

DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI

Seiçuk SOYBAY (*)

§ 1. GENEL OLARAK

Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanının tespitinde belirleyici rol oynayacak metinler; 1982 Anayasasının 108. maddesi, 2443 sayılı kuruluş kanunu ve buna dayanılarak, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak çıkarılan 5 kasım 1981 tarihli Yönetmeliktir.

Anılan bu üç metin gözönünde tutulduğunda, çarpıcı bir biçimde ortaya çıkan durum; görev alanının sınırlarını, kapsamını etkiler nitelikteki ifade farklılıkları ve bugüne kadar yasal düzenlemeler, mahkeme içtihatları ve doktrin tarafından henüz aydınlatılmamış, çözüme kavuşturulamamış kavramların bolluğudur.

I. TERMİNOLOJİ SORUNU

Devlet Denetleme Kurulu'nun Anayasada düzenlendiği 108. maddede ve 2443 sayılı kanunun 1. maddesinde görev alanını belirlemek amacıyla kullanılan sözcükler farklıdır. İlgili Anayasa maddesinde "İdare", kanunda ise "Yönetim" kavramları yer almaktadır¹. Kurulun

(*) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Araştırma Görevlisidir.

1) Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Danışma Meclisine Sunulan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı"nın, "Devlet Denetleme Kurulu" başlığını taşıyan 152. maddesinde, daha önce kabul edilmiş olan 2443 sayılı kanunda olduğu gibi "Yönetim" sözcüğü yer almakta idi. Madde Danışma Meclisinde görüşülürken, maddenin yer aldığı bölümün başlığı-

görev alanının belirlenmesinde temel dayanak durumundaki bu iki sözcüğün taşıdığı anlamların tespiti zorunludur.

“İdare” ve “Yönetim” kavramlarını, eş anlamlı olarak kabul ettiğimiz² takdirde, metinler arasındaki sözcük farklılığı, anlam ve kapsam bakımından bir ayrılık ifade etmeyecektir. Bu iki sözcüğe İdare Hukuku'nun ve İdare Bilimi'nin yüklediği anlam bizi bu kabulün oldukça güç olduğuna ve ayrımın zorunluluğuna götürmektedir.

“İdare”, çeşitli anlamlarda kullanılan ve değişik yönleri olan bir kavramdır. Konumuz yönünden ve özellikle İdare Hukuku ve İdare Bilimi açısından “İdare”nin, bir yanıyla işlevsel (fonctionnel), diğer yanıyla örgütsel (organisationnel) birbirinden ayrılmayan iki yanı vardır: birincisinde faaliyet, eylem ya da iş, yani yönetme işlevi olarak; kincisinde ise, varlık, türlü öğelerden oluşan teşkilât biçiminde görülür. “İdare” kavram ve kurumu hem işlevsel, hem de örgütsel yanları ile gözönünde tutulur ve bir bütün olarak kabul edilir³.

Son yıllarda “Yönetim” sözcüğü, bazı İdare Hukuku müellifleri⁴ tarafından “İdare” sözcüğünün eş anlamlı karşılığı olarak kullanılıyorsa da, bu sözcüğün, yukarıda belirtilen teknik yönetim kurumunun daha çok “İşlevsel” yanını belirtmek, vurgulamak için kullanıl-

nın “İdare” olduğu, alt başlıkta da “İdarenin esasları”, “İdarenin bütünlüğü” ifadelerine yer verildiği gerekçe gösterilerek bir değişiklik önergesi verilmiş, “Yönetim” yerine “İdare” sözcüğüne yer verilmesi istenmiştir. Önerge Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiş ve yürürlükteki anayasada, kanundan farklı olarak “İdare” sözcüğü yer almıştır. Bu konudaki tartışmalar için bkz. DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ, B. 144, 0:3, 6.9.1982, s. 644.

- 2) Türkçe Sözlük, “yönetim” sözcüğünü, “İdare”nin eş anlamı olarak göstermektedir. TÜRKÇE SÖZLÜK, Türk Dil Kurumu, Gözden geçirilmiş 6. bası, Ankara 1979, s. 399.
- 3) DURAN, L., İdare Hukuku/Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 2-3.
- 4) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1983, passim.; AKILLIOĞLU, T., Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara 1983, passim.; AKILLIOĞLU, T./ULER, Y., 1982 Anayasasında Yönetimin Düzenlenişi, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Yıl 1983, S. 70-71, s. 8.

ması gerektiği kanısındayız. “Yönetim”, sözcüğü, yönetme eylemini, faaliyetini çağrıştırmakta, kavramın “örgütsel” yanını vurgulamaktan yoksun görünmektedir.

Nitekim 1982 Anayasası çeşitli maddelerinde (119. maddenin başlığı, “Olağanüstü Yönetim Usulleri”; 123. madde, “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim”; 127. madde, “özel yönetim biçimleri” gibi) “yönetim” sözcüğünü, faaliyet, eylem gibi işlevsel yönü vurgulamak, belirtmek amacıyla kullanmıştır.

