

Davacı ve

Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen : Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı/ ANKARA

Vekili : Av. Seray Şenfer , Av. Ekim Ergün

Oğuzlar Mah. Barış Manço Cad. Av. Özdemir Özok

Sokak No:8 Balgat / ANKARA

Karşı Taraf (Davalılar) : 1- Adalet Bakanlığı/ ANKARA

2- İçişleri Bakanlığı/ ANKARA

İstemin Özeti : Davacı tarafından, 21.12.2013 tarih ve 28858 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen " (c) bendinin; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

Danıştay Tetkik Hâkimi : Ender Güngör

Düşüncesi : Yürütmenin durdurulması isteminin savunma alındıktan sonra incelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince gereği görüldü:

Dava, 21.12.2013 tarih ve 28858 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen " c) En üst dereceli kolluk amiri adlı olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." bendinin; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda; adli kolluk görevi düzenlenmesine karşın, bu görevi yerine getirecek teşkilatın kurulması yoluna gidilmemiş; adli kolluk görevinin, idare alanında görev yapan ve idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yerine getirilmesi esası benimsenmiştir.

5271 sayılı Yasanın 164. maddesinde adli kolluk görevinin, Emniyet Teşkilatına, Jandarma Genel Komutanlığına, Gümrük Müsteşarlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2013/8108

güvenlik görevlilerince yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Ceza soruşturması veya kovuşturması sürecinde maddi gerçeğin belirlenmesine yönelik birtakım araştırma ve işlemlerin, idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yapılmasının öngörülmesi; adli makamlarla ilgili idareler arasında kurulacak ilişkinin düzenlenmesini, adli makamların emir ve talimatlarını uygulayacak görevlilerin sorumluluklarının belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yargılama sürecinin, adli kolluk görevi eksiksiz biçimde yerine getirilerek tamamlanabilmesi için yapılması zorunlu böyle bir düzenlemenin de idari yöntemi belirlemekle sınırlı olması nedeniyle idare alanına ilişkin olduğunun kabulü ve idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde yapılması gerekir. Elbette yapılacak böyle bir düzenlemede adli makamların yargı sürecine ilişkin görev ve yetki alanına herhangi bir şekilde müdahalede bulunulamayacağı açıktır.

Nitekim 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167 nci maddesinde, adli kolluk görevlilerinin nitelikleri, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleri ile ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları gibi idare alanına ilişkin konuların ve sayılanlarla ilgili diğer hususların yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmektedir. Tek tek sayılıp yönetmelik düzenlemesine bırakılan konular, aynı zamanda ilgili kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi olan adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarına ilişkin olduğu gibi; "...ve diğer hususlar..." ifadesiyle de sayılanlar dışında kalan çalışma şartlarının kastedildiği anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle yasa hükmüyle Adalet ve İçişleri Bakanlıklarına, idari düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Esasen yargı alanının, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği ancak yasayla düzenlenebileceği, yönetmeliklerle düzenlenemeyeceği açıktır.

Davalı idarelere, adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarıyla sınırlı bir düzenleme yetkisi tanınmış olması karşısında; öncelikle dava konusu yönetmelik hükümleri çerçevesinde, adli kolluk görevlileri ve Cumhuriyet savcılıklarına getirilen bildirim yükümlülüğünün yargılama alanına ilişkin, yasayla düzenlenmesi zorunlu bir konu olup olmadığının irdelenmesi gerekmektedir.

Bir ceza yargılama süjesi olan Cumhuriyet savcısı, ceza soruşturmasını, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 160/2 inci maddesi hükmü doğrultusunda maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için emrindeki adli kolluk görevlileri marifetiyle, lehe ve aleyhe delilleri toplayarak muhafaza altına almakla ve şüphelinin haklarını korumakla yükümlüdür. Cumhuriyet savcısının emir ve talimatlarını yerine getirip, adli işlemler yapacak olan adli kolluk görevlileri Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164 üncü maddesinde sayılmış ;aynı Yasanın 165 inci maddesinde de, Cumhuriyet savcısının istemi halinde 164 üncü maddesine göre adli kolluk görevini yürütenler dışındaki diğer kolluk birimlerinin de adli kolluk görevini yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Yine Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164 üncü maddesinin ikinci fıkrasında da, soruşturma işlemlerinin Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda adli kolluğa yaptırılacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda anılan yasa hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157 nci maddesine göre gizli tutulması gereken soruşturma işlemlerini yürüten adli kolluk görevlilerinin hak, yetki ve

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2013/8108

yükümlülüklerinin yargılama alanına ilişkin olduğu ve yasayla düzenlendiği anlaşılmaktadır. Ceza Muhakemesi Kanununda adli kolluk görevi ve görevlileriyle ilgili eksikliği tespit edilecek konuların yasama organı tarafından yasal düzenleme yapılarak giderilebileceği de doğaldır. Dolayısıyla adli görevi olmayan üstlerinden adli görevleriyle ilgili olarak talimat almayan adli kolluk görevlilerinin adli olaylarla ilgili konuları sıralı amirlerine; Cumhuriyet savcılarının da Cumhuriyet başsavcılıklarına bilgi verme yükümlülüğünün, yargılama alanına ilişkin bir konu olması nedeniyle yönetmelikle düzenlenmesine olanak bulunmamaktadır.

Sonuç olarak adli kolluk görevlilerini, kolluk amirlerini, Cumhuriyet savcılarını, sıralı amirlerine ve Cumhuriyet Başsavcılığına adli olayları bildirmekle yükümlü tutan dava konusu yönetmelik hükümleri; kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde, ceza soruşturma sürecine ilişkin usul kuralları içermekte; adli makamların görev ve yetki alanlarına ilişkin düzenleme getirmektedir. Aynı zamanda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157 nci maddesinde yer alan soruşturmanın gizliliği kuralını da zedeleyecek nitelikteki anılan hükümler, idari düzenleme yetkisinin aşılması nedeniyle yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunmaktadır.

Yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunan dava konusu yönetmelik hükümlerinin; anılan düzenlemenin uygulanmasıyla adli makamların görev ve yetki alanının olumsuz etkileneceği, telafisi güç veya imkansız zararlara yol açabileceği sonucuna varılması nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 27. maddesi uyarınca yürütülmesinin durdurulması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü ile 21.12.2013 tarih ve 28858 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen " c) *En üst dereceli kolluk amiri adli olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir.*" bendinin; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddenin ikinci fıkrasında yer alan " *ve en üst dereceli kolluk amirine*" ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "*Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir.*" fıkrasının **davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulmasına** 27.12.2013 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Mehmet	Tülün	Emin Celalettin	Mahmut	Mustafa
ÜNLÜÇAY	ÖZDEMİR	ÖZKAN	ERSERT	ELÇİM
				(X)



ASLI GİBİDİR

KARŞI OY AÇIKLAMASI

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "yürütmenin durdurulması" başlıklı 27. maddesinin 6352 sayılı Kanunla değişik ikinci fıkrasında, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Buna göre, davalı idarenin savunması alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilmesi mümkün değildir. Davalı idarenin savunması alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilebilecek istisnâî durumlar, anılan düzenlemenin devamında, "Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir." şeklinde belirtilmiş olup, dava konusu düzenleyici işlemin, "yıkım", "sınır dışı etme" gibi uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden olmadığı da açıktır.

