin yetkilerinin sınırlandırıldığı ve yetkinin komisyon tarafından kullanılmasına olanak verme anlamını taşıdığı; böyle bir yetkilendirmenin Anayasa'nın 6. ve 7. maddelerine aykırılık oluşturacağı, 6. ve 7. maddelere aykırı bir düzenlemenin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine de aykırı düşeceği, öte yandan Anayasa'nın 87. maddesine aykırı biçimde TBMM'nin yetkilerinin sınırlandırılmış olacağı, böylece

5. maddenin birinci fıkrasında yapılan değişikliğin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile, 2., 6., 7., 87. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği ileri sürülmüştür.

Yasa'nın 5. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "Sayıştay Birinci başkanı, bu kanunda yazılı niteliklere sahip isteklilerden Ek 8 inci madde esaslarına göre Sayıştay başkan ve Üyeleri ön Seçim Geçici Komisyonunca belirlenecek iki aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla seçilir. Birinci başkan seçilebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla ilk oylamada mevcudun salt çoğunluğunun oyu aranır. İlk oylamada sonuç alınamadığı takdirde, ikinci oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur." denilmektedir.

Ek madde 8'de de "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılacak Sayıştay birinci başkanlığı ve Sayıştay üyeliği seçimleri için gerekli değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek üzere Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu" kurulması öngörülmüştür. Buna göre komisyon maddede belirtilen usule göre TBMM'ye sunacağı iki adayı belirleyecektir.

Anayasa'nın 87. maddesinin son fıkrasında, Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış; 160. maddesinde de Sayıştayın genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemesi ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlaması öngörülmüştür. TBMM, Yürütme Organına gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması iznini bütçe yasalarıyla vermektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve gider işlemlerinin denetimi Meclis adına Sayıştay tarafından yapıldıktan sonra Anayasa'nın 164. maddesine göre Genel Uygunluk Bildirimi ile sonuçlar TBMM'ye sunulmakta böylece, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleriyle malları Meclis tarafından denetlenmiş olmaktadır. TBMM adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli Sayıştayın başkan ve üye seçiminin TBMM'de yapılması bu görevin doğal sonucudur. Bu nedenle Sayıştayın başkan seçiminin, ön Seçim Geçici Komisyonunca gösterilen adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca yapılmasında ve seçimin Genel Kurulda kolay ve süratli bir biçimde sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla bir komisyon oluşturularak seçim öncesi hazırlık işlemlerinin bu komisyona yaptırılmasında (aday belirleme) Anayasa'nın 87. ve 160. maddelerine aykırılık yoktur. İptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamışlardır.

#### bb- Anayasa'nın Başlangıç, 2., 6. ve 7. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, Yasa'nın 5. maddesinin birinci fıkrasının TBMM'ye ait bir yetkinin komisyon tarafından kullanılmasına olanak vermesi nedeniyle Anayasa'nın 6. ve 7. maddelerine, bu maddelere aykırılığı nedeniyle de Başlangıç kısmına ve 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Anayasa'nın Başlangıç'ının üçüncü paragrafında, hiçbir kişi ve kuruluşun Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı; 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğu; 6. maddesinde, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan devlet yetkisini kullanamayacağı; 7. maddesinde de, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir.

Sayıştay Birinci başkanının seçimini düzenleyen kuralın yasama görevi ile ilgili genel esasları düzenleyen 7. maddeyle ilgisi yoktur.

Öte yandan Anayasa'da Sayıştay birinci başkanının seçimi konusunda herhangi bir kurala yer verilmemiş verilmemiş ise de Sayıştayın TBMM adına denetim yapması nedeniyle bu konuda komisyonca aday belirlenmesinde ve adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca seçim yapılmasında Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2. ve 6. maddelerine aykırılık yoktur. İptal isteminin reddi gerekir.

**b- İkinci Fıkranın Anayasa'nın 96. ve 160. Maddeleri Yönünden İncelenmesi**

Dava dilekçesinde, 5. maddenin ikinci fıkrasıyla, Sayıştay birinci başkanının seçiminin, ilk turda TBMM üye tamsayısının dörtte birinden bir fazla, ikinci oylamada da, en fazla oy alma koşuluna bağlandığı, usulde paralellik esasına göre görevden almada da aynı kuralın yerine getirilmesi gerektiği hâlde Yasa'nın 4. maddesiyle Sayıştay Yasası'nın 7. maddesine birinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen fıkra ile görevden alma için TBMM üye tamsayısının beşte üçünün çoğunluğunun aranacağını belirtildiği, böylece Sayıştay başkanının 139 oyla seçilebileceği ancak görevden almak için 330 oy gerekeceği, konu Sayıştay başkanına Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca tanınması zorunlu olan güvence açısından değerlendirildiğinde, başkanların, iktidar kanadını oluşturan parti ya da partilerin TBMM'deki çoğunluğun etkisi altına girmelerinin önlenmesinin gerektiği, Yasa'nın Sayıştay başkanının seçiminde, iktidar partilerinin TBMM'de rahatça ulaşabileceği bir sayıyı, hatta bunun altında bir çoğunluğu da yeterli gördüğü, yapılan düzenlemenin Sayıştay'ı ve Sayıştay başkanını siyasî tercihlere ve etkilere açık hâle getirdiği, böylece Anayasa'nın 160. maddesine aykırılık oluşturulduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesine göre Anayasa Mahkemesi yasaların Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelerle de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir. Bu nedenle, maddenin ikinci fıkrasının birinci ve ikinci tümceleri Anayasa'nın 96. Maddesi yönünden de incelenmiştir.

**aa- İlk Tümcenin İncelenmesi**

İkinci fıkranın ilk tümcesinde, birinci başkan seçilebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla ilk oylamada mevcudun salt çoğunluğunun oyunu almak gerektiği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 96. Maddesinde TBMM'nin toplantı ve karar sayıları gösterilmiştir. Maddenin ilk fıkrasında, Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği, ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı öngörülmüştür. Anayasa'nın 110. ve 111. maddelerindeki ayırık durumlar dışında kararlarda 96. maddedeki genel kurulan uyulması gerekir.

Dava konusu tümce ile Sayıştay birinci başkanı seçilebilmek için, 96. maddeye uygun biçimde, TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla ilk oylamada mevcudun salt çoğunluğunun oyunu alma koşulu getirildiğinden, bu yönden Anayasa'nın 96. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.

Tümcenin Anayasa'nın 160. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

İkinci fıkranın ilk tümcesinin iptaline ilişkin istemin reddi gerekir.

**bb- İkinci Tümcesinin İncelenmesi**

Tümcede, ilk oylamada sonuç alınamazsa ikinci oylamada en fazla oy alan adayın seçilmiş olacağı belirtilmektedir. Buna göre, başkan seçilebilmek için ilk oylamada aranılan “TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla mevcudun salt çoğunluğu” koşulu ikinci oylama için söz konusu olmayacaktır. Yani ikinci oylamada TBMM üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanan genel kurulda oylama sonucu en fazla oy alan aday seçilmiş olacaktır.

Oysa Anayasa’nın 96. maddesinde, TBMM’nin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplantı yapabilmesine ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verebilmesine olanak tanınırken, karar yeter sayısının da hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı öngörülmüştür.

Açıklanan nedenlerle ilk oylamadan sonraki oylamada Anayasa’nın 96. maddesinde öngörülen karar yetersayısı ile salt çoğunluk koşullarının aranmaması bu maddeye aykırılık oluşturmaktadır. Tümcenin iptali gerekir.

Dava konusu kuralın Anayasa’nın 160. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

**3- 6. Maddenin Üçüncü ve Dördüncü Fıkralarının İncelenmesi**

**a- Üçüncü Fıkranın İncelenmesi**

Dava dilekçesinde, aday göstermenin de seçimin bir parçası olduğu, aday gösterilmeyenlerin “seçilmemiş olma” durumu kesinleştiğine göre bunlar için TBMM’nin yetkisinin Anayasa’nın 87. maddesine aykırı biçimde sınırlandırıldığı ve hatta Sayıştay’a devredildiği, bu düzenleme yapılırken Anayasa’nın 6. ve 7. maddelerindeki kurallara da uyulmadığı, bu durumun Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

“Üyelerin Seçimi” başlıklı 6. maddenin üçüncü fıkrasında, “Sayıştay Genel Kurulunca, Sayıştay’a başvuranların sicilleri üzerinde yapılacak inceleme sonucunda, bu kanunda yazılı niteliklere sahip oldukları anlaşılanlar arasından mevcut üye sayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile her boş yer için dörder aday seçilir. Aday seçimi, başvuru süresinin bitiminden itibaren otuz iş günü içerisinde sonuçlandırılır. Seçim sonuçları, seçimi takip eden üç iş günü içerisinde Sayıştay Başkanlığınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Otuz iş günlük sürede seçim tamamlanamadığı takdirde Sayıştay Başkanlığı aday adaylıkları kabul edilmiş olanların tümünü kontenjan gruplarını da belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Bu durumda, aday seçimi müteakip fıkra da belirtilen usule göre yapılır.” denilmektedir.

Anayasa’da Sayıştay üyelerinin seçimi konusunda bir kural yoktur. 160. maddenin üçüncü fıkrasında “Sayıştay’ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının niteliği, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri. Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.” kuralına yer verilmiştir.

Anayasa’nın 87. maddesinin son fıkrasında, Anayasa’nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek TBMM’nin görev ve yetkileri arasında sayılmış; 160. maddesinde de Sayıştay’ın genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemesi ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlaması öngörülmüştür. TBMM; Yürütme Organına gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması iznini bütçe yasalarıyla vermektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve gider işlemlerinin denetimi Meclis adına Sayıştay tarafından yapıldıktan sonra Anayasa’nın 164. Maddesine göre, Genel Uygunluk Bildirimi ile sonuçlar TBMM’ye sunulmakta böylece, genel ve katmalı bütçeli dairelerin gelir ve giderleriyle

malları Meclis tarafından denetlenmiş olmaktadır. TBMM adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli Sayıştayın başkan ve üye seçiminin TBMM’de yapılması bu görevin doğal sonucudur. Bu nedenle Sayıştayın başkan seçiminin, Ön Seçim Geçici Komisyonunca gösterilen adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca yapılmasında ve seçimin Genel Kurulda kolay ve süratli bir biçimde sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla oluşturularak seçim öncesi hazırlık işlemlerinin yaptırılmasında (aday belirleme) Anayasa’nın 2., 6., 87. ve 160. maddelerine aykırılık yoktur. İptal isteminin reddi gerekir.

