

# “4483 SAYILI ‘MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUN’ VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER”

Arş. Gör. Bilal ŞİNİK\*

## GİRİŞ

Memurların görevlerinden doğan suçlarının takibi ve yargılanması bazı ülkelerde özel hükümlere tabi tutulmuştur. Bu hareket çeşitli endişelerin sonucudur. Hükümdara bağlı ve onun sorumsuzluğundan istifade ile sorumsuzluk kazanan memurun bir suçundan dolayı takip edilebilmesi tarihi bir gelişimin sonucudur<sup>1</sup>. Gerçekten de ülkemizde, memur yargılamalarının memur olmayanlardan ayrı (özel) bir usule tabi tutulmasının, Osmanlı Devleti’nden başlayıp Cumhuriyet döneminde sürüp gelen ve dolayısıyla yüzyılı aşan bir geçmişi vardır<sup>2</sup>.

19.yüzyıldaki memur yargılaması ile ilgili en derli toplu düzenleme 1872 tarihli “*Memurin Muhakemesine Dair Nizamname*”dir. Bu Nizamnamenin yerini 1913 yılında “*Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat*” (MMHK) almıştır<sup>3</sup>. MMHK yürürlükte olduğu dönemde çok yoğun eleştirilere uğramıştır<sup>4</sup>. Özellikle MMHK’nın getirdiği sistem, soruşturma aşamalarının çokluğu ve bu aşamalarda görev alanlarının yetersizliği sebebiyle soruşturmaların uzamasına ve sürüncemede kalmasına neden olmakta, ba-

\*) İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

1) ÖZEK, Çetin, “Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi”, İÜHFİM, Cilt. XXVI, S.1-4, İstanbul, 1961, s.34

2) LIVANELİOĞLU, Ö.Asım, “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun Eleştirisi”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:57, S. 2000/2, 2000, s.33

3) Memur yargılamasının tarihsel gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: ERDOĞDU, Ahmet, “Danıştay’ın Memur Yargılaması İle İlgili Görevleri”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s.869-887; ÖZEK, A.g.e., s.34-85

4) ÖZEK, A.g.e., s.80 vd.; SELÇUK, Sami, *Demokrasiye Doğru*, Yeni Türkiye Yay., Ankara, 1999, s.231 vd.; KUNTER, Nurullah – YENİSEY, Feridun, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, 11.bs., Beta, İstanbul, 2000, s.129 vd.; GÖZÜBÜYÜK, Şeref – TAN, Turgut, *İdare Hukuku*, Turhan, Ankara, 1998, s.643 vd.; ZAFER, Hamide, “Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın Son Gelişmeler Işığında Değerlendirmeler”, İstanbul Barosu Dergisi, C.72, S.2, 1998, s.232; KELEŞ, Mehriğül, “Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Kaldırılmalıdır”, İzmir Barosu Dergisi, Yıl:61, S.1, s.61-66.

zen de bu süreçte zamanaşımının dolması nedeniyle suçun cezasız kalmasına yol açmaktaydı.

Bilindiği üzere, 2.12.1999 tarih ve 4483 Sayılı “**Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**” 4.12.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve bu kanun ile “**Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat**”, yürürlükten kaldırılmıştır<sup>5</sup>.

Bu çalışmada amaç, yürürlükten kaldırılan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile 4483 Sayılı “**Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**”u karşılaştırmaktan çok, yeni kanunun getirdiği yenilikleri ortaya koymaktır. Bununla beraber yeri geldikince MMHK’ya da değinilecektir.

## 1. GENEL OLARAK 4483 SAYILI KANUN

Memur sorumluluğu açısından iki büyük üst sistem vardır. Bunlardan ilki İngiltere’de gelişen “**Yargısal güvence sistemi**”, ikincisi ise “**yönetsel güvence sistemi**”dir.

Yargısal güvence sisteminde, yargı, yönetimden daha güçlüdür ve kamu personelinin gereksiz yakınmalara konu olmayacağı inancı yerleşmiştir<sup>6</sup>. Bu sistemde memur, diğer kişiler gibi adli yargı makamlarınca yargılanmaktadır. Yargılamanın tüm aşamaları adli makamlar tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır.