Açıklanan nedenle, yürütmenin durdurulması talebinin davalı idarelerin savunmaları alındıktan sonra ve işin esasına girilmek suretiyle incelenmesi gerektiği kanaatinde olduğumdan davalı idarelerin savunmaları alınmaksızın verilen, yürütmenin durdurulması talebinin savunma alınıncaya kadar kabulü yolundaki çoğunluk kararına katılmıyorum..

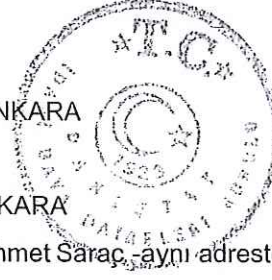
Üye

Mustafa

ELÇİM



ASLI GİBİDİR



İtiraz Eden (Davalı) : Adalet Bakanlığı - ANKARA
Diğer Davalı : İçişleri Bakanlığı-ANKARA
Vekili : 1. Hukuk Müşaviri Ahmet Saraç, aynı adreste-

Karşı Taraf(Davacı) : Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı - ANKARA
Vekili : Av. Seray Şenfer , Av. Ekim Ergün
Oğuzlar Mah. Barış Manço Cad. Av. Özdemir Özok Sokak
No:8 Balgat / ANKARA

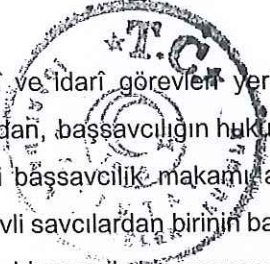
İstemin Özeti : Danıştay Onuncu Dairesince verilen, yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilmeye kadar kabulüne ilişkin 27/12/2013 günlü, E:2013/8108 sayılı karara, davalı idarelerden Adalet Bakanlığı itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedir.

Danıştay Tetkik Hâkimi : Burakhan Melikoğlu

Düşüncesi : Danıştay Onuncu Dairesi tarafından, dava konusu düzenlemelerin, 2577 sayılı Yasa'nın 27/2. maddesinde belirtilen, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte işlem olarak değerlendirildiği ve bu nedenle savunma alınmadan yürütmenin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir. Uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemlerin, uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan bu özellikleri itibarıyla de haklarında acil olarak karar verilmesi gereken işlemler olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması bakımından, düzenleyici ve bireysel işlemler arasında bir fark bulunmamaktadır. Zira , önemli olan, geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması olduğuna göre, tespiti gereken husus işlemin niteliği değil, uygulandığı zaman doğuracağı sonuçtur. İdari işlemlerin uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açıp açmadıkları tespit edilirken, fiilen böyle bir sonucun ortaya çıkıp çıkmadığı değil, böyle bir olasılığın bulunup bulunmadığı araştırılmalıdır.

Dava konusu düzenlemeler belirtilen çerçevede ayrı ayrı değerlendirilmeli ve haklarında savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilir verilmeyeceği belirlenmelidir.

5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ile başsavcılık teşkilatının yapısı, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının görevleri, yetkileri ve aralarındaki ilişkiler belirlenmiştir. Anılan Kanun'un 17. maddesinde, bir bütün olarak Cumhuriyet başsavcılığının görevleri sayılmıştır. Buna göre, kamu davasının açılmasına yer olup olmadığına karar vermek üzere soruşturma yapmak veya yaptırmak belli bir savcının değil bir bütün olarak Başsavcılığın görevidir. Aynı Kanun'un 18. maddesinde ise, Cumhuriyet başsavcılığını temsil etmek, Başsavcılığın verimli, uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak, iş bölümünü yapmak, gerektiğinde adli göreve ilişkin işlemleri yapmak, duruşmalara katılmak ve kanun yollarına başvurmak, Cumhuriyet savcıları ile bağlı birimler üzerinde gözetim ve denetim yapmak Cumhuriyet başsavcısının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun'un 20. maddesinde ise, Cumhuriyet savcısının görevlerinden biri de



Cumhuriyet başsavcısı tarafından verilen adli ve idari görevler yerine getirmek olarak belirlenmiştir. Bu Yasa hükümlerini değerlendiren öğreti tarafından, başsavcılığın hukuki bir birliğe, bölünmez bir bütünlüğe sahip olduğu; savcılarının her birinin faaliyetini başsavcılık makamı adına yürüttüğü; hepsinin başsavcılık makamını temsil ettiği; aynı başsavcılıkta görevli savcılardan birinin başlattığı soruşturmaya diğerinin devam edebileceği; aynı zamanda her başsavcılığın hiyerarşik bir yapısının bulunduğu belirtilmektedir. (Nevzat Toroslu, Metin Feyzioğlu, Ceza Muhakemesi Hukuku, Ankara 2012, Shf. 115-116) Bu hukuki duruma göre, Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcısından bağımsız olarak yargısal faaliyette bulunmaları, açtıkları ve yürüttükleri soruşturmalar hakkında Cumhuriyet başsavcısına bilgi vermemeleri veya gizli bir şekilde soruşturma yürütmeleri hukuken mümkün bulunmamaktadır. Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcılarına bilgi vermeleri hukuken zorunlu olduğuna göre, bu zorunluluğu düzenleyen dava konusu kuralın uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte, uygulandığı takdirde geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan bir işlem olup olmadığının tartışılması mümkün görülmemiştir. Zira, hukukun gereği olan bir durumun geri döndürülemez sonuçlara yol açtığı söylenemez. Bu durumda, "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." kuralı yönünden savunma alınmadan karar verilmesinde usul hükümlerine uyarlık görülmemiştir. Diğer yandan, böyle bir düzenlemenin, Adli Kolluk Yönetmeliğinde yapılıp yapılmayacağı ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesinin buna olanak verip vermediği ise ancak savunma alındıktan sonra tartışılacak bir konudur.

Dava konusu olan diğer düzenlemelerin ise, ülke genelinde yürütülen tüm soruşturmalar üzerinde, soruşturmanın gizliliğinin ihlal edilmesi yönünden, geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu, bir olasılık tespitinden ibarettir. Böyle bir tespitten sonra yapılması gereken, yürütmenin durdurulmasına ilişkin diğer koşullar olan "açık hukuka aykırılık" ve "telafisi güç veya imkansız zararların doğması" koşullarının birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğinin araştırılmasıdır.

Anayasa'nın 159. maddesinin 9. fıkrasında yer alan "Hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını, araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri, ilgili dairenin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanının oluru ile Kurul müfettişlerine yaptırılır. Soruşturma ve inceleme işlemleri, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırılabilir." kuralı uyarınca Cumhuriyet savcıları ve emrinde çalışacak olan adli kolluk ile ilgili genelge düzenleme yetkisi Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na aittir.

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 18/10/2011 günlü, 7 nolu "Adli kolluğun görev, yetki ve sorumlulukları" konulu Genelgesinde, "Bakanlar Kurulunun 28/6/1961 tarihli ve 5/1409 sayılı kararıyla kabul edilen Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmeliğin 1 ve



2 nci maddelerinde Yönetmeliğin amaç ve kapsamı belirlenmiş 2 nci maddenin birinci fıkrasında, emniyet ve asayiş işlerinde ve herhangi bir suçun ortaya çıkması hâlinde kolluk kuvvetleriyle mahalli idare amirlerinin yetki ve sorumluluklarının özel kanun, tüzük ve yönetmeliklerde yazılı olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir. Buna göre, bir suçun ortaya çıkması hâlinde adli kolluk görevlileri ve sorumlularının 5271 sayılı Kanuna göre suçun soruşturulmasında tek yetkili olan Cumhuriyet savcısının emri altında oldukları açıktır. Anılan Yönetmelik, suçun vuku bulmasında ve suçun soruşturulmasında mülki makamların yetkileri ve sorumluluklarını düzenlemeyip; kamu düzenini bozan güvenlik ve asayişe müessir olayların önlenmesi ile gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik önleyici kolluk kapsamında kolluk kuvvetlerinin mülki amirleriyle ilişkilerinin sınırlarını belirtmektedir. Emniyet ve asayiş işlerinde jandarma ve emniyet ödevlerinin yapılması, yetkilerinin kullanılması ve aralarındaki münasebetlerle sınırlıdır. Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin (a-1) bendinde, kolluğa vukuat raporu düzenleme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu düzenleme, iç güvenlik ve asayiş sağlamaya yönelik acele hâllerde alınması gereken tedbirler ve bozulan kamu düzenini yeniden sağlamaya yönelik olarak önleyici kolluk kapsamındaki bilgi akışından ibaret olup, genel ve bilgilendirme maksatlı olmalıdır." denilmektedir. Buna göre, adli kolluğun Genelge'de belirtilen sınırlar içinde adli olaylarla ilgili olarak mülki idare amirlerini bilgilendirmesi zorunludur. Bu itibarla, mülki idare amirlerinin adli olaylarla ilgili olarak hiç bir şekilde bilgilendirilemeyeceğini söylemek hukuken mümkün değildir. Zaten, dava konusu düzenlemede de "En üst dereceli kolluk amiri adli olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." denilerek, bildirim amacının, mülki idare amirinin kamu düzen ve güvenliğini korumasını ve bu konuda gerekli tedbirleri almasını sağlamak olduğu olduğu vurgulanmıştır. Sınırları ve amacı açıklanan bu düzenlemenin, soruşturmanın gizliliğini ihlal ettiği de söylenemez.

Söz konusu düzenleme, ceza soruşturmasına ve ceza yargılamasına katılmayan, ceza yargılaması süjesi olmayan, en üst dereceli kolluk amiri ile mülki idare amirleri arasındaki ilişkiyi belirlediğinden, bir ceza yargılaması usulü kuralı niteliğinde de değildir. Bu nedenle, yasayla düzenlenmesi de gerekmez.

Ancak, dava konusu düzenlemenin dayanağı olan, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesinde, sadece "adli kolluk görevlilerinin nitelikleri ve bunların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleriyle ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları ve diğer hususların" Yönetmelikle düzenlenebilmesine imkan verilmiştir. En üst dereceli kolluk amiri ile mülki idare amirleri arasındaki ilişki anılan Yasa hükmüne dayanılarak, Adli Kolluk Yönetmeliğinde düzenlenemeyeceğinden, düzenlemede bu yönüyle hukuka uyarlık görülmemiş ise de, bu durum "telafisi güç veya imkansız zararların doğması" koşulunun gerçekleştiğini göstermez. Zira, sınırları ve amacı yukarıda açıklanan ve bu şekliyle HSYK tarafından da uygun görülen bildirim soruşturmanın gizliliğini ihlal ettiği söylenemez.

Bu durumda, dava konusu olan bildirim yükümlülüğünün, yukarıda yer verilen HSYK Genelge'sinde açıklanan amaç ve sınırlar çerçevesinde bir bildirim yükümlülüğünü öngördüğü anlaşıldığından, bu aşamada yürütmenin durdurulması koşullarının gerçekleşmediği sonucuna varılmıştır.



Adli kolluğun, en üst dereceli kolluk amirine, adli olaylarla ilgili haber vermesini öngören düzenlemeye gelince;

5271 sayılı Kanun'un 167. maddesine göre, "adli kolluk görevlilerinin ... diğer hizmet birimleriyle ilişkileri"nin, yönetmelikle düzenlenebilmesi mümkündür. Dolayısıyla, adli kolluğun, en üst dereceli kolluk amiriyle ilişkisinin de Adli Kolluk Yönetmeliği'nde düzenlenebileceği açıktır. Ancak, yapılacak düzenlemenin adli kolluğun ceza muhakemesi kapsamındaki görevleriyle bağdaşır nitelikte olması gerekir.

5271 sayılı Kanun'un 164/3. maddesine göre, adli kolluk, adli görevlerin haricindeki hizmetlerde, üstlerinin emrindedir , Aynı Kanun'un 161/2. maddesine göre ise, adli kolluk görevlileri, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri , sadece emrinde çalıştıkları Cumhuriyet savcısına derhâl bildirmekle yükümlüdür.

Anılan hükümlere göre, " Adli kolluk amiri veya üstü olmayanların adli kolluğa emir vermeleri ve bunun yerine getirilmesi mümkün ve hukuka uygun değildir. Adli kolluk mensubu kendi amirinden ve savcıdan emir alabilir. Gerek adli kolluğun amir veya üstü olmayan kişi veya makamların, gerekse adli kolluk görevi olmayan üstlerin adli kolluğa adli olayla ilgili talimat vermesi yasaktır. savcının emrinde bulunan adli kolluk, yürüttüğü adli soruşturmalar hakkında idari makamlara açıklama yapamaz, onlardan adli konularda talimat alamaz." (Yener Ünver, Hakan Hakeri , Ceza Muhakemesi Hukuku , Ankara 2012, Shf. 206)

Adli Kolluk Yönetmeliğinin 3. maddesine göre, Emniyet Genel Müdürlüğünde; il emniyet müdürünü, ilçe emniyet müdürünü veya amirini, Jandarma Genel Komutanlığında il jandarma komutanını, ilçe ve merkez ilçe jandarma komutanını, Sahil Güvenlik Komutanlığında; birlik komutanını, Gümrük ve Ticaret Bakanlığında; gümrük muhafaza kaçakçılık ve istihbarat müdürünü ifade eden en üst dereceli kolluk amirlerinin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 18/10/2011 günlü, 7 nolu "Adli kolluğun görev, yetki ve sorumlulukları" konulu Genelgesi ile İçişleri Bakanlığı'nın 2005/115 sayılı Genelge'sine göre adli görevleri kural olarak yoktur. (Bu durumun istisnaları da aynı Genelgelerde açıklanmıştır. İstisnai olarak adli görev yapacak olan en üst dereceli kolluk amirlerinin de adli kolluğun tabi olduğu kurallara tabi olacağı açıktır.)

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157. maddesi uyarınca, ceza soruşturmasının "soruşturmanın gizliliği" ilkesine uygun olarak yürütülmesi gerekir. Buna göre, soruşturma ile ilgili görev ve yetkileri olan kişilerin , bu kapsamda savcı ve emrinde çalışan adli kolluk görevlilerinin , soruşturma evresindeki işlemlerle ilgili olarak bu konuda yetkisi bulunmayan kişilere bilgi vermesi hukuken olanaklı değildir.

Soruşturmanın gizliliği kuralının, suç isnadıyla ilgili olarak maddi gerçeğin ortaya konulması, delillerin karartılmasının önlenmesi ve sanık ile mağdurların kişilik haklarının zedelenmemesi için getirildiği gözetildiğinde, savcı ve adli kolluk tarafından yürütülen bir soruşturma hakkında yetkisiz kişilere bilgi verilmesinin, maddi gerçeğin ortaya çıkartılması , sanık ve mağdurların kişilik haklarının zedelenmesi bakımından, geri döndürülemez sonuçlara yol açacak nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, "Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"ın 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresi açısından yürütmenin durdurulması koşulları gerçekleşmiştir.

Bu durumda,"Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 3. maddesiyle değiştirilen esas Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresine yönelik itirazın yukarıda yer verilen gerekçeyle reddi; aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrası ile 2. maddesiyle esas Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen " c) En üst dereceli kolluk amiri adlı olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." bendinin yönelik itirazın ise kabulü gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

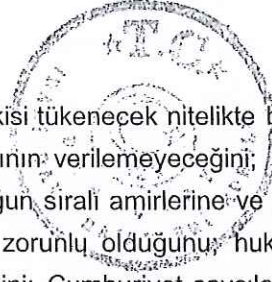
Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca dosya incelendi, gereği görüldü:

Dava; 21/12/2013 günlü, 28858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 2. maddesiyle "Adli Kolluk Yönetmeliği"nin 5. maddesine eklenen " c) En üst dereceli kolluk amiri adlı olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." bendinin, 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onuncu Dairesi , 27/12/2013 günlü, E:2013/8108 sayılı kararla; 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda, adli kolluk görevinin düzenlenmesine karşın, bu görevi yerine getirecek teşkilatın kurulması yoluna gidilmediği ve adli kolluk görevinin, idare alanında görev yapan ve idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yerine getirilmesi esasının benimsendiği; 5271 sayılı Yasanın 164. maddesinde adli kolluk görevinin, Emniyet Teşkilatına, Jandarma Genel Komutanlığına, Gümrük Müsteşarlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı güvenlik görevlilerince yerine getirileceğinin hükme bağlandığı; ceza soruşturması veya kovuşturması sürecinde maddi gerçeğin belirlenmesine yönelik birtakım araştırma ve işlemlerin, idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yapılmasının öngörülmesinin, adli makamlarla ilgili idareler arasında kurulacak ilişkinin düzenlenmesini, adli makamların emir ve talimatlarını uygulayacak görevlilerin sorumluluklarının belirlenmesini zorunlu kıldığı; yargılama sürecinin, adli kolluk görevinin eksiksiz biçimde yerine getirilerek tamamlanabilmesi için yapılması zorunlu böyle bir düzenlemenin de idari yöntemi belirlemekle sınırlı olması nedeniyle idare alanına ilişkin olduğunun kabulü ve idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde yapılması gerektiği; ancak, yapılacak böyle bir düzenlemeyle adli makamların yargı sürecine ilişkin görev ve yetki alanına herhangi bir şekilde müdahalede bulunulamayacağının açık olduğu; nitekim, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesinde, adli kolluk görevlilerinin niteliklerinin, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitiminin, diğer hizmet birimleri ile ilişkilerinin,

değerlendirme raporlarının düzenlenmesinin, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları gibi idare alanına ilişkin konuların ve sayılanlarla ilgili diğer hususların yönetmelikle düzenlenmesinin öngörüldüğü; tek tek sayılı olan Yönetmelik düzenlemesine bırakılan konuların, aynı zamanda ilgili kamu kuruluşlarının güvenlik görevlisi olan adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarına ilişkin olduğu gibi, "...ve diğer hususlar..." ifadesiyle de sayılanlar dışında kalan çalışma şartlarının kastedildiğinin anlaşıldığı; bir başka deyişle Yasa hükmüyle Adalet ve İçişleri Bakanlıklarına, idari düzenleme yapma yetkisinin tanındığı; esasen yargılamanın kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği ancak yasayla düzenlenebileceği, Yönetmeliklerle düzenlenemeyeceğinin açık olduğu; davalı idarelere, adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarıyla sınırlı bir düzenleme yetkisi tanınmış olması karşısında, öncelikle dava konusu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, adli kolluk görevlileri ve Cumhuriyet savcılarının getirilen bildirim yükümlülüğünün yargılama alanına ilişkin, Yasayla düzenlenmesi zorunlu bir konu olup olmadığının irdelenmesi gerektiği; bir ceza yargılama süreci olan Cumhuriyet savcısının, ceza soruşturmasını, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 160/2. maddesi hükmü doğrultusunda maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için emrindeki adli kolluk görevlileri marifetiyle, lehe ve aleyhe delilleri toplayarak muhafaza altına almakla ve şüphelinin haklarını korumakla yükümlü olduğu; Cumhuriyet savcısının emir ve talimatlarını yerine getirip, adli işlemler yapacak olan adli kolluk görevlilerinin Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164. maddesinde sayıldığı; aynı Yasanın 165. maddesinde de, Cumhuriyet savcısının istemi halinde 164. maddesine göre adli kolluk görevini yürütenler dışındaki diğer kolluk birimlerinin de adli kolluk görevini yerine getireceklerinin hükme bağlandığı; yine Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164. maddesinin 2. fıkrasında, soruşturma işlemlerinin Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda adli kolluğa yaptırılacağı ifade edildiği; bu Yasa hükümlerine göre, Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157. maddesine göre gizli tutulması gereken soruşturma işlemlerini yürüten adli kolluk görevlilerinin hak, yetki ve yükümlülüklerinin yargılama alanına ilişkin olduğu ve Yasayla düzenlendiğinin anlaşıldığı; Ceza Muhakemesi Kanunu'nda adli kolluk görevi ve görevlileriyle ilgili eksikliği tespit edilecek konuların yasama organı tarafından yasal düzenleme yapılarak giderilebileceğinin de doğal olduğu; dolayısıyla adli görevi olmayan üstlerinden adli görevleriyle ilgili olarak talimat almayan adli kolluk görevlilerinin adli olaylarla ilgili konuları sıralı amirlerine, Cumhuriyet savcılarının da Cumhuriyet başsavcılıklarına bilgi verme yükümlülüğünün, yargılama alanına ilişkin bir konu olması nedeniyle yönetmelikle düzenlenmesine olanak bulunmadığı; sonuç olarak adli kolluk görevlilerini, kolluk amirlerini, Cumhuriyet savcılarını, sıralı amirlerine ve Cumhuriyet Başsavcılığına adli olayları bildirmekle yükümlü tutan dava konusu Yönetmelik hükümlerinin; kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde, ceza soruşturma sürecine ilişkin usul kuralları içerdiği ve adli makamların görev ve yetki alanlarına ilişkin düzenleme yaptığı; aynı zamanda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157. maddesinde yer alan soruşturmanın gizliliği kuralını da zedeleyecek nitelikteki anılan hükümlerin, idari düzenleme yetkisinin aşılması nedeniyle yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunduğu ; yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunan dava konusu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasıyla, adli makamların görev ve yetki alanının olumsuz etkileneceği, telafisi güç ve imkansız zararlara yol açabileceği sonucuna varıldığı gerekçesiyle, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü ile davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir.

Davalı idarelerden Adalet Bakanlığı , dava konusu olan Yönetmeliğin 2577 sayılı Yasa'nın 27.



maddesinin 2. fıkrasında belirtilen uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte bir işlem olmadığını; bu nedenle savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceğini; adli kollukla ilgili bütün konuların Yasa'yla düzenlenmesinin gerekmediğini; adli kolluğun, sıralı amirlerine ve mülki amirlere adli olaylarla ilgili bilgi vermesinin ilgili mevzuat gereğince hukuken zorunlu olduğunu; hukuken zorunlu olan bu durumun soruşturmanın gizliliğini ihlal olarak görülemeyeceğini; Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcılarına bilgi vermesinin ilgili mevzuat uyarınca zorunlu olduğunu öne sürerek anılan karara itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedir.

Danıştay Onuncu Dairesince verilen karara karşı davalı idarenin usule ve esasa ilişkin itirazların bulunması nedeniyle, bu itirazların ayrı ayrı irdelenmesinin yanında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve savunma alınmadan yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği yolunda düzenleme içeren kuralın Anayasa'ya uygunluk yönünden de değerlendirilmesinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır.

1-YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMİNİN SAVUNMA ALINMADAN KARARA BAĞLANIP BAĞLANAMAYACAĞI KONUSUNUN İNCELENMESİ:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun , 6352 sayılı Yasa'nın 57. maddesiyle değiştirilen 27. maddesinin 2. fıkrasında , "Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. " kuralına yer verilmiştir. 6352 sayılı Yasa, yürütmenin durdurulması hakkında karar verilebilmesi için, anılan maddenin ilk halinde öngörülmeyen bir koşul daha getirmiştir. Buna göre, yürütmenin durdurulması istemleri ancak , **"davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra"** incelenebilecektir. Aynı Yasayla, bu koşula bir de istisna getirilmiştir. **"Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin"** dava konusu olduğu durumlarda, idarenin savunması alınmaksızın da yürütmenin durdurulmasına karar verilebilecektir.

Danıştay Onuncu Dairesinin itiraza konu kararında, davalı idarelerin savunmaları alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin gerekçeleri bulunmamakta ise de, kararın muhalefet gerekçesiyle birlikte incelenip değerlendirilmesinden; dava konusu Yönetmelik kurallarının, Dairece uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlem olarak nitelendirilerek savunma alınmadan yürütmenin durdurulmasına karar verildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle konunun bu yönüyle de tartışılmasına karşın, karar gerekçesinde buna yer verilmemiş olmasının kararı hukuken kusurlandırmayacağı sonucuna varılmıştır.

Bu bağlamda, öncelikle, "Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlem" kavramının açıklanması gerekmektedir.

Anılan kavramı 2577 sayılı Yasa'nın 27. maddesine dahil eden 6352 sayılı Yasa'nın 57. maddesinin gerekçesinde, "Maddeyle, yürütmenin durdurulması müessesesi kısmen revize edilmektedir. Buna göre, yürütmenin durdurulması kararları kural olarak idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi

geçtikten sonra verilebilecektir. Yürütmenin durdurulması talebinin yerinde olmadığı, dava dilekçesi ve eklerinden anlaşılmakta ise davalı idarenin savunması alınmaksızın talep reddedilebilecektir. Yıkım ve sınır dışı etme gibi uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler bakımından ise savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilinceye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulmasına karar verilebilecektir." denilmektedir.

Buna göre, Yasa koyucu, bir yandan, savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğini ilke olarak kabul ederken, diğer yandan, yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğunu gözeterek, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler için bir istisna getirmiştir. Böyle bir istisnanın getirilmesindeki amaç, yargısal denetimin etkinliğini artırmaktır. Zira, Yasa hükmünün gerekçesinde verilen yıkım ve sınır dışı etme örneklerinde olduğu gibi, bir takım idari işlemler, uygulandıkları takdirde geri döndürülemez etkilere neden olma olasılığına sahip bulunmaktadır. Böyle bir olasılığın gerçekleşmesi durumunda, daha sonra verilecek olan yürütmenin durdurulması kararının, hiç bir etkisinin ve uygulanabilirliğinin kalmayacağı açıktır. Bu itibarla, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemlerin, uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan, bu özellikleri itibarıyla da haklarında acil olarak karar verilmesi gereken işlemler olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Diğer yandan, uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması bakımından, düzenleyici ve bireysel işlemler arasında bir fark bulunmamaktadır. Zira, önemli olan, geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması olduğuna göre, tespiti gereken husus işlemin niteliği değil, uygulandığı zaman doğuracağı sonuçtur.

İdari işlemlerin uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açıp açmadıkları tespit edilirken, fiilen böyle bir sonucun ortaya çıkıp çıkmadığı değil, böyle bir olasılığın bulunup bulunmadığı araştırılmalıdır.

Bu açıklamalardan sonra, itirazın incelenen davada savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilip verilmeyeceğinin belirlenebilmesi, dava konusu Yönetmelik kurallarının, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olup olmadığının, dolayısıyla uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunup bulunmadığının tespitine bağlıdır.

Dava konusu edilen Yönetmelik kuralları ile, Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcısına, adli kolluk görevlilerinin en üst dereceli kolluk amirlerine, en üst dereceli kolluk amirlerinin ise mülki idare amirlerine adli olaylar ya da yürütülen soruşturmalarla ilgili haber ve bilgi vermeleri zorunlu kılınmıştır.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157. maddesine göre, soruşturma evresindeki usul işlemleri gizli tutulmak zorundadır. Buna göre, soruşturma ile ilgili görev ve yetkileri olan kişilerin, bu kapsamda Cumhuriyet savcısı ve emrinde çalışan adli kolluk görevlilerinin, soruşturma evresindeki işlemlerle ilgili olarak bu konuda yetkisi bulunmayan kişilere bilgi vermesi hukuken olanaklı değildir. Sonuç olarak, Cumhuriyet savcısı ve adli kolluk tarafından yürütülen bir soruşturma hakkında yetkisiz kişilere bilgi verilmesinin her bir adli olay bakımından geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunmaktadır.

Bu nedenle, dava konusu düzenlemelerin, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte idari işlem olduğu sonucuna varılmakta olup, yürütmenin durdurulması istemi hakkında savunma alınmadan karar verilmesinde usul hükümlerine aykırılık görülmemiştir.

**2-2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU'NUN 27. MADDESİNDE YER ALAN
"...davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra..." TÜMCESİNİN
ANAYASA'YA UYGUNLUĞU VE BU KURALIN İPTALİ İÇİN ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURULUP
BAŞVURULAMAYACAĞI YÖNÜNDEN KONUNUN İNCELENMESİ:**

Danıştay Başkanvekili Sinan Yörükoğlu, Üyeler Nüket Yoklamacıoğlu ve Gürsel Mekik tarafından;
"Anayasa'nın 'Yargı yolu' başlıklı 125. maddesinin beşinci fıkrasında 'İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.' kuralı yer almıştır. Buna göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için 'idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması' ve 'idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması' koşullarının birlikte gerçekleşmesi gereklidir. Anayasa'da yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak başka bir koşul bulunmamaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde , 6352 sayılı Yasa'nın 57 maddesinde yapılan değişiklikle, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesinin, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabileceği kuralı getirilmiştir. Getirilen bu kurala göre, Anayasa'da sayılan 'idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması' ve 'açıkça hukuka aykırı olma' durumu davanın ilk aşamasında belirlense bile yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecektir. Bu itibarla itiraz konusu kural yürütmenin durdurulması koşullarını daraltarak ve mahkemelerin yargı yetkilerine müdahale ederek bu konuda karar verilmesini geciktirerek kişilerin telafisi imkansız zararlarla karşılaşmalarına yol açacak niteliktedir. İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğu gözetildiğinde, böyle bir durum yürütmenin durdurulması kararıyla gerçekleştirilmek istenen hukuksal yararı olumsuz yönde etkileyecek nitelikte olup, anılan kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak benzer kısıtlamalar getiren yasa kurallarına karşı açılan davalarda Anayasa Mahkemesi tarafından verilen, 09/03/2006 günlü, E:2006/33, K:2006/36 sayılı; 03/06/2010^{günü} E:2008/77, K:2010/77 sayılı; 10/07/2013 günlü, E:2012/107, K:2013/90 sayılı kararlarda da yukarıda yapılan değerlendirmelere paralel gerekçelerle iptal kararları verilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde yer alan "davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra" tümcesinin iptali için milletvekilleri tarafından açılan davada verdiği 04/07/2013 günlü, E:2012/100 K:2013/84 sayılı kararıyla, yukarıda yer verilen kararlardan farklı bir sonuca vararak kuralı Anayasa'ya aykırı görmemiş ve iptali istemini reddetmiştir. Diğer yandan, Anayasa'nın, 'Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi' başlığı taşıyan ve itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvuruyu düzenleyen 152. maddesinin son fıkrasında yer alan 'Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.' kuralı, Anayasa Mahkemesi tarafından, iptal davası sonucunda verilen kararları da kapsayacak şekilde geniş yorumlanmaktadır. (Örneğin 22/12/2011 günlü, E:2010/31 K: 2011/167 sayılı kararı) Bu itibarla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde yer alan "davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra" tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılmış olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin 04/07/2013 günlü, E:2012/100 K:2013/84 sayılı kararı ve Anayasa'nın 152.

maddesinin son fıkrası hükmüyle ilgili yorumu karşısında itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulması mümkün olamamıştır." değerlendirmesinde bulunulmuş ; diğer üyeler tarafından ise; "Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesine göre, bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurulabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları ise, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada uygulanacak kurallardır. İtirazen incelenen dava dosyasında, dava konusu olan Yönetmelik kurallarının , uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olduğu yukarıda ortaya konulmuştur. Dava konusu kuralların belirtilen niteliği gereği, davalı idarelerin savunmaları alınmadan da yürütmenin durdurulması hakkında karar verilmesi hukuken mümkündür. İtiraz konusu kararı veren Danıştay Onuncu Dairesi de , aynı değerlendirmeye yürütmenin durdurulmasına savunma almadan karar vermiştir. Bu itibarla, bu davada uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte işlem bulunduğundan savunma alınmadan yürütmenin durdurulmasına karar verilmesini engelleyecek olan , 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesindeki, idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği yolundaki kural bu davada uygulanacak kural niteliğinde olmayıp, bu nedenle Anayasa Mahkemesine başvurulup başvurulmayacağı konusunda bir değerlendirme yapılmasına gerek bulunmamaktadır." değerlendirmesinde bulunularak uyuşmazlığın esasının incelenmesine geçilmiştir.

3- DAVA KONUSU DÜZENLEMELERE İLİŞKİN YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMİNİN, "İDARİ İŞLEMİN UYGULANMASI HALİNDE TELAFİSİ GÜÇ VEYA İMKÂNSIZ ZARARLARIN DOĞMASI" VE "İDARİ İŞLEMİN AÇIKÇA HUKUKA AYKIRI OLMASI" KOŞULLARI YÖNÜNDEN İNCELENMESİ:

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 14/09/2012 günlü, E:2007/2257 K:2012/1117 sayılı ve 20/11/2012 günlü, E:2009/138 K:2012/2135 sayılı kararlarında belirttiği gibi "Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiş; 138. maddesinde hakimlerin görevlerinde bağımsız oldukları ifade edilmiş ve bu bağımsızlığı sağlayan araçlara yer verilerek, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat verilmesi, genelge gönderilmesi, tavsiye ve telkinde bulunulması, görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisi'nde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulması, görüşme yapılması veya herhangi bir beyanda bulunulması yasaklanmıştır.

Yargı bağımsızlığının gerekliliği ve varlığı, güçler ayrılığı ilkesinin yanı sıra Anayasa'nın değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez nitelikteki 2. maddesinde yer alan Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliklerine dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle yargı bağımsızlığı, daha doğrusu yargının bağımsızlığı, Türkiye Cumhuriyeti'nin toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti olmasının doğal ve zorunlu sonucu; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun, kişi temel hak ve özgürlüklerinin en önemli güvencesini oluşturan hukuk güvenliğini sağlamanın tek aracıdır.

