**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı   : 2007/12**

**Karar Sayısı : 2009/153**

**Karar Günü : 10.11.2009**

**R.G. Tarih-Sayı :08.01.2010-27456**

**İPTAL DAVASINI AÇAN :**Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Kemal ANADOL, Haluk KOÇ ve 118 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU :** 29.11.2006 günlü, 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

A- 3. maddesiyle 13.10.1983 günlü, 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 8. maddesinin,

B- 4. maddesiyle değiştirilen 2919 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin birinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü tümceleri ile ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin,

Anayasanın 2., 6., 7., 8. ve 123. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

**II- YASA METİNLERİ**

**A- İptali İstenilen Yasa Kuralları**

2919 sayılı Yasa'nın, 5559 sayılı Yasa'nın 3. ve 4. maddeleri ile değiştirilen ve iptali istenilen kuralları da içeren 8. ve 14. maddeleri şöyledir;

***'MADDE 3-****2919 sayılı Kanununun 8 inci maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

*'****Mali yönetim***

*MADDE 8-****Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını izler, gözetir ve denetler.***

***Genel Sekreter, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğinin stratejik planı ve bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına karşı sorumludur****.'*

***'MADDE 4-****2919 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

*"MADDE 14-****Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının iç denetimi, iç denetçiler tarafından yapılır. İç denetçiler, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından Maliye Bakanlığınca verilecek iç denetim eğitimini başarıyla tamamlayarak sertifika alan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğinde uzman unvanlı çalışanlar ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 65 inci maddesinde yer alan niteliklere sahip denetim elemanları arasından atanır.******İç denetçiler tarafından hazırlanan denetim raporları Genel Sekretere sunulur.****Bu denetim raporları, İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmez.*

***Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının dış denetimi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır****. Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilgili mali yılı dönemi bütçe gerçekleşmelerine ilişkin belgeler muhasebe yetkilisi tarafından takip eden yılın mart ayı başından itibaren dış denetim yapmakla sorumlu komisyona teslim edilir.****Komisyon tarafından belgeler üzerinden mali yıl dönemi hesapları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi kesinhesap cetvellerinde yer alan rakamlar karşılaştırılır****.****Komisyon, karşılaştırmalar sonucu tespit ettiği hususlara dış denetim raporunda yer verebilir****. Dış denetim sonucu hazırlanacak raporlar, eylül ayı sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Başkanlıkça, bu raporlar Başkanlık Divanına havale edilir ve bir örneği üst yöneticiye gönderilir. Başkanlık Divanı, otuz gün içinde üst yöneticinin cevaplarını da dikkate alarak, raporlara ilişkin inceleme sonuçlarını Genel Kurulun bilgisine sunulmak üzere Başkanlığa gönderir.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi kesinhesap cetvelleri muhasebe kayıtları dikkate alınarak hazırlanır ve bir örneği kesinhesap kanun tasarısına ilave edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderilir.*

*5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisi malî yönetim ve kontrol sisteminin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanınca belirlenir."*

**B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları**

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 123. maddelerine dayanılmış, 87. ve 160. maddeleri ise ilgili görülmüştür.

**III- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. Maddesi uyarınca, Tülay TUĞCU, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A.Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün katılmalarıyla 8.2.2007 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

**IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN İNCELENMESİ**

29/11/2006 günlü, 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

**1-**3. maddesiyle 13.10.1983 günlü, 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 8. maddesinin,

**2-** 4. maddesiyle 2919 sayılı Yasa'nın değiştirilen 14. maddesinin birinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü tümceleri ile ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin,

yürürlüklerinin durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, 8.2.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir. (E:2007/12, K:2007/8 YD)

**V- ESASIN İNCELENMESİ**

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

**1- Yasa'nın 3. maddesiyle 2919 sayılı Yasa'nın başlığı ile birlikte değiştirilen 8. maddesinin incelenmesi**

Dava dilekçesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ile Genel Sekreterine harcamaların mevzuata uygunluğunu sağlamak ve denetlemek konusunda bir yetkilendirme ve görevlendirmenin açıkça yapılmadığı ve böyle bir görevin nasıl yerine getirileceğine ilişkin esasların gösterilmediği, böyle bir durumun ise harcamalar açısından denetim eksikliği yaratarak harcamaların hukuka uygunluğunun sağlanmasında sorun doğuracağı, bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir.