Fakat kanunkoyucunun bu sözcüğe, tüm metinlerde aynı anlamı yüklediğini ve özellikle anılan metinlerde yer alan “yönetim” sözcüğünü, “İdare”nin işlevsel yanını vurgulamak için kullandığını ileri sürmek de oldukça güç görünmektedir. Komisyon tasarısındaki “yönetim” sözcüğünü kabul etmeyen anyasakoyucu, bu kavramın diğerinden farklı bir anlama geldiği için değil de; maddede geçen sözcükle, bölüm başlığı ve alt başlıktaki sözcüğün aynı olması gerektiği gerekçesi ile tasarıdaki kavramı değiştirme yoluna gitmiştir⁵.

Bu nedenle konuyu düzenleyen metinlerde yer alan bu iki sözcüğün -konumuz bakımından-, birbirinin eşanlamı karşılığı kabul edilmesi gerektiğini, 2443 sayılı kanunda geçen “yönetim” sözcüğünün işlevsel ve örgütsel yanıyla bir bütün ifade eden, “İdare”den başka birşey olmadığını söyleyebiliriz.

II. AYRIK TUTULAN İKİ KESİM: YARGI VE SİLÂHLİ KUVVETLER

Kurulun görev alanı belirlenirken Silâhli Kuvvetler ve yargı organları “özellikle” belirtmek suretiyle denetim dışında tutulmuştur. Anayasa'nın 108. maddesinin ve 2443 sayılı kanunun genel gerekçesinde bu iki kesimin denetim kapsamı dışında tutulma nedeni olarak “Hizmetin taşıdığı özellikler” gösterilmiştir⁶.

5) Supra. dn. 1. Ne var ki, bu gerekçe de dayanaksız kalmıştır. Çünkü Devlet Denetleme Kurulu, Danışma Meclisindeki tartışmalar sırasında, Komisyon tasarısında yer aldığı, “İdare” bölümünden çıkarılarak, Cumhurbaşkanı başlığını taşıyan bölümde 118. madde olarak kabul edilmiştir.

6) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde

Yargının, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı dışında tutulması, işlevsel ve örgütsel bakımdan varolan ve olması gereken, İdare-Adliye ayrılığı⁷ prensibine uygundur. Gereğinde ve şartları var olduğunda Cumhurbaşkanı'yı yargılayabilen bu erk⁸ üzerinde, Cumhurbaşkanı adına denetleme, araştırma ve inceleme yapan bir kurulun görev yapması kural olarak mümkün olmamalıdır⁹.

Kurulun görev alanı belirlenirken ayrık tutulan diğer bir kesim olan Silâhlı Kuvvetler, "hizmet Özellikleri"¹⁰ gerekçe gösterilerek,

Gerekçeleri, Millet Meclisi Vakfı Ofset Tesisi, Ankara 1983, s. 11; Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Gerekçesi ile Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilât, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, 1981, s. 14.

Hizmetin taşıdığı özellikler Silâhlı Kuvvetler bakımından sık kullanılan bir gerekçe olmakla birlikte, yargı için oldukça yenedir. Yargı için böyle belirsiz (Silâhlı Kuvvetler bakımından belirli kılmaya çalışan Anayasa Mahkemesi Kararı için bkz. infra. dn. 10) bir gerekçe yerine, yargının kendine özgü işlevi konumu neden olarak gösterilebilirdi.

- 7) Bu konuda ayrıntılı ve geniş bilgi için bkz. AZRAK, A.Ü., Yargı ve İdare, iki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme, İ.H.F.M., C. XXXIV, S. 1-4'den ayrı bası, İstanbul 1969, passim.
- 8) 1982 Anayasa düzeninde yargının bir erk olup olmadığı tartışılır hale gelmiştir. Yargının, 1982 Anayasası ve öncesindeki yasal düzenlemeler —özellikle 2461 sayılı "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu— ile anayasal konumunu değiştirdiği, bağımsız bir devlet organı ve özgün bir kamusal yetki olmaktan çıkarılarak, yürütmenin bir kolu ve değişik bir görevi haline getirildiği savunulmaktadır. DURAN, L., "İdarî Yargı Adlileşti...", İHİD., (Sarıca'ya Armağan), Yıl 3, S. 1-3, 1982, s. 53 vd. Ayrıca bkz. DURAN, L., "Adliye Genel Yargı Yeri", Amme İdaresi Dergisi, C. 17, S. 1, Mart 1984'den ayrı bası, Ankara 1984, s. 5.
- 9) Buna karşın, Médiateur ve Parliamentary Commissioners for Administration'ın yargı organları üzerinde hiçbir denetim yetkileri bulunmamakla birlikte İsveç Ombudsmanı Justitieombudsman'ın görev alanı içinde yargı organları da bulunmaktadır. Ayrıca, Kraliyet (Crown) memuru durumundaki "Justitiekansler", mahkemeler dahil tüm kamu makamları üzerinde denetim yetkisine sahiptir. CHAPMAN, B., The Profession of Government (The Public Service in Europe, Gerge Allen - Unwin Ltd. London 1959, s. 246; GELLHORN, W., Ombudsman and others: Citizens Protestors in Nine Countries, New York, 1966, s. 36-47.
- 10) Anayasa Mahkemesi önüne gelen bir dava nedeniyle "askerlik

1960 sonrasında ve özellikle 1971'deki anayasa değişiklikleri ile belirginleşen düzenlemelerle sivil idareden ayrılmıştır.