Bu önemi ve vazgeçilemezliği nedeniyle Anayasa, güçler ayrılığını Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olarak nitelendirmiş; bu bağlamda yasama ve özellikle yürütme erki ile

yargı arasında, yargının işlevsel etkinliğini artırmak, faaliyetlerini hızlandırmak ve kolaylaştırmak için kimi organik bağlar kurmakla birlikte, fonksiyonel bir etkide bulunulmasına, yani yargı yetkisinin kullanılmasına ve yürütülmesine karışmaya kesinlikle izin vermemiştir. Bu haliyle, yargı erkini oluşturan, yargı yetkisini kullanan hakimlik ve savcılık mesleğinin yürütülmesinin, başka bir ifadeyle yargı yetkisinin kullanılmasının, yani mahkemelerce yapılan faaliyetlerin neler olduğunun belirlenmesinin yürütme erkine bırakılmaması, hatta yürütmenin etki ve gözetiminin dahi bulunmaması hukukun genel ilkelerinin ve üstün kamu yararının mutlak gereğidir.

Bu çerçevede, "Muhakeme" kavramı, yalnızca yargılama usulünü değil, yargı yerinin uyumsuzluğun çözümü için yürüttüğü faaliyetten kaynaklanan hukuki ilişkilerin sujelerinin işlemlerini de içermektedir. "Ceza Muhakemesi"nin temel amacı, yargılanan kişinin hukuksal güvenliğinin gereği olarak yargılamanın nasıl yapılacağının gösterilmesinden başka, adil yargılama ilkesinin gereklerinin gözetilerek "maddi gerçeğin" ortaya çıkartılmasıdır. Bu bağlamda yargıcın yargılama faaliyetini yürütmesine ait şekil/yöntem kurallarının yanı sıra, ceza yargılamasının diğer sujelerinin eylemleri, işlemleri, hakları ve yükümlülükleri ile maddi gerçeğin araştırılması ve bulunması için öngörülen araçlar ile bu araçları kullanacaklar da ceza muhakemesine ilişkin düzenlemelerin kapsamındadır. Nitekim, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Yasası'nın 1. maddesinde de, bu Yasa'nın, ceza muhakemesinin nasıl yapılacağı hususundaki kurallar ile bu sürece katılan kişilerin hak, yetki ve yükümlülüklerini de düzenlediği belirtilmiştir. Dolayısıyla ceza muhakemesini düzenleyen kurallar yalnızca usul kurallarına değil, aynı zamanda maddi içeriğe de sahiptir.

"İdare Hukuku"nda "yetki", idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmektedir. Bu yönüyle idari işlemin en temel unsurunu oluşturan "yetki", yasayla hangi makama verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. İdare Hukukunda "yetkisizlik kural, yetkili olma istisna"dır. Bu istisna ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılmasıdır. Bu nedenle "yetki" yasanın açık izni olmadan devredilemez. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kuruluş ve görevleri yasayla düzenlenmek durumunda olan idarenin kendi düzenleme yetkisi de yasalarla sınırlı olduğundan, yetki kuralları genişletici yoruma tabi tutulamaz.

Uyumsuzluğun çözümlenebilmesi için, Ceza Muhakemesi Kanunu kapsamında Adalet Bakanlığı'nın düzenleme yetkisinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Yargılama usulü ile ilgili konular yargı yerini ilgilendirdiği için, yargılama usulü yasalarının uygulanmasına ait alt düzeydeki normların konusu ve kapsamının ilgili yasa metninin lafzıyla sınırlı olacağı tabiidir.

Bu nedenle, genel anlamda, mahkemelerin yargılama faaliyeti içinde yer alan usul konusunun, idari alanın dışında kaldığının ve münhasıran yasa konusu olduğunun kabulü gerekmektedir. Yargılama usulü içinde düzenlenen bir konunun idari alan sayılabilmesi için ise, bu konuların neler olduğunun ve sınırlarının Yasa koyucu tarafından açıkça gösterilmesi zorunludur..."

Yasa koyucunun düzenleme yapma yetkisi vermediği yargı alanına ilişkin hususların da genel düzenleme yetkisinden bahisle idarece düzenlenebileceğinin kabulü, yasama yetkisinin idare tarafından kullanılması anlamına gelecektir.

Yukarıda açıklanan ilkeler çerçevesinde, dava konusu edilen kuralların ayrı ayrı değerlendirilmesi uygun olacaktır.

A - Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 6. maddesinde yer alan "Adli Kolluk görevlileri, kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikâyetleri; el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhâl Cumhuriyet başsavcılığına ve en üst dereceli kolluk amirine bildirir ve ilgili Cumhuriyet savcısının emri doğrultusunda işin aydınlatılması için gerekli soruşturma işlemlerine başlar." kuralı yönünden:

21/12/2013 günlü, 28858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmeliğin 3. maddesiyle, Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 6. maddesinin 2. fıkrasında yer alan kuralın ilk halinde yer almayan "...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresi, anılan fıkra metnine dahil edilmiştir. Böylece, adli kolluk görevlileri, kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikâyetleri; el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhâl en üst dereceli kolluk amirine bildirmekle yükümlü kılınmıştır.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu bir bütün olarak incelendiğinde, Yasanın 64/1., 82., 99., 150/4., 167., 180/5. ve 253/24. maddelerinde yönetmelikle düzenlenecek konular açıkça belirtilmiş; 333. maddede ise, yönetmelik çıkarma yetkisinin, sadece bu Yasa'da öngörülen yönetmelikler ile sınırlandırıldığı vurgulanmıştır.

Değinilen Yasa hükümlerinin birlikte incelenip, değerlendirilmesinden; yasa koyucunun "idari alan" olarak kabul edip yönetmelikle düzenlenmesini öngördüğü konuları konu ya da madde belirtmek suretiyle açıkça gösterdiği görülmektedir.

5271 sayılı Yasa'nın 167. maddesinde, adli kolluk görevlilerinin nitelikleri ve bunların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleriyle ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları ve diğer hususların; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren altı ay içinde Adalet ve İçişleri Bakanlıklarınca müştereken çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği kurala bağlanmıştır. Bu kurala göre, idarenin adli kollukla ilgili, sayılan konularla sınırlı bir düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

Dava konusu edilen düzenleme ile, adli kolluğun, en üst dereceli kolluk amirleri olan il emniyet müdürüne, ilçe emniyet müdürüne veya amirine, il jandarma komutanına, ilçe ve merkez ilçe jandarma komutanına, birlik komutanına, ceza soruşturmasını başlatan işlemleriyle ilgili olarak bilgi vermesi zorunlu kılınmıştır.

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun yukarıda metnine yer verilen 167. maddesine göre, adli kolluğun dahil olduğu teşkilattaki diğer hizmet birimleriyle ilişkilerinin idarece düzenlenmesi hukuken olanaklıdır. Ancak Yasa hükmünde ifade edilen ilişkinin, idari işleyiş ile sınırlı olması gerektiği açıktır. Bu sınırın aşılması, adli kolluğun, ceza soruşturması ile ilgili görevlerini ilgilendiren bir düzenlemenin idare tarafından yapılması hukuken olanaklı değildir.

Aynı maddede yer alan "diğer hususlar" ibaresinin ise, maddede yer alan idari işleyiş ile ilgili konulara benzer konuları ifade ettiği, bu çerçeveyi aşacak bir anlamının bulunmadığı açıktır.