Dava konusu kural, TBMM’nin yasama faaliyetlerine ilişkin düzenleme olmadığından, yasama görevinin yerine getirilmesi ile ilgili genel esasları düzenleyen Anayasa’nın 7. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır.

Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamıştır.

b- Dördüncü Fıkranın İncelenmesi

aa- Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Tümcelerin İncelenmesi

Yasa’nın 6. maddesinin dördüncü fıkrasının tümü için yapılan iptal başvurusunda:

Bu fıkra ile “Ön Seçim Geçici Komisyonuna, Sayıştay’ın bildirdiği aday adayları arasından bir eleme yaparak TBMM’nin oyuna sunulmak üzere her boş üyelik sayısının iki katı kadar aday belirleme yetkisi tanındığı; bu komisyonun aday göstermediği kimseler için TBMM’nin yetkisinin sınırlandırıldığı; Ön Seçim Geçici Komisyon’unun Anayasa’nın vermediği ve TBMM’ye ait olan yetkiyi kullandığı; Anayasa ile tanınmayan bir yetkinin kullanılmasının Anayasa’nın 2., 6., 7. ve 160. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.”

Dördüncü fıkranın ilk dört tümcesinde “Sayıştay Başkanlığınca bildirilenler arasından bu maddenin birinci fıkrasındaki dağılım oranları dahilinde Ek 8’inci madde esaslarına göre boş üyelik sayısının iki katına kadar belirlenen adaylar, Türkiye Büyük Meclisi Genel Kuruluna sunulur. Dağılım oranları dahilinde gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler hâlinde, birleşik oy pusuları düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.” denilmektedir.

Dördüncü fıkraya göre, Sayıştay Genel Kurulunca her boş yer için gösterilen dört aday arasından Sayıştay Başkanı ve üyeleri ön Seçim Geçici Komisyonunca iki aday seçilerek TBMM Genel Kuruluna sunulacak, Genel Kurul da bunlardan birini seçecektir.

832 sayılı Sayıştay Yasası’nın “Birinci Başkanın Seçimi” başlıklı değişik 5. maddesinin birinci fıkrasında da Birinci Başkan seçimi için aynı kurallar getirilmiş, bu kuralların Anayasa’nın 2., 6., 87. ve 160. maddelerine aykırı olmadığı, 7. maddesiyle de ilgisi bulunmadığı ilgili bölümde gerekçeleriyle açıklanmıştır.

Aynı gerekçeler Sayıştay üyelerinin seçimini düzenleyen dava konusu kurallar için de geçerli olduğundan, bu kurallara ilişkin iptal isteminin aynı nedenlerle reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamıştır.

bb- Son Tümcenin İncelenmesi

Fıkranın son tümcesinde, kontenjan gruplarının oranları dâhilinde TBMM Genel Kurulunda en çok oyu alan adayın Sayıştay üyesi seçilmiş sayılacağı belirtilmektedir.

Anayasa'nın 96. maddesine göre TBMM, üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacak ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alacaktır. Ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacaktır.

Son tümcede ise incelenen, ilk oylamadan sonra, seçilebilmek için Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen karar yeter sayısı ile salt çoğunluk koşullarının aranmaması bu maddeye aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, lâik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir.

Hukuk devleti, bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan devlettir. Anayasa'nın egemenliği ve bağlayıcılığı yanında yasa koyucunun uymak zorunda bulunduğu ilkeler ve evrensel hukuk kuralları da vardır. Kamusal yetkilerin kaynağı, dayanağı ve sınırı olan Anayasa'ya aykırı bir yasa kuralı, doğal olarak hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmaz. Bu nedenle, Anayasa'nın 96. maddesine aykırılık ikinci maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturur.

Dördüncü fıkranın son tümcesi Anayasa'nın 96. ve 2. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Öte yandan, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 6., 7., 87. ve 160. maddeleriyle ilişkisi görülmemiştir.

4- Sayıştay Yasası'nın 7. Maddesine Birinci Fıkradan Sonra Gelmek üzere Eklenen Fıkranın İncelenmesi

Dava dilekçesinde, ek fıkra ile TBMM'ye tanınan "azil" yetkisinin, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı; TBMM'ne verilen Sayıştayla ilgili düzenleme yapma yetkisinin sınırsız olmadığı, yapılacak düzenlemelerde "hukuk düzeni" dışına çıkılamayacağı, görevden almaya ilişkin yasal düzenleme yapılırken seçmede aranan karar sayısından farklı sayı getirilerek "yöntemde paralellik" ilkesine uyulmadığı, görevden alınmayı gerekli kılan nedenler ve görevden alınan kişinin hangi memuriyete getirileceği gösterilmeyerek Anayasa'nın 160. maddesiyle tanınan güvenceye aykırı kural getirildiği, Anayasa'nın 87. maddesinde de Sayıştay Başkanı ve üyelerinin görevinden alınmaları konusunda TBMM'ye yetki tanınmadığı, kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin kullanılamayacağı, bu nedenlerle fıkranın Anayasa'nın 2., 6., 87. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği ileri sürülmüştür.

832 sayılı Yasa'nın 7. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin azlolunamayacağı ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayrılamayacağı öngörülmüş iken 4149 sayılı Yasa ile 7. maddeye eklenen ikinci fıkrada, "Ancak Sayıştay Birinci Başkanı ve üyeleri, Türkiye Büyük Başkanın önerisi üzerine beşte üç çoğunluğunun gizli oyu ile görevden alınabilir." denilmiştir.

Sayıştay Başkan ve üyelerine Sayıştay'ın kurulduğu günden itibaren tanınan güvence 1982 Anayasası'nda da korunmuştur. Anayasa'nın 160. maddesinin üçüncü fıkrasında "Sayıştay ... Başkan ve üyelerinin talimatı kanunlar düzenlenir" denilmektedir. Sayıştayın Başkan ve üyelerinin yasalara uygun olarak her türlü kaygı ve etkidenden uzak biçimde vicdani kanaatlerine göre karar verebilmelerini sağlamak amacıyla "teminatlı" olmaları istenilmiştir. Nitekim, Sayıştay Yasası'nın 7. maddesinin son fıkrasında sağlık 95. ve 96. maddelerinde de disiplin ve ceza kovuşturması

yoluyla Sayıştay Başkan ve üyelerinin görevine son verebilme halleri gösterilmiştir. 95. maddesinin (A) bendinin ilk fıkrasında, “Sayıştay daire başkanları ve üyelerinin görevlerinin vakar ve şerefi ile bağdaşmayan veya hizmetin aksamasını mucip olan hal ve hareketleri görülür veya öğrenilirse, birinci başkan durumu inceledikten sonra sonucuna göre haklarında disiplin kovuşturması yapılır.” denilmiştir. (E) bendinde ise, isnat olunan hâl ve hareketlerin sabit görülmesi halinde ilgilinin “uyarılmasına” veya “görevine son verilmesine” Yüksek Disiplin Kurulu’nca karar verilebileceği belirtilmiştir. Danıştay başkanı, başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerinin görevine son verilmesi halini düzenleyen 2575 sayılı Danıştay Yasası’nın 67. ve devamı maddeleri ile Yargıtay birinci başkanı, birinci başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve başsavcı vekilinin görevlerine son vermesi hâlini düzenleyen 2797 sayılı Yargıtay Yasası’nın 19. ve 43. maddelerinde sayılan düzenlemelere paralellik göstermektedir.

Sayıştay başkan ve üyelerine tanınan güvence bunların görevlerine son verilmesinin objektif esaslara bağlanmasını gerekli kılar. Sayıştay başkan ve üyelerinin görevlerine kendilerini seçen organ tarafından üstelik görevden alma nedenleri de yasada gösterilmeden belli oranda oyçokluğu ile son verilebilmesi bu kişilerin her türlü kaygı ve etkiden uzak görev yapabilmelerini engeller. Anayasa’nın 160. maddesi ile Sayıştay başkan ve üyeleri için tanınan güvencenin, Sayıştayın anayasal konumuna ve Türkiye Cumhuriyeti’nin temel kuruluşlarından biri olma özelliğine uygun olması gerekir.

Açıklanan nedenlerle, fıkra Anayasa’nın 2. ve 160. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. Ek ikinci fıkranın iptali gerekir.

Fıkranın Anayasa’nın 6. ve 87. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

#### 5- Sayıştay Yasası’nın Değişik 94. Maddesinin Birinci ve İkinci Fıkralarının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Sayıştay’da görev yapanların büyük bir bölümünün sicilinin birinci başkanın seçtiği genel sekreter tarafından doldurulmasının, bunların idari açıdan bağlı oldukları kişilerden etkilenmeleri sonucunu doğurduğu, bu durumun da Anayasa’nın başlangıç bölümünün üçüncü paragrafına aykırılık oluşturacağı, Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği gibi, Sayıştay meslek mensuplarının bağlı olacağı kuralların diğer devlet memurlarından daha güvenceli olması gerektiği, bu güvenceyi sağlayamaması nedeniyle dava konusu kuralın Anayasa’nın 160. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Başkan ve üyeler dışındaki Sayıştay meslek mensuplarının sicillerini düzenleyen 94. maddenin birinci ve ikinci fıkralarında:

- Genel sekreter Yardımcıları ve Grup Şefleri hakkında ilk derecede genel sekreter, ikinci derecede birinci başkan,

- Başraportörler ve raportörler hakkında ilk derecede ilgili kurul veya daire başkanı, ikinci derecede birinci başkan,

- Denetçiler, denetçi yardımcıları ile denetçi yardımcısı adayları hakkında ilk derecede ilgili olduğu grup şefi veya başraportör veya raportör, ikinci derecede, dairelerde görevli olanlar için ilgili daire başkanı, diğerleri için genel sekreter,

tarafından sicil düzenlenmesi, denetçiler, denetçi yardımcıları ve denetçi yardımcısı adaylarının sicillerinde aykırılık olması halinde de nihaî sicilin birinci başkan tarafından verilmesi öngörülmüştür.