İptali istenilen birinci fıkradaTürkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını izleyip, gözeteceği ve denetleyeceği, ikinci fıkrada da Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğinin stratejik planı ve bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kamu kaynakları, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler olarak ifade edilmektedir. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi kaynaklarının, taşınır ve taşınmaz mal varlığı ile bütçesinden oluştuğu anlaşılmaktadır. Bütçe Kanunu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilen ödenekler, bu kurumun kaynaklarını oluşturduğundan bu kaynakların harcanmasının mevzuata aykırı olamayacağı, sorumlularınca mevzuata uygun gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğu açıktır.

Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin harcamaları, 2919 sayılı Yasa'nın 'TBMM Genel Sekreterliğinin görev ve sorumlulukları'nı düzenleyen 3/f maddesi gereğince TBMM Genel Sekreterliğince yapılmaktadır. Kuralda, Genel Sekretere kurum bütçesinin uygulanması, kaynakların kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen görev ve sorumlulukların verilmiş olmasının, harcamaların mevzuata uygunluğunun sağlanmasını da içerdiği açıktır.

Harcamaların uygunluk denetiminin, kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesi olduğu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının da denetiminde bu hususların gözardı edilemeyeceği kuşkusuzdur.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

**2- Yasa'nın 4. maddesiyle değiştirilen 2919 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin birinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü tümcelerinin incelenmesi**

Dava dilekçesinde, iç denetimin kapsamının açıkça ifade edilmediği, iç denetçilerin üst yönetici ile ilişkileri ve sorumluluklarının düzenlenmediği, bu nedenlerle kuralların Anayasa'nın 2. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk Devleti olduğu, 123. maddesinde de, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği vurgulanmaktadır.

Kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63. maddesine göre, iç denetimin, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmekte olduğu anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Yasa, iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağını öngörerek 64. maddesinde iç denetçinin görevlerini, 65. maddesinde de iç denetçilerin nitelikleri ve atanmalarını düzenlemiştir. 64. madde de iç denetçilerin, görevlerinde bağımsız olduğu ve iç denetçilere asli görevleri dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı belirtilmiştir. Düzenlemeye göre, iç denetçilerin doğrudan üst yöneticiye sundukları raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilmekte ve iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmektedir.

Ayrıca, 5018 sayılı Yasa'nın 65. maddesi ile iç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nca hazırlanarak, Maliye Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

Buna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin de kapsamı içinde bulunduğu 5018 sayılı Yasa'daki genel düzenlemeler gözetildiğinde, iptali istenilen kuralda belirsizlik bulunmadığından, Anayasa'nın 2. ve 123. maddelerine aykırılık sözkonusu değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

