

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN TABİ OLDUKLARI SORUŞTURMA USULLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Ayhan KÜÇÜK*

ÖZET

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (DDK'lar) Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturma usulü açısından, ülkemizde ilk ortaya çıkan yaklaşım soruşturmaların genel hükümlere göre yürütülmesi yönünde olmakla birlikte, zamanla kurulan yeni DDK'ların kanunlarında yer alan düzenlemeler ve mevcut kurumların kanunlarında yapılan değişikliklerle 4483 sayılı Kanun veya özel bir izin mekanizması oluşturma yoluna gidildiği görülmekte olup, görev suçları nedeniyle yürütülecek soruşturmalar konusunda farklılıklar göze çarpmaktadır. Çalışmamızda Türk İdari Sisteminde yer alan DDK'ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturmalarda izlenecek usuller tarihsel süreç içerisinde incelenmiş olup, bunların tabi olması gereken soruşturma usulü yaklaşımına ilişkin öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Üst Kurullar, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Bağımsız İdari Otoriteler, Görev Suçları, Ceza Soruşturma Usulü

COMPARISON OF INVESTIGATION PROCEDURES APPLICABLE FOR THE HEADS, MEMBERS AND PERSONNEL OF REGULATORY AND SUPERVISORY AGENCIES

ABSTRACT

With respect to the investigation procedure applicable to the Heads, members and personnel of Regularity and Supervisory Agencies for those offences committed by them while on duty, the approach was originally to conduct the investigation according to general provisions. However, in time, with arrangements made in the establishment laws of newly-founded Agencies as well as amendments to the laws of existing ones, this procedure is either established according to the provisions of the Law No. 4483, or a special permission mechanism is operated. We can clearly see that there are discrepancies in the investigation procedures related to offences perpetrated while on duty. In this study, we examine in the historical process the investigation procedures applicable to Heads, members and personnel of such Agencies in the Turkish

* Başbakanlık Müfettiş Yardımcısı

Administration System and put forward some recommendations on the investigation approach that should be adopted.

Keywords: Independent Administrative Authorities, High Councils, Regulatory and Supervisory Agencies, Duty-related Offences, Criminal Investigation Procedures

1. GİRİŞ

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişim ile birlikte küreselleşme süreci; ekonomik, sosyal ve siyasal alanı etkilemek suretiyle ülkelerin idari yapılarını değiştirmektedir. Bu değişim karşısında mevcut geleneksel idari kurumların ihtiyaçlara cevap verememesi üzerine yeni kurum ve kuruluşlar ortaya çıkmaktadır.

Yönetim anlayışının değişmesi ve geleneksel bürokratik kurumların bu süreçte yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan yeni kurumlardan biri de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlardır. Bu kurumların ortak özellikleri referans alındığında, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları, gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde “düzenleme” ve “denetim” faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimler olarak tanımlanabilirler (Sobacı, 2006: 160). DDK’lar literatürde “bağımsız idari otoriteler”, “özerk kurullar”, “üst kurullar” gibi ifadelerle de anılmaktadır (Memişoğlu, 2009: 2).

Bu kurumların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma ve kollama olduğu söylenebilir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 288). Bu kurumlar, düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin yanı sıra sorumluluğu altında bulunan sektörlerde faaliyet gösteren aktörlere izin verme, kural koyma, yaptırım uygulama, bunları izleme ve denetleme, ayrıca sektöre ilişkin kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme, danışmanlık yapma, anlaşmazlıkları çözme, araştırma, geliştirme ve eğitim, bilgi isteme gibi yetkilerle donatılmıştır (Atay, 2006: 338).

DDK’ların en önemli iki özelliği, idari açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir (Ulusoy, 2003: 15). Bu kurumlar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamayı ifade eder (Erol, 2003: 122). Regülasyon

işlevi ise, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete yönelik olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesi, diğer bir ifadeyle o alanın organize edilmesini (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) kapsamaktadır (Ulusoy, 2003: 15, 16).

Ülkemizde son yıllarda gittikçe artan sayıda düzenleyici ve denetleyici kurum kurulmuştur. İdari sistemimizde yer alan DDK’ların da kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimler olmaları nedeniyle idari, mali, personel rejimleri ile tabi oldukları soruşturma usulleri gibi konularda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı düzenlemelere tabi tutulmaktadır (Erol, 2009: 89). Bu bağlamda, ceza hukuku yönünden DDK’ların Başkan ve Üyeleri ile Kurum personelinin tabi olduğu soruşturma/kovuşturma usullerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Çalışmamızda öncelikle idari sistemimizdeki DDK’lar hakkında kısaca bilgi verildikten sonra, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin tabi olduğu soruşturma usulleri ve DDK’ların bu soruşturma usulleri içerisindeki konumu üzerinde durulmaktadır. Akabinde, ayrıntılı olarak, DDK’ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturmalarda izlenecek usuller tarihsel süreç içerisinde incelenerek, DDK’ların tabi olması gereken soruşturma usulü yaklaşımına ilişkin öneriler getirilmektedir.

2. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR VE TABİ OLDUKLARI PERSONEL REJİMİ

Anayasanın 167/1. maddesi uyarınca, Devletin; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemek görevi bulunmaktadır. Aslında Anayasa’da yer alan bu ve benzeri hükümler daha çok piyasaların düzenlenmesi, denetimi ve tüketicilerin korunmasına yönelik olup düzenlemeyi yapacak organın DDK şeklinde olmasını öngörmemektedir. Bununla birlikte, Anayasa’nın 123. maddesindeki “...*Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” hükmü uyarınca DDK’ların kurulmasına imkân tanınmıştır. Bu nedenle Anayasal dayanak olmasa bile DDK’ların Anayasa’ya aykırı olduklarını söylemek de mümkün gözükmemektedir (DDK, 2010: 68).

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu hariç, DDK'lar için doğrudan doğruya Anayasa'da temel dayanak bulmak zor olmakla birlikte Yasama Organı, gerek Anayasa'nın 167/1. maddesinin devlete verdiği görevlerin yerine getirilmesi gerekse özel kesime de açılan kamu hizmetlerinin regüle edilmesi için, Anayasa'dan kaynaklanan takdir yetkisini kullanarak, görevlerini bağımsız olarak yerine getirecek, görevlerine ilişkin olarak yapacakları düzenleyici ya da bireysel işlemleri Yürütme Organının ve ona tabi merkezi idare makamlarının denetimine tabi olmayacak, bütçelerini kendi iradeleriyle oluşturacak; kısacası öteki kamu tüzel kişiliklerinde pek rastlanmayacak boyutta bir idari ve mali özerkliğe sahip olacak kamu tüzel kişiliklerini oluşturmuştur (Günday, 2004: 505-506).

DDK'ların, Türkiye'de diğer uluslararası uygulamalarla kıyaslandığında geç sayılabilecek bir dönemde ortaya çıktığı, ancak Türkiye'deki tarihsel serüveni göz önünde tutulduğunda 1980'lerin başında başlayıp özellikle 1990'ların sonundan itibaren faaliyet alanlarını genişleterek hızla yaygınlık kazandığı görülmektedir. 1980'li yılların başlarından itibaren dünya kamu yönetimi alanında yaşanan değişime paralel olarak ülkemizde de devletin rolü ve işlevi üzerine değişiklik tartışılmaya ve kamu yönetiminde reform ihtiyacı söylemleri yükselmeye başlamıştır. Türk kamu yönetimi içerisinde 1980'lerde başlayan tartışmalar 1990'lı yıllarda bazı sonuçlar vermeye başlamıştır. Nitekim bu zamana kadar kamu yönetimimizde görülmeyen değişik yapılanmalar söz konusu olmuş, büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle DDK'lar ortaya çıkmıştır (DDK, 2010: 59).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurum anlamında Türkiye'de ilk defa 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) oluşturulmuştur. Uzun bir aradan sonra 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Rekabet Kurumu (RK) yeni DDK'lar olarak karşımıza çıkmıştır. 1990'lı yılların sonundan itibaren ise bir dalga hâlinde ardı ardına DDK'ların oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Bu dönemde ilk önce 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu (10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu-BTİK- adını almıştır), 2001 yılında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu-EPDK- adını almıştır), 2002 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK) ve Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur.