İptali istenilen kuralın Anayasa'nın 160. maddesine aykırılığının saptanabilmesi için Sayıştay başkanı ve Sayıştay genel sekreterinin kurumdaki yerinin ve grup şefi, başraportör, raportör, denetçi yardımcıları ile olan ilişkilerinin ve sicil verdikleri bu kişilerin çalışmalarının bilinmesi gerekir.

Sayıştay Yasası'nın 21. maddesine göre, birinci başkan, Sayıştayın en büyük amiri olup Sayıştayın genel işleyişinden sorumludur ve genel kurulun başkanıdır. Gerekli görürse temyiz ve daireler kuruluna da başkanlık eder. Bu kurullara verilecek işleri düzenler ve görüşmeleri yönetir. Sayıştaya ait bütün ödevlerin iyi yapılmasını ve iş yönetiminin düzenli bir suretle yürütülmesini sağlamak için gereken önlemleri alır. Daire başkanlarının ve üyelerin dairelere ayrılması, işlerin dairelere dağıtılması, denetçilerin ve personelin görevleri ve görev yerlerinin tayin ve tespit olunması, denetleme gruplarının kurulması, hesapların merkezde veya mahallinde incelenmesine ilişkin programların yapılması birinci başkana aittir.

Yasa'nın 10. maddesine göre, birinci başkanının seçeceği bir üye Sayıştay genel sekreterliği görevini yapar. 23. maddede ise genel sekreterin görevleri, "Genel sekreter yönetim işlerinde birinci başkanın yardımcısıdır. Birinci başkan, kendisine bu kanunla verilmiş yönetime ilişkin görevlerden bir kısmını kendi adına yürütme görevini genel sekretere verebilir. Genel sekreter, denetim grupları ile şubelerini ve idarî şubeleri birinci başkan adına yönetir ve denetler. Meslekî araştırma, inceleme ve yayın işlerini düzenler. Genel sekreter genel kurula ve daireler kuruluna üye sıfatıyla katılır. Genel sekreter yardımcıları, genel sekretere verilmiş görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olurlar. Bunlar arasındaki iş bölümü genel sekreterce yapılır." biçiminde belirtilmiştir.

Sayıştay denetçileri ve raportörlerinin denetim ve çalışma usulleri hakkındaki yönetmeliğin 64. ve 65. maddelerine göre, grup şefleri, grubun idarî nitelikteki bütün işlerini yürütmenin yanında, başında bulundukları grubu yönetmek ve temsil etmekle görevlidirler. Çalışma düzenini; denetçiler arasında işlerin ahenkli bir biçimde yürütülmesini, hesapların başkanlıkça programlanan sürelerde incelenerek sorgu ve raporların yazılmasını; mevzuata uygun bulunan kadro ve ödenek işlemlerinin vizesi ile sözleşme ve bağitların süresi içinde tescilini temin ederler. Gerektiğinde, gruba verilen hesap ve işlemlerin başkan adına dağıtımını yaparlar. Eğitim çalışması da yapan grupların şefleri, denetçi yardımcısı adayları veya denetçi yardımcılarının kişiliklerini mesleğin gerektirdiği özel üstün moral niteliklerine göre geliştirmek, meslek çalışma ve araştırma alışkanlığını kazandırmak, teşvik ve kontrol etmek bakımından gerekli gördükleri her türlü tedbirleri alırlar.

Öte yandan, grup şefleri gruplardaki denetçiler tarafından hazırlanan; sorgu, rapor, ek rapor, mütalaa ve müzekkereleri imzalayarak işleme koyar.

Sayıştay raportörleri, bağlı bulundukları daire veya kurullarca verilen kararları yazmak, tutanak ve ilamları düzenlemek ve bunların gerektirdiği diğer bütün işleri yapmakla görevlidirler.

Sayıştay denetçileri ise, başkanlıkça veya grup şeflerince verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelere göre incelemek, sonucunu raporla başkanlığa bildirmek ve Yasa ile verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdürler.

Belirtilen görevleri yapan grup şefleri, raportörler ve denetçiler ile denetçi yardımcılarının sicillerinin, çalışmalarını en yakından izleyen sicil amirleri tarafından düzenlenmesi gerekir.

Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli olan Sayıştay'ın vereceğin kararların temelini denetçiler tarafından yapılan denetim görevi oluşturmaktadır. Yetkili kurul ve dairelerce sağlıklı karar verilebilmesi ise kararın oluşumunda çok önemli katkıları olan

denetçi ve raportörler için her türlü etkidenden uzak bağımsız bir çalışma ortamının yaratılmasıyla olanaklıdır. Bunun için de üyeler dışındaki meslek mensuplarının, her türlü maddî ve manevî tesirlerden uzak görev yapabilmelerine olanak verecek biçimde Anayasal bir kurum olarak yer verilmesi ve 160. maddeyle de, mensuplarının nitelikleri ile atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesinin öngörülmüş olması da Sayıştay grup şefleri, raportörler ve denetçileri ile denetçi yardımcılarının güvenceli olması gereğini göstermektedir.

Birinci fıkrada, grup şefleri hakkında ilk derecede, genel sekreter, ikinci derecede birinci başkan, dairelerde görevli başraportörler ve raportörler hakkında ikinci derecede birinci başkan, dairelerde görevli olmayan denetçiler, denetçi yardımcılar ve denetçi yardımcısı adayları hakkında ikinci derecede genel sekreter tarafından sicil verilmesi, ikinci fıkra ile de denetçiler, denetçi yardımcılar ve denetçi yardımcısı adaylarının sicillerinde aykırılık olması halinde nihaî sicilin birinci başkan tarafından verilmesinin öngörülmesi bu kişileri, çalışmalarını yakından bilecek durumda olmayan birinci başkana karşı bağımlı hale getirebileceğinden dava konusu kurallar Anayasa'nın 160. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

İptali istenilen kuralların Anayasa'nın Başlangıç'ının üçüncü fıkrası ile ilgisi görülmemiştir.

#### 6- Ek Madde 8'in İncelenmesi

Dava dilekçesinde, TBMM'ye ait olan yetkinin, Sayıştay başkanı ve üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonunca kullanılamayacağı, geçici komisyona ön seçim hakkı tanımakla TBMM'nin iradesine sınırlama getirildiği bu nedenle Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan "yasama yetkisinin devredilemeyeceği" kuralının çiğneneceği, Anayasa'da meclis komisyonlarına tanınmayan bir yetkinin yasama organı tarafından yasa ile kurulan geçici bir komisyona devrinin Anayasa'nın Başlangıç, 2., 6., 7., 87. ve 160. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek Ek Madde 8'in iptali istenilmiştir.

Ek Madde 8'de, Sayıştay birinci başkan ve üyelerinin seçimi için gereken değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek üzere "Sayıştay başkanı ve üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu"nın kurulması, oluşumu ve çalışmalarında bağlı olacağı kurallar gösterilmiştir.

Buna göre komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonunun üyeleri arasından siyasî partiler ile bağımsızların TBMM'deki temsil güçleri oranında ve ad çekme usulü ile belirlenen on beş kişiden oluşacak, mevcudun salt çoğunluğu ile toplanarak gizli oyla karar verecektir. TBMM kimi konuların ön incelemesini kuracağı komisyonlara yaptırır. Bu durum, toplu çalışmanın doğal sonucudur. Komisyonlar çalışmalarında TBMM'ye yardımcı olmakla görevlidirler.

TBMM'nin bu yetkisini kullanırken seçimin genel kurulda kolay ve süratli bir biçimde sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla oluşturulan bir komisyona hazırlık işlemlerini yaptırmasında (aday belirleme) Anayasa'nın 87. ve 160. maddelerine aykırılık yoktur. Sayıştay birinci başkanı ve üyeleri, ön seçim geçici komisyonunca seçilmediğine ve bu komisyonca belirlenen iki adaydan biri nihaî olarak TBMM genel kurulunca seçildiğine göre, genel kurula ait bir yetkinin komisyonca kullanıldığından söz edilemez.

Yasa'nın Ek Madde 8'inin iptaline ilişkin istemin reddi gerekir.

Öte yandan Ek madde 8'in Anayasa'nın 2., 6. ve 7. maddeleriyle de ilgisi görülmemiştir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamışlardır.

7- Ek Madde 9'daki "Sayıştay başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla..." ibaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, inceleme kararı verme ile incelemenin merkezde mi, yerinde mi yapılacağı hususunun Sayıştay başkanının takdirine bırakılmasının Anayasa'nın 2., 6. ve 7. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülerek Ek Madde 9'da yer alan "... Sayıştay başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla ..." ibaresinin iptali istenilmiştir.

"Kısmi denetim" başlıklı Ek Madde 9'da "Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini, idare hesabı dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle, Sayıştay başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla, kısmî inceleme ve denetime tabi tutabilir. Bunlardan hangilerinin merkezde veya yerinde inceleneceğine birinci başkan karar verir. Bu inceleme ve denetim sonuçları dairelerce öncelikle hükme bağlanır. İlgili hesabın bilahare yargılanması halinde, önceden yargılanmış olan söz konusu işlemler tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edilir." kuralına yer verilmektedir.

Madde gerekçesinde "Ek 9'uncu madde ile Sayıştayın, idare hesabı dönemine bağlı olmaksızın kısmî inceleme ve denetim yapabilmesine imkân sağlanması amaçlanmıştır. 832 sayılı Sayıştay Kanunun'da öngörülen denetim sistemi, kısmî denetimi içermemektedir. Kısmi denetim uygulaması; önemli, hassas, büyük miktartlı ve kamuoyunun ilgilendiği konuların müstakil olarak ve gerektiğinde bir hesap dönemiyle bağlı olmaksızın süratli biçimde incelenebilmesini paranın değer kaybı karşısında tespit edilen Hazine zararlarının idare hesabı döneminin tamamlanmasını beklemeden ivedilikle yargıya intikalini mümkün kılacaktır. Bu düzenleme ile, 832 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinde belirtilen "kısa dönemde inceleme" uygulamasında kısmî denetim yapılabilmesine ve bu denetim sonuçlarının hızla yargıya intikal ettirilerek hükme bağlanmasına imkan sağlanmış olmaktadır. İlgili idare hesabının bilahare yargılanması hâlinde önceden yargılanmış olan söz konusu işlemlerin tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edileceği ifade edilmek suretiyle yargılama usulü yönünden de konuya açıklık getirilmiştir." denilmektedir.