**3- Yasa'nın 4. maddesiyle değiştirilen 2919 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin incelenmesi**

Dava dilekçesinde, ikinci fıkranın birinci ve üçüncü tümcelerinde ortaya konulan dış denetimin harcamaların hukuka uygunluğunu içermediği ve böylece kamu harcamalarının hukuka uygunluğunu denetimsiz bıraktığı, ayrıca birinci tümceye göre Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının TBMM Başkanlık Divanı tarafından doğrudan görevlendirilecek denetim elemanlarınca denetlenmesinin denetimi kuşkulu ve keyfi hale getirebileceği, birinci tümcede 'gerekli' sözcüğü ile yetinilerek denetçilerin hangi mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından seçileceğinin açıkça gösterilmemesinin yol açacağı belirsizliğin yetki devri anlamına geleceği, dördüncü tümce de dış denetimi yapmakla sorumlu komisyona, belgeler ve rakamlar üzerinden yapacağı karşılaştırmalar sonucunda tespit edeceği hususlara raporunda yer verip vermemek konusunda takdir imkanı tanındığı, bu imkanın hangi hallerde veya nasıl kullanılacağının kurala bağlanmadığı, bu nedenlerle kuralların Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağlı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık incelemesi yapabileceğinden, iptali istenilen kuralla ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 87. ve 160. maddeleri yönünden de inceleme yapılmıştır.

Dava konusu kurallarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının dış denetiminin, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali yıl dönemi hesapları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi kesinhesap cetvellerinde yer alan rakamların karşılaştırılması yoluyla yapılacağı ve komisyonun karşılaştırmalar sonucu tespit ettiği hususlara dış denetim raporunda yer verebileceği belirtilmektedir.

Anayasa'nın 29.10.2005 günlü, 5428 sayılı Yasa ile değişik 160. maddesine göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak görevi Sayıştay'a aittir.

Anayasanın 160. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin sonunda yer alan ve yasalarla Sayıştay'a verilebileceği belirtilen görevler konusundaki yetki, Anayasa ile Sayıştay'a verilen kimi görevlerin bu Kurumdan alınarak başka kurumlar ya da kurullara verilmesi yetkisini içermez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesini uygulamakla (yürütmekle) görevli olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın, bütçe bakımından merkezi yönetim bütçesi kapsamına giren bir kamu idaresi olduğu kuşkusuzdur. Nitekim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesi ve ekli (I) sayılı cetvel ile Bütçe Kanunlarının 1. maddesi ve bağlı (I) sayılı cetvelde, Türkiye Büyük Millet Meclisi merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olarak ilk sıralarda yer almaktadır.

Anayasa'nın 87. maddesinde de, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinin uygulanmasının denetlenmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında belirtilmemiştir. Bu durumda Anayasa'nın 6. maddesine göre yasakoyucunun kaynağını Anayasa'dan almadan dava konusu düzenlemeleri yapma yetkisi de bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle ikinci fıkranın birinci, üçüncü ve dördüncü tümceleri Anayasa'nın 6., 87. ve 160. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Dava konusu kurallar, Anayasa'nın 6., 87. ve 160. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden, ayrıca Anayasa'nın 2., 7., 8. ve 123. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

Dava konusu kuralların iptal edilmesi gerektiği görüşüne, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ farklı gerekçe ile katılmışlardır.

Serdar ÖZGÜLDÜR bu görüşe katılmamıştır.

**VI- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesi uyarınca, kanun, kanun hükmünde kararname veya TBMM İçtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi iptal kararı ile meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

5559 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle 2919 sayılı Yasa'nın değiştirilen 14. maddesinin ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerininiptaline karar verilmesi ile meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte olduğundan, gerekli düzenlemenin yapılması amacıyla iptal kararının, Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

**VII- SONUÇ**

29.11.2006 günlü, 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un:

A- 3. maddesiyle 13.10.1983 günlü, 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nun başlığı ile birlikte değiştirilen 8. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B-  4. maddesiyle değiştirilen 2919 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının birinci, ikinci ve üçüncü tümcelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR'ün karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

C-  4. maddesiyle değiştirilen 2919 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153.  maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince, bu tümcelere ilişkin İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

10.11.2009 gününde karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| BaşkanHaşim KILIÇ | BaşkanvekiliOsman Alifeyyaz PAKSÜT | ÜyeSacit ADALI |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ÜyeFulya KANTARCIOĞLU | ÜyeAhmet AKYALÇIN | ÜyeMehmet ERTEN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ÜyeA. Necmi ÖZLER | ÜyeSerdar ÖZGÜLDÜR | ÜyeŞevket APALAK |

|  |  |
| --- | --- |
| ÜyeSerruh KALELİ | ÜyeZehra Ayla PERKTAŞ |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

1- 2914 sayılı Kanun'un 14. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi, TBMM harcamalarının dış denetimi konusunda TBMM Başkanlık Divanı'nı ve bu Divan'ca görevlendirilen denetim elemanlarından oluşacak Komisyon'un görev ve yetkisini düzenlemektedir.

Anayasa'nın 'Sayıştay'ı düzenleyen 160. maddesinde, Sayıştay'ın, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki '**Kamu idareleri**' ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını '**Türkiye Büyük Millet Meclisi adına**' denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirildiği hüküm altına alınmaktadır.

Burada ilk yapılması gereken tespit, TBMM'nin Anayasal hükümler açısından bir 'kamu idaresi' olarak kabulüne imkân olmadığıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3/b maddesi ile bu Kanun'a ekli (1) Sayılı Cetvel'in 1 inci sırasında TBMM'nin sayılmış olması, Anayasal hükümler karşısında TBMM'ni bir 'kamu idaresi' yapamaz. Bu belirleme, olsa olsa bütçe tekniği bakımından bir anlam ifade edebilir ki bunun da ilgili Anayasa hükümleri dikkate alındığında hukuki bir değeri olamaz. Çünkü 'yasama' (Türkiye Büyük Millet Meclisi) Anayasa'nın 75-100. maddeleriyle düzenlenmiş, Cumhuriyet'in temel organlarından (üç erkten) birisidir. Kamu idareleri ise 'yürütme' başlığı altında Anayasa'nın 101-137. maddeleri ile düzenlenmiş, bir başka erk içinde yer almaktadır. Teknik bakımdan bir takım gerek ve zorunluluklarla yasama organının (TBMM'nin) ve yargı organlarının (Yüksek Mahkemeler) 5018 sayılı Kanun kapsamına alınması hususu, TBMM'ni ve Yüksek Yargı Organlarını birer kamu idaresi haline getirmez. Dolayısıyla, TBMM'ni Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilen merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri arasında sayabilmeye imkân yoktur.

2- Sayıştay, mali denetimi '**TBMM adına**' yapmakla yükümlü bir hesap merciidir. Anayasa'nın 160. maddesine bu yönde açık bir hüküm konulmadığı sürece, TBMM hesap ve harcamalarının Sayıştay tarafından denetime tâbi tutulabilmesi Anayasa koyucunun bu konudaki iradesine aykırıdır. Anılan maddede TBMM'nin denetimine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmeyişi, bu denetimin Sayıştay tarafından yapılabileceği şeklinde yorumlanamaz. Anayasa koyucu yasama organı olan TBMM'nin hesap ve harcamalarını Sayıştay denetimine tâbi tutmak isteseydi, tıpkı 165. maddede düzenlenen 'Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi' usulünde olduğu gibi, özel bir hüküm koyma yoluna giderdi. Oysa, bu konuda bilinçli bir tercih yapılmış ve 'Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları'nın denetimi TBMM adına Sayıştay'a verilmiş (Md.160); KİT'lerin denetimi Sayıştay'a da bırakılmayarak TBMM denetimine alınmış (Md.165) ve TBMM'nin hesap ve harcamalarının denetimi konusunda da herhangi bir hüküm konulmamak suretiyle, TBMM'nin kendi belirleyeceği bir yöntemin kabulüne imkân tanınmıştır. Nitekim iptale konu yasal düzenlemeden önce TBMM İçtüzüğü'nün 20. maddesiyle 'Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu' kurulmuş ve aynı İçtüzüğün 176-180. maddelerinde, anılan komisyonun TBMM hesaplarını ve harcamalarını denetimi usullerine yer verilmiştir.

3- Anayasa'nın 161-164. maddelerinde merkezi yönetim bütçesinin TBMM'nce kabulü esaslarına yer verilmiş olup; tüm Devlet kuruluşlarının harcama yetkilerinin kaynağı ve temeli TBMM'nin bu konudaki iradesinde tecelli etmektedir. Harcama yetkisini veren bir makamın, bu yetki uyarınca tahsis edilmiş ödeneklerin usul ve kanuna uygunluğunu kendisi adına denetleyecek bir organın (Sayıştay'ın) denetimine tâbi tutulması eşyanın tabiatına aykırı düşeceği gibi, yukarıda işaret edilen Anayasal sistem böyle bir usulün kabulüne kesinlikle imkân tanımayacaktır. Esasen, mukayeseli hukukta ve özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde (İngiltere, İtalya, Almanya, Fransa, Hollanda, İspanya) yapılan bir inceleme de, bu ülke Sayıştaylarının parlamento adına görev yapmakla beraber, yetkilendirildikleri parlamentoların mali denetimlerini yapamadıklarını ortaya koymaktadır.

4- Açıklanan nedenlerle, iptale konu kuralın (2919 sayılı Kanun'un 14. maddesinin ikinci fıkrasının 1., 3. ve 4. tümcelerinin) Anayasal sisteme aykırı düşmediği ve iptal isteminin reddi gerektiği kanısına vardığımdan; çoğunluğun kuralın iptaline yönelik aksi yöndeki kararına katılamıyorum.

|  |
| --- |
| ÜyeSerdar ÖZGÜLDÜR |

**GEREKÇEDE AYRIŞIK OY**

    Anayasa ilgili maddelerinde öngördüğü kurallarla güçler ayrılığını belirlerken yasama yetkisine öncelikle vurgu yapmıştır. Yasaların oluşumuna etken olarak yürütme ve yargı erkinin görevlerinin de yasama yetkisinin kullanımından kaynaklandığında duraksama yoktur.

    Anayasa'nın 160. maddesinde  Sayıştay'ın, merkezi yönetim bütçesi kapsamında kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakta ve yasaların verdiği denetlemeleri yapmakla görevli olduğu öncelikle belirtilmiştir.

    Maddeye göre Sayıştay denetimi yasama organı adına yapmaktadır. Gerçekten de yasama organı bütçeyi çıkaran, kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını, Sayıştayın görevlerini belirleyen kanunları kabul eden bir erktir.  Bu durum, belirtilen kamu kuruluşlarının  yapacağı  harcamaların da meclis adına denetlemesini gerektiren bir olgudur.

    Belirtilen hukuksal ve anayasal akış Sayıştay'ın TBMM dışında görev üstlenmesinin doğal sonucudur. TBMM ne sosyal güvenlik kurumudur ne de kamu idaresidir. Anayasa'nın 123. maddesinden kaynaklanan merkezi idare, kamu idaresi olarak yapılanlanmakta,  sosyal güvenlik kurumları da Anayasa'nın  60. maddesinde öngörülmektedir. Sayıştay'a diğer yasalarla verilen denetleme görevi de gene TBMM tarafından düzenlenmektedir.

    Bu bakımdan yasama iradesini kullanan bir erk adına denetim yapan bir birimin  bu görevleri yönünden kendisine güç veren ve kaynaklık yapan asıl gücün denetimi görevinden ayrık tutulacağında duraksama yoktur. Başka bir aktarımla Anayasa'nın 7. maddesinde vurgulanan yasama yetkisinin doğal sonucu olarak gene Anayasa'da   düzenlenen Sayıştay'ın işlevinin TBMM'nin kapsamayacağı yolundaki yasal sonuçlar,  anayasa ve idare hukuku ilkelerinin de kaçınılmaz ve vazgeçilmez bir yansımasıdır.