Yönetsel güvence sistemi, kamu yönetiminin kendisini korumak, saygınlığının örselenmesini önlemek kaygılarından doğmuştur. Bu sistemi de kendi içinde üç alt sisteme ayırmak mümkündür<sup>7</sup>.

Bunlardan ilki “**izin sistemi**”dir. Bu sistemde suçun kovuşturulması yetkili bir merciin iznine bağlanmıştır.

İkincisi “**soruşturma sistemi**”dir. Buna göre görevli hakkında idari merci ilkin bir soruşturma yapar. Son soruşturmanın açılıp açılmamasına bu soruşturma sonucuna göre karar verilir.

Üçüncüsü ise “**yargılama sistemi**”dir. Bu sistemde memurun yargılanmasını her aşamada idare yapar.

Türk hukuk tarihine baktığımızda memur yargılamasında her üç sistemin

5) R.G., 4.12.1999 T., S.23896, s.1-4

6) SELÇUK, Sami, “**Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**”, 3.bs., Yeni Türkiye Yay., Ankara, 1999, s.201-202.

7) SELÇUK, Ag.e., s.203-204; Özek, A.g.e., s.36



de uygulandığını görürüz. MMHK soruşturma sistemine, 1872 tarihli “Memurin Muhakemesine Dair Nizamname” ise yargılama sistemine bir örnektir. Son olarak yürürlüğe giren **4483 Sayılı kanun ise izin sistemini kabul etmiştir**. Nitekim kanunun amaç başlıklı 1. maddesinde, “*Bu Kanunun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek...*” denilmiştir. Zaten 1982 Anayasası’nın 129. maddesinin son fıkrasında “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır*” denilerek memurun yargılanması konusunda “**izin sistemi**” Anayasaca da öngörülmüştür. **Kanaatimizce yeni kanunun getirdiği en önemli yenilik soruşturma sisteminin yerine “izin sistemi”nin kabul edilmesidir.**

## 2. 4483 SAYILI KANUNUN KAPSAMI

### 2.1. Kişi Yönünden

Yeni kanunun 2. maddesinin ilk fıkrasında “*Bu 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 görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır.*” denilmektedir.

MMHK’da sadece “memur” tabiri kullanılmışken yeni kanunda “memurlar ve diğer kamu görevlileri” ifadesi kullanılmıştır. Bu düzenleme, Anayasa’nın 129/son fıkrası gereğidir. Kanun koyucunun yeni kanuna tabi olacak memurlar ve kamu görevlileri için bir kapsam daraltma amacı içinde olduğu, maddenin yazımında dikkat çekmektedir.<sup>8</sup> Gerçekten de **4483 Sayılı kanun kişi yönünden uygulama alanını daraltmıştır**<sup>9</sup>.

Bu düzenlemeye göre, **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olan personel** kanunun kapsamındadır. Bu çerçevede sözleşmeli personel kanunun uygulama alanı dışındadır, ancak kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personelin, memurluk statüsü sürdüğünden, kanunun kapsamında olduğu söylenebilir. 657 Sayılı kanunun 4/C maddesine bağlı olarak istihdam edilen geçici personel ile aynı kanunun 4/D maddesinde belirtilen ve

8) YURTCAN, Erdener, “CMUK Şerhi”, 3.bs., Beta, İstanbul, 2000, s.1148.

9) ASLAN, Onur Ender, “Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler”, AİD, C.33, S.1, Mart 2000, s.64; EREN, Abdurrahman, “Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat İle Onu Yürürlükten Kaldıran Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un Karşılaştırılması”, AUSBFD, Yıl:55, S.3, Temmuz-Eylül 2000, s.67; LİVANELİOĞLU, A.g.m., s.39

1475 sayılı İş Kanununa bağlı olarak çalışan işçiler 4483 Sayılı kanunun dışındadır<sup>10</sup>.

“**Diğer kamu görevlileri**” ibaresi içerisine bireysel ya da toplu sözleşme ile işe alınan işçilerin girmediği ve daha çok seçimle göreve gelenleri kapsadığı yönünde yargı kararları mevcuttur. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 08.02.1995 gün ve E.1994/10-74, K.1995/45 sayılı karar ile işçilerin “diğer kamu görevlilerinden” sayılmayacağını hüküm altına almıştır. Söz konusu kararda, diğer kamu görevlilerinden amacın, seçimle göreve gelenler ve bu arada TRT Yüksek Kurulu Başkanı, Üniversite Rektörü, Senato Üyesi gibi kişiler olduğunun yargısal kararlarla belirlendiği ifade edilmektedir<sup>11</sup>.