Ek madde 9'un anlaşılabilmesi için kimi kavramlara ve Sayıştay denetiminin yapılış biçimine kısaca değinmek gerekir.

1050 sayılı Muhasebe-İ Umumiye Kanunu'na göre, Devlet mallarının hesabı, yönetim dönemi (zamanı idare) malî yıl itibariyle görülür. Yönetim dönemi görevlilerce bir malî yıl başından sonuna kadar görevin yürütüldüğü, dolayısıyla sorumluluğun yüklenildiği zaman kesitidir. Sayman hesabından ise, saymanlığın bir hesap dönemi içindeki her türlü işlemlerin sonucunu gösteren ve malî mevzuatta idare hesabı cetvelleri diye isimlendirilen cetvellerle birlikte, bu cetvellerle bağlanması gerekli belgeler anlaşılmalıdır.

Sayıştay, denetimini hesap dönemi itibarıyla yapmaktadır. Sayıştay Yasası'nda geçen "hesap" veya "sayman hesabı" deyimleri nakit saymanlıklarında bu bir yıllık devredeki işlemleri kapsamaktadır.

Malî yıl bittikten sonra, saymanlar, yasalarda belirtilen süreler içerisinde hesaplarını tamamlayarak incelemeye hazır durumda bekletir veya Sayıştayın bildireceği yere gönderir.

Sayman hesaplarından hangilerinin merkezde veya hesap yerlerinde inceleneceğine Genel Kurul karar verir. Bu hesaplar, birinci başkanın görevlendireceği denetçiler tarafından incelenir. Merkezde incelenmekte olan saymanlık hesaplarından herhangi birinin yerinde incelenmesine ilgili

denetçinin istemi üzerine hesabın bağlı bulunduğu dairece karar verilebilir. Bu karar Genel Kurulca da uygun bulunduğu takdirde, hesaplar birinci başkanın görevlendireceği denetçiler tarafından yerinde incelenir. Sayıştay, genel olarak malî yıl tamamlandıktan sonra hesabın tümü üzerinden denetimini yapar ve kararını verir. Bundan ayrı olarak Yasa'ya göre Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Sayıştay Genel Kurulunca saptanacak kimi saymanlık hesaplarına ilişkin harcama belgeleri aynı yıl içinde aylık olarak Sayıştaya gönderilir. Harcamaların kısa dönemde incelenmesi olarak nitelenen bu uygulamada, hesaplar aylık olarak İncelenmekle birlikte, hesaba ilişkin rapor gene hesap dönemi bittikten sonra hesabın tümü hakkında düzenlenir.

Sayıştay, denetimine giren daire ve kurumların işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri ve hizmetleri, görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her aşamasında incelemeye yetkilidir. Normal ve kısa denetimlerde hesabın yargılanması ve hükme bağlanması mahsup döneminin bitiminden itibaren başlamaktadır. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yerine getirilirken hesap dönemi esas alınmaktadır. Ancak Yargılamanın uzun zaman alması nedeniyle fazla ödemelerin geri alınmasında Hazine zarara uğramaktadır.

Ek madde 9'da başkana tanınan yetki ile Sayıştay, denetlediği hesabı, dönemine bağlı kalmaksızın hükme bağlayabilecektir. Hesabın tümü denetlenip yargılanırken de bu kısım ayrı tutularak hüküm verilecektir.

Bu durumda, Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştayın işleyiş ve denetim usullerinin yasayla düzenlenmesi öngörülmüş olup, işin ivediliği ve gecikmede sakınca bulunması halinde herhangi bir kuruldan karar çıkartılmasının zaman alması nedeniyle kısmî denetim için çerçevesi yasayla çizilmek suretiyle başkana yetki veren ibarede Anayasa'nın 2., 6. ve 7. maddelerine aykırılık yoktur. İstemin reddi gerekir.

#### 8- Ek Madde 11'in İncelenmesi

İptal başvurunca, dava konusu kuralın, bütçe yasalarında yer almayacak bir düzenlemenin bütçe yasaları ile yapılmasına olanak tanınması yönünden Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine; 3.10.1992 günlü, 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesine ve dolayısıyla Anayasa'nın 90. maddesine; yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen organlarının alacağı karara müdahale olanağını vermesi yönünden de Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Sayıştay Yasası'nın 30. ve 37. maddelerinde, Sayıştayca yapılan tescil ve vize işlemlerine ilişkin kurallar getirilmiştir. 30. maddeye göre Sayıştayın denetimine bağlı daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitların tescili gerekir. Sözleşmeler ile bağitların, dayanakları ile birlikte, bağit tarihinden itibaren üç gün içinde Sayıştaya gönderilmesi zorunlu olup bu sözleşme ve bağitlar Sayıştayca tescil edilmedikçe uygulanmaz. Ancak 1050 sayılı Yasa'nın 64. maddesi uyarınca, Bütçe Yasaları ile vizeden ayrı tutulan sözleşmelerle ivedilik ve gizlilik nedeniyle eksiltmeden ayrı tutulmasına Bakanlar Kurulunca karar verilen kimi hususlar ve yabancı ülkelerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmeler bu kuralın dışındadır.

Ek 11. maddede "İl özel idareleri ve belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları sözleşmelerle her türlü bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceği, bunların niteliği, konusu ve tutarı dikkate alınarak Sayıştay başkanlığının önerisi üzerine, her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilir." denilmektedir.

1050 sayılı Yasa'nın 75. maddesine göre de verile, ödeme ve kredi emirleriyle tescil ve tahsis için gönderilen belgeler üzerinde Sayıştay'ın yapacağı inceleme; maddî hata bulunmaması, ödenek ve kadro içinde olması, bütçedeki tertibine, kanun, tüzük ve kararlara uygun olması konularını kapsamaktadır.

1050 sayılı Yasa'nın 119. maddesi ile, özel idare ve belediye saymanlarının hesaplarının ikinci derecede inceleme ve hükme bağlama görevi Sayıştay'a verilmiştir. İkinci derecede inceleme, hesapların birinci derecede il genel meclisleriyle belediye meclislerince incelenip onaylandıktan sonra Sayıştay'a sunulmasıdır. Sayıştay, yerel yönetimlerin hesap denetimini 832 sayılı Yasa'nın geçici 8. maddesi uyarınca sürdürmektedir.

1994 yılından itibaren bütçe kanunlarına bağlı (i) cetvellerine konulan hükümlerle, il özel idareleri ve belediyelere ait harcamaya ilişkin sözleşmelerle her türlü bağitların Sayıştayın tesciline tabi tutulması ve bu sözleşme ve bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğinin, nitelik, konu ve tutar dikkate alınarak Sayıştay Genel Kurulunca tespit edilmesi esası getirilmiştir. Sayıştay Genel Kurulu da 1994, 1995 ve 1996 yıllarında adı geçen sözleşme ve bağitlardan konu ve niteliklerine bakılmaksızın genel ve katma bütçeli kuruluşlar için belirlenen parasal sınırların altında kalanların tescil işleminden ayırık tutulmasına karar vermiştir. Dava konusu kuralla bu durum yasal esasa bağlanmıştır.

**a- Anayasa'nın 127. Maddesi Yönünden İnceleme**

Anayasa'nın 127. maddesinin, beşinci fıkrasında "... Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde İdarî vesayet yetkisine sahiptir..." denilmektedir.

Ek Madde 11, Belediye ve özel İdarelerin harcamaya ilişkin sözleşme ve her türlü bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğine ilişkindir. Tescile tabi sözleşme ve bağitların Sayıştayca incelenmesi, 1050 sayılı Yasa'nın 75. maddesine göre "mevzuata uygunluk" denetimi olup yerindelik denetimi değildir. Bu nedenle Ek Madde 11'de Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık yoktur.

**b- Anayasa'nın 90. Maddesi Yönünden İnceleme**

Anayasa'nın 90. maddesinde, uluslararası antlaşmaların yürürlüğe konulmasına ilişkin prosedür gösterilmiş ve usulüne göre yürürlüğe konulan antlaşmaların yasa hükmünde olduğu belirtilmiş olup dava konusu kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır.

90. maddeye dayalı iptal isteminin reddi gerekir.

**c- Anayasa'nın 161. ve 87. Maddeleri Yönünden İnceleme**

Dava dilekçesinde, Ek Madde 11'le, bütçe yasasına, bütçeye ilişkin olmayan hüküm konulmasının olanaklı hale getirildiği, bu durumun Anayasa'nın 161. ve 87. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe Kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." kuralı, maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasaları ile, mevcut yasaların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren ya da kaldıran hükümler getirilememesi amacına yöneliktir.

Dava konusu Yasa kuralında tescilden ayrık tutulacak sözleşme ve bağitların bütçe yasası ile saptanacağını belirten kural doğrudan bütçe kuralı değildir. Öte yandan Bütçe Yasası'nda bu konuda herhangi bir kural yer almadığına göre, bütçe yasası dışındaki bir yasada yer alan kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırılığının incelenmesi olanaklı değildir. Bu nedenle dava konusu kuralın Anayasa'nın 161. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır.

Ek Madde 11'in TBMM'nin görev ve yetkilerinin belirlendiği 87. maddesine aykırılığı yoktur, istemin reddi gerekir.

#### 9- Geçici Madde 1'in İncelenmesi

Dava dilekçesinde, görev süresi bir yıl önce biten başkanın yeni bir seçime gereksinim olmaksızın görevini sürdürmesini sağlamak amacıyla görev süresini (7) yıla çıkartarak birinci başkanlıktaki görevinin devamına olanak tanıyan kuralın Anayasa'nın Başlangıç'ının üçüncü fıkrası ile 2. ve 10. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenilmiştir.

