

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2009/12
Karar Sayısı : 2011/119
Karar Günü : 7.7.2011
R.G. Tarih-Sayı : 14.06.2013-28677

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 10.12.2003 günlü, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ekindeki 22.12.2005 günlü, 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen (I) Sayılı Cetvel'in Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri başlıklı bölümünün 8. sırasında yer alan '*Adalet Bakanlığı*' ibaresinin Anayasa'nın 138., 140. ve 144. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Adalet Bakanlığında kontrolör olarak görev yapan davacının iç denetçi olarak atanma talebinin reddine ilişkin işlemin iptali nedeniyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

İtiraz konusu kuralı da içeren 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ekindeki 22.12.2005 günlü, 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen (I) Sayılı Cetvel şöyledir:

'(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

- 1) *Türkiye Büyük Millet Meclisi*
- 2) *Cumhurbaşkanlığı*
- 3) *Başbakanlık*
- 4) *Anayasa Mahkemesi*
- 5) *Yargıtay*
- 6) *Danıştay*
- 7) *Sayıştay*

8) Adalet Bakanlığı

9) Millî Savunma Bakanlığı

”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 138., 140. ve 144. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımlarıyla 26.2.2009 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Bahadır KILINÇ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, hâkimler ve savcıların Anayasa'da yer almayan bir kavram olan '*denetim*' kapsamında denetlenemeyecekleri, Anayasa gereğince hâkimler ve savcılar hakkında her türlü denetim ve incelemenin münhasıran hâkim ve savcı mesleğinden olan adalet müfettişleri vasıtasıyla yapılabileceği, hâkim ve savcıları denetlemek üzere genel idare hizmetlerinden iç denetçi atanamayacağı, iç denetçilerin yetki ve görevlerinin Anayasa'daki hâkimlik teminatı ve mahkemelerin bağımsızlığı ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 138., 140. ve 144. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) Sayılı Cetvel'deki kamu idarelerinin bütçesi şeklinde tanımlanmıştır. İtiraz konusu kural olan '*Adalet Bakanlığı*' ibaresi de genel bütçeli kamu kurumlarının yer aldığı (I) Sayılı Cetvel'de yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 2. maddesine göre, Kanun'a ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri, bütçelerinin hazırlanışı, TBMM'ye sunulması, görüşülmesi, kabulü, uygulanması, kesin hesapları, iç ve dış denetime tâbi tutulmaları bakımından 5018 sayılı Kanun hükümlerine tâbidirler.

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, hâkim ve savcılarının denetimi açısından bazı tereddütler ortaya çıkmıştır. Kanunla ilk defa getirilen iç denetim ve dış denetim kavramları, kamu yönetimindeki mevcut denetim anlayışlarından farklı uygulamalar içermektedir. İç denetim kamu kurumlarında kurulan iç denetim birimleri tarafından yapılırken, dış denetim Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Kanun, düzenleyici ve denetleyici

kurumlar hariç olmak üzere genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idareleri bünyesinde iç denetim sisteminin kurulmasını öngörmüştür.

Kanun'un 63. maddesinde, iç denetim, *'Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti'* olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede iç denetim faaliyetlerinin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Anılan maddede ayrıca, iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı ve kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği de ifade edilmektedir. Kanun'un 64. maddesinde iç denetçinin görevleri, 65. maddesinde iç denetçinin nitelikleri ve atanması, 66. maddesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 67. maddesinde ise anılan Kurulun görevleri düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 138. maddesinde mahkemelerin bağımsızlığı, 140. maddesinde hâkimlik ve savcılık mesleğinin esasları, bağımsızlık ve hâkimlik teminatı ilkeleri, 144. maddesinde ise adalet hizmetlerinin denetimi özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre; yargı yetkisinin bağımsızlık ve tarafsızlık içinde, hiçbir dış etkiye maruz kalmadan kullanılabilmesi için hâkimler ve savcılar, Anayasa ve kanunlarda atama, özlük hakları, görev ve sorumluluklar, uymaları gereken mesleki esaslar ve benzeri pek çok konuda devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinden farklı düzenlemelere tâbi tutulmuşlardır. Hâkim ve savcıların sorumluluğu ve denetimi de bunlardan birisidir.

İç denetime, iç denetçilerin atanmasına, görevlerine ve yetkilerine ilişkin hükümlerin hâkim ve savcılar yönünden Anayasa'ya aykırılığı konusundaki tartışmaları göz önüne alan anayasa koyucu, itiraz başvurusundan sonra kabul edilen 7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile hâkim ve savcıların denetimi konusunda köklü değişiklikler getirmiş, bu arada iç denetçi kavramı da Anayasa'ya dâhil etmiştir.

5982 sayılı Kanun, öncelikle hâkim ve savcılar açısından uzun yıllardır uygulanan adli ve idari görev ayırımını ve yeni getirilen iç denetçilik sistemini dikkate alarak, hâkim ve savcıların denetim sistemini Adalet Bakanlığı ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu arasında paylaştırarak ikiye ayırmıştır. Anayasa'nın *'Adalet hizmetlerinin denetlenmesi'* başlıklı 144. maddesinin değişiklikten sonraki yeni hali şöyledir:

'Adalet hizmetleri ile savcıların idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetimi, adalet müfettişleri ile hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler; araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri ise adalet müfettişleri eliyle yapılır.

Buna ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.'

Anayasa'nın *'Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'* başlıklı 159. maddesinin ilgili kısmındaki yeni düzenlemelerde ise;

'Kurul müfettişleri ile Kurulda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcıları, muvafakatlerini alarak atama yetkisi Kurula aittir.

Adalet Bakanlığının merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcılar ile adalet müfettişlerini ve hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçileri, muvafakatlerini alarak atama yetkisi Adalet Bakanına aittir.'

hükmü getirilmiştir.

Yukarıda belirtilen ve itiraz başvurusundan sonra gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri nazara alındığında, hem hâkimler ve savcılar açısından iç denetim müessesesi Anayasa'ya girmiş hem de hâkim ve savcılarla ilgili iç denetim yapacak olanların hâkim ve savcı mesleğinden olması zorunluluğu getirilmiştir. Böylece hâkim ve savcıların, kendi aralarından seçilecek iç denetçiler aracılığıyla denetlenmesi ve hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler için özel atama usulü kabul edilerek, diğer kamu kurum ve kuruluşları için konulan iç denetçilikle ilgili ilkelerden farklı düzenlemelere gidilmiştir. Bu anlamda, anayasa koyucunun hâkim ve savcılarının denetimi konusundaki esasları, hâkimlik bağımsızlığı ve teminatı doğrultusunda yeniden düzenleyerek, ortaya çıkan tereddütleri giderdiği anlaşıldığından, itiraz konusu kuralda Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 138., 140. ve 144. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

VI- SONUÇ

10.12.2003 günlü, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ekindeki 22.12.2005 günlü, 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle değiştirilen (I) SAYILI CETVEL'in Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri başlıklı bölümün 8. sırasında yer alan '*Adalet Bakanlığı*' ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 7.7.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Serruh KALELİ

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Ahmet AKYALÇIN

Mehmet ERTEN

Esas Sayısı : 2009/12
Karar Sayısı : 2011/119

Üye

Fettah OTO

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Alparslan ALTAN

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN