

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2015/18

Karar Sayısı : 2016/12

Karar Tarihi : 10.2.2016

R.G. Tarih-Sayı : 17.5.2016-29715

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri M. Akif HAMZAÇEBİ, Engin ALTAY ve Levent GÖK ile birlikte 120 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 2.12.2014 tarihli ve 6572 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 8. maddesiyle 6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 11. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan “*Başkanlar*” ibaresinin “*Başkanlık*” şeklinde değiştirilmesinin,

B- 10. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (2) ve (4) numaralı fıkralarında yer alan “*Başkanlar*” ibarelerinin “*Başkanlık*” şeklinde değiştirilmesinin,

C- 12. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 17. maddesinin değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci, ikinci ve beşinci cümlelerinin,

D- 13. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 26. maddesinin;

a- Değiştirilen ikinci fıkrasının,

b- Üçüncü fıkrasında yer alan “*Başkanlar*” ibaresinin “*Başkanlık*” şeklinde değiştirilmesinin,

E- 14. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 27. maddesinin ikinci fıkrasının değiştirilen ikinci cümlesinde yer alan “*...dava daireleri arasındaki iş bölümü...*” ve “*...Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.*” ibarelerinin,

F- 18. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun'un 52/A maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinin,

b- (2) numaralı fıkrasının,

G- 20. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'a eklenen geçici 26. maddenin;

a- (3) numaralı fıkrasının “*Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*” bölümünün,

b- (4) numaralı fıkrasının,

H- 26. maddesiyle 4.2.1983 tarihli ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 59. maddesinin yürürlükten kaldırılmasının,

I- 27. maddesiyle 2797 sayılı Kanun'a eklenen geçici 14. maddenin;

a- Dördüncü fıkrasının “*Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*” bölümünün,

b- Beşinci fıkrasının,

Anayasa'nın 2., 36., 37., 125., 138., 154. ve 155. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKÜMLERİ

İptali istenilen kuralların da yer aldığı 6572 sayılı Kanun'un;

1. 8. maddesiyle değişiklik yapılan 2575 sayılı Kanun'un 11. maddesi şöyledir:

“Danıştay Tetkik Hakimi ve Savcılarının atanmaları ve dairelere verilmeleri

Madde 11- 1. Danıştay tetkik hakimleri ile savcıları, beş yıl meslekte hizmet etmiş ve olumlu sicil almış idari yargı hakimleri arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atanırlar.

2. Danıştay tetkik hakimlerinin görev yerleri, **Başkanlık** Kurulu tarafından belirlenir. Görev yerleri, aynı usulle değiştirilir. İdari bakımdan zaruret olmadıkça bir sicil devresi geçmeden görev yerleri değiştirilemez. Sicil devresi en az altı aydır.

3. Tetkik hakimlerinin görev yaptıkları kurul ve daireler, yönetmelikte belirlenecek esas ve sürelerle göre değiştirilir.”

2. 10. maddesiyle değişiklik yapılan 2575 sayılı Kanun'un 14. maddesi şöyledir:

“Başkan ve üyelerin dairelere ayrılımları

Madde 14- 1. Daire başkanları belirli bir dairenin başkanı olarak seçilirler.

2. Üyeler, **Başkanlık** Kurulunun kararı ile dairelere ayrılırlar ve hizmetin icaplarına göre, daireleri aynı usulle değiştirilebilir.

3. (Mülga: 2/12/2014-6572/10 md.)

4. Dairelerde vukubulacak noksanlıklar, diğer dairelerden üye alınmak suretiyle tamamlanır. Bu üyeler **Başkanlık** Kurulunun kararı ile önceden tespit edilir.”

3. 12. maddesiyle değişiklik yapılan 2575 sayılı Kanun'un 17. maddesi şöyledir:

“İdari ve vergi dava daireleri kurulları

Madde 17-

1. İdari Dava Daireleri Kurulu, idari dava dairelerinin başkanları ile her idari dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen iki asıl ve iki yedek üyeden; Vergi Dava Daireleri Kurulu ise vergi dava dairelerinin başkanları ile her vergi dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen üç asıl ve üç yedek üyeden oluşur. İki yıllık süre sonunda Başkanlık Kurulunca, her iki kuruldaki üyelerin yarısı iki yıl süreyle yeniden görevlendirilirken, diğer yarısı kurullarda daha önce görevlendirilmeyen üyeler arasından yenilenir. Kurullarda görevlendirilen asıl üyeler, üst üste en fazla iki dönem görevlendirilebilir. Asıl üyenin görevini geçici olarak yerine getirememesi durumunda ilgili daireden, zorunlu hallerde diğer dairelerden görevlendirilen yedek üye kurul toplantılarına katılır. **Kurulların asıl veya yedek üyeliklerinde boşalma olması hâlinde Başkanlık Kurulu tarafından yedi gün içinde, kalan süreyi tamamlamak üzere yeni üye görevlendirilir.**

2. Dava daireleri kurullarına Danıştay Başkanı veya vekillerinden biri; bunların yokluğunda daire başkanlarından en kıdemlisi başkanlık eder.

3. Toplantı ve görüşme yeter sayısı İdari Dava Daireleri Kurulu için yirmi beş, Vergi Dava Daireleri Kurulu için ise onüçtür. İdari dava daireleri ile vergi dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararların temyiz veya itiraz yoluyla incelenmesinde ve iki dava dairesinin birlikte yapacağı toplantıda verilen kararların incelenmesinde, bu dairelerde karara katılmış olanlar idari ve vergi dava daireleri kurullarında bulunamazlar.

4. Bu toplantılarda hazır bulunanlar çift sayıda olursa en kıdemsiz üye kurula katılamaz.

5. Bu kurullarda kararlar oyçokluğu ile verilir.

6. Her kurula yeteri kadar tetkik hâkimi verilir. Ayrıca bir yazı işleri müdürlüğü bulunur.”

4. 13. maddesiyle değişiklik yapılan 2575 sayılı Kanun’un 26. maddesi şöyledir:

“İdari uyuşmazlık ve davalarda görev

Madde 26-

İdari uyuşmazlıklar ve davalar; İkinci, Üçüncü, Dördüncü, Beşinci, Altıncı, Yedinci, Sekizinci, Dokuzuncu, Onuncu, Onbirinci, Onikinci, Onüçüncü, On dördüncü, On beşinci ve On altıncı daireler ile idari ve vergi dava daireleri kurullarında incelenir ve karara bağlanır.

Başkanlık Kurulu, iş yükü bakımından zorunluluk doğması hâlinde vergi dava daireleri, idari dava daireleri veya idari dairelerden birinin veya birkaçının görev alanını değiştirerek bu daireleri; vergi dava dairesi, idari dava dairesi veya idari daire olarak görevlendirebilir.

Görevlendirilen dairedaki dosyaların vergi ve idari uyuşmazlıklara ilişkin görev ayrımı gözetilerek hangi daireye ve nasıl devredileceği, görevlendirilen daireye görevlendirildiği alan

*içinde hangi daire işlerinin verileceği hususları **Başkanlık Kurulu** kararıyla belirlenir. Bu kararlar Resmî Gazete’de yayımlanır ve yayımını izleyen ay başından itibaren uygulanır.*

Daire Başkanı ve üyeleri, dairenin görevlendirildiği işlere bakan dava dairesi genel kuruluna katılır.”

5. 14. maddesiyle değişiklik yapılan 2575 sayılı Kanun’un 27. maddesi şöyledir:

“Dava dairelerinin görevleri

Madde 27-

Dava dairelerinden Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler vergi dava dairesi; diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapar.

*İdari dava daireleri ile vergi dava daireleri kendi aralarında işbölümü esasına göre çalışır. Özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde **dava daireleri arasındaki iş bölümü** aşağıdaki esaslar uyarınca **Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.***

1. İptal davaları ve idari sözleşmelerden doğan davalar yönünden, daireler arasındaki işbölümünün belirlenmesinde uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat esas alınır.

2. Tam yargı davaları yönünden işbölümü;

a) Zarara neden olan idari işlemde doğan uyuşmazlığı çözmekle görevli daireye göre,

b) Zarar idari eylemden kaynaklanmışsa hizmetin niteliğine göre, belirlenir.

3. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlere ilişkin davalarda vergi dava daireleri arasındaki işbölümünün belirlenmesinde uyuşmazlığın kaynaklandığı mevzuat esas alınır.

4. Temyiz incelemesi yapmakla görevli daire, aynı konuda ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek davalara bakmak ve olağanüstü kanun yolları incelemelerini de yapmakla görevlidir.

5. İdare mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyuşmazlıklarda ve bağlantılı davalarda merci tayini, uyuşmazlığın esasını çözümlemekle görevli idari dava dairesince yapılır.

6. Vergi mahkemeleri arasında görev ve yetkiye ilişkin uyuşmazlıklarda ve bağlantılı davalarda merci tayini, uyuşmazlığın esasını çözümlemekle görevli vergi dava dairesince yapılır.

7. İşbölümünde idari ve vergi dava dairelerinden herhangi birinin görevinde olduğu belirlenmemiş davalara bakmak üzere birer idari ve vergi dava dairesi görevlendirilir.

8. İşbölümünde aynı mevzuattan kaynaklanan uyuşmazlıkların birden fazla dairede çözümlenmesi konusunda farklı esaslar belirlenebilir.”

Dairelerden birinin yıl içinde gelen işleri normal çalışma ile karşılanamayacak oranda artmış ve daireler arasında iş bakımından bir dengesizlik meydana gelmiş ise takvim yılı başında ikinci fıkrada belirlenen usule göre bir kısım işler başka daireye verilebilir.

Bu madde uyarınca alınan kararlar Resmî Gazetede yayımlanır ve yayımı izleyen ay başından itibaren uygulanır.”

6. 18. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun’un 52/A maddesi şöyledir:

“Başkanlık Kurulunun görevleri

Madde 52/A-

1. Başkanlık Kurulunun görevleri şunlardır:

a) Üyelerin görev yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde tutarak belirlemek.

b) Zorunlu hâllerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek.

c) Danıştay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve görecekları işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek.

d) Daireler arasında iş bölümünü belirlemek.

e) Yetkili merciin neresi olduğu belirtilmemiş olan yönetim işlerini belli etmek veya bu işleri yapmak.

f) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

2. Başkanlık Kurulunun kararları kesin olup bu kararlar aleyhine başka bir yargı merciine başvurulamaz.”

7. 20. maddesi ile 2575 sayılı Kanun’a eklenen geçici 26. madde şöyledir:

“Geçici Madde 26-

1. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde bu Kanuna göre oluşturulan Danıştay üyeliği kadroları için seçim yapılır.

2. Seçimin tamamlanmasından itibaren beş gün içinde bu Kanunla ihdas edilen daire başkanlığı kadroları için seçim yapılır.

3. Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler ve buna ilişkin karar derhâl Resmî Gazete’de yayımlanır. Bu karar, yayım tarihinden itibaren on gün sonra uygulanmaya başlanır.

4. Başkanlık Kurulu, iş bölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren on gün içinde, kurulların ve dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Danıştay daire başkanları, kurullarda ve dairelerde görev yapan Danıştay üyeleri ve tetkik hâkimlerinin hangi kurul ve dairelerde görev yapacağını yeniden belirler.

5. Başkanlık Kurulunun iş bölümünün belirlenmesine ilişkin kararı uygulanmaya başlayıncaya kadar bu Kanunla yapılan değişiklikten önceki iş bölümüne ilişkin hükümler uygulanmaya devam olunur.