Geçici madde 1'de "Türkiye Büyük Millet Meclisinin 7.5.1991 tarih ve 138 sayılı kararı ile seçilmiş olan ve hâlen görev başında bulunan Sayıştay Birinci Başkanının görev süresi, 832 sayılı Kanunun bu kanunla yeniden düzenlenen 5'inci maddesinde yazılı 7 yıllık süre tamamlandıktan sonra aynı madde hükümlerine göre sona erer." denilmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir.

Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan devlettir. Anayasa'nın egemenliği ve bağlayıcılığı yanında yasa koyucunun uymak zorunda bulunduğu ilkeler ve evrensel hukuk kuralları da vardır. Kamusal yetkilerin kaynağı, dayanağı ve sınırı olan Anayasa'nın herhangi bir maddesine aykırı bir yasa kuralı, doğal olarak hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmaz.

Hukuk devleti olabilmenin bir başka göstergesi de yasalarda "genellik" ilkesine uyulmasıdır. Yasaların genelliği ilkesi, özel, aktüel ve geçici bir durumu gözetmeyen, belli bir kişiyi hedef almayan, aynı statüde olan herkesi kapsayan kuralların getirilmesini zorunlu kılar.

Anayasa'nın 10. maddesinde, "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." denilmektedir. Yasaların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrılığı gözetilmesi ve bu nedenlerle eşitsizliğe yol açılması Anayasa katında geçerli görülemez. Bu mutlak yasak, birbirinin aynı durumunda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplumların yaratılmasını engellemektedir. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir. Özelliklere, aykırılıklara dayandığı için haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. Ayrı durumda olanlar için aynı düzenleme aykırılık oluşturur. Anayasa'nın amaçladığı eşitlik, eylemli değil hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmez. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz. Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklar, kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanılarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesi, Anayasa'nın eşitlik ilkesinin çiğnendiğini göstermez.

Dört yıllık yasal görev süresi 7.5.1995 günü biten kişinin görev süresini yedi yıla çıkartarak bu süreyi başkan olarak tamamlamasına olanak veren ve böylece bu kişiye ayrıcalık tanıyan aynı hukuksal durumda olanların seçime katılmalarını engelleyen, geçici 1. madde, Anayasa'nın Başlangıç'ının üçüncü paragrafı ile 2. ve 10. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. İptali gerekir.

Güven DİNÇER ile Lütfi F. TUNCEL bu görüşe katılmamışlardır.

#### 10- Geçici Madde 2'nin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, geçici madde 2 ile TBMM'ye ait bir yetkinin, Anayasa veya TBMM İçtüzüğü uyarınca kurulan bir komisyona devredildiği, bu maddedeki düzenlemenin 5. madde ile getirilen düzenlemeye paralel olması nedeniyle oradaki tüm Anayasa'ya aykırılık itirazlarının bu hüküm için de geçerli olduğu belirtilerek geçici madde 2'nin Anayasa'nın Başlangıç'ına 2., 6., 7., 87. ve 160. maddelerine aykırı olduğu savıyla iptali istenilmiştir.

Geçici Madde 2'de "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan Sayıştay üyelikleri için müracaatlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca yapılacak ilk ilanı müteakip 15 gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına yapılır. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Ek 8'inci maddesi esaslarına göre 4'üncü maddesinde belirtilen niteliklere sahip olanları arasından, aynı Kanunu'nun 6'ncı maddesinde yazılı oranlar dahilinde boş üyelik sayısının iki karı kadar belirlenen adaylar Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur. Sayıştay üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda 821 sayılı Kanunu'n, bu Kanunla değişik 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasındaki usule uygun şekilde seçilir.

Seçim yapılacak boş üyelik sayısına, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan daire başkanlıkları sayısı da dahil edilir. Bu üyelerin göreve başlamasında kadro şartı aranmaz. Daire başkanı seçimi ile boşalacak üye kadroları kendilerine tahsis edilir." denilmektedir.

Madde gerekçesinde, Sayıştayda hâlen 15 üyeliğin boş olduğu, bu durumun Sayıştay Genel Kurulunun toplanmasını ve dolayısıyla üye adayı seçimlerinin tamamlanmasını zorlaştırdığı, kaldı ki birkaç üyeliğin daha boşalması halinde Sayıştay Genel Kurulu toplantı nisabının sağlanamaması dolayısıyla söz konusu seçimlerin yapılmasının olanaksız hale geleceği, ayrıca normal prosedürün izlenmesi halinde, seçim Sayıştay Genel Kurulunda ve TBMM Genel Kurulunda uzun zaman alabileceğinden, seçimin kısa sürede tamamlanabilmesi amacıyla bu maddenin düzenlendiği belirtilmektedir.

#### a- Birinci Fıkranın incelenmesi

#### aa- Birinci ve İkinci Tümcenin İncelenmesi

Fıkranın birinci ve ikinci tümcelerinde, yasanın yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan Sayıştay üyeliğine Ek Madde 11'deki esaslara göre seçim yapılacağı belirtilmiştir.

Sayıştay'a uzun zamandır üye seçimi yapılamadığı ve boş üyelik sayısının 15'e kadar yükselmesi nedeniyle dairelerde ve genel kurulda karar almakta zorluk çekildiği bilinen gerçeklerdendir.

Geçici madde 2'nin gerekçesinde de belirtildiği gibi, birkaç üyeliğin daha boşalması durumunda Sayıştay Genel Kurulunca üye adayı belirlenmesi dahi olanaksız hâle geleceğinden, bu üye boşluğunun kısa sürede doldurulmasında zorunluluk vardır.

Bu nedenle, gereği, bir kez olmak üzere, boş üyelikler için yapılacak üye adayı belirlenmesinde, Sayıştay Genel Kurulu devreden çıkarılmış aday belirleme görevi doğrudan “Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonuna” verilmiştir. Ancak bu Komisyon adayı belirlerken 832 sayılı Yasa’nın 4. maddesinde öngörülen nitelikleri arayacak ve 6. maddedeki oranlara bağlı kalacaktır.

832 sayılı Sayıştay Yasası’nın Ek madde 8’ine ilişkin bölümde üye adayı belirlemek üzere ön seçim geçici komisyonu oluşturulmasında Anayasa’nın Başlangıç’ının üçüncü paragrafı ile 2. 6., 87. ve 160. maddelerine aykırılık olmadığı, 7. maddesiyle de ilgili bulunmadığı açıklanmıştır.

Aynı gerekçeler Geçici Madde 2’nin birinci fıkrasının birinci ve ikinci tümceleri için de geçerli olduğundan bu tümcelere ilişkin iptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ile Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamışlardır.

**bb- Son Tümcenin İncelenmesi**

Son tümcede, Geçici Komisyonca belirlenen adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca 832 sayılı Yasa’nın değişik 6. maddesinin dördüncü fıkrasındaki usule göre seçim yapılacağı öngörülmüştür. Bu hükme göre, Sayıştay birinci başkanı ve üyeleri ön Seçim Geçici Komisyonunca, her boş üyeliğin iki katı oranında belirlenecek adaylar arasından TBMM Genel Kurulunca yapılacak seçimde kontenjan gruplarının oranları içinde en çok oyu alanlar Sayıştay üyesi seçilmiş olacaktır.

Oysa en çok oy alan adayın seçilmiş sayılacağına ilişkin kuralı içeren 6. maddenin dördüncü fıkrasının son tümcesinin Anayasa’nın 96. maddesine aykırılık oluşturduğu ilgili bölümde saptanmıştır. Aykırılığı saptanarak iptal edilen kurala yollama yapan bu tümcenin de Anayasa’ya aykırı olacağı açıktır. Tümcenin iptali gerekir.

**b- İkinci Fıkranın İncelenmesi**

İkinci fıkrada, seçimi yapılacak olan boş üyelik sayısına, bu Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan daire başkanlıkları sayısının da ilave edileceği, seçilen üyelerin göreve başlamasında kadro koşulu aranmayacağı ve daire başkanı seçimi ile boşalacak üye kadrolarının bu kişilere tahsis edileceği belirtilmiştir.

Madde gerekçesinde de açıklandığı gibi, uzun bir süre daire başkanlıklarına seçim yapılamaması nedeniyle bu göreve seçilecek üyelerin kadrosu boşalmamıştır. Daire başkanlığına seçilecek üyelerden boşalacak kadroları doldurmak amacıyla seçimi yapılacak üyelik sayısına Yasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte boş bulunan daire başkanlıklarının da ilave edilmesini öngören Yasa kuralının Anayasa’nın Başlangıç’ı, 2., 7., 87. ve 160. maddeleriyle ilgisi yoktur. İstemin reddi gerekir.

**C- İptal Sonucunda Yasa’nın Diğer Kurallarının Uygulanma Olanaklarını Yitirip Yitirmediği Sorunu**

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa’nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında, “Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup da bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi keyfiyeti gerekçesinde

belirtmek şartıyla kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir.” kuralı yer almıştır.

4149 sayılı Yasa’nın 2. maddesiyle değiştirilen 832 sayılı Sayıştay Yasası’nın 5. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinin iptali nedeniyle uygulama olanağı kalmayan aynı fıkranın birinci tümcesindeki “... ilk ...” sözcüğü, 2949 sayılı Yasa’nın 29. maddesi gereğince iptal edilmelidir.