1971 anayasa değişiklikleri ve sonrasında çıkarılan kanunlar askerî ve idarî alanların ayrılığını anayasa ile öngörüleninde ötesinde genişleterek ve keskinleştirerek, adalet ve idare makamları arasındaki ayrılıktan daha derin ve sert bir hale getirmiştir. Bu nedenle ki 1971'den beri Türkiye'de bir yanda sivil idare kuruluşu, öte yanda askerî idare kuruluşu olmak üzere, herbiri kendi kendine yeten, birbirinden bağımsız ve hatta ilişkisiz iki ayrı İdare düzeni bulunduğu söylenebilir¹¹.

Bu anlayış 1982 Anayasası ve öncesindeki yasal düzenlemelere de yansımış olduğundan aynı tespit bugün için de geçerliliğini sürdürmektedir. Nitekim 2443 sayılı kanun ve anayasanın 108. maddesi, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanını belirlerken, Silâhlı Kuvvetleri özellikle belirtmek suretiyle denetim kapsamı dışında bırakmıştır¹².

Böylelikle 1982 Anayasa düzeninde, Devletin başı olmak sıfatıyla, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görev ve yetkisine sahip Cumhurbaşkanı dahi Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile bu kesim üzerinde gözetim yetkisini kullanamayacaktır.

Bu aşamada ortaya çıkan diğer bir sorun da, bir yarıyla askerî, diğer yarıyla sivil görünümde olan Millî İstihbarat Teşkilâtı, Sıkıyönetim gibi kuruluşların ve sivil idareler tarafından Silâhlı Kuv-

hizmetinin gerekleri"ne açıklık getirmeye çalışmış: "...askerlik hizmetinin en başında bir disiplin, astlık - üstlük, buyurma - buyruğa uyma ilişkileri, rütbe ile sınırlanmış yetkiler düzeni gelir" (10.1.1974 T., E. 1972/49, K. 1974/1, RG. 24.6.1974 - 14925) şeklinde bir yaklaşımla; savunma, millî güvenlik gibi aynı türden fakat daha geniş anlamlı kavramlara yer vermeden, dar ve teknik bir tanım verme yoluna gitmiştir.

- 11) DURAN, L., İdare Hukuku, s. 38; DURAN, L., "Askerî İdarenin Yargısal Görev ve Yetkisinin Sınırları", Ord. Prof. Dr. S.S. ONAR'a Armağan'dan ayrı basım, İstanbul (1976, s. 2-3.
- 12) Médiateur ve İsveç'de askerî kesim için görevlendirilen Militieombudsman, görevlerini ordu üzerinde de yerine getirmektedirler. CHAPMAN, B., op. cit., s. 248.

vetler mensupları hakkında yapılan eylem ve işlemlerin, kurulun görev alanına girip girmediğidir.

Anayasal ve yasal düzenlemelerde silâhlı kuvvetler görev alanı dışında tutulurken daha çok örgütsel yanı vurgulanmış ve “Silâhlı Kuvvetler Teşkilâtı” görev kapsamı dışında tutulmak istenmiştir. Bu nedenle örgütsel bakımdan Silâhlı Kuvvetler Teşkilâtı içinde yer almayan teşkilâtların “Hizmet Özellikleri” dikkate alınarak, Kurulun görev alanı dışında tutulması mümkün görünmemektedir. Kaldı ki Anayasa Mahkemesi’nin “hizmet özellikleri”ne ilişkin 1974 içtihadındaki¹³ dar ve teknik yorumdan hareketle, bu teşkilâtların gördükleri işlev bakımından, bu kavramın himaye sisteminden yararlanmalarının da oldukça güç olduğu söylenebilir.

Kanunkoyucunun koyduğu organik ölçüt ve “askerlik hizmetinin gerekleri” birlikte gözönünde tutulduğunda, işlevsel ve örgütsel bakımdan bu alan içinde yer almayan idareler tarafından Silâhlı Kuvvetler mensupları hakkında yapılan eylem ve işlemlerin, Devlet Denetleme Kurulu’nun görev alanı içinde olduğu, kurulun bu örgütler ve sözü edilen eylem ve işlemler üzerinde denetleme, araştırma, inceleme yetkilerini kullanacağı kabul edilebilir.

§ 2. GÖREV ALANININ KAPSAMI

I. GENEL OLARAK

Görev alanı dışında bırakılan Silâhlı Kuvvetler teşkilâtı bir tarafa bırakılacak olursa, kurulun görev alanı esasta “İdare Cihazı”dır denilebilir.

Yasama, hükümet etme ve yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve işlerin “İdare” olduğunu¹ kabul ettiğimizde, “İdare Cihazı” ölçütü de yeterli olamamaktadır. Çünkü; Görev alanının kapsamının belirlendiği madde gerekçesinde vurgulanan² 2443 sayılı kanunun 2. maddesi, örgütsel ve işlevsel bakımdan İdare Cihazı içinde yer alması

13) supra., dn. 10.

1) DURAN, L., İdare Hukuku/Ders Notları, İstanbul 1982, s. 2.

2) Devlet Denetleme Kurulu Kanunu Gerekçesi, s. 15.

mümkün olmayan, Sendikalar, Dernekler gibi bazı teşkilâtlara yer vermiş ve bunların kurulun görev alanı içinde yer aldığını açıkça ve ayrıca belirtmiştir.

Ayrıca kanunun yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık bir yıl sonra halkoyuyla kabul edilen Anayasa'nın 108. maddesi, kanunun belirlediği görev alanının kapsamını genişleterek, "vakıf"ları da görev alanı içine dahil etmiştir. Bu nedenle "İdare Cihazı" ölçütüne ek olarak, kanunkoyucunun ayrıca ve açıkça yer verdiği örgütleri de görev alanının belirlenmesinde gözönünde tutmak, sayılanları da kurulun görev alanı içinde kabul etmek gerekmektedir.

Bu arada çözümü gerekli sorun; 2443 sayılı kanunda görev alanı içinde yer almayan fakat Anayasanın 108. maddesinde kurulun görev alanında olduğu belirtilen vakıflar üzerinde denetimin yapılıp yapılmayacağıdır. Kurul, kanunun öngörmediği bir kesim üzerinde, anayasal düzenlemelerden hareketle, inceleme, araştırma, denetleme yetkilerini kullanabilecek midir?

İdare'nin doğrudan anayasa hükümlerini uygulama yetkisi var mıdır, şeklinde formüle edebileceğimiz bu sorun bütün yönleriyle mahkeme içtihatları ve doktrin tarafından tartışılmıştır. 1961 Anayasasının 6. maddesinde yürütmeden "görev" diye sözedilmesi, madde gerekçesindeki³ açıklamalar ve 114. madde de yer alan "kanunla düzenlenir" ilkesi; anayasa mahkemesi ve doktrin tarafından soru-

3) 1961 Anayasasının 6. maddesinde yasama için "yetki", yürütme için "görev" sözcüğü kullanılmış ve bu ayırımın nedeni madde gerekçesinde şu şekilde açıklanmıştır: ..."Yasama - Anayasanın sınırları içinde, - sahası ilkel ve genel bir yetkidir. TBMM herhangi bir sahayı anayasaya uygun olmak şartıyla düzenleyebilir, yahut düzenlemeyebilir. Halbuki yürütme sadece kanunların uygulanması demektir. Kanun olmayan yerde, Türk hukukuna göre, yürütme de yoktur. Yürütme organı kaynağını kanundan almayan bir tasarrufta bulunamaz... Görülmektedir ki, yasamanın ilkel ve genel bir yetki olmasına karşın, yürütme müştak (derivé) bir yetki olarak görülmektedir. Görev kelimesi ile bu fark belirtilmek istenmektedir. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu'nun Anayasa Tasarısı ve Gerekçesi Anayasa Komisyonu'nun Anayasa Tasarısı ve Gerekçesi Anayasa Komisyonu Raporu, TANİLLİ, S., Anayasalar ve Siyasal Belgeler, İstanbul 1976, s. 238.

nun, "yürütme organı, kaynağını kanundan almayan bir tasarrufta bulunamaz" şeklinde çözümlmesine yol açmıştır⁴.

Yeni Anayasanın, 1961 Anayasasının 6. maddesinin karşılığı durumundaki 8. maddesinin, yürütmenin hem bir "görev", hem de "yetki" olduğunu vurgulaması⁵, "kanun olmayan yerde yürütme de yoktur" tezinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini akla getirebilir. Ancak 1982 Anayasası, bu tezin temel dayanağı durumundaki, "kanunî idare" ilkesini 123. maddesinde aynen muhafaza etmektedir. Ayrıca anayasakoyucu madde gerekçesinden anlaşılacağı gibi, yü-

- 4) ONAR, S.S., İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. II, 3. bası, İstanbul 1966, s. 777 vd.; BALTA, T.B., İdare Hukuku I, Genel Konular Ankara 1970/72, s. 127; DURAN, L., op. cit., s. 37; DURAN, L., "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimî Tasarrufların Sınırları", İHFM., C. XXX, S. 3-4, 1964, s. 473 vd.; GÜNEŞ, T., Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965, passim.

Anayasa Mahkemesinin :

- 22.5.1963 T., E. 1963/205, K. 1963/123 (RG. 4.8.1963 - 11480); 4.12.1963 T., E. 1963/82, K. 1963/282 (RG. 10.3.1964 - 11652); 3.6.1976 T., E. 1976/13, K. 1976/31 (RG. 24.9.1976 - 15717); 2.11.1978 T., E. 1978/31, K. 1978/50 (RG. 13.3.1979 - 16577) tarih ve sayılı kararları aynı görüşü destekler niteliktedir. Aksi görüşteki bir Danıştay Kararı için bkz. Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 28.4.1972 T., E. 1968/709, K. 1972/364, Amme İdaresi Dergisi, C. V, S. 5, Aralık 1972, s. 201-203.
- 5) 1982 Anayasasının 8. maddesinin komisyon gerekçesinde aşağıdaki satırlara yer verilmiştir: "...1961 Anayasası ...yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tâbi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motordur. Bundan dolayıdır ki, 1960 ilâ 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükûmetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tâbi bir organ olmaktan çıkmış her iki kuvvetin Devletin faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükûmet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve **kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren** bir kuvvet olarak düzenlenmiştir." Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, Millet Meclisi Vakfı Ofset Tesisi, Ankara 1983, s. 11.

rütmeyi aynı zamanda yetki olarak düzenlerken, kanun olmasa da yürütme vardır anlayışının dayanaklarına yer vermemiş görünmektedir⁶.

Yukardaki açıklamalar çerçevesinde ve 1982 Anayasasının 2443 sayılı Kanununun 1. maddesini kendiliğinden değiştirdiğini kabul etmenin oldukça güç olduğunu⁷ belirterek, Devlet Denetleme Kurulu'nun Kanununda gerekli değişiklik yapılmadan Vakıflar üzerinde yetkilerini kullanıp kullanamayacağını tartışmaya açık olduğunu vurgulamalıyız.

Açıkça ve ayrıca belirtilen silâhli kuvvetler ve yargı; bu arada görev alanında olup olmadığı tartışmaya açık "Vakıflar" dışında, kanunkoyucunun görev alanı kapsamı içinde olduğunu belirttiği teşkilâtların 2443 sayılı kanununun 2. maddesinde sayılanlar olduğu kabul edilebilir. Kanunda yer alan teşkilâtların nelerden ibaret olduğunun ve yazılan teşkilâtların kapsam ve konumunun aydınlatılması sorunun çözümü için zorunlu gözükmektedir.

II. TÜM KAMU KURULUŞ VE KURUMLARI

"Kamu Kuruluş ve Kurumları" veya yaygın kullanım şekliyle "Kamu Kurum ve Kuruluşları", kanunkoyucunun, düzenleyici metinlerde sık sık kullandığı ve iki ayrı anlamı olan, iki sözcükten meydana gelen bir deyimdir.

"Kamu Kurum ve Kuruluşları", anayasal ve yasal düzenlemelerde her zaman bu şekilde ifade edilmemekte, bu deyim kapsadığı alanı belirtmek için, bazen deyim meydana getiren iki sözcükten sadece biri kullanılmakta ("Tüm kamu kurumları", "Tüm kamu kuruluşları" gibi); bazen de aynı anlama geldiği sanılan yeni kav-

6) Aksi görüşteki Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı için bkz. E. 1980/4-1714, K. 1983/803, T. 14.9.1983. Yargıtay Kararları Dergisi, C. 9, S. 11, Kasım 1983, s. 1587-1606.

7) Anayasa mahkemesi bir kararında: "Eğer anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte var olan yasalardaki aykırı kuralları kendiliğinden kaldıracağını düşünmek mümkün ve caiz bulunsaydı, bu çeşit hükümlerin ayrıca iptali için bir yolun öngörülmesi hiç de gerekmezdi" şeklinde içtihatla bulunmuştur. 3.6.1976 T., E. 1976/13, K. 1976/31, RG. 24.9.1976 - 15717.

ramlar (Resmî Makamlar, daireler; İdare makamları-A.Y md. 10, 11) eklenmekte; böylelikle, hangi sözcüğün, deyimini ne anlama geldiği, neyi kapsadığı, aşılması zorunlu fakat o derece de güç bir sorun haline gelmektedir.

‘Kamu Kurum ve Kuruluşları’ deyimini meydana getiren kavramlardan ‘Kamu kurumları’; ‘belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzel kişiliğe sahip İdare teşkilât birimi...’⁸ olarak tanımlanabilirse de ‘kamu kuruluşları’ kavramını açıklayabilmek pek kolay değildir.

Türk İdare Hukuku doktrini ‘Kamu Kuruluşu’ tipinde bir teşkilât birimine çoğunlukla yer vermeme eğiliminde olmakla beraber, bu tip teşkilât birimlerine yer veren müelliflerde yok değildir⁹.

Doktrinde, Prof. Dr. V. VERSAN, kamu kuruluşu tipinde bir teşkilât biriminin varlığını kabul ederek, bununla ‘bir bölgede yaşayan kimselerin topunu ilgilendiren kamu hizmetlerini gören tüzel kişiler (i)’ kastederek, ‘örneğin bizde il, belediye, köy bu kapsama girmektedir’ denmekte, kamu kuruluşlarının, mahallî idareler olarak nitelendirdiğimiz il, belediye, köy olduğu vurgulanmaktadır¹⁰.

Fakat daha sonra, kamu kuruluşlarının Devlet ve komünler olduğu ve bunların kendiliklerinden doğmuş tarihî ve doğal birer müesseseye olduğu kabul edilerek, Kamu Kuruluşlarının, Devleti de içeren

8) DURAN, L., op. cit., s. 188.

9) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. ve EROĞLU, H., Kamu Kuruluşu tipinde bir teşkilât birimine yer vermemekle birlikte, ‘yerinden yönetim kuruluşları’ deyimine yer vermektedirler. Fakat anılan müellifler, ‘kuruluş’ sözcüğüne yer verdikleri paragrafın altında, sözü edilen teşkilât birimlerini ‘idare’ olarak nitelendirmektedirler (il özel idaresi, belediye idaresi gibi). Bu nedenle ki, anılan müelliflerin ‘idare’ karşılığı olarak kullandığı ‘kuruluş’ terimi, kamu idarelerini karşılar biçimde kullanılmadığı gibi, belirttiğimiz kullanım şekli nedeniyle mahallî idareler ide kasteden bir biçimde kullandıkları söylenemez. GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., op. cit., s. 73; EROĞLU, H., İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdare’nin Denetlenmesi, Dördüncü Bası, Ankara 1984, s. 168.

10) VERSAN, V., Kamu Yönetimi (Siyasal ve İdarî Teşkilât), yedinci bası, İstanbul 1978, s. 90-92.

tüm kamu idarelerini karşılar nitelikte bir kavram olduğu savunulmaktadır¹¹.

Kanunkoyucunun, kamu kuruluşu kavramı ile kamu idareleri ve özellikle mahallî idareleri belirtmek istediğini söyleyebilmek oldukça güç olduğu gibi, kanunkoyucunun yasal düzenlemelerde yer verdiği "Kamu kurum ve Kuruluşları" deyimini ile kamu idarelerini, özellikle mahallî idareleri belirtmek istediği de pek kabul edilemez.

Yürürlükteki Anayasa ve yasalarda deyim oldukça farklı anlamlarda kullanılmıştır. Anayasanın 165. maddesinde geçen "kamu kuruluşları" kavramı, İktisâdî Kamu Kurumlarını karşılar anlamdadır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 30. maddesinde Kamu Kurum ve Kuruluşları deyimine yer verilmiştir. Bu kanunda Kamu kurum ve kuruluşları ifadesi kullanıldıktan sonra, ayrıca "belediyeler ve il özel idareleri dahil" demek suretiyle, Kamu Kurum ve Kuruluşları deyiminin bu idareleri kapsamadığı ve bu nedenle de ayrıca belirtmek zorunluluğu bulunduğu izlenimi verilmektedir¹².

Kanunkoyucunun, tüm yasal düzenlemelerde sık sık kullandığı bu deyim anlam ve kapsamını ortaya koyan bir tanım vermekten kaçınmış oluşu, konunun aydınlatılmasını güçleştirmektedir. Bu arada 13.12.1983 tarih ve 189 numaralı, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilâtı Hakkında Kanun hükmünde Kararname"nin 2. maddesinde bu deyim için getirdiği tanım, Kanunkoyucunun konuya yaklaşımını ifade eden ilk düzenleme olduğu için, aydınlatıcı bir ipucu olarak kabul edilebilir.

189 numaralı KHK'nın 2. maddesinin (a) fıkrası, kamu kurum ve kuruluşlarını şu şekilde tanımlamaktadır: "Kamu Kurum ve Kuruluşları; hukukî statüleri ne olursa olsun bir kamu görevi veya belirli kamu hizmetlerini yapmak üzere kurulan, devlet kuruluşlarıdır."

11) İd., 102.

12) Ayrıca bu tezi güçlendirir nitelikteki; 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ile ilgili yetki kanunu ile, mahallî idareler üzerinde herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş olduğunu, İdare-i Umumiye Vilâyet Kanunu Muvakkatına ilişkin bir düzenlemenin, bu yetki kanununa dayanılarak KHK ile değil, ayrıca bir yasama tasarrufu (2830 sayılı kanun) ile yapıldığını zikredebiliriz.

2443 sayılı kanunun uygulaması bakımından kanunkoyucunun “Kamu Kurum ve Kuruluşları” deyimine yeni bir anlam getirdiği kabul edilebilir. 2443 sayılı kanunun düzenlemesine göre; İktisadî Kamu Kurumları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, kamu kurum ve kuruluşları kapsamında yer almayan ve bu nedenle de ayrıca belirtilmesi gereği duyulan kurumlardır. Oysa 2680 sayılı yetki kanunu ile iktisadî kamu kurumlarında uygulamalara, düzenlemelere gidilmiş, bu kanunun uygulamasında iktisadi kamu kurumları, kamu kurum ve kuruluşlarının anlam ve kapsamında yer almıştır.

Ayrıca üzerinde düşünülmesi gerekli diğer bir nokta, 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili yetki kanununda ayrıca ve açıkça belirtilmesi gereği duyulan, “Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri”, 2443 sayılı kanunun uygulaması bakımından kamu kurum ve kuruluşları içinde kabul edilip edilemeyeceği, yani Devlet Denetleme Kurulu’nun bu teşkilât birimleri üzerinde araştırma, inceleme ve denetleme yapıp, yapamayacağıdır.

Kanunkoyucunun bu kadar farklı anlamlar yüklediği Kamu Kurum ve Kuruluşları deyiminin tüm yasal ve anayasal düzenlemelerde taşıdığı anlam ve kapsamı belirleyebilmek oldukça güç olmakla birlikte, konumuz bakımından sorunu aydınlatacak, 2443 sayılı kanunun uygulaması yönünden bir çözüm arayışı içinde, Kamu Kurum ve Kuruluşları şeklinde kullanılan deyim; İktisadî kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında, hukukî statüleri ne olursa olsun bir kamu görevi veya belirli kamu hizmetlerini yapmak üzere kurulan, Devlet kuruluşlarını karşıladığını söyleyebiliriz.

Bu şekilde belirlediğimiz teşkilât birimleri, bir yandan kendi içlerinde, çalışma esaslarına hâkim kamusal yönetim biçimleri nedeniyle, yoğun hiyerarşik denetimlerini sürdürürken, diğer yandan Devletin veya bağlı oldukları kamu idarelerinin denetimleri altında faaliyetlerini sürdürürler. Kendi içlerindeki hiyerarşi denetiminin yanı sıra, Denetleme Kurulları ve Denetleme ajanları (müfettişler) eliyle bu teşkilâtlar üzerinde iç denetim de faaliyetlerde bulunmaktadır. Denetim organları ve mensupları da kendi içlerinde hiyerarşik bir yapı oluştururlar. En altta komptrolör veya kontrol memuru,

onun üstünde Bakanlık müfettişleri, daha sonra genel müdürlük müfettişleri yer alır. Onların üstünde de Bakanlık Komptrolörlükleri ve hiyerarşinin en üstünde Bakanlık Müfettişleri görev yapmaktadır. Bağlı oldukları teşkilât adına ve buldukları daimi kadro da faaliyetlerini sürdüren bu denetleme birimlerinin yapacağı denetimin ve sonuçlarının, yine bu kesim üzerinde denetim yetkilerini kullanacak olan Devlet Denetleme Kurulu'nun yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeden farklı olacağı şüphesizdir.

III. SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASI BİR KAMU KURUM VEYA KURULUŞU TARAFINDAN KARŞILANAN HER TÜRLÜ KURULUŞ

Bu ifade ile, kanunkoyucunun büyük ölçüde kasteddiği kesim İktisâdî kamu kurumlarıdır.

19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı İktisâdî Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadî Kuruluşları hakkında kanun, iktisadî kamu kurumlarının türlerini belirtmiş ve bunları tanımlamıştır. Kanunun verdiği tanımlara göre :

İktisâdî Devlet Teşekkülü; Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisâdî alanda ticarî esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

Kamu iktisâdî Kuruluşu; Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mallar ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisâdî teşebbüsleridir.

Müessese; Sermayesinin tamamı bir iktisâdî devlet teşekkülüne veya kamu iktisâdî kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Bağlı ortaklık; Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisâdî devlet teşekkülüne veya kamu iktisâdî kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

İştirak; İktisâdî devlet teşekküllerinin veya kamu iktisâdî kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin, en az yüzde

yirmialtıncısına, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdeki hisseleridir.

İşletme; Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üretim birimleridir.

Bu tanımlardan anlaşılacağı gibi, bu teşkilât birimlerinden bazıları, “sermayesinin yarısından fazlası bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından karşılanan her türlü kuruluş” ölçütüne girmemektedir. Bu nedenle sayılan teşekküllerin tümü üzerinde Devlet Denetleme Kurulunun yetkilerini kullanabileceğini kabul etmek mümkün değildir.

Özel hukuk rejimine tâbi, ekonomik ve iktisadî konularda ihtisaslaşmış teşkilât birimleri görünümündeki bu teşkilâtların kendi içlerindeki denetim, araştırma ve inceleme organları dışında Başbakanlığa bağlı ve tüm teşekkül, müessese, bağlı ortaklıkların hesap ve işlemleri üzerinde denetleme yetkisine sahip Yüksek Denetleme Kurulunun denetimi altındadırlar. Başbakanlığa bağlı olan ve Başbakanın görevlendirmesi üzere inceleme ve denetimde bulunmak, görev alanı içindeki kurumları; iktisadî, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmaya yetkisine sahip bulunan Devlet Denetleme Kurulu görüldüğü üzere Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı içindeki bu alan üzerinde görevli diğer bir Denetleme Kuruludur. Başbakanlığa bağlı oluşu, görev alanı ve kullandığı yetkiler bakımından Devlet Denetleme Kurulundan ayrılan Yüksek Denetleme Kurulu, belirtilen teşkilâtlar üzerinde, yıllık düzenli bir denetim faaliyetini yerine getirmekte, raporları Başbakanlığa bildirmektedir. Kurulun inceleme ve denetleme görev ve yetkisi mevcutsa da araştırma yetkisi yoktur. Ayrıca 2929 sayılı kanunun 40. maddesi ilgili bakanlığın denetim ve gözetim yetkisinin bu teşkilâtlar üzerinde varolduğu vurgulamaktadır.

Bakanlık gerekli hallerde, teşekküllerin hesaplarını ve işlemlerini teftişe, tahkike tâbi tutmaya ve bunların iktisadî ve mali durumlarını tespit ettirmeye yetkilidir. Bu yetki kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılır.

Görüldüğü üzere; bu teşkilâtlar üzerindeki denetim çok yönlü ve çalışma esaslarına uygun yöntem ve kesimlerce yürütülen bir faaliyettir. Söz konusu, sürekli ve çeşitli yönleriyle bütünlük gös-

teren¹³ denetim yöntemlerinin yanısıra Cumhurbaşkanının isteği üzerine, denetleme, araştırma ve inceleme amacıyla Devlet Denetleme Kurulu da anılan teşkilâtlardan “Sermayesinin yarısından fazlası bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından karşılanan her türlü kuruluş” kapsamında yer alanlar üzerinde araştırma, inceleme ve denetleme yetkisini kullanacaktır.

IV. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE OLAN MESLEK KURULUŞLARI

Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde var olan denetim, 1982 Anayasası ve arkasından çıkan bir dizi Kanun hükmünde Kararname ile oldukça yoğunlaştırılmıştır.

Anayasanın 135. maddesi, “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunda gösterildiği şekilde Devletin idarî ve malî denetimine tâbidir” demek suretiyle devletin bu teşkilât birimleri üzerinde varolan denetim yetkisini vurgulamakta ve ayrıca bunun esaslarının bu teşkilâtların kuruluş kanunlarında yer alacağını belirtmektedir.