6. Yeni iş bölümüyle dairesi değiştirilen dava dosyaları, iş bölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren on gün içinde ayrıca bir karar verilmesine yer olmaksızın listeye bağlanmak suretiyle mevcut hâllerıyla ilgili daireye devredilir. İş bölümü kararı sonrası Danıştaya gelecek olanlar (karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi dâhil) ile kanun yollarına konu edilerek bozulan dava dosyaları iş bölümü kararıyla görevleri belirlenen dairelerce sonuçlandırılır.”

8. 26. maddesiyle yürürlükten kaldırılan 2797 sayılı Kanun’un 59. maddesi şöyledir:

“Adli yılın açılışı:

Madde 59- Her adli yıl Ankara’da bir törenle açılır. Yargıtay Birinci Başkanı bir konuşma yapar.

Açılış konuşmasının metni ve tören gündemi üzerinde daha önceden Başkanlar Kurulunun düşüncesi alınır.”

9. 27. maddesiyle 2797 sayılı Kanun’a eklenen geçici 14. madde şöyledir:

“Geçici Madde 14-

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde bu Kanuna göre oluşturulan Yargıtay üyeliği kadroları için seçim yapılır.

Seçimin tamamlanmasından itibaren beş gün içinde bu Kanunla ihdas edilen daire başkanlığı kadroları için seçim yapılır.

İkinci fıkra uyarınca yapılan seçimin tamamlanmasından itibaren beş gün içinde Birinci Başkanlık Kurulu yeniden belirlenir.

Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler ve buna ilişkin karar derhâl Resmî Gazete’de yayımlanır. Bu karar, yayım tarihinden itibaren on gün sonra uygulanmaya başlanır.

Birinci Başkanlık Kurulu, iş bölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren on gün içinde, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Yargıtay daire başkanları, üyeleri ve tetkik hâkimlerinin hangi dairelerde görev yapacağını yeniden belirler.

Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulunun iş bölümü kararı uygulanmaya başlayıncaya kadar bu Kanunla yapılan değişiklikten önceki iş bölümüne ilişkin hükümler uygulanmaya devam olunur.

Yeni iş bölümüyle dairesi değiştirilen dava dosyaları, beşinci fıkra uyarınca görevlendirme yapılmasından itibaren on gün içinde mevcut hâllerıyla ilgili daireye gönderilir.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN ve Kadir ÖZKAYA'nın katılımlarıyla 18.2.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin ise esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Mücahit AYDIN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- 6572 Sayılı Kanun'un; 8. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun'un 11. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasında Yer Alan “Başkanlar” İbaresinin “Başkanlık” Şeklinde Değiştirilmesinin, 10. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun'un 14. Maddesinin (2) ve (4) Numaralı Fıkralarında Yer Alan “Başkanlar” İbarelerinin “Başkanlık” Şeklinde Değiştirilmesinin, 18. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun'un Değiştirilen 52/A Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a), (b) ve (c) Bentlerinin, 20. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 26. Maddenin (4) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

a- İptal Taleplerinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle, Danıştay Başkanının başkanlığında, Başsavcı, başkanvekilleri ve tüm daire başkanlarından oluşan Danıştay Başkanlar Kurulunun geniş katılımlı, çoğulcu, demokratik bir organ ve yüksek bir karar mercii olduğu, Danıştay Başkanının başkanlığında üçü daire başkanı, üçü Danıştay üyesinden oluşan Danıştay Başkanlık Kurulunun ise daha dar katılımlı ve demokratik yapısı zayıf bir karar organı mahiyetinde olduğu, Başkanlar Kurulunun, üyelerin ve tetkik hâkimlerinin görev yapacağı dairelerin belirlenmesi ve değiştirilmesi ile seçim usulü Anayasa'da öngörülen daire başkanlarının dairelerinin değiştirilmesi hususlarındaki görev ve yetkilerinin, üye sayısı daha az olan Başkanlık Kuruluna devrini öngören dava konusu kuralların, Danıştay bünyesinde Başkanlık Kurulu vesayetinde katı bir hiyerarşik yapı oluşmasına sebebiyet vererek mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini zedelediği, yargı bağımsızlığının yalnızca yargı dışı Devlet güçlerine karşı bağımsızlık anlamına gelmediği, hâkimlerin yargı teşkilatı içindeki diğer hâkim, mahkeme başkanı ve mahkemelere karşı da bağımsız olmaları gerektiği, ancak dava konusu kuralların Danıştay tetkik hâkimleri ile Başkanlık Kurulunda görev almayan Danıştay daire başkanları ve üyelerinin yargısal karar verme süreçleri bakımından Başkanlık Kurulunu

oluşturan daire başkanları ve üyelerin astı olarak öngörülen bir teşkilat yapısı oluşturduğu, yedi kişiden oluşan Başkanlık Kurulunda oyçokluğu ile karar alınabilmesinin mümkün olması nedeniyle dört kişinin Danıştay'ı tamamen kendi iradeleri doğrultusunda yönlendirebileceği, verilen yetkilerin Başkanlık Kuruluna istediği davayı istediği tetkik hakimine inceletme imkanı tanıdığı, bu durumun ise adil yargılanma hakkını ve kanunî hakim güvencesini ihlal ettiği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 36., 37., 138. ve 155. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

b- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca, dava konusu kurallar ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 139. maddesi yönünden de incelenmiştir.

5. 2575 sayılı Kanun'un 11. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, Danıştay tetkik hâkimlerinin görev yerlerinin Başkanlık Kurulu tarafından belirleneceği ve aynı usulle değiştirileceği, idari bakımdan zaruret olmadıkça bir sicil devresi geçmeden görev yerlerinin değiştirilemeyeceği ve sicil devresinin en az altı ay olduğu düzenlenmiş olup fıkra da yer alan “Başkanlık” ibaresi dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

6. Kanun'un 14. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, üyelerin Başkanlık Kurulu kararı ile dairelere ayrılacağı ve hizmetin icaplarına göre aynı usulle dairelerinin değiştirilebileceği, (4) numaralı fıkrasında ise dairelerde vukubulacak noksanlıkların diğer dairelerden üye alınmak suretiyle tamamlanacağı ve bu üyelerin Başkanlık Kurulu Kararı ile önceden tespit edileceği düzenlenmiş olup anılan fıkralarda yer alan “Başkanlık” ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

7. Kanun'un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu edilen (a), (b) ve (c) bentleriyle, Başkanlık Kurulu, üyelerin görev yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını gözönünde tutarak belirlemek, zorunlu hâllerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek ve Danıştay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve görecekları işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek hususlarında görevli kılınmıştır.

8. Kanun'un geçici 26. maddesinin dava konusu (4) numaralı fıkrasında, Başkanlık Kurulunun, iş bölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on gün içinde, kurulların ve dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını gözönünde bulundurarak Danıştay daire başkanları ile kurullarda ve dairelerde görev yapan Danıştay üyeleri ve tetkik hâkimlerinin hangi kurul ve dairelerde görev yapacağını yeniden belirleyeceği düzenlenmiştir.

9. Anayasa'nın 2. maddesinde, *Türkiye Cumhuriyeti*'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

10. Hukuk devleti ilkesinin temel unsurlarından biri de yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılmasıdır. Mahkemelerin bağımsızlığı, Anayasa'nın 138. maddesinde “*Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler*” denilerek teminat altına alınmıştır. Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesinin bir uzantısı olan “*hâkimlik ve savcılık teminatı*”nın

düzenlendiği 139. maddesinde ise *"Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz..."* denilmiştir.

11. Anayasa'nın 155. maddesinin ilk fıkrasında Danıştayın idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu, beşinci fıkrasında Danıştayın işleyişinin, idari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Kanun koyucu, Danıştayın işleyişiyle ilgili düzenlemeler yaparken bu esaslar dâhilinde takdir yetkisine sahiptir.

12. 6572 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, yüksek yargıdaki ağır iş yükünün uzun yargılama sürelerine sebebiyet verdiği ve bu durumun makul sürede yargılanma hakkına ve Anayasa'nın 141. maddesinde yer alan davaların mümkün olan süratle sonuçlandırılması gereğine aykırı olduğu, daha önce yüksek yargının kapasitesinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapıldığı ve bunların göreceli olarak olumlu sonuçlar doğurduğu, ancak yargılamaların makul sürede tamamlanabilmesi hedefinin tam anlamıyla yakalanması için ek düzenlemelerin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

13. Dava konusu kuralların gerekçelerinde ise Danıştayın işleyişi ile ilgili Başkanlar Kuruluna ait bir takım görev ve yetkilerin daha hızlı ve etkin karar alma imkânına sahip olan Başkanlık Kuruluna devredilmesiyle hem daire başkanlarının yargılama faaliyetlerine odaklanmalarının ve idari işler sebebiyle daire işlerinden geri kalmamalarının hem de Danıştayın işleyişinin hızlandırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

14. Dava konusu kurallarla Başkanlar Kurulunun Danıştayın iç düzen ve işleyişiyle ilgili bir takım görev ve yetkileri Başkanlık Kuruluna devredilmiştir. 2575 sayılı Kanun'un 19. maddesinde, Başkanlar Kurulunun, Danıştay Başkanının başkanlığında Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanlarından oluştuğu; 19/A ve 19/B maddelerinde ise Başkanlık Kurulunun, Danıştay Başkanının başkanlığında, Danıştay Genel Kurulu tarafından iki yıl için seçilen üçü daire başkanı üçü Danıştay üyesi olmak üzere altı asıl ve ikisi daire başkanı ikisi Danıştay üyesi olmak üzere dört yedek üyeden oluştuğu düzenlenmiştir.

15. Başkanlık Kurulu, tıpkı Başkanlar Kurulu gibi, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı güvencelerine sahip üyelerden oluşmaktadır. Dava konusu kurallarda Başkanlık Kurulu üyelerinin anılan güvencelerini zayıflatıcı bir düzenleme de yer almamaktadır.

16. Anayasa Mahkemesinin kararlarında belirtildiği gibi, hâkimlerin tarafsızlığı, bağımsızlığı, Anayasa ve kanunlara bağlılıkları açısından aralarında bir farklılığın bulunduğu kabul edilemez. Başkanlık Kurulu üyelerinin, dava konusu kurallarda öngörülen hususlarda, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı güvenceleri altında her türlü baskı ve etkiden uzak olarak karar verecekleri açıktır. Başkanlık Kurulunca karar verilmesi öngörülen hususlar, Anayasa'nın 139. maddesinde sayılan hâkimlik teminatı unsurlarına ilişkin olmadığından, dava konusu kurallar Danıştay daire başkanları, üye ve tetkik hâkimlerinin bağımsızlıklarını zayıflatıcı nitelikte de değildir. Bu nedenlerle, Başkanlar Kurulunun iç düzen ve işleyişle ilgili bir takım görev ve yetkilerinin, Danıştay'ın daha hızlı ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla üye sayısı daha az olan Başkanlık Kuruluna devrini öngören dava konusu kuralların hukuk devleti ilkesi ile yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarını zedeleyen bir yönü bulunmamaktadır.

17. Anayasa'nın 155. maddesinin dördüncü fıkrasında Danıştay daire başkanlarının Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçileceği, süresi bitenlerin yeniden seçilebileceği ifade edilmiş, beşinci fıkrasında ise daire başkanlarının seçim usulü ile niteliklerinin idari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Dava konusu kurallar, daire başkanlarının başkanlık statüsünün değil zorunlu hallerde dairelerinin değiştirilmesini öngörmektedir. Daire başkanlarının belirli bir daire için seçildikleri ya da başkanlık görevini yalnızca seçildikleri dairede ifa edeceklerine yönelik Anayasal bir kural bulunmadığından, daire başkanlarının görev yapacakları dairelerin zorunlu hallerde Başkanlık Kurulunca değiştirilmesini öngören düzenleme kanun koyucunun takdir yetkisindedir.

18. Diğer taraftan, Anayasa'nın '*Hak arama hürriyeti*' başlıklı 36. maddesinde herkesin meşru vasıta ve yollardan yararlanmak suretiyle yargı organları önünde davacı ya da davalı olarak iddia ve savunma hakkı ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Anayasa'nın, adil yargılanma hakkının temel unsurlarından olan kanuni hâkim güvencesine yer veren 37. maddesinde ise hiç kimsenin tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamayacağı ve bu sonucu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamayacağı ifade edilmiştir.

19. Anayasa Mahkemesi kararlarında, kanuni hâkim ilkesi, bir suçun işlenmesinden ya da bir uyuşmazlığın doğmasından önce yargı yerinin yasa ile belirlenmiş olması şeklinde tanımlanmıştır. Kanuni hâkim ilkesinin temelinde, bir uyuşmazlığın doğmasından sonra o uyuşmazlığa özel mahkeme kurulmasını veya hâkim atanmasını önlemek yatmaktadır.

20. Belirli bir uyuşmazlık, kişi veya toplulukla sınırlı olmamak kaydıyla, Kanun'da öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde, yüksek yargıçların ve tetkik hâkimlerinin görev yapacağı dairelerin, yüksek yargı içinden teşekkül eden bir kurulca belirlenmesinin ve zorunlu hallerde değiştirilmesinin öngörülmesi kanuni hâkim ilkesine aykırılık oluşturmaz. Dava konusu kurallar bir uyuşmazlığın doğmasından sonra davaya bakacak hâkimleri ya da davanın görüleceği yargı yerini belirlemeye değil, Danıştay'ın iç düzen ve işleyişiyle ilgili hususları düzenlemeye yönelik olduğundan, kanuni hâkim ilkesini ihlal etmemektedir. Danıştay daire başkanları, üye ve tetkik hâkimlerinin, önlerindeki uyuşmazlıklarda mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı güvenceleri altında her türlü baskı ve etkiden uzak karar verecekleri de açık olduğundan, dava konusu kuralların adil yargılanma hakkını zedeleyen bir yönü bulunmamaktadır.

21. Anılan hususlarda Başkanlık Kurulunun yetkili kılınması Anayasa'ya aykırı olmadığından, yeni kurulan dairelerin ve ihdas edilen kadroların doğurduğu gereklilik nedeniyle daire başkanları ile üyeler ve tetkik hâkimlerinin görev yapacağı daire ve kurulların Başkanlık Kurulunca yeniden belirlenmesinin öngörülmesi de kanun koyucunun takdir yetkisindedir.

22. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 36., 37., 138., 139. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

23. Recep KÖMÜRCÜ, Erdal TERCAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN 2575 sayılı Kanun'un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan "...daire başkanı..." ve geçici 26. maddesinin (4) numaralı fıkrasında yer alan "...daire başkanları,..." ibareleri yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

B- 6572 Sayılı Kanun’un; 13. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun’un 26. Maddesinin Değiştirilen İkinci Fıkrasının ve Üçüncü Fıkrasında Yer Alan “Başkanlar” İbaresinin “Başkanlık” Şeklinde Değiştirilmesinin, 14. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun’un 27. Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilen İkinci Cümlesinde Yer Alan “...dava daireleri arasındaki iş bölümü...” ve “...Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.” İbarelerinin, 18. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun’un Değiştirilen 52/A Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (d) Bendinin, 20. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun’a Eklenen Geçici 26. Maddenin (3) Numaralı Fıkrasının “Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...” Bölümünün İncelenmesi

a- İptal Taleplerinin Gerekçesi

24. Dava dilekçesinde özetle, daha önce Başkanlar Kuruluna ait olan Danıştay dava daireleri arasındaki iş bölümünün belirlenmesi ve dairelerin görev alanlarının değiştirilmesine ilişkin yetkilerin genişletilerek Başkanlık Kuruluna devredilmesini öngören dava konusu kuralların, Başkanlık Kurulunu olağanüstü yetkilerle donatarak Danıştay’da hiyerarşik bir teşkilat yapısının doğmasına sebebiyet verdiği ve mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini zedelediği, davaların dairelere dağıtılmasının mümkün olduğu ölçüde kanunla veya kanuna dayanan düzenlemelerle belirlenmiş objektif ve şeffaf kısıtlara göre yapılması gerekirken dava konusu kuralların Başkanlık Kuruluna, dairelerin bakacakları uyuşmazlıkları münhasıran belirleme yetkisi verdiği ve istediği davayı istediği daireye inceletme imkanı tanıdığı, bu durumun ise ekonomik değeri yüksek olan imtiyaz sözleşmeleri gibi konularda yürütme organının iradesi doğrultusunda karar çıkmasına zemin hazırladığı ve adil yargılanma hakkını ve kanuni hakim ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralların, Anayasa’nın 2., 36., 37., 138. ve 155. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

b- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

25. Kanun’un 26. maddesinin ikinci fıkrasında, Başkanlık Kurulunun, iş yükü bakımından zorunluluk doğması halinde vergi dava daireleri, idari dava daireleri veya idari dairelerden birinin veya birkaçının görev alanını değiştirerek bu daireleri, vergi dava dairesi, idari dava dairesi veya idari daire olarak görevlendirebileceği, üçüncü fıkrasında ise görevlendirilen dairedaki dosyaların vergi ve idari uyuşmazlıklara ilişkin görev ayrımı gözetilerek hangi daireye ve nasıl devredileceği, görevlendirilen daireye görevlendirildiği alan içinde hangi daire işlerinin verileceği hususlarının Başkanlık Kurulu kararıyla belirleneceği düzenlenmiş olup ikinci ve üçüncü fıkralarda yer alan “Başkanlık” ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

26. Kanun’un 27. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde, özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde dava daireleri arasındaki işbölümünün bu maddede sayılan esaslar uyarınca Başkanlık Kurulu tarafından belirleneceği düzenlenmiş olup anılan cümlede yer alan “...dava daireleri arasındaki iş bölümü...” ve “...Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.” ibareleri dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

27. Kanun’un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının dava konusu edilen (d) bendinde, Başkanlık Kurulu’nun görevleri arasında daireler arasındaki iş bölümünü belirlemek sayılmıştır.

28. Kanun'un geçici 26. maddesinin (3) numaralı fıkrasında, Kanun'la ihdas edilen Danıştay üyeliği ve daire başkanlığı kadroları için seçim yapılmasının ardından, Başkanlık Kurulunun iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirleyeceği ve buna ilişkin kararın derhâl Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve yayım tarihinden itibaren on gün sonra uygulanmaya başlanacağı düzenlenmiş olup anılan fıkranın *"Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler..."* bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

29. Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştayın görevi tanımlanmış olmakla birlikte Danıştayın görevine giren hususlarda hangi işin hangi dairede görüleceğine ilişkin bir hüküm yer almadığından, kanun koyucu anılan hususta idari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esasları çerçevesinde takdir yetkisine sahip bulunmaktadır.

30. Kanun'un, 13. maddesinin ilk fıkrasında Danıştayın onbeşi dava, ikisi idari olmak üzere onyedii daireden oluşacağı; 26. maddesinin ilk fıkrasında idari davaların ikinci ve onaltıncı dâhil olmak üzere bunların arasındaki daireler ile İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarında inceleneceği; 27. maddesinin ilk fıkrasında üçüncü, dördüncü, yedinci ve dokuzuncu dairelerin vergi dava dairesi, diğer dava dairelerinin ise idari dava dairesi olarak görev yapacağı, 41. maddesinde ise idari işlere ilişkin uyuşmazlık ve görevlerin birinci ve on yedinci daireler ile İdari İşler Kurulunda görüleceği düzenlenmiştir.

31. Anayasa Mahkemesinin 30.3.2012 tarihli ve E.2011/29, K.2012/549 sayılı kararında belirtildiği üzere, Danıştayın görevi Anayasa ve kanunlarla bir bütün olarak belirlenmiş olup Danıştay'ın görev alanına giren hususlarda hangi işin hangi dairede görüleceği teknik anlamda görev ilişkisini değil iş dağılımını ifade etmektedir. Anayasa'nın 155. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca, kanun koyucu, Danıştayın görev alanına giren hususlarda hangi işin hangi dairede görüleceğini kanunla belirleme yetkisine sahip olduğu gibi kanunla belirtilen usuller çerçevesinde değiştirilmesini öngörmekte de takdir yetkisine sahiptir.

32. Dava konusu kurallarla, iş yükü bakımından zorunluluk doğması halinde Danıştay dairelerinin görev alanının değiştirilmesi ve dava daireleri arasındaki iş bölümünün belirlenmesi hususlarında, hâkimlik teminatını haiz Danıştay daire başkanları ve üyelerinden oluşan Başkanlık Kurulu yetkili kılınmıştır. Başkanlık Kurulu üyeleri anılan hususlarda her türlü baskı ve etkiden uzak olarak karar verme güvencesine sahip olduklarından, dava konusu kurallar hukuk devleti ve mahkemelerin bağımsızlığı ilkelerini ihlal etmemektedir.

33. Başkanlık Kurulunun yetkili kılındığı hususlar, Danıştay daire başkanları, üyeleri ve tetkik hâkimlerinin bağımsızlıklarını zayıflatıcı nitelikte olmadığı gibi dava konusu kuralların belirli bir uyuşmazlık, kişi veya topluluğa ilişkin davaların görüleceği mahkemeleri ya da bu davaları görececek hâkimleri belirlemeye yönelik olmadığı da açıktır. Dolayısıyla, dava konusu kuralların adil yargılanma hakkı ve kanuni hâkim ilkesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

34. Anılan hususlarda Başkanlık Kurulunun yetkili kılınması Anayasa'ya aykırı olmadığından, yeni kurulan dairelerin ve ihdas edilen kadroların doğurduğu gereklilik nedeniyle Başkanlık Kurulunun, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirlemesinin öngörülmesi de kanun koyucunun takdir yetkisindedir.

35. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 36., 37., 138. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

36. Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ 2575 sayılı Kanun'un; 26. maddesinin ikinci fıkrası ile üçüncü fıkrasında yer alan "*Başkanlık*" ibaresi, 27. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...dava daireleri arasındaki iş bölümü..." ve "...Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir." ibareleri ve 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendi yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

C- 6572 Sayılı Kanun'un 12. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanunu'nun 17. Maddesinin Değiştirilen (1) Numaralı Fıkrasının Birinci, İkinci ve Beşinci Cümlelerinin İncelenmesi

a- İptal Taleplerinin Gerekçesi

37. Dava dilekçesinde özetle, daha önce dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşan İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları'nın, daire başkanları ve Başkanlık Kurulu'nun her daireden iki yıl için görevlendireceği üyelere oluşmasını öngören dava konusu kuralların, Danıştay'da hiyerarşik bir teşkilat yapısı oluşturduğu ve hukuk devleti ile mahkemelerin bağımsızlığı ilkelerini zedelediği, ekonomik değeri yüksek olan imtiyaz sözleşmeleri gibi konularda yürütme organının iradesi doğrultusunda karar çıkmasına zemin hazırladığı, bu nedenle adil yargılanma hakkını ve kanuni hakim ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 36., 37., 138. ve 155. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

b- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

38. Kanun'un 17. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci, ikinci ve beşinci cümleleri dava konusu edilmiştir. Anılan fıkranın birinci cümlesinde, İdari Dava Daireleri Kurulunun, idari dava dairelerinin başkanları ile her idari dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen iki asıl ve iki yedek üyeden, Vergi Dava Daireleri Kurulunun ise vergi dava dairelerinin başkanları ile her vergi dava dairesinden iki yıl için Başkanlık Kurulu tarafından görevlendirilen üç asıl ve üç yedek üyeden oluşacağı düzenlenmiştir. Fıkranın ikinci cümlesinde, iki yıllık süre sonunda, Başkanlık Kurulunca her iki kuruldaki üyelerin yarısının iki yıl süreyle yeniden görevlendirileceği, diğer yarısının ise kurullarda daha önce görevlendirilmeyen üyeler arasından yenileneceği, beşinci cümlesinde ise kurulların asıl veya yedek üyeliklerinde boşalma olması hâlinde de Başkanlık Kurulu tarafından kalan süreyi tamamlamak üzere yedi gün içinde yeni üye görevlendirileceği düzenlenmiştir.

39. Anayasa'nın 155. maddesinin ilk fıkrasında Danıştay'ın idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu; beşinci fıkrasında ise Danıştay'ın kuruluş ve işleyişinin, idari yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

40. Anılan maddede İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarının oluşum ve görevlerine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu Kurulların görevleri 2575 sayılı Kanun'un 38. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, İdari Dava Daireleri Kurulu, idare mahkemelerinden verilen ısrar kararları ile idari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları, Vergi Dava Daireleri Kurulu ise vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararları ile vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizden incelemekle görevlidirler.

41. İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulları, idari ve vergi dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşmaktayken, dava konusu kurullarla, bu kurulların üye sayısı azaltılarak idari

ve vergi dava daireleri başkanlarıyla, Başkanlık Kurulunca idari ve vergi dava dairelerinden seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür.

42. Dava konusu kuralların gerekçesinde, bu kurulların daha etkin ve verimli çalışabilmesinin sağlanması amacıyla söz konusu değişikliklerin yapıldığı ifade edilmiştir.

43. Anayasa'nın 155. maddesi uyarınca, kanun koyucu, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına aykırı olmamak kaydıyla, İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarının oluşumunu ve görevlerini düzenlemede takdir yetkisine sahiptir. Dava konusu kurallarla, Anayasa'nın 141. maddesinde yer verilen davaların mümkün olan süratte sonuçlandırılması gereğine uygun olarak, üye sayılarının azaltılması suretiyle hem bu kurulların hem de dava dairelerinin daha hızlı ve verimli çalışmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Başkanlık Kurulu üyelerinin, anılan kurullarda görev yapacak üyeleri her türlü baskı ve etkiden uzak olarak seçmeleri, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ile güvence altında olduğundan, dava konusu kuralların hukuk devleti ilkesi ile yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarını zedeleyici bir yönü bulunmamaktadır.

44. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 138. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

45. Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ bu görüşe katılmamışlardır.

46. Kuralların Anayasa'nın 36. ve 37. maddeleriyle bir ilgisi görülmemiştir.

D- 6572 Sayılı Kanun'un 18. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanun'un Değiştirilen 52/A Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

a- İptal Talebinin Gerekçesi

47. Dava dilekçesinde özetle, Başkanlık Kurulunun yargı mensuplarından oluşmasına ve yargı içinde teşekkül etmesine karşın yargısal değil idari bir fonksiyon icra etmesi nedeniyle, idari bir kurul olarak değerlendirilmesi gerektiği ve bu nedenle kurul kararlarına karşı yargı yolunun kapatılmasının idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu yönündeki kuralın hak arama özgürlüğünü ve hukuk devleti ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

48. Dava konusu kuralla Başkanlık Kurulu kararlarının kesin olduğu ve bu kararlar aleyhine başka bir yargı merciine başvurulamayacağı düzenlenmiştir.

49. Anayasa'nın 2. maddesinde hukuk devleti ilkesine yer verilmiş, 36. maddesinde herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

50. Anayasa'nın 125. maddesinde ise idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kuralına yer verilmiş, bu kuralın istisnaları maddede sayılmıştır. Buna göre, *"Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu*

açıktır. ” Anayasa’nın 159. maddesinde de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı belirtilmiştir. Anayasa’da sayılan istisnaların dışında kalan idari eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması Anayasal bir zorunluluktur.

51. Anayasa’da, yargı organlarının yargılama faaliyeti dışında bir işlem yapamayacaklarına yönelik bir yasaklama yer almadığından, kanun koyucu yargı yerlerinin yönetim işlerinin hâkimlerce veya hâkimlerden oluşan kurullarca karara bağlanmasını öngörebilir.

52. Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 tarihli ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararında ifade edildiği üzere, yargılama faaliyeti, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının yargılama usulleri çerçevesinde çözümlenmesi ve karara bağlanmasıdır. Bununla beraber, yargı mercilerinin istisnasız bütün işlemleri yargısal nitelikte değildir. Yargılama faaliyeti kapsamında olmayan işlemlerin hâkimler, mahkemeler ya da hâkimlerden oluşan kurullar tarafından yapılması bunların yargısal işlem sayılması sonucunu doğurmaz. İdare işlevine ilişkin olan işlemler yargısal makamlar tarafından yapılsa dahi idari işlem niteliğini haizdir ve Anayasa’nın 125. maddesi uyarınca yargı denetimine tabidir.

53. Kanun’un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasında Başkanlık Kurulunun görevleri, üyelerin görev yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde tutarak belirlemek, zorunlu hâllerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek, Danıştay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve görececekleri işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek, daireler arasında iş bölümünü belirlemek, yetkili merciin neresi olduğu belirtilmemiş olan yönetim işlerini belli etmek veya bu işleri yapmak, kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek olarak sayılmıştır. Kanun’un farklı maddelerinde ise Başkanlık Kurulu; İdari İşler Kuruluna her takvim yılı başında her idari daireden bir üye seçmek ve seçimle belirlenen üyeliklerde boşalma olması halinde otuz gün içinde seçim yapmak (m. 16/1), İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarına iki yıl için dairelerden üye görevlendirmek (m. 17/1), iş yükünün gerektirdiği durumlarda Danıştay dairelerinin görev alanını değiştirmek (m. 26/2), Danıştay meslek mensuplarını mesleki faaliyetler için yurtdışına göndermek, akademik faaliyetlere ilişkin onbeş günü aşan izinleri vermek veya bu amaçla Danıştay mensuplarını görevlendirmek ve yüksek öğrenim kurumlarında ders vermelerine izin vermek (m. 66), Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerinin mesleki şerefi ile bağdaşmayan hal ve hareketleri olması durumunda konunun Yüksek Disiplin Kurulu’na intikal ettirilmesini değerlendirmek ve karara bağlamak (m. 68), Danıştay Başkanı’nın görevinden doğan veya görevi sırasında işlemiş bulunduğu suçlardan dolayı soruşturma yapmak üzere bir daire başkanı ile iki üye seçmek (m. 76/2), 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu gereğince, Danıştay Başkanı, başkanvekilleri, Danıştay Başsavcısı ve daire başkanları ile üyeler hakkında kovuşturma yapılmasına izin vermek (m. 82/2) hususlarında görevli ve yetkili kılınmıştır.

54. Başkanlık Kurulunun yukarıda sayılan görev ve yetkilerinin bir kısmı akademik faaliyetlere izin verme ve disiplin soruşturması başlatma gibi idari faaliyetlere ilişkin olup bu kapsamdaki işlem ve kararların idari nitelikte olduğu açıktır.

55. Kurulun görev ve yetkilerinin bir kısmı ise Danıştay’da iş ve görev dağılımı gibi yargısal faaliyetlerin organizasyonuna ilişkindir. Bu görev ve yetkiler Danıştay’ın ifa ettiği yüksek yargı hizmetiyle yakından ilgili olup yargısal karar verme süreçlerinin hazırlayıcısı niteliğindedir. Bununla beraber, bu kapsamdaki işlem ve kararların, hukuki uyumsuzlukların çözümlendiği yargılama usullerinin ayrılmaz bir parçası olduğu da söylenemez.

56. Anayasa Mahkemesi, 21.1.2010 tarihli, E.2008/74, K.2010/15 kararında, yüksek yargı organlarının ifa ettiği yargı hizmetlerinin yönetiminden kaynaklanabilecek kimi uyuşmazlıkların o yüksek yargı içinde öngörülen çözüm mekanizmalarıyla sonuçlandırılmasını yargısal ağırlıklı bir faaliyet olarak değerlendirmiştir. Bu bağlamda, kanun koyucu, bu tür uyuşmazlıkların özel bir yargılama usulü çerçevesinde yüksek yargı organı üyelerinden oluşan bir kurulca çözümlenmesini öngörmekte takdir yetkisini haizdir.

57. Kanun'da, Başkanlık Kurulunun işlem ve kararlarından doğabilecek uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin bir usul öngörülmediği gibi dava konusu kuralla Kurulun karar ve işlemlerine karşı dava açılabilmesinin önü kapatılarak yargısal bağımsızlık getirilmiştir. Anılan görev ve yetkiler, iş ve görev dağılımı gibi Danıştay'ın iç düzen ve işleyişini düzenlemeye yönelik olup bu hususlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlenmesine ilişkin olmadığından, diğer bir ifadeyle, hukuki uyuşmazlıkların yargılama usulleri çerçevesinde çözümlenmesine ilişkin olmadığından, yargılama faaliyeti kapsamında değerlendirilemez. Bir yüksek yargı organı olan Danıştay'ın iç düzen ve işleyişine yönelik bir takım işlerin, aslı görevleri idari uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmak olan yüksek yargıçların oluşturduğu ve Danıştay Başkanının başkanlığında üç daire başkanı ve üç üyeden meydana gelen Başkanlık Kurulu tarafından karara bağlanmasının işlevsel olarak idari bir faaliyet olduğunun, dolayısıyla, Kurulun karar ve işlemlerinin idari nitelikte olduğunun kabulü gerekir. Başkanlık Kurulunun karar ve işlemlerine yargısal bağımsızlık getirilmesini öngören dava konusu kural hukuk devleti ilkesi, hak arama hürriyeti ve idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunun açık olması gereğiyle bağdaşmamaktadır.

58. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

59. Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ bu görüşe katılmamışlardır.

E- 6572 Sayılı Kanun'un 26. Maddesiyle 2797 Sayılı Kanun'un 59. Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasının İncelenmesi

a- İptal Talebinin Gerekçesi

60. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın siyasi saiklerle çıkarıldığı ve keyfiliğe neden olduğu, iyi niyet, adalet ve hakkaniyet gibi hukukun üstün kuralları ile bağdaşmadığı ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

b- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

61. 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun, her adli yılın, Ankara'da ve Yargıtay Birinci Başkanının konuşma yapacağı bir törenle açılacağını, açılış konuşmasının metni ve tören gündemi üzerinde daha önceden Başkanlar Kurulunun düşüncesinin alınacağını düzenleyen 59. maddesi, dava konusu kuralla yürürlükten kaldırılmıştır.

62. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri de kanunların kamu yararını gerçekleştirmek üzere çıkarılmasıdır. Bir kuralın kamu yararı yönünden Anayasal denetimi kuralın kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığını incelemekle sınırlıdır. Kamu yararının sübjektif niteliği nedeniyle, bir kuralın belirli bireylerin ya da grupların çıkarlarına yönelik olması gibi kamu yararı dışında bir amaç gözetildiği açıkça

görülebilen durumlarda Anayasa'ya aykırılıktan söz edilebilir. Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ise ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir.

63. Dava konusu kuralın gerekçesinde, yargı yılı açılışının yalnız Yargıtay bakımından öngörüldüğü, bu yönde bir düzenlemenin Danıştay bakımından söz konusu olmadığı ve bu durumun izah edilebilirlikten uzak olduğu belirtilmiş; Kanun'la düzenlenmese bile adli yıl açılışının aynı ya da farklı bir isim altında gerçekleştirilmesine bir engel bulunmadığı ifade edilmiştir.

64. Yasamanın genelliği ilkesi uyarınca Anayasa'da bir konuda emredici ya da yasaklayıcı bir kural konulmamışsa, bu konunun düzenlenmesi anayasal ilkeler çerçevesinde kanun koyucunun yetkisindedir. Anayasa'da adli yılın açılışına ilişkin bir kural yer almadığından, kanun koyucu bu hususu düzenlemede takdir yetkisine sahiptir.

65. Adli yıl açılış törenine ilişkin düzenlemeyi yürürlükten kaldıran dava konusu kuralın kamu yararı dışında bir amaca yönelik olduğu söylenemeyeceğinden hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

66. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

67. Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ bu görüşe katılmamışlardır.

F- 6572 Sayılı Kanun'un 27. Maddesiyle 2797 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 14. Maddenin Dördüncü Fıkrasının “Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...” Bölümü ile Beşinci Fıkrasının İncelenmesi

a- İptal Taleplerinin Gerekçesi

68. Dava dilekçesinde özetle, Yargıtay Başkanının başkanlığında, altısı daire başkanı, altısı da Yargıtay üyesi olmak üzere toplam on üç kişiden oluşan Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulunun dar katılımı ve demokratik yapısı zayıf bir karar organı mahiyetinde olduğu, Birinci Başkanlık Kurulunun daireler arasındaki işbölümü ile üyeler ve tetkik hâkimlerinin ve seçim usulü Anayasa'da öngörülen daire başkanlarının görev yapacakları daireleri yeniden belirlemesini öngören dava konusu kuralların Yargıtay bünyesinde Başkanlık Kurulu vesayetinde katı bir hiyerarşik yapı oluşmasına sebebiyet vererek mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini zedelediği, yargı bağımsızlığının yalnızca yargı dışı Devlet güçlerine karşı bağımsızlık anlamına gelmediği, hâkimlerin yargı teşkilatı içindeki diğer hâkim, mahkeme başkanı ve mahkemelere karşı da bağımsız olmaları gerektiği, ancak davası konusu kuralların Yargıtay tetkik hâkimleri ile Birinci Başkanlık Kurulunda görev almayan Yargıtay daire başkanları ve üyelerinin yargısal kararlar verme süreçleri bakımından Birinci Başkanlık Kurulunu oluşturan daire başkanları ve üyelerin astı olarak öngörüldüğü bir teşkilat yapısı oluşturduğu, yedi kişiden oluşan Birinci Başkanlık Kurulunda oyçokluğu ile karar alınabilmesinin mümkün olması nedeniyle yedi kişinin Yargıtay'ı tamamen kendi iradeleri doğrultusunda yönlendirebileceği, davaların dairelere dağıtılmasının mümkün olduğu ölçüde kanunla veya kanuna dayanan düzenlemelerle belirlenmiş objektif ve şeffaf kıstaslara göre yapılması gerekirken dava konusu kuralların Birinci Başkanlık Kuruluna dairelerin bakacakları uyuşmazlıkları münhasıran belirleme yetkisi verdiği ve istediği davayı istediği tetkik hakimine veya daireye inceletme

imkanı tanıdığı, bu durumun ise kimi hukuki ve cezai uyuşmazlıkların yürütme organının iradesi doğrultusunda sonuçlanmasına zemin hazırladığı ve adil yargılanma hakkı ile kanunî hakim güvencesini ihlal ettiği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 36., 37., 138. ve 154. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

b- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

69. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca, dava konusu kurallar ilgileri nedeniyle Anayasa'nın 139. maddesi yönünden de incelenmiştir.

70. 2797 sayılı Kanun'un geçici 14. maddesinin dördüncü fıkrasında, Yargıtayda yeni ihdas edilen üyelik ve daire başkanlığı kadroları için yapılan seçimleri takiben beş gün içinde yeniden oluşacak Birinci Başkanlık Kurulu'nun, iş durumunu dikkate alarak, daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirleyeceği, beşinci fıkrasında ise Birinci Başkanlık Kurulunun, işbölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on gün içinde, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını gözönünde bulundurarak, Yargıtay daire başkanları, üyeleri ve tetkik hâkimlerinin hangi dairelerde görev yapacağını yeniden belirleyeceği düzenlenmiş olup dördüncü fıkranın *"Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler..."* bölümü ile beşinci fıkra dava konusu kuralları oluşturmaktadır.

71. Anayasa'nın 2. maddesinde hukuk devleti ilkesine, 36. maddesinde ise hak arama hürriyetine, 138. maddesinde mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine, 139. maddesinde mahkemelerin bağımsızlığı ilkesinin bir uzantısı olan hâkimlik teminatına yer verilmiş, 154. maddesinde ise Yargıtay'ın, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu; kuruluş ve işleyişinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

72. Kanun'la, Yargıtayda sekiz yeni daire kurulmuş ve sekiz daire başkanı ile yüz yirmi bir üye kadrosu ihdas edilmiştir. Dava konusu kurallarla, yeni kurulan daireler ve ihdas edilen kadroların doğurduğu gereklilik nedeniyle, yeni üyelerin iradelerinin de temsil edildiği Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulunun Yargıtayda iş bölümüne ilişkin hususlarda yeniden belirleme yapması öngörülmüştür.

73. 2797 sayılı Kanun'un 10. maddesinde, Yargıtayın karar organlarından biri olan Birinci Başkanlık Kurulu'nun, Yargıtay Birinci Başkanının başkanlığında altısı daire başkanı, altısı Yargıtay üyesi olmak üzere on iki asıl ve dördü daire başkanı, dördü Yargıtay üyesi olmak üzere sekiz yedek üyeden oluşacağı; 33. maddesinin birinci fıkrasında, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu'na seçilecek üç asıl daire başkanı ile iki yedek daire başkanı ve üç asıl üye ile iki yedek üyenin hukuk dairelerinden, üç asıl daire başkanı ile iki yedek daire başkanı ve üç asıl üye ile iki yedek üyenin ceza dairelerinden Yargıtay Büyük Genel Kurulunca seçileceği belirtilmiş; 18. maddesinde ise Birinci Başkanlık Kurulunun görevleri arasında yeni gelen üyelerin yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını gözönünde tutarak belli etmek, zorunlu hallerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek, Yargıtay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve görececekleri işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek sayılmıştır.

74. Birinci Başkanlık Kurulu üyelerinin dava konusu kurallarda öngörülen hususlarda her türlü baskı ve etkiden uzak olarak karar vermeleri yargı bağımsızlığı ve hâkimlik

teminatı ile güvence altındadır. Dava konusu kurallarda Kurul üyelerinin güvencelerini zayıflatıcı bir düzenleme yer almamaktadır. Kurul tarafından yeniden belirlenmesi öngörülen hususlar, Anayasa'nın 139. maddesinde sayılan hâkimlik teminatı unsurlarına ilişkin olmadığından Yargıtay daire başkanları, üye ve tetkik hâkimlerinin bağımsızlıklarını zayıflatıcı nitelikte de değildir. Bu nedenlerle, dava konusu kuralların hukuk devleti ilkesi ile yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarını zedeleyen bir yönü bulunmamaktadır.

75. Anayasa'nın 154. maddesinin üçüncü fıkrasında Yargıtay daire başkanlarının Yargıtay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçileceği, süresi bitenlerin yeniden seçilebileceği ifade edilmiş, beşinci fıkrasında ise daire başkanlarının seçim usulü ile niteliklerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Dava konusu kurallar, daire başkanlarının başkanlık statüsünün değil, zorunlu hallerde dairelerinin değiştirilmesini öngörmektedir. Daire başkanlarının belirli bir daire için seçildikleri ya da başkanlık görevini yalnızca seçildikleri dairede ifa edeceklerine yönelik Anayasal bir kural bulunmadığından, daire başkanlarının görev yapacakları dairelerin zorunlu hallerde Başkanlık Kurulunca değiştirilmesini öngören düzenleme kanun koyucunun takdir yetkisindedir.

76. Anayasa Mahkemesinin 30.3.2012 tarihli ve E.2011/29, K.2012/549 sayılı kararında belirtildiği üzere, yüksek yargı organlarının görev alanına giren hususlarda hangi işin hangi dairede görüleceği teknik anlamda görev ilişkisini ifade etmez. Yargıtayın görevi Anayasa ve kanunlarla bir bütün olarak belirlenmiş olup Yargıtayın görev alanına giren hususlarda hangi işin hangi dairede görüleceği görev ilişkisini değil, iş dağılımını ifade eder. Anayasa'nın 154. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca, kanun koyucu Yargıtayın görev alanına giren hususlarda hangi işin hangi dairede görüleceğini kanunla belirleme yetkisine sahip olduğu gibi belirtilen usuller çerçevesinde değiştirilmesini öngörmekte de takdir yetkisini haizdir.

77. Diğer taraftan, Anayasa'nın '*Hak arama hürriyeti*' başlıklı 36. maddesinde herkesin meşru vasıta ve yollardan yararlanmak suretiyle yargı organları önünde davacı ya da davalı olarak iddia ve savunma hakkı ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Anayasa'nın, adil yargılanma hakkının temel unsurlarından olan kanuni hâkim güvencesine yer veren 37. maddesinde ise hiç kimsenin tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamayacağı ve bu sonucu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamayacağı ifade edilmiştir.

78. Anayasa Mahkemesi kararlarında, kanuni hâkim ilkesi, bir suçun işlenmesinden ya da bir uyuşmazlığın doğmasından önce yargı yerinin yasa ile belirlenmiş olması şeklinde tanımlanmıştır. Kanuni hâkim ilkesinin temelinde bir uyuşmazlığın doğmasından sonra o uyuşmazlığa özel olarak mahkeme kurulması veya hâkim atanmasını önlemek yatmaktadır.

79. Belirli bir uyuşmazlık, kişi veya toplulukla sınırlı olmamak kaydıyla, Kanun'da öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde, yüksek yargıçların ve tetkik hâkimlerinin görev yapacağı dairelerin ve daireler arasındaki işbölümünün, yüksek yargı içinden teşekkül eden bir kurulca yeniden belirlenmesinin öngörülmesi kanuni hâkim ilkesine aykırılık oluşturmaz. Dava konusu kurallar bir uyuşmazlığın doğmasından sonra davaya bakacak hâkimleri ya da davanın görüleceği yargı yerini belirlemeye değil, Yargıtayda iş ve görev dağılımını düzenlemeye ilişkin olduğundan, kanuni hâkim ilkesini ihlal etmemektedir. Yargıtay daire başkanları, üye ve tetkik hâkimlerinin, önlerindeki uyuşmazlıklarda mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı güvenceleri altında her türlü baskı ve etkiden uzak karar verecekleri de açık

olduğundan, dava konusu kuralların adil yargılanma hakkını zedeleyen bir yönü bulunmamaktadır.

80. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2., 36., 37., 138., 139. ve 154. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

81. Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ 2797 sayılı Kanun'un geçici 14. maddesinin dördüncü fıkrasının "*Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*" bölümü yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

82. Recep KÖMÜRCÜ, Erdal TERCAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN 2797 sayılı Kanun'un geçici 14. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "*...daire başkanları,...*" ibaresi yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

83. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarını, hukuk devleti ilkesini, âdil yargılanma hakkı ile kanunî hâkim güvencesini ihlal ettikleri, Danıştay Başkanlık Kurulu kararlarını yargı denetimi dışında bırakan kuralın ayrıca hak arama hürriyeti ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu prensibini ihlal ettiği, dava konusu kuralların Anayasa'ya açıkça aykırı oldukları ve yürürlüklerinin durdurulmaması halinde hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararların ortaya çıkacağı, bu nedenle kuralların yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

2.12.2014 tarihli ve 6572 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 18. maddesiyle değiştirilen 6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 52/A maddesinin (2) numaralı fıkrasına yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B- 1- 8. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 11. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan "*Başkanlar*" ibaresinin "*Başkanlık*" şeklinde değiştirilmesine,

2- 10. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (2) ve (4) numaralı fıkralarında yer alan "*Başkanlar*" ibarelerinin "*Başkanlık*" şeklinde değiştirilmesine,

3- 12. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 17. maddesinin değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci, ikinci ve beşinci cümlelerine,

4- 13. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 26. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasına ve üçüncü fıkrasında yer alan "*Başkanlar*" ibaresinin "*Başkanlık*" şeklinde değiştirilmesine,

5- 14. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 27. maddesinin ikinci fıkrasının değiştirilen ikinci cümlesinde yer alan "*...dava daireleri arasındaki iş bölümü...*" ve "*...Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.*" ibarelerine,

6- 18. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun'un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerine,

7- 20. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'a eklenen geçici 26. maddenin (3) numaralı fıkrasının "*Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*" bölümüne ve (4) numaralı fıkrasına,

8- 26. maddesiyle 4.2.1983 tarihli ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 59. maddesinin yürürlükten kaldırılmasına,

9- 27. maddesiyle 2797 sayılı Kanun'a eklenen geçici 14. maddenin dördüncü fıkrasının "*Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*" bölümüne ve beşinci fıkrasına,

yönelik iptal talepleri, 10.2.2016 tarihli ve E.2015/18, K.2016/12 sayılı kararla reddedildiğinden, bu fıkra, bent, cümle, bölüm, ibare ve değişikliklere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

10.2.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- HÜKÜM

2.12.2014 tarihli ve 6572 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A- 8. maddesiyle 6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 11. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan "*Başkanlar*" ibaresinin "*Başkanlık*" şeklinde değiştirilmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 10. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (2) ve (4) numaralı fıkralarında yer alan "*Başkanlar*" ibarelerinin "*Başkanlık*" şeklinde değiştirilmesinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- 12. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 17. maddesinin değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci, ikinci ve beşinci cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

D- 13. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 26. maddesinin;

1- Değiştirilen ikinci fıkrasının,

2- Üçüncü fıkrasında yer alan "*Başkanlar*" ibaresinin "*Başkanlık*" şeklinde değiştirilmesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E- 14. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'un 27. maddesinin ikinci fıkrasının değiştirilen ikinci cümlesinde yer alan "...dava daireleri arasındaki iş bölümü..." ve "...Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

F- 18. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun'un 52/A maddesinin;

1- (1) numaralı fıkrasının;

a- (a) ve (c) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

b- (b) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Recep KÖMÜRCÜ, Erdal TERCAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN'ın "...daire başkanı..." ibaresi yönünden karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

c- (d) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- (2) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Hicabi DURSUN, Kadir ÖZKAYA ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

G- 20. maddesiyle 2575 sayılı Kanun'a eklenen geçici 26. maddenin;

1- (3) numaralı fıkrasının "*Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*" bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- (4) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Recep KÖMÜRCÜ, Erdal TERCAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN'ın "...daire başkanları,..." ibaresi yönünden karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

H- 26. maddesiyle 4.2.1983 tarihli ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 59. maddesinin yürürlükten kaldırılmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

I- 27. maddesiyle 2797 sayılı Kanun'a eklenen geçici 14. maddenin;

1- Dördüncü fıkrasının "*Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...*" bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Beşinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, Recep KÖMÜRCÜ, Erdal TERCAN ile Hasan Tahsin GÖKCAN'ın "...daire başkanları,..." ibaresi yönünden karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

10.2.2016 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Alparslan ALTAN

Üye
Nuri NECİPOĞLU

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Erdal TERCAN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

Muhtelif Kanunlarda değişiklik yapılması amacıyla milletvekillerince verilen 6 ayrı kanun teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Adalet Komisyonu'nca birleştirilerek görüşülmüş ve TBMM Genel Kuruluna sevk edilerek 2.12.2014 tarih ve 6572 sayılı “Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak kabul edilerek 12.12.2004 tarih ve 29203 sayılı Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanun’un 12. maddesi ile değiştirilen 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 17. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci, ikinci ve son cümlelerinin; 13. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “... üçüncü fıkrasında yer alan ‘**Başkanlar**’ ibaresi ‘**Başkanlık**’ şeklinde değiştirilmiştir.” ibaresinin ve yine bu madde ile değiştirilen 2575 sayılı Kanun’un 26. maddesinin ikinci fıkrasının; 14. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun’un ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “... dava daireleri arasındaki iş bölümü...” ve “... Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir” ibarelerinin; 18. maddesi ile değiştirilen 2575 sayılı Kanun’un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendinin ve (2) numaralı fıkrasının; Kanun’un 26. maddesinin; 27. maddesi ile 4.2.1983 tarih ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu’na eklenen Geçici Madde 14’ün dördüncü fıkrasında yer alan “Yeni oluşan Birinci Başkanlık Kurulu, iş durumunu dikkate alarak daireler arasındaki iş bölümünü yeniden belirler...” ibaresinin anılan Kanun Tekliflerinde yer almadığı ve bu kuralların TBMM Adalet Komisyonu’nca birleştirilen metne eklendiği anlaşılmaktadır.

Anayasa’nın 88. maddesinde “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İktüzükle düzenlenir.” denilmektedir. Anayasa’nın 88. maddesinin birinci fıkrasının ihlâli sonucu bir yasalastırma söz konusuysa, bu konudaki ihlâl Anayasa’nın 148. maddesi anlamında bir “şekil sakatlığı”na değil, doğrudan 88. maddesine aykırı düşer ve yapılacak anayasal denetimin, “şekil bakımından” değil, “esas bakımından” söz konusu olması gerekir. 88. maddenin ikinci fıkrasındaki “Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İktüzükle düzenlenir” hükmünün de, bu açıklama çerçevesinde yorumlanması ve bu düzenlemenin aynı maddenin birinci fıkrasındaki anayasal hüküm doğrultusunda anlaşılması ve hüküm ifade etmesi gerekir. Yani, birinci fıkraya aykırı bir durum söz konusu ise artık ortada doğrudan bir Anayasa ihlâli söz konusu olacak ve Anayasa’nın bu hükmünün bir tekrarından ibaret olan TBMM İçzüğü’nün 35. maddesinin ihlâli nedeniyle, Anayasa’nın 148. maddesinde belirtilen (ve son oylamaya ilişkin olmadığından kanunun iptalini gerektirmeyen) bir şekil sakatlığından ve şekil denetiminden değil; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli sonucu esas ilgilendiren bir sakatlıktan ve esas denetimden söz edilebilecektir.

Davanın somutu ile ilgili olarak düzenleme öngören TBMM İçzüğü’nün “Komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanı” başlıklı 35. maddesinin ilgili bölümleri şöyledir: “Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı ve/veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kendilerine ayrılan salonlarda toplanırlar.

Ancak, komisyonlar, 92 nci maddedeki özel durum dışında kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar. Başkanlık Divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapamazlar ve kanun tasarı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar...”

İçtüzüğün 35. maddesinin yukarıda açık metninden de açıkça anlaşılacağı üzere, komisyonların kendilerine havale edilen kanun tasarı ve tekliflerini görüşme yetkileri sınırlandırılmış olup, komisyonların İçtüzüğün 92. maddesindeki özel durum dışında (genel veya özel af ilanını içeren kanun tasarı ve teklifleri) kanun teklif etme yetkileri yoktur. Yukarıda belirtilen yasa değişiklikleri Kanun Teklifleri metinlerinde yer almadığı halde, TBMM Adalet Komisyonu’nda metne ilave edilerek kanunlaştırıldığından; bu davanın Anayasa’nın 88. maddesinin birinci fıkrasına (dolayısıyla de bu hükmün açıklanması mahiyetinde bulunan TBMM İçtüzüğü’nün 35. maddesine) açıkça aykırı düşmektedir.

Anayasa’nın 88. maddesinin birinci fıkrasının açık âmir hükmü karşısında, TBMM İçtüzüğü’nün 87 nci maddesi gerekçe gösterilerek, görüşülmekte olan bir tasarı veya teklifin konusu olmayan “başka” kanunlarda ek ve değişiklik getiren “yeni bir kanun teklifi mahiyetindeki” değişikliklerin “Genel Kurul” tarafından da yapılamayacağı açıktır.

Anayasa’nın 148. maddesindeki “Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı... hususları ile sınırlıdır...” hükmünün de bu belirlemeye etkisinin olamayacağı kuşkusuzdur. Gerçekten, 88 nci maddenin birinci fıkrasına açıkça aykırı bir yasama faaliyeti söz konusu olduğundan, Genel Kurulca öngörülen çoğunlukla yapılacak bir “son oylama”nın belirtilen Anayasa’ya aykırılığı düzeltceği kabul edilemez. Ancak 88 inci maddenin birinci fıkrasına uygun bir yasama faaliyeti içerisinde 148 inci maddedeki “şekil denetimi” kuralı işletilebilir. Davanın somutunda ise yukarıda açıklandığı üzere, aksi yönde bir yasama faaliyeti bulunduğu görüldüğünden; 148 inci maddenin bu davanın somutunda uygulama kabiliyeti bulunmamaktadır. (Bu konudaki bir inceleme için bkz.: Torba Yasalar ve Yasama sürecindeki İçtüzük Hükümlerinin Şekil Denetimi Sorunu, Hıfzı DEVECİ, TBB Dergisi, 2015 (117) s. 55-90)

Esasen Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarih ve E.2008/71, K.2008/183 sayılı kararına (RG 9.4.2009, Sayı:27195) konu iptal davası başvurusunun içeriğinden de, bu şekildeki bir uygulamanın TBMM İçtüzüğü’nün 35. maddesine aykırı düştüğünün TBMM Başkanlığınca saptandığı ve ilgili komisyona kabul edilen tasarı metninin iade edilmesine karşılık, ilgili komisyonca iade edilen tasarı metninin yeniden bir üst yazı ile Genel Kurulun onayına sunulmak üzere TBMM Başkanlığına geri gönderildiği ve akabinde yasalaştığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle; anılan kuralların Anayasa’nın 88. maddesine aykırı düşmesi nedeniyle iptali gerektiği kanaatine vardığımızdan; çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyoruz.

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

KARŞIOY GEREKÇESİ

2.12.2014 tarihli ve 6572 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un; kimi maddelerinin iptallerine karar verilmesi istenmiştir. Bu kapsamda aşağıdaki kuralların da iptali istenmiş, ancak Mahkememiz çoğunluğu tarafından kurallar Anayasa'ya aykırı bulunmayarak iptal talebi reddedilmiştir.

Aşağıda belirtilen kuralların, açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumuzdan, Mahkememiz çoğunluğunun görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

I- Kanun'un 18. Maddesiyle Değiştirilen 2575 Sayılı Kanun'un 52/A Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) bendindeki "daire başkanı" İbareleri

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun iptali istenen, 52/A maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c), (d) bentleri şu şekildedir:

"Başkanlık Kurulunun görevleri

Madde 52/A–

1. Başkanlık Kurulunun görevleri şunlardır:

a) Üyelerin görev yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde tutarak belirlemek.

b) Zorunlu hâllerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek.

c) Danıştay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve görecekleri işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek.

d) Daireler arasında iş bölümünü belirlemek."

Getirilen hükümle, Başkanlık Kurulunun görevleri yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda fıkranın (b) bendi ile zorunlu hallerde daire başkanı ve üyelerin yerlerinin değiştirilmesi yetkisi de Başkanlık Kuruluna verilmiştir. İptali talep edilen fıkraların tümü Mahkememiz çoğunluğu tarafından Anayasa'ya uygun bulunarak iptal talebi reddedilmiştir. Ancak, (b) bendindeki zorunlu hallerde daire başkanlarının dairelerinin değiştirilmesi yetkisinin de Başkanlık Kuruluna verilmesi açısından çoğunluğun görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

Mahkememiz çoğunluğu, Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştay daire başkanlarının Genel Kurul tarafından seçileceği öngörülmüşse de, daire başkanlarının belirli bir daire için seçildikleri ya da başkanlık görevini yalnızca seçildikleri dairede ifa edeceklerine yönelik bir düzenlemenin mevcut olmadığı, zorunlu hallerde daire başkanlarının dairelerin değiştirilmesi hususunda Başkanlık Kurulunun görevli ve yetkili kılınmasının Anayasa'ya aykırı olmadığı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştay düzenlenmiş ve dördüncü fıkrasında “*Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler.*” denilerek, daire başkanlarının da Genel Kurul tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Her ne kadar çoğunluk gerekçesinde daire başkanlarının belirli bir daire için seçildiklerine ilişkin bir düzenleme mevcut değildir deniliyorsa da, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 14. maddesinin birinci fıkrasında “*Daire başkanları belirli bir dairenin başkanı olarak seçilirler*” hükmü mevcuttur. Şu halde, Danıştay Genel Kurulu, daire başkanlarını seçerken, dört yıllık bir görev süresi ile belirli bir daire için seçmektedir. Nitekim uygulamada da daire başkanları boşalan bir daire başkanlığı için aday olanların içinden ilgili daire de görev yapmak üzere seçilmektedir. Anayasa'nın 155. maddesinde daire başkanlarının belirli bir daire için seçileceklerine ilişkin hükmün olmaması bu sonucu değiştirmemektedir.

Şu halde Danıştay Genel Kurulu tarafından belirli bir daireye dört yıl için başkan olarak seçilen kimsenin yeri Başkanlık Kurulu tarafından değiştirilebilmektedir. Genel Kurulun, Danıştay başkanı, Başsavcısı, daire başkanı ve tüm üyelerin katılımı ile oluşan en üst karar organı, Başkanlık Kurulunun da yeni oluşum şekli ile, Danıştay Başkanının başkanlığında, Genel Kurulca seçilen üç daire başkanı ve üç üyeden oluştuğu dikkate alındığında alt yetkili bir Kurul olduğu açıktır. Bu durumda üst yetkili bir kurulun verdiği kararı alt yetkili bir kurulun değiştirmeye yetkili kılındığı anlaşılmaktadır. Bu durum, daire başkanlarının Danıştay Genel Kurulunca seçileceğini belirten Anayasa'nın 155. maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı olduğu gibi, işlemde denklik ilkesine ve bu duruma bağlı olarak hukuk devleti ilkesine de aykırıdır.

İptali istenen bent gereğince daire başkanlarının ve üyelerin dairelerinin “zorunlu hallerde” Başkanlık Kurulunca değiştirileceği kabul edilmektedir. Üyeler açısından bu durum, kabul edilebilir. Zira üyelerin hangi dairede görev yapacağını ilk olarak belirleme yetkisi Başkanlık Kuruluna verilmiştir. Anayasa'da da, bunu engelleyen bir kural mevcut değildir. Üyelerden birinin, bir dairede uyumsuz olması, işyükü vb. hallerde gerçekten bir üyenin yerinin değiştirilmesi gerekebilir. Ancak, daire başkanları açısından aynı şeyleri söylemek mümkün değildir.

Başkanlık Kurulunun, daire başkanlarının yerlerini değiştirmesi yetkisine ilişkin olarak “zorunlu hallerde” şeklinde bir sınırlama yapılmak istense de, daire başkanları açısından “zorunlu haller” ibaresi geniş, kapsamı belirli olmayan bu yönüyle de idareye (Başkanlık Kuruluna), keyfiliğe neden olabilecek geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Bu açıdan, getirilmek istenen sınırlama ile de, Başkanlık Kuruluna söz konusu yetkinin verilmiş olması, daire başkanları açısından kuralı Anayasa'ya uygun hale getirmemektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Kanun'un 18. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun'un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki “daire başkanı” ibareleri Anayasa'nın 2. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumuzdan çoğunluk görüşüne katılmadık.

II- Kanun'un 20. Maddesiyle 2575 Sayılı Kanuna Eklenen Geçici 26. Maddenin (4) Numaralı Fıkrasındaki “daire başkanları” İbareleri

İptali istenen dördüncü fıkra şu şekildedir:

“4. Başkanlık Kurulu, iş bölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren on gün içinde, kurulların ve dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Danıştay daire başkanları, kurullarda ve dairelerde görev yapan Danıştay üyeleri ve tetkik hâkimlerinin hangi kurul ve dairelerde görev yapacağını yeniden belirler.”

Görüldüğü gibi, 2575 sayılı Kanun’a eklenen geçici 26. madde ile Danıştay Kanunu’nda gerçekleştirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde mevcut durumun yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı ile bu hükmün getirildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda Başkanlık Kuruluna, dairelerin ve kurulların iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Danıştay daire başkanlarının da hangi dairelerde görev yapacağını yeniden belirleme yetkisi verilmektedir.

Danıştay Kanunu’nda yeni yapılan düzenlemeler çerçevesinde, mevcut durumun yeniden gözden geçirilmesi, tetkik hakimlerinin ve üyelerin, yeni iş durumu ve ihtiyaçlara göre görev yapacakları daire ve kurulların yeniden belirlenmesi bir gerekliliktir. Başkanlık Kuruluna bu yetkinin verilmesinde Anayasaya bir aykırılık olduğu söylenemez. Zira, üyelerin ve tetkik hakimlerinin ilk olarak yerlerini belirleme yetkisi zaten Başkanlık Kuruluna verilmiştir, Anayasa’da bunu engelleyen bir kural da yoktur. Ancak daire başkanları açısından aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Zira, yukarıda (I numaralı) başlıkta incelendiği üzere, daire başkanları Danıştay Genel Kurulu tarafından ve belirli bir dairede görev yapmak üzere seçilmektedir.

O nedenle yukarıda (I numaralı başlıkta) belirtilen gerekçelerle, Kanun’un 20. maddesiyle 2575 sayılı Kanuna eklenen geçici 26. maddenin dördüncü fıkrasındaki “daire başkanları” ibarelerinin Anayasa’nın 2. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumuzdan, Mahkememiz çoğunluğunun görüşüne katılmamız mümkün olmamıştır.

III- Kanun’un 27. Maddesiyle 2797 Sayılı Kanuna Eklenen Geçici 14. Maddenin (5) Numaralı Fıkrasındaki “daire başkanları” İbareleri

İptali istenen beşinci fıkra şu şekildedir:

“Birinci Başkanlık Kurulu, iş bölümüne ilişkin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren on gün içinde, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Yargıtay daire başkanları, üyeleri ve tetkik hâkimlerinin hangi dairelerde görev yapacağını yeniden belirler.”

2797 sayılı Kanun’a eklenen geçici 14. madde ile Yargıtay Kanunu’nda gerçekleştirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde mevcut durumun yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı ile bu hükmün getirildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda Birinci Başkanlık Kuruluna, dairelerin ve kurulların iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak Yargıtay daire başkanlarının da hangi dairelerde görev yapacağını yeniden belirleme yetkisi verilmektedir.

Yargıtay Kanunu'nda yeni yapılan düzenlemeler çerçevesinde, mevcut durumun yeniden gözden geçirilmesi, tetkik hakimlerinin ve üyelerin, yeni iş durumu ve ihtiyaçlara göre görev yapacakları daire ve kurulların yeniden belirlenmesi bir gerekliliktir. Birinci Başkanlık Kuruluna bu yetkinin verilmesinde Anayasaya bir aykırılık olduğu söylenemez. Zira, üyelerin ve tetkik hakimlerinin ilk olarak yerlerini belirleme yetkisi zaten Birinci Başkanlık Kuruluna verilmiştir, Anayasada bunu engelleyen bir kural da yoktur. Ancak, Yargıtay daire başkanları açısından da aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Zira, yukarıda (I numaralı) başlıkta Danıştay açısından incelendiği üzere, Yargıtayda da daire başkanları, Yargıtay Büyük Genel Kurulu tarafından ve belirli bir dairede görev yapmak üzere seçilmektedir.

Anayasa'nın 154. maddesinde Yargıtay düzenlenmiş ve üçüncü fıkrasında *"Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkanvekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler"* denilerek, daire başkanlarının da Genel Kurul tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Her ne kadar çoğunluk gerekçesinde daire başkanlarının belirli bir daire için seçildiklerine ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut değildir deniliyorsa da, 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 16. maddesinin birinci fıkrasında ve 31. maddesinin birinci fıkrasında daire başkanlarının Yargıtay Büyük Genel Kurulu tarafından seçileceği belirtilmiş, 31. maddesinin beşinci fıkrasında da *"Daire başkanlık seçimi, her boş daire başkanlığı için ayrı ayrı yapılır"* denilerek daire başkanlarının belirli bir dairede görev yapmak üzere seçileceği ayrıca ve açıkça belirtilmiş, aynı maddede görev süresinin dört yıl olduğu da ifade edilmiştir.

Şu halde, Yargıtay Büyük Genel Kurulu, daire başkanlarını seçerken, dört yıllık bir görev süresi ile belirli bir daire için seçmektedir. Nitekim uygulamada da daire başkanları boşalan bir daire başkanlığı için aday olanların içinden ilgili dairede görev yapmak üzere seçilmektedir. Anayasa'nın 154. maddesinde daire başkanlarının belirli bir daire için seçileceklerine ilişkin hükmün olmaması bu sonucu değiştirmemektedir.

Şu halde Yargıtay Büyük Genel Kurulu tarafından belirli bir daireye dört yıl için başkan olarak seçilen kimsenin yeri Birinci Başkanlık Kurulu tarafından değiştirilebilmektedir. 2797 s. Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasına göre *"Yargıtay Büyük Genel Kurulu; Birinci Başkan, birinci başkanvekilleri, daire başkanları, üyeler ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilinden oluşur."* Buna göre Yargıtay Büyük Genel Kurulunun, Yargıtayın en üst karar organı olduğu, Birinci Başkanlık Kurulunun da yeni oluşum şekli ile, (2797 s.K.m.10) *"Yargıtay Birinci Başkanının başkanlığında altısı daire başkanı, altısı Yargıtay üyesi olmak üzere on iki asıl ve dördü daire başkanı ve dördü Yargıtay üyesi olmak üzere sekiz yedek üyeden"* olduğu dikkate alındığında alt yetkili bir Kurul olduğu açıktır. Bu durumda iptali istenen kural ile üst yetkili bir kurulun verdiği kararı alt yetkili bir kurulun değiştirmeye yetkili kılındığı anlaşılmaktadır. Bu durum, daire başkanlarının Yargıtay (Büyük) Genel Kurulunca seçileceğini belirten Anayasa'nın 154. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı olduğu gibi, işlemde denklik ilkesine ve bu duruma bağlı olarak hukuk devleti ilkesine de aykırıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Kanun'un 27. maddesiyle 2797 sayılı Kanuna eklenen geçici 14. maddenin (5) numaralı fıkrasındaki *"daire başkanları"* ibarelerinin Anayasa'nın 2. ve 154. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumuzdan çoğunluk görüşüne katılmadık.

Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Erdal TERCAN	Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY

2.12.2014 tarihli ve 6572 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 18. maddesiyle değiştirilen 2575 sayılı Kanun'un 52/A maddesinin "**Başkanlık Kurulunun kararları kesin olup bu kararlar aleyhine başka bir yargı merciine başvurulamaz.**" hükmünü içeren (2) numaralı fıkrası Mahkememiz çoğunluğunca iptal edilmiştir.

Anayasa'nın 125. maddesinde, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." denildikten sonra, "*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır.*" denilmek suretiyle kuralın istisnaları sayılmıştır. 159. maddede de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı belirtilmiştir.

Buna göre, Anayasa'da sayılan istisnalar dışında kalan tüm idari eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması Anayasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Anayasa'da sayılan istisnalar dışında kalan tüm idari eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olacağına duraksama bulunmamaktadır.

Duraksama, Danıştay Başkanlar Kuruluna 2575 sayılı Kanun'la verilmiş görevler gereğince alınan tüm kararların klasik anlamda idari işlem sayılıp sayılamayacağı bağlamında ortaya çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarihli ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararında, yargılama faaliyeti, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının yargılama usulleri çerçevesinde çözümlenmesi ve karara bağlanması olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareket edildiğinde, şüphesiz ki yargı mercilerinin istisnasız bütün işlemlerinin yargısal nitelikte oldukları söylenemez. Yargılama faaliyeti kapsamında olmayan işlemlerin hâkimler, mahkemeler ya da hâkimlerden oluşan kurullar tarafından yapılması da bunların yargısal işlem sayılması sonucunu doğurmaz.

Nitekim, bilimsel görüşlerde ve Danıştay kararlarında da, yargı organlarınca alınan kararlardan, hem maddi hem de organik kriteri karşılar nitelikte olan ve hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını karara bağlar nitelikte olanlar yargı işlemi, organik kriteri yerine getirmekle (yargı organınca tesis edilmiş olmakla) birlikte, maddi kriteri yerine getirmeyen (hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının çözümüne ilişkin olmayan) kararlar, yargı işlemi değil, idari işlem olarak kabul edilmektedir. (Kemal GÖZLER; İDARE HUKUKU, İkinci Baskı, Cilt I, Ekin, Bursa -2009, sayfa:31-32 ve 629. – Danıştay 5. Dairesi'nin

12.05.1996 günlü; E:1995/4416, K:1996/1911; Danıştay 10. Dairesi'nin 18.06.2008 günlü; E:2006/6131, K:2008/4559 sayılı kararları)

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 19. maddesinde, Başkanlık Kurulunun, Danıştay Başkanının başkanlığında, üçü daire başkanı üçü Danıştay üyesi olmak üzere altı asıl ve ikisi daire başkanı ikisi Danıştay üyesi olmak üzere dört yedek üyeden oluşacağı, 19/B maddesinde de, Başkanlık Kuruluna seçilecek asıl ve yedek üyelerin Danıştay Genel Kurulunca seçileceği belirtilmektedir.

Görüldüğü üzere, Başkanlık Kurulu, Danıştayın en yüksek karar organı olan “Danıştay Genel Kurulu” tarafından, Genel Kurul üyesi “yüksek hakim”ler arasından seçilerek oluşturulmaktadır. Ayrıca iptali istenilen kuralda da, Kurul kararları aleyhine herhangi bir yargı merciine değil de “başka bir yargı mercine başvurulamayacağı” söylenilmek suretiyle, yani “başka bir yargı merci” ibaresi ile bir anlamda Kurulun da yargı merci niteliğini haiz olduğu söylenilmektedir.

Kanun'un 52/A maddesinin (1) numaralı fıkrasında Başkanlık Kurulunun görevleri, üyelerin görev yerlerini, dairelerin iş durumunu ve ihtiyaçlarını göz önünde tutarak belirlemek, zorunlu hâllerde daire başkanı ve üyelerin dairelerini değiştirmek, Danıştay tetkik hâkimlerinin çalışacakları daireleri, kurulları ve görececekleri işleri belli etmek ve gerektiğinde yerlerini değiştirmek, daireler arasında iş bölümünü belirlemek, yetkili merciin neresi olduğu belirtilmemiş olan yönetim işlerini belli etmek veya bu işleri yapmak, kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek olarak sayılmıştır. Kanun'un farklı maddelerinde ise Başkanlık Kurulu; İdari İşler Kuruluna her takvim yılı başında her idari daireden bir üye seçmek ve seçimle belirlenen üyeliklerde boşalma olması halinde otuz gün içinde seçim yapmak (m. 16/1), İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurullarına iki yıl için dairelerden üye görevlendirmek (m. 17/1), iş yükünün gerektirdiği durumlarda Danıştay dairelerinin görev alanını değiştirmek (m. 26/2), Danıştay meslek mensuplarını mesleki faaliyetler için yurtdışına göndermek, akademik faaliyetlere ilişkin onbeş günü aşan izinleri vermek veya bu amaçla Danıştay mensuplarını görevlendirmek ve yüksek öğrenim kurumlarında ders vermelerine izin vermek (m. 66), Danıştay Başkanı, Başsavcısı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyelerinin mesleki şerefi ile bağdaşmayan hal ve hareketleri olması durumunda konunun Yüksek Disiplin Kurulu'na intikal ettirilmesini değerlendirmek ve karara bağlamak (m. 68), Danıştay Başkanı'nın görevinden doğan veya görevi sırasında işlemiş bulunduğu suçlardan dolayı soruşturma yapmak üzere bir daire başkanı ile iki üye seçmek (m. 76/2), 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu gereğince, Danıştay Başkanı, başkanvekilleri, Danıştay Başsavcısı ve daire başkanları ile üyeler hakkında kovuşturma yapılmasına izin vermek (m. 82/2) hususlarında görevli ve yetkili kılınmıştır.

Görüldüğü ve tespit edilebildiği kadarıyla, kanunla zımnen “yargı merci” olarak nitelendirilen Danıştay Başkanlık Kurulu'na yüklenen görevlerin bir kısmının (örneğin akademik faaliyetlere izin verme ve disiplin soruşturması başlatma gibi), Danıştaya yüklenilmiş olan yargılama görevinden ayrı, tamamen idari konulara ilişkin olduğu, bir kısmının ise idari görünüme sahip olmakla birlikte, Danıştaya yüklenilmiş olan yargılama görevinin yerine getirilebilmesi için icra edilmesi gereken (Danıştay'da iş ve görev dağılımı gibi, üyelerin ve tetkik hakimlerinin görev yerlerinin belirlenmesi gibi) diğer faaliyetlerle ilgili, yargısal işleme bitişik, bir anlamda yargılama görevinin usulü boyutu içinde değerlendirilebilecek konulara ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Çoğunluk görüşüne dayalı kararda da belirtildiği üzere bu görev ve yetkiler Danıştayın ifa ettiği yüksek yargı hizmetiyle yakından ilgili olup, yargısal karar verme süreçlerinin hazırlayıcısı niteliğindedir. Dolayısıyla çoğunluk görüşünün tersine, bu kapsamdaki işlem ve kararların, hukuki uyumsuzlukların

özümlendiđi yargılama usullerinin ayrılmaz bir parçası olmadığı söylenemez. Zira bu nitelikteki kararlar alınmaksızın hukuki uyumsuzlukların özöme kavuşturulması süreci işletilemez.

Hal böyle olunca, hem Mahkememiz çoğunluğunun görüşüne, hem de yukarıda değinilen akademik literatürdeki ve Danıştay kararlarındaki görüşlere karşın, Danıştay Başkanlar Kurulu'na yukarıda sayılan görevlere ilişkin olarak alınan kararlardan, Danıştaya Anayasa ve yasalarla verilen yargısal görevlerin yerine getirebilmesi için iç düzen ve işleyiş bakımından alınması zorunlu, doğrudan yargısal nitelikli olmamakla birlikte yargısal nitelikli kararlara (çok iç içe olmasa bile) çok bitişik, bir anlamda yargılama görevinin usulü boyutu içinde değerdendirilebilecek konulara ilişkin olanların, yargı denetimine tabi tutulduklarında yargısal hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine çok fazla bir katkı sağlanamayacağı gibi bir bakımdan yargı organları arasındaki ilişkinin karmaşıklaşmasına yol açılabileceği, klasik anlamdaki idari işlemlere nazaran bu işlemlere ilişkin olarak ilgili yargı yerince yapılabilecek denetimin çok sınırlı olacağı tespitiyle, Danıştay Başkanlar Kurulunun bu nitelikteki işlemlerinin Anayasa'nın 125. maddesinde yargı denetimine tabi tutulması zorunlu kılınan davaya konu edilebilecek nitelikte olmadıkları kanaatine ulaşmaktayız. Anayasa'nın 159. maddesinde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağının öngörölmüş olmasının da böyle bir yaklaşımdan kaynaklanmış olabileceğini düşünmekteyiz.

Belirtilen nedenle de, iptali istenilen kuralın, Danıştaya Anayasa ve yasalarla verilen yargısal görevlerin yerine getirilebilmesi için Danıştayın iç düzen ve işleyiş bakımından alınması zorunlu, doğrudan yargısal nitelikli olmamakla birlikte yargısal nitelikli kararlara (çok iç içe olmasa bile) çok bitişik, bir anlamda yargılama görevinin usulü boyutu içinde değerdendirilebilecek konulara ilişkin olanlar ile bu niteliği haiz bulunmayan tamamen idari nitelikte olan işlemler yönünden ayrı ayrı değerdendirilerek bir karar verilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

Bu itibarla da, Mahkememiz çoğunluğunun, Danıştay Başkanlar Kurulunca alınan tüm kararların, Anayasa'nın 125. maddesinin yargı denetimine tabi tutulmasını zorunlu kıldığı işlemler kategorisi içinde kaldığı görüş ve değerdendirmesine dayalı iptal kararına katılmıyoruz.

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