#### **D- İptal Hükümünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu**

Anayasa’nın 153. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa’nın 53. maddesi uyarınca, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü veya bunların belirli madde veya hükümleri, iptal kararının Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar, Ancak Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile doğacak hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

4149 sayılı Yasa’nın 7. maddesiyle değiştirilen 832 sayılı Yasa’nın 94. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceğinden gerekli düzenlemeleri yapabilmesi için yasama organına süre tanımak amacıyla, iptal kararının, Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

#### **VI- SONUÇ**

1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un;

**A- 2. maddesiyle yeniden düzenlenen 832 sayılı Yasa’nın 5. maddesinin,**

**1- Birinci fıkrasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ile Yalçın ACARGÜN’ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

**2- İkinci fıkrasının,**

**a- Birinci tümcesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**b- İkinci tümcesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**B- 3. maddesiyle değiştirilen 832 sayılı Yasa’nın 6. maddesinin,**

**1- Üçüncü fıkrasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ile Yalçın ACARGÜN’ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

**2- Dördüncü fıkrasının,**

**a- Birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ile Yalçın ACARGÜN’ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

**b- Son tümcesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**C- 4. maddesiyle, 832 sayılı Yasa'nın 7. maddesine eklenen fıkranın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**D- 7. maddesiyle değiştirilen 832 sayılı Yasa'nın 94. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**E- 8. maddesiyle 832 sayılı Yasa'ya eklenen,**

**1- Ek Madde 8'in Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ile Yalçın ACARGÜN'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

**2- Ek Madde 9'daki "...Sayıştay başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla, ..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**3-3- Ek Madde 11'in Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**F- Geçici 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

**G- Geçici 2. maddesinin;**

**1- Birinci fıkrasının,**

**a- Birinci ve ikinci tümcelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Haşim KILIÇ ile Yalçın ACARGÜN'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,**

**b- Son tümcesinin, 832 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin dördüncü fıkrasının son tümcesi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**H- 7. maddesiyle değiştirilen 832 sayılı Yasa'nın 94. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu yararını bozucu nitelikte olduğundan Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak ÜÇ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**I- 2. maddesiyle değiştirilen 832 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinin iptali nedeniyle uygulama olanağı kalmayan aynı fıkranın birinci tümcesindeki "... ilk ..." sözcüğünün, 2949 sayılı Yasa'nın 29. İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,**

**20.11.1996 gününde karar verildi.**

Başkan  
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkanvekili  
Güven D N ER

 ye  
Selçuk TÜZÜN

 ye  
Ahmet N. SEZER

 ye  
Haşim KILIÇ

 ye  
Yalçın ACARGÜN

 ye  
Mustafa BUM N

 ye  
Sacit ADALI

 ye  
Ali HÜNER

 ye  
Lütfi F. TUNCEL

 ye  
Fulya KANTARCIO LU

### KARŞIOY GEREK ES 

Sayıştay Yasası'na değişiklik ve ekler getiren 4149 sayılı Yasa'nın kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan iptal davasını sonuçlandıran kararın karşioy kullandığımız bölümlerine ilişkin gerekçelerini sırasıyla açıklıyoruz:

1. Sayıştay Yasası'nın değişik 5. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştay Birinci Başkanı'nın,  n Seçim Geçici Komisyonunca belirlenecek iki aday arasından TBMM Genel Kurulunca gizli oyla seçileceği öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 günlü, Esas 1990/39, Karar 1991/21 sayılı kararı doğrultusunda düzenleme yapmak, Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasının savsaklanması olanaksız bir gereği olmasına karşın, TBMM'nin yetkileri  n Seçim Geçici Komisyonu'na bırakılarak aykırılık yinelenmiştir. Yasama organının doğrudan kullanacağı bir yetkinin Bütçe Plân Komisyonu yerine bu kez  n Seçim Geçici Komisyonuna bırakılması, durumu değiştirmemiş, aykırılığı gidermemiştir. Anayasa'ya bağlılık, herkesten önce yasama organının  zen göstereceği örnek bir tutumdur. Anayasa'nın sınırlı ve ayırık biçimde tanıdığı yetkiler dışında, TBMM'nin yetkileri hiçbir komisyona bırakılamaz. Komisyonun sürekli ya da geçici olmasının farkı yoktur. Yasama organının, Genel Kurul adıyla yapacağı işlemler doğrudan bu yapıya ilişkin, bu yapıya bağlı  zg n işlemlerdir. Komisyonlar, Genel Kurul adına çalışan kurullardır, ama Genel Kurul değildir. Genel Kurulun bölünmezliği, yetki alanında da geçerlidir. Anayasa'da öngörülenler dışında yetkiyi bir Komisyon'a devretmek, yasayla da gerçekleşse geçersizdir. TBMM Genel Kurulunun yetkilerinin Komisyonca

sınırlanması Anayasa'nın 153. maddesi başta olmak üzere 7. Ve 87. maddeleriyle 2. Ve 6. maddelerine aykırıdır.

2. Sayıştay Yasası'nın değişik 6. maddesinin üçüncü fıkrasında Sayıştay üyeliği aday seçimi düzeni belirlenmekte, tanınan sürede Sayıştay Genel Kurulunca seçim tamamlanamazsa kontenjan gruplarını da belirterek adaylığı kabul edilenlerin tümünün TBMM'ye sunulacağı ve seçimin dördüncü fıkra göre yapılacağı öngörülmektedir.

Yukarda değindiğim, Esas 1990/39, Karar 1991/21 sayılı karar gereği, bu fıkranın düzenlenmesinde de gözardı edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararlarının gereğini yerine getirmemek, kanımca, Anayasa suçu işlemektir. Yasama organı, Anayasa'nın dışında olmadığı gibi üstünde de değildir. Anayasa Mahkemesi kararma uymak, Anayasa'ya uymak demektir, bu da yasama organının en doğal yükümlülüğü, onur kazandıran davranışdır. Adaylık, seçim kurumunun temeli, önkoşulu, başlangıcıdır. Sayıştayca TBMM'ne sunulanlar dışındakilerin aday TBMM'nin gönderilenlerle bağlı kalması yasama organı istencinin Sayıştay etkisinde kalması, Sayıştay'ca sınırlanması Yasama organının, Sayıştayca sunulanları seçmek zorunda, önceki maddeye (fıkra 1) ilişkin aykırılıkların bu madde (fıkra 3) için de varlığını ortaya koymaktadır.

3. Sayıştay Yasası'nın değişik 6. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinde TBMM Genel Kurulunda yapılacak seçimlerin yöntemi düzenlenmiştir.

Önseçim Geçici Komisyonunun Sayıştay Başkanlığının bildirdikleri arasından TBMM Genel Kuruluna boş üyelik sayısının iki katı kadar adayı belirleyip bildirmesi, kimi adayların dışarda bırakılmasıdır. Oysa hepsini Komisyon yerine TBMM Genel Kurulu değerlendirmeli ve seçimi yapmalıdır.

Bu fıkranın dört tümcesi de açıklanan nedenlerle Anayasa'nın yukarda sayılan maddelerine aykırıdır.

4. Sayıştay Yasası'na eklenen Ek Madde 8, ön Seçim Geçici Komisyonu kuruluşu, oluşumu, başkanlığı, çalışma düzeni ve yöntemiyle oylamanın nasıl yapılacağı, kimlerin seçilmiş sayılacağı, adaylarla görüşme yapılabileceği konuları düzenlenmiştir.

Önceki bölümlerde belirtmeye çalıştığım aykırılıklar bu madde için de söz konusudur. Anayasa Mahkemesinin seçim sürecinde uygun bulmadığı Bütçe Komisyonu, Geçici Komisyonunu oluşturmaktadır. Başka bir anlatımla, Geçici Komisyon, Bütçe Komisyonu üyeleri arasından seçilmektedir. Bir tür ad değişikliği yapılmakla yetinilmiş, öz değişmemiştir. İktidarın ağırlığı korunmuş, TBMM'nin yetkisine el konulmuştur. Dolaylı biçimde yine yetkilendirilen Bütçe Komisyonu Sayıştay seçimlerindeki etkinlik ve egemenliğini sürdürmektedir. Komisyonlar, TBMM Genel Kuruluna öneri getirip düşünce sunabilir ama onun yerine geçerek, sonuca varamaz. Geçici Komisyona tanınan ön seçim hakkı, TBMM Genel Kurulunun hakkını sınırlama, hakkına el atmadır. Genel Kurulun istencini sınırlayan düzenleme, önceki kurallar için açıkladığım nedenlerle, aynı Anayasa maddelerine aykırıdır.

5. Sayıştay Yasası'na değişiklik ve ekler getiren 4149 sayılı Yasa'nın Geçici Madde 2'sinin birinci fıkrasının birinci tümcesinde, Sayıştay üyelikleri için başvurunun TBMM Başkanlığının duyurusunu izleyen 15 gün içinde TBMM Başkanlığına yapılacağı, ikinci tümcesinde de Ek 8. maddeye göre 4. maddede belirtilen nitelikleri taşıyanlar arasından 6. maddede yazılı oranlar içinde boş üyelik sayısının iki katı kadar ön Seçim Komisyonu'nca belirlenecek adayların TBMM Genel Kuruluna sunulacağı öngörülmüştür.

Geçici 2. maddenin, ön Seçim Geçici Komisyonu'nun yetkilendirilmesine ilişkin açıklığı, TBMM'nin yetkilerinde karşılandığının kanıtıdır. Anayasa, yasa ya da içtüzük'le kurulmuş olsa da hiçbir Komisyona Genel Kurul'un yetkileri verilemez, bırakılamaz. Bu maddenin de aykırılık yönünden önceki maddelerden ayrılığı yoktur. Ön Seçim Komisyonunun ön seçim yapıp Genel Kurula sunması Genel Kurul istencinin sınırlandırılıp yönlendirilmesidir. Genel Kurul'un bağımsız, baştan sona istediği gibi seçim yapması, Komisyonun yapacağı ön seçime bağımlı duruma getirilmiş olmaktadır. Komisyonun sunduklarıyla bağlı kalan Genel Kurul tam bir serbestlikle seçim yapmamış olacaktır.

Önceki iptal kararına ters düşen bu düzenlemenin de öbürleri gibi iptali gerekirdi. 20.11.1996

Başkan  
Yekta Güngör ÖZDEN

Üye  
Selçuk TÜZÜN

Üye  
Yalçın ACARGÜN

#### KARŞIOY YAZISI

##### I- Genel Olarak:

Sayıştay, Türkiye Cumhuriyeti'nin geleneksel kuruluş ve anayasal yapısı içinde temel bir devlet kurumu olarak yer alır.

Anayasa'nın 160. Maddesinde "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." denilmektedir. 164. maddede ise Sayıştay, ayrıca TBMM adına bütçe ile ilgili "genel uygunluk bildirimini" hazırlamak ve TBMM'ye sunmakla görevli kılınmıştır.

Bu kurallarla anayasal yapısı belirlenen Sayıştay'ın kuruluş yasası çıkarılırken yasa koyucu, herhangi bir idare kuruluşu ile ilgili bir kuruluş yasasını yasalaştırırken sahip olduğu geniş takdir ve düzenleme yetkisine sahip değildir. Yasa koyucu, Sayıştay'ı Anayasa'nın kendisinden beklediği işlevi yerine getirecek idarî ve teknik yapıya kavuşturmak zorundadır. Bu da Sayıştay'ın geleneksel düzenleme anlayışı ile sürekli gelişme göstererek 1961 Anayasası'nda ve 1982 Anayasası'nda müesseseseleşen, yürütmeye karşı özerk ve yasamaya karşı da onun adına denetim yapan ve fakat onun emrinde ve hiyerarşisinde bulunmayan bağımsız yapısında görülür.

Ne yazık ki son yıllarda Sayıştay yasalarına üye ve başkan seçimi ile ilgili yukarıda açıklanan anayasal anlayışa ters düşen sürekli yeni ve değişik hükümlerin konulması ve demokrasinin yazılı olmayan kurallarına aykırı uygulamalar yapılması suretiyle bu anayasal kurum, kendi doğal gelişme sürecinin olanaklarından yoksun kılınmıştır.

Anayasa'nın 160. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Sayıştayın kuruluşu, işleyişi denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atamaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve

diğer özlük işleri başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.” kuralı yukarıda açıklanan anayasal çerçeve ve anlayış içinde değerlendirilmelidir.

**II- 5. ve 6. Maddeler Yönünden:**

4 Temmuz 1996 gününde yürürlüğe giren 4149 sayılı Yasa’yla Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimi ile ilgili 5. ve 6. maddeleri yeniden düzenlenmiştir.

a. Bu Yasa’yla Sayıştay başkan ve üyelerinin seçiminde farklı bir süreç oluşturulmuştur. Sayıştay başkanının seçiminde Sayıştay devre dışı bırakılmıştır. Bu konuda Anayasa’da herhangi bir kural bulunmamasına karşın Sayıştayın anayasal yapısı Sayıştay birinci başkan seçiminde Sayıştay üyelerinden oluşan genel kurulun söz sahibi olmasını gerektirir. Benzeri anayasal kuruluşa ve yapıya sahip Danıştay ve Yargıtaydaki seçim kurallarının Sayıştay başkanı seçiminde uygulanması Anayasa’nın 160. ve 164. maddelerinin özü gereğidir.

b. Sayıştayın özerk ve bağımsız bir anayasal kuruluş olarak kendi üyelerinin seçiminde temel kaynağı oluşturan meslek mensuplarının değerlendirilmesinde ortaya koyduğu iradenin doğrudan TBMM Genel Kuruluna götürülmesi gerekirken bunun dar bir gruptan oluşan bir geçici komisyonun ikinci kez değerlendirilmesine tabi tutulması, Sayıştayın aşırı bir politik baskı altına alınmasının neden olacak ve seçime giren Sayıştay mensuplarını moral aşılanmaya maruz bırakacaktır. Bu da Sayıştayın anayasal konumunu ve işlevini yerine getirmesini olumsuz yönde etkileyecektir. Sayıştayın hazırladığı aday listesi doğrudan TBMM Genel Kuruluna sunulmalıdır. Sayıştay üyelerinin seçimi TBMM geçiş komisyonunun yetki sahibi olması Anayasa’nın 160. ve 164. maddelerine aykırıdır.

c. Başkan seçimlerinin ilk aşamasını ve Sayıştay üyelerinin seçimindeki üç aşamalı sistemin de ikinci aşamasını oluşturan TBMM geçici komisyonunun seçimde yetki sahibi olması, Anayasa’nın 153. maddesinin “Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.” diyen kuralına açıkça aykırılık oluşturmaktadır.

11.7.1991 günlü ve E. 1990/39, K. 1991/21 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında, TBMM iradesini TBMM Genel Kurulunun temsil edeceği, Genel Kurul öncesi yapılan komisyon çalışmalarının hazırlık niteliğinde olduğu ve komisyon çalışmalarının TBMM’nin iradesini hiçbir şekilde sınırlayamayacağı belirtilerek seçimlerde komisyonların etkinliği esasına dayanan ve benzer kurallar getiren Sayıştay Kanunu’nun 3677 sayılı Kanun’la değişik 5. maddesi iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin açık iptal gerekçesine rağmen ilgili maddeyi benzeri anlayış içinde yeniden düzenlemek suretiyle TBMM’nin iradesini geçici komisyon kararı ile sınırlamak, yukarıdaki yazılı kararımızda yazılı gerekçelere ve Anayasa’nın 87. ve 153. maddelerine aykırıdır.

**III- Geçici II. Madde Yönünden:**

Geçici maddeler, genellikle aşağıdaki hukuk ve yasal gereksinimleri karşılamak için yasalara konulurlar;

1- Daha önceki pozitif hukuk kuralları ile yeni yürürlüğe girecek kurallar arasındaki farklılıkların oluşturduğu uyumsuzlukları gidermek için geçici dönemde eski ve yeni kurallar arasında köprü oluşturmak,

2- Kazanılmış hakları ve istikrar bulmuş idari durumları koruyarak muhtemel haksızlıkları ve karışıklıkları önlemek,

3- Geçiş dönemlerindeki tereddütleri gidermek ve bu dönemde uygulayıcılara yol göstermek,

Bunların dışında geçici dönem için eski ve yeni pozitif hukuk kurallarına uymayan özel birtakım kuralların konulması ancak “kamu hizmeti gereği” nedeniyle mümkündür.

Dava konusu kuralların böyle bir amaca değil, kişilere ve özel amaçlara yönelik olduğu açıktır. Bu geçici madde ile Sayıştay üyeliği için ilk yapılacak seçimde Sayıştay Genel Kurulunun görev ve etkinliğini kaldırarak yeni ve özel bir düzenleme yapılmaktadır. Kamu hizmeti yönünden bu geçici maddenin konulması için hiçbir neden yoktur. Tam tersine konulan bu geçici maddene kişisel bazı uygulamaları amaçladığı anlaşılmaktadır.

Yasalar, uygulanacağı toplumsal gruplar ile yer ve zaman bakımından genellik, objektiflik ve süreklilik gibi temel unsurları taşırlar. Geçici maddeler için de durum aynen böyledir. Yukarıda açıklanan nedenlerin hiçbirine dayanmayan geçici madde düzenlemeleri hukuk düşüncesine, hukuk devleti anlayışına uymamakta ve Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle ilgili maddelerin iptali gerektiği kanısındayım.

IV- Sayıştay başkanının görev süresi ile ilgili olarak konulan geçici 1. madde konusunda üye Lütfi F. TUNCEL’in karşıoyuna katılıyorum.

Başkanvekili

Güven DİNÇER

#### KARŞIOY YAZISI

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun bazı maddelerinin değiştiren 4149 sayılı Kanun’un Sayıştay Başkan ve Üyelerinin seçimlerinin TBMM Genel Kurulunda ve ön hazırlıkları gerçekleştiren Geçici Komisyonda nasıl yapılacağına ilişkin hükümleri aşağıda belirteceğim nedenlerle Anayasa’ya aykırı olduğundan muhalif kaldım.

1- Anayasa’nın 160. maddesinde Sayıştay; genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemekle görevli bir kurum olarak nitelendirilmiş, bu denetim görevinin neticesinde, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanacağı öngörülmüştür. Ayrıca yasalarla inceleme, denetleme ve bunları kesin hükme bağlama görevi verilmiştir. 1961 Anayasası’nda yer alan Sayıştayın hukuksal yapısı ile 1982 Anayasası’nda yer alan Sayıştay arasında önemli farklılıkları vurgulamak gerekir. Zira, 1961 Anayasası’na göre yapılanmış Sayıştay, idarî yargı ve Anayasa Mahkemesinde önemli tartışmalara ve kararlara neden olmuştur. Her şeyden önce, 1961 Anayasa’sında “Yürütme” başlıklı ikinci bölümde yer alan Sayıştay, 1982 Anayasası’nda “Yargı” başlıklı üçüncü bölümde yer almıştır. Önceki Anayasa’da olmamasına karşın 1982 Anayasa’sında Sayıştayın kesin hükümlerine karşı karar düzeltilmesi talebinde bulunulabileceği öngörülmüş ve bu kararlara karşı idarî yargı yolu kapatılarak, Sayıştay kararlarının idarî nitelikte olduğu bu nedenle de idarî yargı denetimine bağlı olması tartışmalarına son verilmiştir. Ayrıca vergi benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararlarının esas alınacağı 1982 Anayasası’nda belirlenerek iki yargı kuruluşu arasındaki görev uyumsuzluğu çözüme kavuşturulmuştur.

Öte yandan, Anayasa'nın 164. Maddesinin son fıkrasında, Sayıştay tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan genel uygunluk bildiriminin, Sayıştayda sonuçlandırılmamış "denetim ve hesap yargılamasını" engellemeyeceği ve "karara bağlandığı" anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir. Anayasa koyucu burada "yargılamadan" ve "karara bağlamadan" söz ederek Sayıştayın Anayasal konumuna açıklık getirmiştir. Sayıştayın konumu yönünden Anayasa'nın 160. maddesinde zikredilen "kesin hükme bağlamak" sözcükleri üzerinde durmak gerekir. İdare hukukunda "kesin hüküm" şu şekilde açıklanmaktadır: "Bir kazai tasarruf, itiraz ve müracaat yollarından geçerek veya müracaat ve itiraz müddetleri sona ererek kesinleştikten sonra artık değişmez bir mahiyet alır. Hiçbir merci ve kuvvet onu değiştiremez. İşte kazai tasarrufun, değişmezlik kuvvet ve mahiyetine kaziyel muhkeme veya kesin hüküm denir." Anayasa koyucunun da "kesin hüküm" sözcüğünü kullanırken "kaziyel muhkeme" ile eşdeğerde kullandığını kabul etmek gerekir. 160. maddede belirtilen "kesin hükme bağlamak" terimi; yargılama işlemi sonucunda ulaşılan kanaatin resmî biçimde beyan edilmesi durumunu ifade etmekte ve buna kesinlik tanımaktadır.

Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlarken "sorumluluğun" tesbitini yapmaktadır. Bu sorumluluk objektif sorumluluğun unsurlarına dayanır.

Buna göre, Anayasa'nın belirlediği Sayıştay; yargı bölümünde yer alan, sorumlular hakkında yargılama faaliyeti sonunda kesin hüküm veren, (164. Maddede açıkça "yargılamadan" bahsedilmekte olduğundan) bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağı da bulunmayan adli, idarî ve askerî yargı dışında yargısal sonuçlu kararlar veren kendine özgü Anayasal bir organdır.

2- TBMM, Anayasa'nın 160. maddesinde öngörülen denetimi Sayıştay eliyle yerine getirmektedir. Meclis bu şekilde, yürütme organına vermiş olduğu gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması iznini denetim altına almış olmaktadır. Çoğunluk görüşünde belirtildiği gibi Sayıştaya verilen bu denetim görevinin esasen TBMM'ye ait olduğu bu nedenle Sayıştay Başkan ve üyelerinin TBMM tarafından seçilmelerinin bu görevin doğal sonucu olduğunu kabul etmek mümkün değildir.

Parlâmenter sistemlerde Yasama Organı ile Yürütme Organı arasındaki bağlar kesin olarak birbirinden ayrılmamıştır. Bu sistemde yürütme organı, yasama'yı çalıştırmakta çoğunluğa sahip olması nedeniyle ona hâkim olmakta, ihtiyaç duyduğu kanun ve kararları çıkarttırmaktadır. Sistemin bu özelliği nedeniyle Yasama Anayasa'nın 160. maddesinde yasama organı adına Sayıştay'a verilen denetim görevinden bu kurumun başkan ve üyelerinin de TBMM'ce seçileceği görevini çıkartmak belirtilen parlâmenter sistemler çelişir. Zira TBMM'ce Sayıştay başkan ve üye seçimlerinin yapılabileceğini kabul etmek, yürütme organının bu seçimleri yapmasını kabul etmek demektir. Oysa Yürütme Organının gelirleri toplama, giderleri yapma görev ve yetkisini TBMM adına denetleyen sonuçları Genel Uygunluk Bildirimi'yle Meclise sunan ve sorumlular hakkında kesin hüküm veren Sayıştay'ın başkan ve üyelerinin seçimleri (1) bölümde nitelenen yapısına uygun biçimde olması Anayasal bir zorunluluktur. Kendini denetleyecek bir kurumun başkan ve üyelerinin seçimini yasama organındaki çoğunluğu nedeniyle yürütme organının seçmesine bu yolla olanak tanınması Sayıştay'ın hem yargısal işlevine hem de Anayasa koyucunun iradesine uygun olmayan neticeler doğurur. Sayıştayın, Anayasa ile verilen denetleme ve yargılama görevini yasama ve yürütmenin her türlü etkisinden uzak özgür bir ortamda sürdürebilmesi başkan ve üyelerinin kendi kurullarınca ya da tarafsız bir organ eliyle seçilmelerine bağlıdır. Farklı alanlarda yargılama yapan Danıştay, Yargıtay ve Askerî Yargı başkan ve üyeleri de bu anlayışın sonucu olarak tarafsız ve bağımsız kurullarca seçilmektedir. Sayıştaya aynı olanağın verilmemesi Anayasa'nın yargı bölümünde gösterilmesini de anlamsız kılar. Anayasa'nın 160. maddesi, başkan ve üyelerin seçimlerinin TBMM'ce yapılabileceği yorumuna uygun değildir. Hiç kimse kaynağını Anayasa'dan almadığı bir yetkiyi yorum yoluyla kullanamaz.

(1) no.lu bölümde Anayasal konumunu belirttiğim Sayıştayın ancak yargılama faaliyeti sonunda “kesin hüküm veren” işlevi ve parlâmenter sistemin uygulandığı ülkemizde TBMM ile yürütme organı arasındaki yukarıda belirtilen olumsuz ilişki Sayıştay başkan ve üyelerinin TBMM’nde seçilebileceği düşüncesine varılmasına engeldir. Bu nedenle TBMM’de yapılacağı öngörülen bu seçim sistemini düzenleyen dava konusu 4149 sayılı Kanun hükümlerinin iptal edilmesi gerekirdi. Bu nedenlerle çoğunluk görüşüne katılmadır.

Üye

Haşim KILIÇ

### KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesinin 20.11.1996 günlü, E.1996/58, K.1996/43 sayılı kararı ile; Türkiye Büyük Millet Meclisince hâlen görev başında bulunduğu kabul edilen Sayıştay başkanının görev süresinin, Sayıştay Yasası’nın değişik 5. maddesinde belirlenen 7 yıllık süre tamamlandıktan sonra, yine aynı madde hükümlerine göre sona ermesini olanaklı kılan 4149 sayılı Yasa’nın Geçici 1. Maddesi kuralı oyçokluğuyla iptal edilmiştir.

Sayıştay birinci başkanının görev süresi ve bu sürenin bitiminde bağlı olacağı işlemle ilgili kurallar zaman içinde değişiklik göstermiştir. 16.6.1934 günlü, 2514 sayılı Divan-ı Sayıştay Yasası ile yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu Yasa’nın 5. maddesinde, birinci başkanın seçim usulü belirlenmiş, ancak görev süresi hususunda bir belirleme yapılmamıştır. Genel kural bu Yasa’nın 7. maddesinde getirilmiş ve “Sayıştay başkan ve üyeleri azlolunamaz. Kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayrılamaz.” denilmiştir.

Bundan sonra 1.11.1990 günlü, 3677 sayılı Yasa’yla 832 sayılı Yasa’nın kimi maddeleri bu arada 5. maddesi de değiştirilmiş ve birinci başkanın görev süresinin 4 yıl olacağı kurala başlanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi 11.7.1991 günlü, E.1990/39, K.1996/21 sayılı kararıyla 832 sayılı Yasa’nın, birinci başkanın görev süresi ve bu süre sonunda bağlı olacağı işlemi belirleyen kurallarını da içeren 5. maddesini iptal etmiştir.

Mahkeme ayrıca, Sayıştay Yasası’nın 5. maddesi ile 6. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarının iptal edilmesinin, kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte hukuksal boşluk doğuracağı gerekçesiyle iptal kararının Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin belirtilen kararıyla iptal edilen Sayıştay Yasası’nın 5. maddesi, 4149 sayılı Yasa’nın 2. Maddesiyle yeniden düzenlenmiş ve birinci başkanın görev süresi 7 yıla kadar çıkarılmış ayrıca görev süresi sonunda bağlı olacağı kura da yeniden belirlenmiştir.

Yasa’nın Geçici 1. maddesi ile de 5. madde ile bağlantılı olarak hâlen görev başında bulunduğu kabul edilen birinci başkanın görev süresinin 7 yıllık süre tamamlandıktan sonra aynı madde hükümlerine göre sona ereceği hükme bağlanmıştır.

Geçici 1. maddede: “Türkiye Büyük Millet Meclisinin 7.5.1991 tarih ve 138 sayılı kararı ile seçilmiş olan ve hâlen görev başında bulunan Sayıştay birinci başkanının görev süresi, 832 sayılı

Kanun'un bu Kanun'la yeniden düzenlenen 5'nci maddesinde yazılı 7 yıllık süre tamamlandıktan sonra aynı madde hükümlerine göre sona erer." denilmektedir.

Maddenin gerekçesinde de bu madde ile Sayıştay Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilen 5'nci maddesinin yürürlükte bulunduğu dönemde usulüne uygun olarak seçilen Sayıştay başkanının görev süresi ile ilgili olarak meydana gelmesi muhtemel tereddütlerin önlenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

Anayasa'nın TBMM'nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesi ile Sayıştay'ın görev ve yetkilerini düzenleyen 160. maddesinde Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimleri, görev süreleri ve bu süreler sonunda nasıl bir işleme bağlı tutulacakları hususunda ayrık kurallar getirilmemiştir. Genel kural Anayasa'nın 160. maddesinden konulmuş ve bu maddede, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yaptığı belirtilen Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atamaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleriyle, başkan ve üyelerinin teminatının, yasayla düzenleneceği kurala bağlanmıştır. Bu kurala uygun olarak diğer belirlemelerin yanı sıra, Birinci başkanın görev süresi ve bu süre sonunda bağlı olacağı işlem yasa ile belirlenecektir. 4145 sayılı Yasa'nın değişik 5. maddesinde bu süre, 7 yıl olarak belirlenmiş, ayrıca süresi biten başkanın bağlı olacağı işlem de kurala bağlanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin belirtilen iptal kararından sonra halen görevde bulunan birinci başkanın görev süresi ve bu süre sonunda bağlı olacağı işlem konusunda bir hukuki boşluk doğduğu göz önüne alınarak, Yasama organınca bu boşluk geçici 1. madde ile giderilmiş ve halen görevde bulunduğu belirtilen birinci başkanın TBMM'nin 7.5.1991 günlü, 138 sayılı kararı ile seçildiği ve 7 yıllık süresi tamamlandıktan sonra görevinin değişik 5. madde hükümlerine göre sona ereceği hükme bağlanmıştır.

Bu düzenleme davacıların dilekçelerinde ileri sürüldüğü biçimde Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılık oluşturmaz. Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'nın 10. maddesini yorumladığı pek çok kararında "aynı hukuksal durumda olan kişilerin aynı, farklı hukuksal durumda olanların da farklı kurallara bağlı tutulmasının eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağı" belirtilmiştir. Sayıştay Birinci başkanları için yasa ile getirilen (7) yıllık süre kişilere göre ayrı biçimde yorumlanamayacak genel bir kuraldır. Bu kuralın bundan sonraki başkanlara (7) yıl olarak uygulanmasında Anayasa'ya bir aykırılık görülmezken, hâlen görev başında bulunduğu, adına görev yaptığı Türkiye Büyük Millet Meclisince de kabul edilen başkan bu yolun kapatılması Anayasa'nın 10. maddesi ve hukuk devleti ilkesinin belirlendiği 2. maddesi ile çelişir ve asıl o zaman Anayasa'ya aykırılık söz konusu olur.

Açıklanan nedenlerle çoğunluğun görüşüne katılmıyorum.

Üye

Lütfi F.  
TUNCEL