2001 yılında kurulan Şeker Kurumu gerek kurul oluşumundaki farklılık gerekse özerkliğindeki zafiyet sebebiyle DDK sınıflandırması içinde yer almamaktadır. Nitekim 12 Temmuz 2004'te TBMM'ye sevk edilen "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı"nda Şeker Kurumuna yer verilmemiş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilk düzenlemesinde III no'lu "Düzenleyici Denetleyici Kurumlar" listesinde Şeker Kurumu yer almış ise de 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle listeden çıkarılmıştır (DDK, 2010: 60). Bu nedenle Şeker Kurumu bu çalışmamızda irdelenmemiştir.

Her ne kadar Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) 5018 sayılı Kanunun III sayılı Cetvel'inde yer alan DDK'lar arasında bulunmuyor olsa da, 12.07.2004 tarihinde TBMM'ye sevk edilen fakat yasalaşmayan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'nda DDK'lar arasında yer alması ve teşkilat yapılanması, personel rejimi, üyelerinin atanma koşulları ve soruşturma usulü bakımından diğer DDK'lardan farkının olmaması nedeniyle incelememize dahil edilmiştir.

Diğer taraftan, DDK'ların düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin, ekonomik ve sosyal yönden toplumsal hayata etkileri, bu yetkileri kullanacak personelin nitelikleri, sayısı, sahip olduğu yetkiler, atanmaları vb. konuları önemli kılmaktadır (Erol, 2009: 92). DDK'lar insan gücü açısından ayrıcalıklı konumdadır. Bu ayrıcalık, hem istihdamın türü ve kadroların belirlenmesinde, hem de personele uygulanan mali ve sosyal haklar konusunda sahip oldukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle bu kurumlar, personel istihdamı konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşların tabi olduğu bağlayıcı kurallardan, özellikle DDK'ların karar organı olan Kurullara Üye olarak atanmalar için daha fazla olmak üzere, geniş ölçüde özerktirler (Sezen, 2003: 166).

Kamu personel rejimi yönüyle bakıldığında, DDK üyeleri atama işlemi ile işbaşına geldikleri için sözleşmeli personel değildirler. İstisnai memur olarak da nitelendirilemezler. Çünkü istisnai memurların düzenlendiği DMK 59. maddesinde zikredilmemektedirler (Arslan, 2009: 81). Her ne kadar tüm DDK üyelerinin atanma şartları arasında, 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde Devlet memurluğuna alınacaklarda aranan "Türk Vatandaşı olmak" ve "Kamu haklarından mahrum bulunmamak" gibi genel ve özel şartlar bulunsa ve atanmaları için gerekli şartları kaybettiklerinde görevlerinden alınabilseler de

kanunlarında 657 sayılı Kanuna tabi olduklarına dair bir hüküm bulunmadığından bunların memur olduklarını söylemek de mümkün değildir.

Bunlar fahri ajan da değildir. Çünkü seçimle işbaşına gelmemektedirler. Mükellef değildir. Çünkü zorla işbaşına gelmemektedirler. Geçici personel değildir. Çünkü bir yıldan az süreli hizmetler ya da mevsimlik hizmetlerde çalışmamaktadırlar. Bu nitelikli kamu personeli esas itibarıyla sözleşmeli personel dışındaki geçici yardımcıları ya da en azından geniş anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilebilir (Arslan, 2009: 81). Nitekim 3. Bölüm'de ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Anayasa Mahkemesi¹ tarafından DDK'ların, kamu hizmeti gören kuruluşlar ve üyeler ve personelinin kamu görevlisi olduğu belirlenmiştir.

Ayrıca, SPK hariç tüm DDK'ların teşkilat kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmaktadır. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda, SPK'da asli ve sürekli hizmetlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği, Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, yine SPK hariç tüm DDK'ların, kurum personelinin ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Kanuna tabi olduğu hükme bağlanmıştır (Erol, 2009: 96).

3. MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN TABİ OLDUĞU SORUŞTURMA USULLERİ VE DDK'LARIN DURUMU

Bir suç işlendiğinde, suçun öğrenilmesinden hükmün kesinleşmesine kadar şüpheli veya sanık hakkında yapılacak bütün işlemlerin adli makamlarca yapılması genel kuraldır. Bu erkler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir. Bir başka deyişle soruşturma ve kovuşturma yetkisi her aşamada yargı makamlarınınındır (Zengin, 2006: 1).

Ceza Muhakemesi Kanununa göre bir suç işlendiğinde önce Cumhuriyet Savcıları tarafından hazırlık soruşturması yapılır. Bu aşamadan sonra mahkeme önünde yapılan son soruşturmaya (kovuşturma) geçilir (Kınalıtaş ve Aslan, 2003: 1). "Genel Hükümlere Göre Soruşturma" veya "Hazırlık Soruşturması", Türk Ceza Kanununda ve diğer ceza hükümlü özel kanunlara göre, işlenmiş veya işlenmesi muhtemel bir suç ile ilgili makul bir

¹ Anayasa Mahkemesinin 22 Ocak 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 12.12.2007 tarihli, 2002/35 E. 2007/95 K. sayılı kararı

şüphenin varlığı halinde, bu suç sayılan eylemler, cürüm ve kabahatler ile ilgili Cumhuriyet Savcıları tarafından yürütülen ve kamu görevlisinin eyleminin kamu davası açılmasını gerektirip gerektirmediğinin tespiti amacıyla Ceza Muhakemesi Kanununda yer alan usul ve esaslar çerçevesinde yapılan soruşturmadır (Sökmen, 2009: 2).

Ancak, kamu görevlileri üstlendikleri görevleri yerine getirirken, görevleri sebebiyle bir suç işlediklerinde, bunun soruşturulması aşamasında genel kuraldan ayrılma söz konusu olmaktadır (Zengin, 2006: 1). Ülkemizde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza soruşturma/kovuşturmasına tabi tutulmalarının kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabileceği düşüncesiyle, bu sakıncaları gidermek ve asılsız isnat ve iftiralar karşısında memurlar ve diğer kamu görevlilerini korumak için, bunların görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında adli makamların soruşturma/kovuşturma yapmasından önce idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin sonucuna göre olayın adli makamlara intikal ettirilmesini öngören izin sistemi benimsenmiştir (Sökmen, 2009: 1).

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlı olduğu Anayasamızın 129. maddesi ile hüküm altına alınmış ve memur yargılamasında ülkemizde benimsenen bu izin sisteminin dayanağı düzenlenmiştir. 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” izin sisteminin esaslarını düzenleyen temel mevzuattır (Yılmaz, 2004: 1). Bu Kanun, memur ve diğer kamu görevlileri görevleri sebebiyle suç işlediklerinde, Cumhuriyet Başsavcılıklarının soruşturma açabilmesi için yetkili mercilerce izin verilmesi sistemini getirmiştir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar söz konusu olduğunda idarî merciler soruşturma izni vermekte ve ancak bundan sonra adlî makamlar soruşturma ve kovuşturma aşamasına geçebilmektedirler (Zengin, 2006: 32).

4483 sayılı Kanun, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sadece görevleri sebebiyle işledikleri suçlara ilişkin yargılama usulünü düzenlemektedir. Bununla birlikte, görevleri ve sıfatları sebebiyle özel soruşturma ve

kovuşturma usullerine tabi olanlar ile suçun niteliği yönünden ilgili kanunlarda gösterilen soruşturma ve kovuşturma usulleri, ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin soruşturulması ve disiplin soruşturmaları 4483 sayılı Kanunun istisnalarını oluşturmaktadır².

Burada önemli olan husus, kamu hizmeti ve kamu görevlisi tanımının doğru şekilde yapılmasıdır. Kamu hizmeti; umuma arzedilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, Anayasanın 128. maddesinde de belirtildiği gibi genel idare esaslarına göre yürütülür. Asli ve sürekli görevler ise, genel idare esaslarına göre, kamu gücü kullanılarak yürütülen görevlerdir. Bu görevlerde kamu gücünü kullanarak çalışanlar ise, kamu görevlileridir (Zengin, 2006: 16-17).

Anayasa Mahkemesi kararlarında³ da DDK'ların, idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan, kamu tüzel kişiliğine sahip, görev alanına ilişkin sektörde kamu hukuku ilke ve düzenlemelerine bağlı olarak, kamu yararı amacıyla düzenleyici işlemler yapan, genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren, gördüğü hizmet sürekli ve asli nitelik taşıyan bir kuruluş ve çalışanlarının da, Anayasa'nın 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlileri kapsamında olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu nedenle tüm DDK'ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan "diğer kamu görevlisi" kapsamında kabul edileceği düşünülebilir.

Bununla birlikte, yerleşmiş Yargı kararlarına⁴ göre özel yasalarla kurulmuş kuruluşların personelinin memur yargılamasına veya idari izne tabi tutulabilmesi için ilgili kanunlarında açık hüküm bulunması gerektiği ifade edilmektedir. Bu kararlara göre; kimi yasalarda yer alan, kuruluşun "*para, evrak ve her çeşit mallarının Devlet malı*" olduğuna dair hüküm, İcra İflas Kanunu ve özel hukuk hükümleri yönünden korumayı ve bu varlıklara karşı suç işlenmesi halinde suçun niteliğinin belirlenmesini amaçlayan bir düzenleme olup yargılama usulüyle ilgisi bulunmadığı, aynı şekilde,

² Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 17.02.2004 tarihli, E.2004/2-10, K.2004/40 sayılı kararı

³ Bkz Dipnot-1

⁴ Danıştay 1. Dairesinin 22.09.2006 tarihli E.2006/696, K. 2006/785 sayılı ve 06.10.2006 tarihli E.2006/983, K.2006/864 sayılı kararları

Kanunlarımızda “görev ve unvanları belirtilen yöneticiler, kurul başkan ve üyeleri ile (her çeşit personeli hakkında) bunların Türk Ceza Kanunu (TCK) uygulaması bakımından Devlet memuru sayılacağı veya Devlet memurları gibi cezalandırılacakları” şeklinde yer alan hükümlerin de sadece TCK uygulamasına ilişkin bir göndermeden ibaret olduğu, bu hükümlerden hareketle anılan kişilerin 4483 sayılı Kanun hükümlerine ya da idari izin sistemine tabi oldukları sonucunun çıkarılmasının hukuken mümkün olmadığı düşünülmelidir (Tarhan, 2010: 2).

Bu durumda, her ne kadar Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda DDK’ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanunda ifade edilen “diğer kamu görevlileri” kapsamında buldukları ve bu Kanuna tabi oldukları gibi bir çıkarsama yapılsa da, kendi özel mevzuatlarında ayrı bir soruşturma usulü benimsenmiş ise o usule, 4483 sayılı Kanuna veya başka bir Kanuna atıfta bulunulmuşsa 4483 sayılı Kanun veya atıfta bulunulan kanuna göre soruşturmalarının yapılması gerekmektedir. Ayrıca, kurumların kendi kanunlarında genel hükümlere göre soruşturma yapılacağı belirtilmişse, soruşturmalar Ceza Muhakemesi Kanununa göre Savcılık Makamlarınca yürütülecektir.

Eğer kurumların kendi kanunlarında hiçbir hüküm yer almamakta ise, kurumun yaptığı faaliyet ve personelinin tabi olduğu mevzuat dikkate alınmak suretiyle, soruşturmalarının 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılması gerektiği (Gökcan&Artuç, 2008 ve Pınar, 2009), ya da genel hükümlerin tatbik edilmesinin doğru olduğu (Şan, 2008 ve Tarhan, 2010) şeklinde iki farklı görüş öne sürülmektedir.

4. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN TABİ OLDUKLARI SORUŞTURMA USULLERİ VE MUKAYESESİ

Yukarıda anlatıldığı üzere DDK’ların yönetici ve çalışanlarının işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı, kendi özel mevzuatlarında ayrı bir soruşturma usulü benimsenmiş ise o usulün, 4483 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuşsa 4483’ün, eğer herhangi bir usul belirlenmemişse, her ne kadar öğretilerde farklı görüşler bulunsa da, genel hükümlerin tatbik edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda, her bir DDK’nın kendi mevzuatında düzenlenen usuller incelendiğinde 3 farklı soruşturma usulünün olduğu görülmektedir.

4.1. Üyeler ve Personelinin Soruşturması Genel Hükümlere Tabi Olan DDK'lar

4.1.1. Rekabet Kurumu

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 5728 sayılı Kanunla değişik 60. maddesi uyarınca Kurul Başkan ve Üyeleri ile personeli görevleri sebebiyle suç işlerse kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Kurul Başkan ve Üyeleri ile personeline karşı görevlerinden dolayı işlenen suçlar kamu görevlisine karşı işlenmiş sayılır. Aynı maddeye göre, Kurul Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı haklarında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacaktır (Gökcan&Artuç, 2008: 213).

Kanunun ilgili maddesinde 4483 sayılı Kanunun uygulanmayacağı açıkça ifade edilmekte ise de herhangi bir soruşturma veya kovuşturma usulü de belirtilmediğinden, genel hükümlere göre soruşturma ve kovuşturmanın yapılacağı ve izin sisteminden yararlanamayacağı anlaşılmaktadır. Bu durum Rekabet Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri veya görevleri sebebiyle kendilerine karşı işlenen suçlardan dolayı gerçekleştirilen soruşturmaların doğrudan Cumhuriyet Savcılıklarınca TCK ve CMK hükümlerine göre memur güvencesi olmadan her vatandaşın tabi olduğu soruşturma usulüne göre yapılacağı anlamına gelmektedir.

4.1.2. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

TAPDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçların soruşturulmasına ilişkin gerek öğretide gerekse uygulamada farklılıklar bulunmaktadır.

Öncelikle, Kurum personelinin görevlerinden kaynaklanan suçlarından hangi esasa göre soruşturulacağı ve yargılanacağı konusunda teşkilat yasası olan 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda açık bir düzenleme bulunmadığından haklarında TCK ve CMK'nın genel hükümleri uygulanacağı kabul edilmektedir. Ancak her ne kadar Kurum personelinin genel hükümlere tabi oldukları kabul edilse de, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin 14/2-f. maddesinde Kurum Başkanına tanınan *"Kurum personelinin görevi esnasında veya görevi nedeniyle işledikleri suçlar ile ilgili soruşturma izni verilip verilmemesine karar vermek"*

yetkisinin Kurum personelinin görevleri nedeniyle haklarında 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılacağını gösterdiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, TAPDK'ın 4483 sayılı Kanununun 2. maddesinde belirtilen “diğer kamu tüzel kişilikleri”nden olması ve yardımcı hizmetler hariç diğer çalışanlarının da kamusal faaliyet yürüten kamu görevlileri olmaları nedeniyle 4483 sayılı Kanuna göre soruşturmalarının yapılacağı görüşü hakim görüştür (Gökcan&Artuç, 2008: 264). Nitekim, Yargıtay⁵ 2004 yılında TAPDK Başkan ve Üyelerinin görevlerinden kaynaklanan suçlarının soruşturulmasında 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağına ve haklarında soruşturma izni yetkisinin ise Başbakana ait olduğuna karar vermiştir.

Diğer taraftan, mevcut düzenlemeye göre esasen teşkilat yasasında görevlerinden kaynaklanan suçların soruşturulmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmadığından Kurul Başkan ve Üyelerinin 4483 sayılı Kanun kapsamında soruşturmalarının yapılacağını kabul edilmesinin mümkün gözükmediği ayrı bir görüş olarak karşımıza çıkmaktadır (Tarhan, 2010: 202)

Bununla birlikte; TAPDK Başkan ve Üyelerinin memur gibi cezalandırılacakları haller teşkilat yasasında tahdidi şekilde sayıldığından, Kurul Başkan ve Üyelerinin sadece Kurulun para, para hükmündeki evrak, senet ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde ika ettikleri fiillerin nitelendirilmesinde memur gibi tecziye olunacağı da düşünülebilir (Şan, 2008: 481).

Uygulamaya bakıldığında ise, Savcılık Makamlarınca genel itibariyle, 4483 sayılı Kanun uyarınca soruşturma talep edildiği ve buna göre Kurul üyeleri ve personel hakkında Başbakanlık Müfettişlerince veya personel hakkında yukarıda bahsi geçen Yönetmelik uyarınca Kurum Başkanı tarafından görevlendirilen muhakkikler tarafından Ön inceleme yapıldığı görülmektedir. Nitekim, Danıştay'ın da uygulamaya uyararak, münferit kararlarında 4483 sayılı Kanuna göre yapılan Ön incelemeler sonucu verilen kararları şekil yönünden iptal etmemekte, bu şekilde TAPDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanuna tabi olduğunu kabul etmektedir⁶.

⁵ Yargıtay'ın 4. Ceza Dairesinin 08.04.2004 tarihli ve 11/8 sayılı kararı

⁶ Danıştay 1. Dairesinin 04.03.2011 tarihli ve E:2011/100, K:2011/381 sayılı kararı

4.2. Üyeler ve Personelinin Soruşturması 4483 Sayılı Kanuna Tabi Olan DDK'lar

4.2.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun ilk halinde bulunan 10/5. maddesine göre, RTÜK Üyeleri Türk Ceza Kanunu uygulaması bakımından Devlet memuru sayılmaktaydı. Bu kapsamda RTÜK Üyelerinin kendilerine karşı işlenen suçlarda ve kendilerinin işlemiş oldukları suçlarda devlet memuru sayılacağı ve RTÜK Üyelerinin 4483 sayılı Kanunun 2. maddesi kapsamında görülebileceği, bu bakımdan RTÜK Üyelerinin soruşturulmasıyla ilgili olarak 4483 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği düşünülebilirdi. Ancak, Danıştay 2006 yılında⁷ 3984 sayılı Kanunun 10/5. maddesinin maddi ceza hukukuyla ilgili olması ve 4483 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduklarına dair bir düzenlemenin bulunmaması nedenleriyle RTÜK Üyeleri hakkında soruşturma yapılabilmesi için idari bir izne gerek olmadığı, bu nedenle de ceza yargılaması açısından RTÜK Üyelerinin genel hükümlere tabi oldukları sonucuna varmıştır. Buna karşın, 10.07.2008 tarihli ve 5785 sayılı Kanunla 3984 sayılı Kanunun 10. maddesi değiştirilmiş ve RTÜK Üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların 4483 sayılı Kanuna göre yapılacağı ve bunlar hakkında soruşturma izninin, Başbakan tarafından verileceği belirlenmiştir (Gökcan ve Artuç, 2008: 211).

3984 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 15/2/2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunun 39/6. maddesinde de RTÜK Üyelerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı 4483 sayılı Kanun hükümlerine göre soruşturmalarının yapılacağı usulü korunmakla beraber, bunlar hakkında soruşturma izninin Başbakan veya görevlendireceği Bakan tarafından verileceği belirlenmiştir. Danıştay kararları ile de sabit olduğu üzere⁸ her ne kadar soruşturma izni verme yetkisi, ilgili kanunda belirtilen makamlara bizzat kullanılmak üzere verilmiş münhasır yetkilerden olup, bu yetkinin başka bir makamca kullanılması mümkün olmamasına rağmen, 6112 sayılı Kanunla Başbakana bu yetkisini görevlendireceği bir Bakana verme imkânı tanınmıştır.

⁷ Danıştay 1. Dairesinin 22.09.2006 tarih, E:969/785 sayılı kararı

⁸ Danıştay 1. Dairesinin 11.10.2004 tarih, E:2004/238 sayılı kararı

Ayrıca, 6112 sayılı Kanunla, RTÜK Üyelerinin işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturma ve yargılamalarda, bir avukat tarafından temsil edilme ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması ile Üyelere karşı açılacak hukuk davalarının Kurum aleyhine açılması ve bu davalarda da Üyelerin bir avukat tarafından temsil edilmeleri ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin de yine Kurum bütçesinden karşılanması hususlarını düzenleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104/3-4. maddesinin RTÜK Üyeleri hakkında da uygulanacağı belirlenmiştir.

Diğer taraftan, 6112 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 3984 sayılı Kanunun 15. maddesine göre, RTÜK personeli ile ilgili hususlarda TRT personel rejiminin uygulanacağı belirtilmişti. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununda TRT personelinin Kamu İktisadi Kuruluşları personel rejimine tabi olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla RTÜK personeli de 2954 sayılı Kanunda belirtilen hususlar dışında KİT personel rejimine tabiydi. Üst Kurul personeli hakkında yapılan bu atıf dolayısıyla 399 sayılı Kanunun 11/b maddesi hükümleri uygulanıyor, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı memur (kamu görevlisi) gibi cezalandırılıyor ve soruşturulmaları genel hükümlere göre yapılıyordu. Teşebbüs Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Üyeleri dışındaki personelinin 4483 sayılı Kanuna tabi olmadığı 399 sayılı Kanunun 17. maddesindeki düzenlemeden açıkça anlaşılmaktadır. Bu nedenle RTÜK personeli de 4483 sayılı Kanun kapsamı dışında tutulmaktaydı (Gökcan&Artuç, 2008: 212).

Buna karşın, 6112 sayılı Kanunun 43/10. maddesi ile RTÜK personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların, 4483 sayılı Kanuna göre yapılacağı ve bunlar hakkında soruşturma izninin Kurul Başkanı tarafından verileceği düzenlenmek suretiyle gerek Anayasa Mahkemesi kararlarına gerekse öğretiyeye göre kamu görevlisi olduklarında şüphe bulunmayan RTÜK personelinin olması gereken soruşturma usulüne tabi hale geldikleri görülmektedir. Bununla birlikte, 6112 sayılı Kanunda 5411 sayılı Kanunun 104. maddesinin 3. ve 4. fıkraları ile RTÜK Üyelerine tanınan avukat tarafından temsil edilme ve avukatlık ücreti ve dava giderlerinin Kurum bütçesinden ödenmesi imkânının RTÜK personeline tanınmaması dikkat çekicidir.

4.2.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Üyeleri ile Kurum personelinin soruşturma usulüne ilişkin olarak 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) birkaç kez değişiklik yapılmıştır. 4646 sayılı Kanunun 12/d maddesinin ilk haline göre Kurul Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri ile ilgili suçlarında memur gibi cezalandırılmaları gerekmekte ancak kendilerine karşı işlenen suçlarda memur kabul edilmemekte olup soruşturma usulüne ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

4646 sayılı Kanunun 12/d maddesinde 14.02.2008 tarih ve 5278 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikte, Kurulun Başkan ve Üyeleri ile personelinin Ceza Kanunu uygulamasında kamu görevlisi sayılacakları ve soruşturmalarının genel hükümlere göre yapılacağı belirtilmişti. Aynı maddede 09.07.2008 tarih ve 5784 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte ise, Kurul başkan ve üyeleriyle kurum personelinin görevleriyle ilgili işledikleri suçları veya kendilerine karşı işlenen suçlar nedeniyle kamu görevlisi sayılacakları ve görevleri ile ilgili suçları nedeniyle 4483 sayılı Kanunun uygulanacağı belirlenmiştir. Böylece soruşturma konusu yasal düzenlemeyle açıklığa kavuşturulmuştur (Gökcan ve Artuç, 2008: 128).

4.3. Üyeler ve Personelinin Soruşturması Özel Hükümlere Tabi Olan DDK'lar

4.3.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

5411 sayılı Bankacılık Kanunundan önce yürürlükte bulunan Mülga 4389 sayılı Bankalar Kanununun ilk halinin 3/8. maddesinde; Kurumun para, evrak ve her çeşit mallarının Devlet malı hükmünde olduğu ve Kurul üyeleri ve Kurum personelinin, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı belirtilmiş olup bu kapsamdaki soruşturmaların genel hükümlere göre yapılacağı belirlenmiştir. Ayrıca, Kurul Başkanı, Üyeleri ve özellikle diğer Kurum personelinin farklı bir statüde değerlendirilemeyecek olan başkan yardımcılarının hakkında soruşturma yapılabilmesi için ilgili Bakanın izni gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mülga 4389 sayılı Kanunun 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Kanun ile değiştirilmiş hali ile bir önceki düzenlemeye ilave olarak Kurum personeli için

de bir izin mekanizması getirildiği, başkan yardımcılarının ise Kurul Başkan ve Üyelerinden ayrılarak Kurum personeli statüsünde değerlendirildiği ve başkan yardımcılarını dahil tüm Kurum personeli hakkında yapılacak soruşturmanın genel hükümlere göre yapılacağı ve soruşturmanın açılabilmesi için Kurul tarafından izin verileceği görülmektedir.

01.11.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5411 sayılı Kanun ile yukarıda yer alan hususlar daha da genişletilmiş, izin vermeye yetkili merciin hangi koşullarda “soruşturma izni verme” yetkisine sahip olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır. 5411 sayılı Kanununun 104. maddesi uyarınca; Kurul Başkan ve Üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmanın, Kurul Başkan ve Üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Kurum Başkanının izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Başka bir anlatımla, BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli Ceza hukuku kapsamında kamu görevlisi sayılmakta ancak haklarındaki soruşturmalar genel hükümlere göre yapılmaktadır. Bu nedenle BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Danıştay’ın da bu yönde kararı bulunmaktadır.⁹ İzin verildikten sonra Cumhuriyet Savcılıklarınca Ceza Muhakemesi Kanununa göre soruşturma yapılacaktır (Gökcan ve Artuç, 2008: 68). Bununla beraber, 4483 sayılı Kanundakine benzer şekilde BDDK Üyeleri ile personelinin iştirak hâlinde işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalarda ise Kurum personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisinin ilişkili Bakana ait olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, 4389 sayılı Kanundan farklı olarak, Kurul Üyeleri ve Kurum personelinin görevlerini yerine getirmelerinde herhangi bir baskıya maruz kalmalarını engellemek amacıyla, BDDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü haklarında genel hükümlere göre Savcılık makamlarınca soruşturma açılabilmesine ilişkin izin verilebilmesi, kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek kastıyla hareket etmiş olmaları ve bu işlem sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olmaları hususunda açık ve yeterli emarelerin bulunması şartına bağlanmıştır.

⁹ Danıştay 2. Dairesinin 08.11.2001 tarih ve E: 2001/1640, K: 2001/2562 sayılı kararı

Görüldüğü üzere, bu hükümde usul hükümleri yanında maddi hukuk açısından da mülga 4389 sayılı Kanundan çok farklı ve sanıklar lehine düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi suçun vasfı ve unsurları açısından getirilen düzenlemedir. Mülga 4389 sayılı Kanunda suçun vasıfları ve unsurlarıyla ilgili herhangi bir tanımlamaya yer verilmemişken, 5411 sayılı Kanunda Kurul Üyeleri ve Kurum personeli hakkında soruşturma izni verilebilmesi için bu kimselerin;

- Kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek (özel kast),
- Bu kasıtlı hareket etmeleri sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olmaları,

Hususlarında açık ve yeterli emarelerin bulunması gerekmektedir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde, 104. maddede yer alan düzenlemeden Ceza Kanununun yarar sağlamaya yönelik hükümlerinin kastedildiğinde duraksama bulunmamaktadır. Bu maddede tanımlanan suç özel kasıtlı bir suç olup, bu özel kasıt ise her ne şekilde olursa olsun yarar sağlama kastıdır (Pınar, 2009: 248).

Diğer taraftan, yeni Kanunla beraber getirilen düzenlemede 4483 sayılı Kanunda belirtilen izin mekanizmasının yanı sıra usul ve süre açısından da 4483 sayılı Kanuna benzer düzenlemeler yer almaktadır. Şöyle ki; soruşturma izni verilmesi hâlinde bu durum ilgililere tebliğ olunacak, soruşturmaya izin verilmesine ya da verilmemesine dair kararlar aleyhine, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde Danıştay nezdinde itiraz yoluna başvurulabilecektir. İzin verilmiş olsa dahi, itiraz süresi geçene kadar veya Danıştay'a yapılan itiraz sonucunda hüküm tesis olunana kadar soruşturma başlatılamayacaktır. 4483 sayılı Kanundakine benzer usul hükümlerine yer verilmek suretiyle uygulamada geçmiş dönemde karşılaşılan sorunlara çözüm getirilmeye çalışılmıştır.

Bununla birlikte, 5411 sayılı Kanunda soruşturma süresi tayin edilmemişken, 4483 sayılı Kanun ile 30+15 olmak üzere en fazla 45 gün içerisinde karar verilmesi ve ilgili kurumlara sonucun bildirilmesi gerekli olduğu belirlenmiştir. Ayrıca, 5411 sayılı Kanunda belirlenen usulde, soruşturma ve kovuşturma sürecinin nasıl işleyeceği, soruşturmanın kimler

tarafından yapılacağı, soruşturma sonunda kimler tarafından ve ne şekilde itiraz mekanizmasının kullanılacağı hususları yer almamaktadır.

5411 sayılı Kanununun 104. maddesinin 3. ve 4. fıkraları ile Kurul Üyeleri ve personeline, işledikleri iddia edilen suçların soruşturması ve yargılamaında, bir avukat tarafından temsil edilme ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması ile bunlara karşı açılacak hukuk davalarının Kurum aleyhine açılması ve bu davalarda da avukat tarafından temsil edilmeleri ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması imkânları tanınmıştır. Ancak, açılan hukuk davalarında yargılama sonucunda Kurum aleyhine karar verilmesi ve kararın kesinleşmesi nedeniyle Kurumun ödeme yapması hâlinde, Kurumun bu meblağı ilgili personelin kusurlu olduğuna ilişkin mahkeme kararının kesinleşmesi kaydıyla ilgililerden talep edeceği esasa bağlanmıştır (Resioğlu; 2008: 1251). Ceza davalarına ilişkin avukat ücreti ve dava giderlerinin hakkında dava açılanın suçlu bulunması durumunda kendisinden tazmin edilip edilmeyeceği hususu ise net olmamakla beraber, uygulamada bu giderlerin de alındığı anlaşılmaktadır.

4.3.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Mülga 4389 sayılı Bankalar Kanununda; BDDK Başkan ve Üyeleri ile personelinin ile aynı şekilde TMSF Başkan ve Üyeleri ile personelinin, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı, buna ilişkin soruşturmaların, Fon Kurulu Başkanı ve Üyeleri için ilgili Bakanın, Fon personeli için ise Fon Kurulunun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılacağı belirlenmişti. 01.11.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 127. maddesi ile yukarıda düzenleme daha da genişletilmek suretiyle yine BDDK Üyeleri ve personelinin aynı Kanunun 104. maddesinde düzenlenen soruşturma usulü ile aynı şekilde düzenlenmiştir. 104. maddede yer alan soruşturma usulü 4.3.1 Bölümünde ayrıntıları ile anlatıldığından dolayı burada tekrar incelenmemiştir.

5411 sayılı Kanunun 127. maddesi uyarınca; Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar, Kurul Başkan ve üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Kurum Başkanının izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır. Başka bir anlatımla Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum

personeli Ceza hukuku kapsamında kamu görevlisi sayılmasına rağmen haklarındaki soruşturmalar genel hükümlere göre yapılacaktır. Bu nedenle Kurul Başkan ve Üyeleri ile Kurum personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Danıştay'ın da bu yönde kararı bulunmaktadır.¹⁰

Ayrıca, Danıştay¹¹ tarafından TMSF'nin denetiminde olan şirketlerde görev alan Fon personeli ile yetkili birimler tarafından Fon yönetim ve denetiminde olan bir şirkete Fon tarafından bu şirketin alacaklarını tahsil etme görevi ile atanan kamu görevlisi veya özel hukuk gerçek kişileri hakkında görevleriyle bağlantılı suçlarla ilgili olarak 5411 sayılı Kanununun 127. maddesi uyarınca karar verilmesi gerektiği, bu şirketlerde çalışan ve İş Kanunu hükümlerine tabi olan kişilerle ilgili olarak ise, anılan Kanununun 127. maddesinde belirtilen Fon personeli olmamaları nedeniyle haklarında TMSF Başkanı tarafından karar verilmesi mümkün olmadığından haklarındaki yasal takibatın genel hükümlere göre Cumhuriyet Savcılığınca yapılması gerektiği belirtilmiştir.

4.3.3. Kamu İhale Kurumu

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun ilk halinin 53. maddesi uyarınca, Kamu İhale Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli, görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Ayrıca, Kurul Üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar ve bunlar hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca, karışıklığa sebebiyet verilmemesi açısından da soruşturma izninin, Kurul Başkan ve Üyeleri için ilişkili Bakan, Kurum personeli için ise Kurum Başkanı tarafından verileceği belirlenmiştir.

4734 sayılı Kanunun 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun ile değiştirildikten sonra ise yine 53. maddesi uyarınca; Kurul Üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılır. Kurul Üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin olarak 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı

¹⁰ Danıştay 1. Dairesinin 17.09.2004 tarih ve E:159/179 sayılı kararı

¹¹ Danıştay 1. Dairesinin 07.01.2009 tarih ve E: 2008/1194, K: 2009/11 sayılı kararı

Bankacılık Kanununun 104 üncü maddesi hükümleri uygulanır (Tarhan, 2010: 201). Bu nedenle, Kamu İhale Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, yukarıda anlatıldığı şekliyle 5411 sayılı Kanunun 104. maddesi uyarınca BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli için geçerli olan soruşturma usulü, Kamu İhale Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli için de geçerli olacaktır.

4.3.4. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

2000 yılında 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunda¹² 4502 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu kurulan BTİK Başkan ve Üyeleri ve personeli hakkındaki ilk düzenlemede, Kurum personelinin ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 2813 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı DMK'ya tâbi olduğu, Kurum'un para, evrak, dosya ve her çeşit mallarının Devlet malı hükmünde olduğu, Kurul Üyeleri ve Kurum personelinin, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı belirlenmiştir. Bu şekilde, teşkilat yasasında Kurul Üyeleri ve Kurum personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yapılacak soruşturma usulüne dair açık bir hüküm bulunmadığından genel hükümlere tabi kılınmışlardır.

Diğer taraftan, 2813 sayılı Kanunda 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu getirilen yeni düzenleme ile BTİK Başkan ve Üyeleri ile personelinin, görevleri sırasında veya görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılacağı, soruşturma izninin, Başkan ve Üyeler için ilişkili Bakan, personel için Başkan tarafından verileceği belirlenmiştir. Buna ilave olarak, aynı değişiklik ile Kurul Üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin olarak, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104 üncü maddesi hükümleri uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (Tarhan, 2010: 199). Bu nedenle BTİK Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, yukarıda anlatıldığı şekliyle 5411 sayılı Kanunun 104. maddesi uyarınca BDDK Başkan

¹² Bu Kanunun adı "Telsiz Kanunu" iken, 5.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunun 67 nci maddesiyle metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.

ve Üyeleri ile personeli için geçerli olan soruşturma usulü BTİK Başkan ve Üyeleri ile personeli için de geçerli olacaktır.

4.3.5. Sermaye Piyasası Kurulu

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 25/2. maddesinin ilk hali uyarınca; Kurulun para, evrak ve her çeşit malları Devlet malı hükmündedir. Bunlara karşı suç işleyen, görevini kötüye kullanan yahut ihmal eden Kurul başkan ve üyeleri ile personeli Devlet memurları gibi cezalandırılırlar. Bu dönemde soruşturma usulüne dair teşkilat kanunlarında açık bir hüküm bulunmaması nedeniyle uygulanacak soruşturma usulüne ilişkin tereddütler hasil olmuş, Danıştay'ın 2006 yılında¹³ Kurul başkan ve üyeleri ile personelinin 4483 sayılı Kanuna tabi olmadıkları, haklarında genel hükümlere göre soruşturma ve kovuşturma yapılacağını belirtmek suretiyle bu tereddütler giderilmiştir (Şan, 2008: 472).

Yargı kararları ve öğretide kamusal faaliyet yürüttükleri ve kamu görevlisi olduklarında şüphe bulunmayan SPK Üyeleri ve personeli için kanun koyucu tarafından 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun ile 2499 sayılı Kanunun 25/2. maddesinde yapılan değişiklik ile kamu görevlisi olduklarını özel olarak belirtme gereği duyulmuştur. Ayrıca, bu düzenlemeyle, Kurulun para, evrak ve her çeşit malları Devlet malı hükmünde olduğu, Kurulun başkan ve üyeleri ile diğer personeli görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlar ile bunlara karşı işlenen suçlardan dolayı sorumluluk bağlamında Türk Ceza Kanununun uygulamasında kamu görevlisi sayıldığı, bu kişilerin hakkında görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacağı, bu konudaki kovuşturmaların genel hükümlere göre yürütüleceği belirlenmiştir. Nitekim, 2499 sayılı Kanunun 25/2. maddesinde 5728 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle birlikte; Kurul Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı haklarında yapılacak soruşturma ve kovuşturmalar genel hükümlere göre yapılmakta, 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmamış ve bu şekilde Kurul çalışanlarının soruşturma usulü açısından 4483 sayılı Kanuna tabi olmadıklarına ilişkin açık hüküm getirilmek suretiyle muhtemel tereddütlerin giderilmesi sağlanmıştır (Şan, 2008: 472).

¹³ Danıştay 1. Dairesinin 06.10.2006 tarihli, E:2006/983, K: 2006/864 sayılı kararı

2499 sayılı Kanununun 25/son maddesinde 13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanununun 153. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu ise, Kurul Üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğuna ilişkin olarak, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104. maddesi hükümleri uygulanacağı, soruşturma izni, Başkan ve Üyeler için ilişkili Bakan, Kurum personeli için Başkan tarafından verileceği belirlenmiştir. Bu nedenle SPK Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, yukarıda anlatıldığı şekliyle 5411 sayılı Kanununun 104. maddesi uyarınca BDDK Başkan ve Üyeleri ile personeli için geçerli olan soruşturma usulü, SPK Başkan ve Üyeleri ile personeli için de geçerli olacaktır.