22.1.1990 tarihli ve 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KİT personel rejimini düzenleyen KHK) 11inci maddesinin (d) bendi) “*Teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, ilgili bakanın iznine bağlı olup; bu konuda Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.*” şeklinde değiştirilerek kanunun kapsamına **KİT genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri** de alınmıştır. O halde teşebbüslerde ve bağlı ortaklıklarında çalışan her türlü personel içinde sadece genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri hakkında 4483 Sayılı kanun uygulanacak, diğerleri için ise uygulanmayacaktır, zira kanunun bunlar için bir istisna getirmediği anlaşılmaktadır. Bununla beraber KİT personelini de yani kanun kapsamında değerlendiren görüşler de vardır<sup>12</sup>.

Kanunun kişi yönünden kapsamına, yukarıda da belirttiğimiz gibi, 657 Sayılı kanuna tabi memurlar ve KİT genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri girmekle birlikte, seçilmiş dört küme de kanuna tabidir. Bunlar **belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri ile mahalle ve köy muhtarlarıdır.**<sup>13</sup>

## 2.2. Konu Yönünden

4483 Sayılı kanun, kişi yönünden olduğu gibi konu yönünden de uygulama alanını daraltmıştır. MMHK , memurların, memuriyet görevlerinden doğan veya memuriyet görevi sırasında işledikleri suçları kapsamına almaktaydı. Yeni kanun ise sadece memurların “**görevleri sebebiyle işledikleri suçlar**”ı kapsamına almıştır. Böylece memurun yaptıkları görevden

10) ASLAN, A.g.m., s.64

11) İGDELER, Serdar – SUNTAY, Yusuf, “Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Uygulaması”, TİD, Yıl:72, S. 426, Mart 2000, s.2

12) ÖZEROĞLU, H. Necdet, “Son Düzenlemeleriyle Memur Yargılama Hukuku”, TİD, Yıl:72, S.426, Mart 2000, s.96

13) ASLAN, A.g.m., s.66. Geniş bir tartışma için bkz: a.g.m., s. 63-67



doğmayan, ancak görevin yapılması sırasında işledikleri suçlar ile kişisel suçları genel hükümlere göre kovuşturulacaktır.

Bazı suçlar, MMHK'da olduğu gibi, yeni kanunun da kapsamı dışında bırakılmıştır. Kanunun 16. maddesinde "*Kanunlarda Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanacağı belirtilen hallerde bu Kanun hükümleri uygulanır. Kanunlarda Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın uygulanmayacağı belirtilen hallerde genel hükümler uygulanır.*" denilerek bu durum açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre 3628 Sayılı kanuna göre rüşvet, ihaleye ve alıma fesat karıştırmak, kaçakçılık, zimmet ile 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri, 5816 Sayılı Atatürk Aleyhine işlenen suçlar, 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 2845 Sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 1402 Sayılı Sıkıyönetim ve 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunlarının kapsamına giren suçlarda 4483 Sayılı kanun uygulanmayacaktır.

Ayrıca yine kanunun 2. maddesine göre ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere tabidir. O halde böyle bir suçüstü halinde izin sistemi işletilmeyecektir. Disiplin hükümleri ise saklıdır. Aslında böyle bir istisna'nın kanunda açıklanması gereksizdir, çünkü yeni kanunda dar anlamda suçlar için öngörülen soruşturma, kovuşturma ve yargılama kuralları yönünder özel bir kanundur. Disiplin hukuku ve yargılaması bu kapsamın zaten dışındadır<sup>14</sup>.