Öte yandan, Anayasa'nın 2. maddesinde açıklanan hukuk devleti ilkesinin, yasaların belirgin, açık ve somut olması alt başlıklarını da taşıdığı ve kamu yararını amaçladığı Anayasa Mahkemesi kararları ve öğretiyle de benimsene gelmiştir. Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilemezliğinin, yasama organındaki diğer birimlere devredilmezliği içerdiği de açıktır. Bu bakımdan, TBMM harcamalarının dış denetimini yapacak komisyonda yer alacakların mesleki niteliklerinin, denetim elemanı olma konumlarının, yapılacak denetimin yöntem ve ilkelerinin ve denetim rapor sonuçlarının bağlayıcılığının belirgin olması, belge  karşılaştırmaları yanında daha özlü, somut ve kamu yararına yönelik bir denetimi içerecek şekilde   yasayla düzenlenmesi gerektiğinde kuşku bulunmamaktadır.

Bu nedenle,  Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerinin öngörüleri doğrultusunda 2919 sayılı Yasanın 14. maddesinin değişik ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin bu görüşlerle iptali gerektiğinden karara gerekçe yönünden karşıyız.

|  |  |
| --- | --- |
| ÜyeŞevket APALAK | Üye  Serruh KALELİ   |

**GEREKÇEDE FARKLI OY**

29.11.2006 günlü, 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4. maddesiyle değiştirilen 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nun 14. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesinde; 'Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının dış denetimi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elamanlarından oluşan bir komisyon tarafından hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.'; üçüncü tümcesinde, 'Komisyon tarafından belgeler üzerinden mali yıl dönemi hesapları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi kesinhesap cetvellerinde yer alan rakamlar karşılaştırılır.';  dördüncü tümcesinde ise, 'Komisyon karşılaştırmalar sonucu tespit ettiği hususlara dış denetim raporunda yer verebilir.'  denilmektedir.

Anayasa'nın 160. maddesinde merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek görevi Sayıştay'a verilmiştir. Madde hükmünden anlaşıldığı gibi Sayıştay'ın denetim görevini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yaptığı gözönünde bulundurulduğunda, kendi harcamalarının denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılabileceği tabii bulunmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Anayasa'nın 7. maddesinde; 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez' denilmekte, 123. maddesinin birinci fıkrasında ise idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmektedir.

Dava konusu düzenlemede ise Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının dış denetiminin her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elamanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak mali yıl dönemi hesapları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi kesinhesap cetvellerinde yer alan rakamların karşılaştırılması yoluyla yapılacağı ve komisyon karşılaştırmalar sonucu tespit ettiği hususlara dış denetim raporunda yer verebileceği belirtilmektedir.

Bu durumda,   dava konusu kuralda Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının dış denetimini yapacak komisyonun hangi mesleki ve diğer niteliklere sahip denetim elamanlarından seçileceğinin açık seçik gösterilmemesi ve 'gerekli' sözcüğü ile yetinilmesi hukuki belirsizlik yarattığından Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kanunla düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Diğer taraftan kuralda, Türkiye Büyük Millet Meclisi harcamalarının dış denetimini yapmakla sorumlu komisyona belgeler ve rakamlar üzerinden yapacağı karşılaştırmalar sonucunda tespit edeceği hususlara raporunda yer vermek veya vermemek konusunda bir takdir imkanı tanınması ve bu imkanın hangi hallerde veya nasıl kullanılacağı konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında belirsizlik içerdiği ve bu durumun keyfiliğe neden olacağı da göz önünde bulundurulduğunda Kural, Anayasa'nın 2. maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesi ve 123. maddesinde belirtilen kanunla düzenleme ilkesine aykırıdır.

Açıklanan nedenle 2919 sayılı Yasa'nın 5559 sayılı Yasa ile değişik 14. maddesinin ikinci fıkrasının birinci, üçüncü ve dördüncü tümcelerinin bu gerekçe ile iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına gerekçe yönünden katılmıyorum.

|  |
| --- |
| ÜyeZehra Ayla PERKTAŞ |