4.4. DDK'ların Tabi Olduğu Soruşturma Usullerinin Mukayesesi

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri sebebiyle haklarında yapılacak olan soruşturma ve yargılama usulü açısından, ülkemizde ilk ortaya çıkan yaklaşım anılanlar hakkında yapılacak soruşturmanın genel hükümlere göre yürütülmesi yönünde olmakla birlikte, zamanla kurulan yeni DDK'ların kanunlarında yer alan düzenlemeler ve mevcut kurumların Kanunlarında yapılan değişikliklerle 4483 sayılı Kanun veya özel bir izin mekanizması oluşturma yoluna gidildiği görülmekte olup, görev suçları nedeniyle yürütülecek soruşturmalar konusunda farklılıklar göze çarpmaktadır.

Nitekim, Rekabet Kurumu ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli genel hükümlere tabi iken, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkan ve Üyeleri ile personeli hakkında 4483 sayılı Kanuna göre soruşturma yapılması usulü belirlenmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve Üyeler ile personeli için ise 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 104. ve 127. maddelerinde aynı şekilde düzenlenmiş hükümler ile özel bir soruşturma usulü getirilmiştir. Ayrıca, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ve Kamu İhale Kurumunun 2008 yılında, Sermaye Piyasası Kurulunun ise 2011 yılında kanunlarında değişiklik yapılmak suretiyle 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 104. maddesinde BDDK için öngörülen özel soruşturma usulüne tabi olmaları sağlanmıştır.

Genel hükümlere tabi olanlar hariç olmak üzere, tüm DDK'ların yönetici ve çalışanlarının görevleri nedeniyle işlemiş oldukları suçların soruşturulması için izin şartı öngörülmüş olup, Cumhuriyet Başsavcılıklarınca

soruşturma yapılabilmesi için izin şartının yerine getirilmesi gerekmekte, aksi takdirde soruşturmaya başlanması mümkün olmamaktadır. İzin şartı öngörülmeyenler için ise Cumhuriyet Başsavcılıklarının doğrudan soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin soruşturulmaları açısından kural, doğrudan soruşturma yapabilmek olup, istisna ise soruşturmanın idari izin gibi belli şartlara bağlanmasıdır. İstisna öngörülmediğinde kural geçerli olup, DDK'ların teşkilat yasalarında açık bir düzenleme bulunmaması durumunda da Savcılık Makamlarınca genel hükümlere göre doğrudan soruşturma yapılabileceği düşünülebilir.

Özel soruşturma usulleri bağlamında, BDDK, BTİK, KİK ve SPK için 5411 sayılı Kanunun 104. ve TMSF için 127. maddeleri ile ayrı bir izin mekanizması oluşturulmuş olup, bu maddeler ile, Kurul Başkan ve Üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmaların, Kurul Başkan ve Üyeleri için ilişkili Bakanın, Kurum personeli için ise Başkanın izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu usulde, mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunundaki soruşturma usulüne ve idari sistemimizde yer alan diğer tüm soruşturma usullerine nazaran maddi hukuk anlamında daha fazla koruyucu düzenleme yapılmıştır.

Şöyle ki, soruşturma usulü uyarınca izin sistemi ve genel hükümler birleştirilmiş, izin verildikten sonra doğrudan Savcılık Makamlarınca soruşturmaların yapılacağı belirlenmişken, hemen akabinde soruşturma izni verilebilmesi için anılanların *kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak veya Kuruma ya da üçüncü kişilere zarar vermek kastıyla hareket ederek bu işlemler sonucunda kendilerine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamış olması* gerektiği belirtilmek suretiyle yeni koşullar öngörülmüştür. Hatta bu da yeterli görülmemiş olup hem kasit unsurunda hem de çıkar sağlama hususunda *açık ve yeterli emarelerin olması* gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca, 5411 sayılı Kanunun 104. ve 127. maddelerinde bu Kanuna tabi kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili soruşturmalara ilişkin usul ve esasların düzenlendiği, yani bu maddelerin usul hükümleri olduğu belirtildiği halde yasa yapım tekniği açısından usul hükümlerinde bulunmaması gerekli olan suçun manevi unsuru olan kastın tanımlandığı görülmektedir. Suçun manevi unsuru olan kasit, izin makamı hatta soruşturma sonunda Savcılık Makamlarınca bile çok açık ve kesin durumlarda sınırlı olarak ele alınabil-

mekte, bu unsurun takdiri ancak dava açıldıktan sonra mahkemece değerlendirme konusu edilebilmektedir. Suçun oluşabilmesinin belirlenmiş bir kasıt unsuruna ve sadece çıkar sağlama fiiline bağlanmak suretiyle ceza normlarının tanımlanarak maddi ceza hukuku kapsamında düzenlemelere yer verilmesinin yasa yapım tekniği açısından doğru bir yöntem olmadığı düşünülmektedir.

Ülkemizde her ne kadar memurlar ve diğer kamu görevlileri için izin sistemi (temel olarak 4483 sayılı Kanun) usulü benimsenmiş olsa da, 5411 sayılı Kanun ile getirilen özel soruşturma usulünde diğer tüm soruşturma usullerinden farklı olarak, belirli bir kastla hareket etme şartı arandıktan sonra, soruşturma izni verilmesi için sadece çıkar sağlama fiili aranmakta olup, bu çıkar sağlama hususunda da açık ve yeterli emarelerin olması gerektiği şeklinde koşullar belirlenmiştir.

Burada üzerinde durulması gereken önemli nokta ise 5411 sayılı Kanuna tabi olan kamu görevlilerinin, 4483 sayılı Kanuna ve genel hükümlere tabi olanlardan farklı olarak, görevlerinde keyfi davranarak veya ihmal ve gecikme göstererek, örneğin mahkeme kararlarını uygulamamak suretiyle, kamu zararına veya kişi mağduriyetine neden olsalar da kendilerine veya üçüncü kişilere bir çıkar sağlamamışlarsa yargılanamayacak olmalarıdır (Tarhan, 2010: viii).

Dikkat çekici bir başka nokta ise, TCK'nın "Kamu Görevinin Usulsüz Olarak Üstlenilmesi" suçunu düzenleyen 262. maddesi uyarınca, bir kamu görevini, kanun ve nizamlara aykırı olarak yerine getirmeye teşebbüs eden veya terk emri kendisine bildirilmiş olduğu halde görevi sürdüren kimsenin cezalandırılacağı belirlenmiş olmasıdır. Burada fiilin aleni olup olmaması, herhangi bir zarara sebebiyet verip vermemesi ya da fiilin sonucunda failin bir çıkar elde edip etmemesi önem taşımaz (Parlar ve Hatipoğlu, 2008: 3807). Halbuki, 5411 sayılı Kanuna tabi kamu görevlilerinin haklarında soruşturma izni verilmesi için, çıkar sağlama veya zarar verme kastının varlığı ve sadece çıkar sağlama fiilinin vuku bulması gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, bu kişilerin haklarında bu suçu işlemeleri halinde soruşturma açılmayacağı düşünülmektedir.

Buna ilaveten, 5411 sayılı Kanununun 104. ve 127. maddelerinin 3. fıkrası ile Kurul Üyeleri ve personeline, işledikleri iddia edilen suçlarda, bir avukat tarafından temsil edilme ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin

Kurum bütçesinden karşılanması, 4. fıkrası ile de bunlara karşı açılacak hukuk davalarının Kurum aleyhine açılması ve bu davalarda da avukat tarafından temsil edilmeleri ve dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması şeklinde diğer kamu görevlileri veya memurlara tanınmayan bazı imkânlar sunulmuştur.