### 3. SORUŞTURMA İZİNİ

#### 3.1. Soruşturma İzni Vermeye Yetkili Merciler

Yeni kanun soruşturmayı izne bağladığından, 3. madde de hangi memur ya da kamu görevlisi için hangi merciin izin vereceği belirtilmektedir. **Kuşkusuz yeni kanunun en önemli özelliklerinden biri izin yetkisini MMHK'dan farklı olarak kurullar yerine, kişilere vermesidir.** Ancak, kanunun kurullar yerine bu yetkinin kişilere verilmesi demokratik olmadığı için eleştiriye uğramaktadır.<sup>15</sup> Diğer bir dikkat çekici nokta ise, Danıştay'ın izin yetkisinin artık olmamasıdır.

Kanuna göre, "*Soruşturma izni yetkisi;*

— *İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam,*

— *İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali,*

14) YURTCAN, A.g.e., s.1149

15) ASLAN, A.g.m., s.68; EREN, A.g.m., s.29

— *Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisi,*

— *Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amiri,*

— *Bakanlar Kurulu kararıyla veya bakanlıkların merkez teşkilatında görevli olup ortak kararlarla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili bakan, Başbakanlık merkez teşkilatının aynı durumdaki personeli hakkında Başbakan,*

— *Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri ve yardımcıları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı,*

— *Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri hakkında Cumhurbaşkanı,*

— *Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyük şehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı,*

— *İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında buldukları ilin valisi,*

— *Köy ve mahalle muhtarları ile bu Kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali, Yokluklarında ise vekilleri tarafından bizzat kullanılır.”*

Görüldüğü gibi soruşturma izni vermeye yetkili merciler memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ‘görev yaptıkları yer’ esasına göre belirlenmiştir. Dolayısıyla ölçüt, esas itibariyle il veya ilçe memuru olmak değil, orada görevli olmaktır.<sup>16</sup>

4483 Sayılı kanunda izin yetkisi açısından yetkinin kurullardan alınıp yönetsel kademedeki tek kişiye verilmesinin dışındaki diğer bir önemli değişiklik, **izin yetkisinin büyük şehir, il, ilçe belediye başkan ve meclis üyeleri için il yönetsel düzeyinden ulusal düzeye taşınmasıdır**<sup>17</sup>. Kanuna göre izin yetkisi bu kişiler için İçişleri Bakanı’na verilmiştir.

Bir başka yeni düzenleme ise, daha önceden ortak kararlarla atanmayan

16) KARABATAK, Rüstem, “Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılan Değişiklikler”, İstanbul Barosu Dergisi, C.74, S.7-8-9, 2000, s.764-765

17) ASLAN, A.g.m., s.70

merkezi yönetim personeli hakkında izin yetkisi bağlı ve ilgili kuruluşlar ve bakanlıklarda oluşturulmuş merkez muhakemat kurulunda iken, yeni düzenlemede Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Bakanlıklar, Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlarda personelin çalıştığı kurumun en üst amirine izin yetkisi verilmiştir. ancak Cumhurbaşkanlığı ve TBMM genel sekreterleri için yeni bir mekanizma yaratılarak, bu kişiler için Cumhurbaşkanı ve TBMM Başkanı izin yetkisine sahip kılınmıştır<sup>18</sup>.

**Kanun metninden anlaşılan, soruşturma izni verme yetkisinin, verildiği makam tarafından bizzat kullanılması zorunluluğudur.** Buna göre burada kişiye bağlı bir yetki söz konusudur. Ancak asillerin yokluğu durumunda, yetki vekilleri tarafından bizzat kullanılır.

3. madde de iştirak halinde suçlar bakımından bir kural daha yer almaktadır. Bir üst ile ast görevlinin iştirak halinde suç işlemekle suçlandıkları hallerde, izin üst memurun bağlı bulunduğu merciden istenecektir.

### 3.2. Olayın Yetkili Merciyeye İletilmesi

Burada kastedilen yetkili merci, soruşturma izni vermeye yetkili mercidir.

Kanunun 4. maddesine göre, *“Cumhuriyet başsavcuları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakin bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler.”*

Diğer makam ve kamu görevlilerinin de, bu kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikayet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletecekleri de hükme bağlanmıştır.

Maddenin devamında ise, *“Bu Kanuna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikayetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar veya şikayetlerde kişi ve/veya olay belirtilmesi zorunludur.”* denilerek memurların ve diğer kamu görevlilerinin asılsız isnat ve suçlamalara maruz kalması önlenmek istenmiştir.