2680 sayılı yetki kanununa dayanılarak, anayasanın getirdiği yeni denetim esasları tüm meslek teşekküllerinin kuruluş kanunlarında gerekli değişiklikler yapılmak suretiyle uygulamaya konmuş, getirilen yeni anayasal ilkeler kanuna yansıtılmıştır.

2443 sayılı kanunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ayrıca belirtmek suretiyle, kurulun denetim alanı içinde bulunduğu belirtilmiştir. Böylelikle bir yandan merkezî idarenin sürekli ve yoğun denetim ve gözetimi altında bulunan bu teşkilâtlar diğer taraftan Devlet Denetleme Kurulu'nun faaliyetleri kapsamında yer almaktadırlar.

V. HER DÜZEYDEKİ İŞÇİ VE İŞVEREN MESLEK TEŞEKKÜLLERİ

İdare Cihazı dışında yer alan ve kamusal yönetim biçiminde faaliyet göstermeyen, tamamen üyelerinin iktisâdî ve sosyal çıkarla-

13) EROĞLU, H., op. cit., s. 201.

rını koruma ve bu çıkar gruplarının idare ile ve diğer çıkar grupları ile ilişkilerini düzenleyen ve gerçekleştiren bu kuruluşlar, son düzenlemelerle yoğun denetim altında tutulan ve adeta bir kamu teşkilâtı görünümünü verilmek istenen bir örgüt durumuna girmiştir.

Federasyon, konfederasyon, sendika ve bunların alt ve yan teşekkülleri üzerindeki daha önceki mevzuat ve uygulamada yer alan, idarî, malî, adlî denetimden farklı olan¹⁴, 2443 sayılı kanunun öngördüğü denetim, sendikalara devlet organları yanında yer verme eğiliminin doğal bir sonucudur.

Sendikalar Kanunu ile getirilen ve denetim konusunda sıkı ve ayrıntılı hükümler taşıyan düzenlemenin yanısıra, Sendikaların Devletçe Denetlenmesine ilişkin Tüzükle de¹⁵ kontrol altında tutulmaya çalışılan bu örgütler aynı zamanda da, Cumhurbaşkanının isteği üzerine Devlet Denetleme Kurulu tarafından, araştırma, inceleme ve denetlemeye tâbi tutulacak, böylelikle bu teşkilâtların, son düzenlemelerde belirtilen ilkelere ve esaslara uygun faaliyet göstermeleri sağlanacaktır.

VI. KAMUYA YARARLI DERNEKLER

Kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek kişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları tüzel kişiler olan derneklerin statüsü, yeni nayasal dönemde, yeniden düzenlemeye tâbi tutulmuş ve 6 Ekim 1983 tarih ve 2908 sayılı kanunla, anayasada yer alan düzenleme esasları kanuna aynen yansıtılmıştır.

Denetim konusunda önceki düzenlemelere nazaran çok sıkı kayıtlar getiren 2908 sayılı kanun, bir derneğin kamu yararına çalışan

14) IŞIKLI, A., Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Özel Sayı: Kamu Yönetimi..., Yıl 1983, S. 70-71, s. 34.

15) İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesi esaslarına ilişkin Tüzük (2821 sayılı Sendikalar Kanununun 47. maddesine göre Bakanlar Kurulunca 8.3.1984 tarihinde kararlaştırılmıştır (RG. 6 Mayıs 1984 - 18393).

derneklerden sayılabilmesi için, amacının ve amacı gerçekleştirmek için giriştiği faaliyetlerin, ülke çapında yararlı sonuçlar verecek nitelik ve ölçüde olması gerektiğini vurgulamıştır.

Bu özelliklerinin yanısıra, bu tür dernekler gerek iç düzen işlemleri gerekse üçüncü şahıslara karşı işlemlerinde özel hukuk kurallarına bağlıdır ve özel hukuk tüzel kişileridir.

Son düzenlemeler dernekler için, özellikle kamuya yararlı dernekler için ayrıntılı denetim hükümleri getirmiştir. Bu teşkilâtlar için öngörülen genel ve özel denetim usullerinin yanısıra, idare ve kolluk makamlarının sürekli bir denetim ve gözetim yetkisi getirilmiştir.

Kanunla öngörülen genel denetim; İçişleri bakanlığı tarafından bakanlık teftiş kurulu, emniyet genel müdürlüğü teftiş kurulu, dernekler, özel denetleme kurulu elemanları veya bakanlık ve emniyet genel müdürlüğü merkez teşkilâtında görevli diğer memurlar aracılığı ile en büyük mülkî âmirler bizzat veya gönderecekleri memur veya memurlar aracılığı ile yaptırılır.

Kamu yararına çalışan derneklerin hesapları ve bu hesaplarla ilgili belge ve defterler gerekli görülen hallerde, maliye bakanlığınca da denetlenebilir.

Devlet Denetleme Kurulu; 2443 sayılı kanunda "sınırlı ve sayılı" bir biçimde sayılmış bulunan, yukarda da tek tek ele alınarak incelenmiş bulunan kesimler üzerinde, araştırma, inceleme ve denetleme yetkilerini kullanacak hazırladığı raporları Cumhurbaşkanına iletacaktır.