4483 sayılı Kanunda 45 günlük bir soruşturma süresi belirlenmişken, 5411 sayılı Kanunda sürenin olmaması nedeniyle soruşturmaların sürünce-medede bırakılmasına sebebiyet verilebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, 4483 sayılı Kanundaki usulün aksine, 5411 sayılı Kanunda belirlenen usulde, soruşturma ve kovuşturma sürecinin nasıl işleyeceği, soruşturmanın kimler tarafından yapılacağı, soruşturma sonunda kimler tarafından ve ne şekilde itiraz mekanizmasının kullanılacağı hususları düzenlenmemiştir. Ancak, Danıştay tarafından verilen/verilecek kararlar ile bu usule ilişkin hükümlerde yer almayan hususların zaman içerisinde netlik kazanması sağlanacaktır. Nitekim, Danıştay'ın 2008¹⁴ yılında vermiş olduğu bir kararında, 4483 sayılı Kanuna benzer şekilde Danıştay'a yapılacak itirazın kimler tarafından kullanılacağı belirlenmiştir.

Kanun koyucunun madde gerekçesinde de belirttiği üzere, 2000'li yılların başlarında ülkemizde yaşanan finansal kriz ile birlikte bankaların batması nedeniyle, devlet alacaklarının tahsilini, bankacılık sektörünün etkin ve verimli bir şekilde düzenlenmesini ve denetlenmesini sağlamak için BDDK ve TMSF yönetici ve çalışanlarının kasıtlı yıpratmalara ve suçlamalara karşı korunmasının amaçlandığı görülmektedir (Ünsal, 2006: 177;221). Günümüz itibarıyla bu "Olağanüstü Dönem" sona ermesine rağmen, diğer soruşturma usullerinde bulunmayan koruma mekanizması ve imkânlar sağlayan 5411 sayılı Kanundaki bu soruşturma usulünün muhafaza edildiği, hatta ilerleyen zaman diliminde bu koruma mekanizması ve imkânlardan yararlanmak isteyen diğer DDK'ların da bu soruşturma usulüne tabi olmasıyla beraber yaygınlaştığı görülmektedir.

Her ne kadar, 5411 sayılı Kanundaki bu soruşturma usulü sadece BDDK ve TMSF için öngörülmüş ise de, bazı DDK'ların kendi kanunlarında yapılan değişikliklerle bu usule tabi olması, diğer kamu kurumlarının da bu usulden faydalanabileceği anlamına gelmektedir. Diğer kamu kurumlarının da bu usulden faydalanması durumunda, izin sisteminin temel mevzuatı olan

¹⁴ Danıştay 1. Dairesinin 19.06.2008 tarih ve E: 2008/597, K: 2008/740 sayılı kararı

4483 sayılı Kanun gibi mevcut düzenlemeler ile zaten korunan kamu görevlileri daha fazla korunmuş olacaktırlar.

5. SONUÇ

Anayasamızın 129. maddesi ile kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması izin sistemine bağlanmış ve bu maddeye uygun olarak bazı DDK'ların Başkan ve Üyeleri ile personelinin görevleri nedeniyle işlediği iddia edilen suçların soruşturmaları genel hükümlere ve 4483 sayılı Kanuna göre yapılmakta iken, bazıları için ise 5411 sayılı Kanunda yer alan ayrı bir özel soruşturma usulü benimsenmiştir. Bazı DDK'ların ise teşkilat kanunlarında bir usul belirlenmemesi veya herhangi bir hüküm bulunmaması nedeniyle bunlara uygulanacak soruşturma usulünün belirlenmesinde farklı görüşler olduğu ve yargı mercilerince de farklı kararlar verildiği görülmekte olup, her bir kurum için yapılacak yeni düzenlemeler ile bunların tabi olduğu soruşturma usullerinin açıkça ortaya konulması önem arz etmektedir.

Ayrıca, 5411 sayılı Kanunda yer alan soruşturma usulünde tanımlanmış (özel) kast ve sadece çıkar sağlama fiilinin cezalandırılması şeklinde maddi ceza hukuku normları ve kısıtlayıcı unsurlar konulmak suretiyle TCK kapsamında bazı suçların anılan Kanuna tabi kamu görevlilerince işlense dahi haklarında soruşturma açılmaması imkânı sağlanmıştır. Buna ilaveten, kurum avukatları tarafından temsil edilme, dava giderlerinin ve avukatlık ücretinin Kurum bütçesinden karşılanması gibi diğer kamu görevlileri veya memurlara tanınmayan bazı imkânlar sunulmuştur. Tanınan bu imkan ve koruma nedeniyle son dönemde bu özel soruşturma usulüne tabi olan DDK'ların sayısının gittikçe arttığı görülmektedir. Diğer kamu görevlilerine tanınmayan ve tanınmaması da gereken 5411 sayılı Kanunda yer alan soruşturma usulündeki bu koruyucu yapı ve imkânların Anayasa ve TCK'nın en temel ilkelerinden olan "eşitlik ve adalet ilkesi"ne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Netice itibarıyla, 5237 sayılı TCK'daki kamu görevlisi tanımına giren ve kamusal faaliyet yürüten, personeli 657 sayılı DMK'ya tabi olan ve 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan "diğer kamu görevlisi" olarak tanımlanabilen, nitekim Anayasa Mahkemesinin kararları ile de kamu görevlisi oldukları ve kamusal faaliyet yürüttükleri netleşen DDK'ların Başkan

ve Üyeleri ile personeli için farklı soruşturma usulleri yerine tek bir yaklaşımın benimsenmesi uygun olacaktır. Ayrıca benimsenmesi gereken bu soruşturma usulünün de DDK'ların yönetici ve çalışanlarından gerek görev ve yetki gerekse yürütülen hizmet ve faaliyetler açısından pek de farkı bulunmayan "memurlar ve diğer kamu görevlileri"nin tabi olduğu 4483 sayılı Kanundaki soruşturma usulüne veya tüm soruşturma usul ve esaslarının net olarak yer aldığı benzer bir soruşturma usulüne tabi olmalarının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Arslan, P. Özlem (2009), Bağımsız Bir İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Antalya
- Atay, Ender Ethem (2006), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Erol, Mesut (2003), Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum, DPT Yayın No: 2680, Ankara.
- Erol, Mesut (2009), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız İdari Otoriteler) Personel Rejimi, Türk İdare Dergisi, S.465 (Aralık).
- Gökcan, H. Tahsin ve Mustafa Artuç (2008), Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri (Memur Yargılaması), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan (1998), İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2004), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Kınalıtaş, Vahit ve Fethi Aslan (2003), Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hukuku, Türkiye Kamu-Sen Yayınları, Ankara.
- Memişoğlu, Dilek (2009), Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve Denetimleri, Uluslararası Davraz Kongresi 24-27 Eylül 2009, Isparta.
- Parlar, Ali ve Muzaffer Hatipoğlu (2008), Türk Ceza Kanunu Yorumu, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Pınar, İbrahim (2009), 4483 Sayılı Kanuna Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Reisoğlu, Safa (2007), Bankacılık Kanunu Şerhi, Yaklaşım Yayınları, Ankara
- Sezen, Seriyeye (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE, Ankara
- Sobacı, M. Zahid (2006), Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 55. Sayı: 2, Ankara
- Sökmen, Uğur (2009), Kamu İdaresinde Soruşturma-Kovuşturma, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/400, Ankara.

- Şan, A. Ayhan (2008), Özel Soruşturma Usulleri, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Başkanlığı, Ankara.
- Tarhan, R. Bülent (2010), Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturma Usulleri, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, Ali (2003), Bağımsız İdari Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Ünsal, Gülen (2006), 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu”, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Ankara.
- Yılmaz, Yüksel (2004), Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Personelinin Tabi Oldukları Yargılama Usulü, www.teftis.gov.tr, Ankara.
- Yücel, Bilal (2006), Teftiş Kurullarının Soruşturma Kapasitesini Sınırlayan Etkenler Ve Soruşturma Sürecindeki Boşluklar, www.denetde.org.tr, Ankara.
- Zengin, Raşit (2006), Kamu Görevlilerinin Görev Suçlarında Soruşturma Usulü, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- DDK (2010), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi (İnceleme Raporu), Devlet Denetleme Kurulu, 14.05.2010, Ankara.