Bu madde ile cumhuriyet savcılarının sanığın ifadesini alması yasak-

18) ASLAN, A.g.m., s.70



lanmıştır. Bu nedenle de yeni kanunun bu hükmü yoğun eleştirilere uğramıştır<sup>19</sup>.

### 3.3. Ön İnceleme

4483 Sayılı kanunda, MMHK'dan farklı olarak adli soruşturmaya kadar geçen sürece "ön inceleme" denilmektedir. MMHK'da ise bu sürece "ilk soruşturma" deniliyordu. Yapılan bu değişiklik ile adli yargılamanın esas olduğu, kanun ile getirilen mekanizmanın soruşturma kavramından daha farklı bir süreç, bir tür idari inceleme niteliği taşıdığı belirtilmektedir<sup>20</sup>.

Kanuna göre ön inceleme süreci üç şekilde başlayabilir. Buna göre,

- Cumhuriyet başsavcılığının izin talebinde bulunması,
- Diğer makam ve memurlarla kamu görevlilerinin izin vermeye yetkili merciye başvurması,
- Muhbir veya müştekinin Cumhuriyet başsavcılığına değil de izin vermeye yetkili merciye başvurması üzerine bu süreç başlayabilir.

İzin vermeye yetkili merci, ön incelemeye ve ön inceleme yaptırmaya yetkili mercidir. Bu yetkinin, yetki genişliği ilkesine göre veya yetki devriyle alt mercilere kullandırılması olanaklı değildir. Alt mercilere verilen yetkinin, hiyerarşik yapıda üstte yer alan merci tarafından da kullanılması olanaklı değildir<sup>21</sup>.

Kanuna göre, ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi bir ya da birkaç denetim elemanına da ön inceleme yaptırabilir. Diğer bir seçenek ise ön incelemeyi, hakkında ön inceleme yapılan memur ya da kamu görevlisinin üstü konumundaki bir ya da birkaç kişiye yaptırmaktır. Eğer, inceleme birden çok kişi tarafından yapılacaksa, bunlardan birine başkanlık görevi verilir.

### 3.4. Ön İnceleme Yapanların Yetkisi

Ön inceleme yapanların yetkisinin kapsamı kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir: Buna göre, "*Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakeme-*

19) Eleştiriler için Bkz.: YURTCAN, A.g.e., s.1153; ÖZTÜRK, Bahri – ERDEM, Mustafa R. – ÖZBEK, V. Özer, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, 5.bs., Seçkin, Ankara, 2000, s.872-873;

20) ASLAN, A.g.m., s.71

21) SAYIN, Deniz, "Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa", ÇYYD, C.9, S.1, Ocak 2000, s.103-104



*leri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler; hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçele-riye ayrı ayrı belirtilir.”*

Görüldüğü üzere ön inceleme yapanlara kanun geniş bir yetki vermiştir. İncelemeyi yapanlar, yetkileri dahilinde kalarak, her türlü bilgi ve belgeyi toplayabilirler. Ayrıca suçlanan kişi ya da kişilerin ifadesini de alabilirler.

Yetkili merci, ön inceleme sonucunda düzenlenen rapor üzerine soruşturma izni verilmesine ya da verilmemesine karar verir. Kanunda açıkça belirtilmemiş olmamakla birlikte, yapılan ön inceleme sonucunda düzenlenen raporun içerdiği görüş, izin vermeye yetkili makam açısından bağlayıcı değildir<sup>22</sup>.

Yetkili merci, rapor ya da raporları inceler ve izin verilmesine ya da verilmemesine karar verir. Her iki durumda da yetkili merciin kararını gerekçelendirmesi gerekir. Bu kanuni bir zorunluluktur. Bu hem memurun kendi hakkındaki kararın gerekçesini öğrenmesi yönünden, hem de Türk kamu yönetiminin kararlarını gerekçeli alması yönünden olumlu bir adımdır<sup>23</sup>. Aynı zamanda, bu gerekçe mecburiyeti, bu kararlara itiraz edildiğinde, kararların denetimi sağlamak yönünden hukuka uygundur. Böylece Anayasanın 135 ve CMUK'nın 32. maddesi ile paralellik kurulmuştur<sup>24</sup>.

#### **4. SORUŞTURMA İZİNİNDE SÜRE VE YETKİ**

##### **4.1. Soruşturma İzninde Süre**

Kanunun süreleri düzenleyen 7. maddesine göre, “Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını suçun 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en geç otuz gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde on beş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir.

*Yetkili merci, herhalde yukarıdaki fıkrada belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır.”*

MMHK'ya yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi de soruşturmaların sürüncemede kalmasıydı. Yeni kanun süre konusunda kesin ifadeler kullanarak bu sorunu çözmeyi amaçlamıştır. Nitekim 7. maddenin gerekçesinde

22) ÖZTÜRK-ERDEM-ÖZBEK, A.g.e., s.879

23) ASLAN, A.g.m., s.72

24) YURTCAN, A.g.e., s.1157

amaçlananın “konunun sürüncemede bırakılması”nı önlemek olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Yeni kanunun süre konusundaki bu düzenlemesinin bir sakıncası belirtilen süreler içerisinde ön incelemenin ve gerekli işlemlerin yapılmasının çok güç olmasıdır.<sup>25</sup> Nitekim uygulamada bu konuda sorunlar yaşanmaktadır. Dolayısıyla bu sürelerin makul bir düzeye çıkarılması yerinde olacaktır.

#### 4.2. Soruşturma İzninde İtiraz

Kanunun 9. maddesi ile, soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi kararlarına karşı itiraz etme hakkı tanınmıştır. Yetkili merciin soruşturma izni vermesine karşı ilgili memur, soruşturma izni vermemesine karşı ise Cumhuriyet Başsavcılığı ve şikayetçi kararın tebliğinden itibaren on gün içerisinde itiraz edebileceklerdir.

Yurtcan'a göre savcılığın izin verilmeyen durumlarda, buna karşı itiraz edebilmesi, izni sağlamaya yönelik bir zorlama niteliği taşımaktadır. Oysa savcılığın bu aşamada olayın dışında kalması ve idarenin değerlendirmesine bağlı olması daha yerinde olurdu. Dolayısıyla, bu düzenleme ile savcılığa idarenin takdirine karışma yetkisinin tanınmış olması yerinde değildir<sup>26</sup>.

İtirazlar iki mercide incelenecektir. Bunlar Danıştay İkinci Dairesi ve Bölge idare mahkemeleridir. Buna göre Bakanlar Kurulu kararı ile atananlar, bakanlık veya başbakanlık merkez örgütlerinde ortak kararlar atananlar, TBMM personeli, Genel Sekreter hariç Cumhurbaşkanlığı personeli, büyükşehir, il, ilçe belediye başkanları ve meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkındaki itirazlar Danıştay İkinci Dairesi'nde, kanun kapsamında olan diğer kişiler hakkında ise yetkili merciin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesinde karara bağlanacaktır. **Kanuna göre bu itirazlar, ilgili yargı yerlerince öncelikli olarak incelenecek ve en geç üç ay içinde karara bağlanacaktır.** Ve bu itiraz yerlerinin verdikleri kararlar kesindir. Bilindiği gibi MMHK'da da itiraz usulü düzenlenmiş ancak kesin bir süre öngörülmemiştir. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, kanunkoyucu soruşturmanın sürüncemede kalmasını engellemek için böyle bir düzenleme yoluna gitmiştir ve süreleri kanunda net olarak belirtmiştir.

### 5. HAZIRLIK SORUŞTURMASI VE YARGILAMA

Yeni kanuna göre, soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi

25) Benzer görüşler için Bkz.: ÖZCAN, Çağatay, “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile Uygulaması Sırasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, TİD, Yıl:72, S.428, Eylül 2000, s.57; İGDELER- SUNTAY, A.g.m., s.27; YURTCAN, A.g.e., s.1158 ve 1172.

26) YURTCAN, A.g.e., s.1162-1163



sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili Cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürütür.

Kaldırılan MMHK'da, idarece yapılan soruşturma hazırlık soruşturması olarak kabul ediliyor ve idarenin uygun bulması halinde, yine idare tarafından düzenlenen ve pratikte iddianame yerine geçen bir kararla dosya adli yargı mercilerine gönderiliyordu. Adli yargı mercileri bu aşamadan sonra son soruşturmayı yapabiliyordu. Burada altı çizilmesi gereken önemli bir nokta ise, idarenin izin vermesinin mutlaka dava açılacağı anlamına gelmemesidir. Aksine cumhuriyet başsavcısının dava açıp açmamak konusunda takdir yetkisi vardır.<sup>27</sup>

Kanununun 12. maddesinde hazırlık soruşturmasını yapacak merciler belirlenmiştir. Buna göre; *"Hazırlık soruşturması;*

a) *Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, müsteşarlar ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanan memur ve diğer kamu görevlileri ile büyükşehir belediye başkanları hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili,*

b) *Ortak kararla veya Başbakanın onayı ile atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri, il ve ilçe belediye başkanları, ilçe idare şube başkanları hakkında il Cumhuriyet başsavcısı veya başsavcivekili,*

c) *Diğerleri hakkında genel hükümlere göre yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığı, tarafından yapılır."*

Yeni kanunun çoğu maddesinde olduğu gibi, bu konuda da yetki belirlenirken, suçlanan kişilerin sıfatları ve makamları dikkate alınarak bir yetkilendirme yapılmıştır.

Hazırlık soruşturması sonunda savcılık kamu davasını açtığı anda, soruşturma mahkemece yapılacaktır. Dolayısıyla, kanununun 13. Maddesinde görevli ve yetkili mahkeme belirtilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, müsteşarlar ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanan memur ve diğer kamu görevlileri ile büyükşehir belediye başkanları için **Yargıtay'ın ilgili dairesi**, Ortak kararla veya Başbakanın onayı ile atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri, il ve ilçe belediye başkanları, ilçe idare şube başkanları için il **ağır ceza mah-**

27) KARAKAŞ, Fatma, "Memurların Yargılanması ve Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Düzenlemesi", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü.S.B.E., İstanbul, 2001, s.102

**kemesi görevli ve yetkilidir. Diğerleri için ise genel hükümlere göre yetkili ve görevli mahkemedir.**

## SONUÇ

2.12.1999 tarih ve 4483 Sayılı “**Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**” 4.12.1999 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve bu kanun ile “**Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat**”, yürürlükten kaldırılmıştır.

Genel olarak yeni kanunun getirdiği yeniliklere bakacak olursak:

— Yeni kanundaki belki de en önemli yenilik “**soruşturma sisteminin**” yerine “**izin sistemi**”nin kabul edilmesidir.

— 4483 Sayılı kanunda, MMHK’den farklı olarak adli soruşturmaya kadar geçen sürece “**ön inceleme**” denilmektedir. MMHK’da ise bu sürece “**ilk soruşturma**” deniliyordu. Yapılan bu değişiklik ile adli yargılamanın esas olduğu, kanun ile getirilen mekanizmanın soruşturma kavramından daha farklı bir süreç, bir tür idari inceleme niteliği taşıdığı belirtilmektedir. MMHK’da idari kurullara verilen “**ilk soruşturma**” yetkisi kaldırılmış, bunun yerine “**tek bir merci**”e hazırlık soruşturması yapılmasına izin verilip verilmeyeceğine dair “**ön inceleme**” yetkisi vermiştir.

— MMHK’da sadece “**memur**” tabiri kullanılmışken yeni kanunda Anayasa’nın 129/son fıkrası gereği “**memurlar ve diğer kamu görevlileri**” ifadesi kullanılmıştır. Kanun koyucunun yeni kanuna tabi olacak memurlar ve kamu görevlileri için bir kapsam daraltma amacı içinde olduğu, maddenin yazımında da dikkat çekmektedir. **Dolayısıyla, 4483 Sayılı kanun kişi yönünden uygulama alanını daraltmıştır.**

— 4483 Sayılı kanun, **kişi yönünden olduğu gibi konu yönünden de uygulama alanını daraltmıştır.** MMHK, memurların, memuriyet görevlerinden doğan veya memuriyet görevi sırasında işledikleri suçları kapsamına almaktaydı. Yeni kanun ise sadece memurların “**görevleri sebebiyle işledikleri suçlar**”ı kapsamına almıştır. Böylece memurun yaptıkları görevden doğmayan, ancak görevin yapılması sırasında işledikleri suçlar ile kişisel suçları genel hükümlere göre kovuşturulacaktır.

— 4483 Sayılı kanun, memurun yargılama sürecini hızlandırmıştır. Bunun içinde, kanunun 7. maddesinde, yetkili merciin, soruşturma izni konusundaki kararını memur hakkındaki suç isnadının öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en geç **30 gün** içinde vereceği ve bu sürenin zorunlu hallerde **15 günü** geçmemek üzere bir defa uzatılabileceği belirtilmiştir. Süreci hızlandıran diğer bir etken ise, ön inceleme sonucuna yapılacak iti-



razların, ilgili yargı yerlerince öncelikli olarak incelenecek ve en geç üç ay içinde karara bağlanacak olmasıdır.

MMHK yürürlükte kaldığı dönem boyunca da yoğun eleştirilere uğradı. Gerçekten de, günümüzde artık memurlar için ayrı bir yargılama rejimi uygulayan ülke sayısı çok azdır. Nitekim, Avrupa Birliği ülkelerinde, memurların gerek görevleri sırasında ve gerekse görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlarla ilgili olarak yargılanabilmelerini idari mercilerin izinlerine bağlayan bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla AB üyeliğine aday olan Türkiye için bu yeni kanunun da uzun ömürlü olmayacağını söyleyebiliriz<sup>28</sup>.

## KAYNAKLAR

- ASLAN, Onur Ender, "Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, C.33, S.1, Mart 2000, s.59-77
- ERDOĞDU, Ahmet, "Danıştay'ın Memur Yargılaması İle İlgili Görevleri", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s.869-935
- EREN, Abdurrahman, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat İle Onu Yürürlükten Kaldıran Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un Karşılaştırılması", AUSBFD, Yıl:55, S.3, Temmuz-Eylül 2000, 55-79
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref – TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan, Ankara, 1998
- İĞDELER, Serdar – SUNTAY, Yusuf, "Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Uygulaması", Türk İdare Dergisi, Yıl:72, S. 426, Mart 2000, s.1-36
- KARABATAK, Rüstem, "Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılan Değişiklikler", İstanbul Barosu Dergisi, C.74, S.7-8-9, 2000, s.759-773
- KARAKAŞ, Fatma, "Memurların Yargılanması ve Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Düzenlemesi", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü.S.B.E., İstanbul, 2001
- KELEŞ, Mehrigül, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Kaldırılmalıdır", İzmir Barosu Dergisi, Yıl:61, S.1, s.61-66.
- KUNTER, Nurullah – YENİSEY, Feridun, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 11.bs., Beta, İstanbul, 2000
- LIVANELİOĞLU, Ö.Asım, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Eleştirisi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:57, S. 2000/2, 2000, s.33-43
- ÖZCAN, Çağatay, "4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile Uygulaması Sırasında Ortaya Çıkan Sorunlar", Türk İdare Dergisi, Yıl:72, S.428, Eylül 2000, 55-59
- ÖZEK, Çetin, "Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi", İÜHFM, Cilt. XXVI, S.1-4, İstanbul, 1961, s.34-85
- ÖZEROĞLU, H. Necdet, "Son Düzenlemeleriyle Memur Yargılama Hukuku", Türk İdare Dergisi, Yıl:72, S.426, Mart 2000, s.91-106
- ÖZTÜRK, Bahri – ERDEM, Mustafa R. – ÖZBEK, V. Özer, "Ceza Muhakemesi Hukuku", 5.bs., Seçkin, Ankara, 2000

28) İĞDELER-SUNTAY, A.g.m., s.1: Benzer bir görüş için bkz. : SAYIN, a.g.m., s.109

- SAYIN, Deniz, "Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.9, S.1, Ocak 2000, s.96-109**
- SELÇUK, Sami, "Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne", 3.bs., Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999**
- SELÇUK, Sami, Demokrasiye Doğru, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999**
- YURTCAN, Erdener, "CMUK Şerhi", 3.bs., Beta, İstanbul, 2000**
- ZAFER, Hamide, "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın Son Gelişmeler Işığında Değerlendirmeler", İstanbul Barosu Dergisi, C.72, S.2, 1998, s.211-234**