Diğer yandan, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164. ve devamı maddeleri uyarınca, sadece Cumhuriyet savcısının emrinde soruşturmayı yürüten, adli işlemler yapan adli kolluğun, adli kolluk görevi olmayan kişilere, kendi üstleri olsa dahi bilgi vermesi soruşturmanın gizliliği ilkesini ihlal edecektir. Zira,

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157. maddesine göre, soruşturma evresindeki usul işlemleri gizli tutulmak zorundadır. Buna göre, soruşturma ile ilgili görev ve yetkileri olan kişilerin, bu kapsamda savcı ve emrinde çalışan adli kolluk görevlilerinin, soruşturma evresindeki işlemlerle ilgili olarak bu konuda yetkisi bulunmayan kişilere bilgi vermesi hukuken olanaklı değildir. Soruşturmanın gizliliği kuralının, suç isnadıyla ilgili olarak maddi gerçeğin ortaya konulması ve sanık ile mağdurların kişilik haklarının zedelenmemesi için getirildiği gözetildiğinde, savcı ve adli kolluk tarafından yürütülen bir soruşturma hakkında yetkisiz kişilere bilgi verilmesinin, maddi gerçeğin ortaya çıkartılması, sanık ve mağdurların kişilik haklarının zedelenmesi bakımından, uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açacağı tabidir.

Bu durumda, adli kolluk görevlilerini, kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikayetleri, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhal en üst dereceli kolluk amirine bildirmekle yükümlü tutan düzenleme, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesiyle, idareye bırakılan düzenleme alanı dışında kalması ve soruşturmanın gizliliğini ihlal etmesi nedeniyle, açıkça hukuka aykırıdır.

B- Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 5. maddesinde yer alan "En üst dereceli kolluk amiri adli olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idari amirine derhal bildirir. " kuralı yönünden:

Anılan kural, Adli Kolluk Yönetmeliği'nin ilk halinde yer almamakta olup, 21/12/2013 günlü, 28858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan dava konusu Yönetmeliğin 2. maddesiyle eklenmiştir. Kuralla, en üst dereceli kolluk amirleri olan il emniyet müdürünün, ilçe emniyet müdürünün veya amirinin il jandarma komutanının, ilçe ve merkez ilçe jandarma komutanının, birlik komutanının, tüm adli olayları, bu kapsamda adli kollukça başlatılan ceza soruşturmalarını ilgili vali ya da kaymakama bildirmesi zorunlu kılınmıştır.

Bir önceki sırada incelenen kuralla ilgili olarak yapılan değerlendirmeler, bu kural için de geçerli olup, kuralın 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesiyle idareye bırakılan düzenleme alanında kalıp kalmadığının incelenmesi gerekmektedir.

5271 sayılı Yasa'nın 167. maddesinde, adli kolluk görevlilerinin nitelikleri ve bunların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleri ile ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları ve diğer hususların idare tarafından düzenleneceği belirtilirken, adli kolluk görevi yapanlarla sınırlı bir düzenleme yapma yetkisi verilmiş bulunmaktadır. Buna göre, adli kolluk görevlisi olmayan ya da adli görevi bulunmayan kişilerin görev ve yetkileri ya da aralarındaki ilişkinin bu madde kapsamında bulunmadığı açıktır.

En üst dereceli kolluk amirlerinin, (5271 sayılı Yasa'nın 165. maddesinde sayılan istisnai durum dışında) adli kolluk görevleri bulunmamaktadır. Bu husus, İçişleri Bakanlığı'nın 2005/115 sayılı Genelge'sinde de açıklanmıştır.

Valilerin, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde yer alan ceza soruşturmasına ilişkin yetkileri ise, 2004 ve 2008 yıllarında çıkarılan 5219 ve 5278 sayılı Yasa'larla kaldırılmıştır. Vali ve kaymakamların adli kollukla ilgili bir görev ve yetkisi de bulunmamaktadır.

Bu itibarla, tüm adli olayları, bu kapsamda soruşturmaların tüm aşamalarının adli yetkileri olmayan makamlara bildirilmesi zorunluluğunu düzenleyen kural, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesiyle idareye bırakılan düzenleme alanı dışında kalması nedeniyle, açıkça hukuka aykırıdır.

Diğer taraftan, 5271 sayılı Yasa'nın 161/2. maddesinde, adli kolluk görevlilerinin, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri emrinde çalıştıkları Cumhuriyet savcısına derhâl bildirmek zorunda olduğu belirtilmekte olup, bu maddede Cumhuriyet savcısı dışındaki makamlar için benzer bir zorunluluk öngörülmemiştir.

Ayrıca, yukarıda da belirtildiği gibi, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157. maddesine göre, soruşturma evresindeki usul işlemleri gizli tutulmak zorundadır. Buna göre, soruşturma ile ilgili görev ve yetkileri olan kişilerin, bu kapsamda Cumhuriyet savcısı ve emrinde çalışan adli kolluk görevlilerinin, soruşturma evresindeki işlemlerle ilgili olarak bu konuda yetkisi bulunmayan kişilere bilgi vermesi hukuken olanaklı değildir. Soruşturmanın gizliliği kuralının, suç isnadıyla ilgili olarak maddi gerçeğin ortaya konulması ve sanık ile mağdurların kişilik haklarının zedelenmemesi için getirildiği gözetildiğinde, savcı ve adli kolluk tarafından yürütülen bir soruşturma hakkında yetkisiz kişilere bilgi verilmesinin, maddi gerçeğin ortaya çıkartılması, sanık ve mağdurların kişilik haklarının zedelenmesi bakımından, uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açacak nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

C- Adli Kolluk Yönetmeliği'nin 6. maddesinde yer alan "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." kuralı yönünden:

Anayasa'nın 142. maddesinde, mahkemelerin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmektedir.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile ceza muhakemesinin nasıl yapılacağı hususundaki kurallar ile bu sürece katılan kişilerin, bu kapsamda Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının hak, yetki ve yükümlükleri düzenlenmiş; 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ile de başsavcılık teşkilatının yapısı, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının görevleri, yetkileri ve aralarındaki ilişkiler belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere yasa koyucu, Anayasa hükmüne uygun olarak, ceza yargılaması usulü kurallarını, yasalarla düzenlemiş bulunmaktadır. Anılan yasalarda, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcıları arasındaki ilişkilerin ve savcının soruşturma ile ilgili görevlerinin, idari düzenlemelerle belirlenmesine olanak veren bir hüküm de bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 159. maddesinin 9. fıkrasında yer alan "Hâkim ve savcıların görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde

haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri, ilgili dairenin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanının oluru ile Kurul müfettişlerine yaptırılır. Soruşturma ve inceleme işlemleri, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırılabilir." kuralı uyarınca Cumhuriyet savcıları ile ilgili genelge düzenleme yetkisi Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na aittir.

Dava konusu Yönetmelik maddesiyle, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcısı ilişkisine ve Cumhuriyet savcısının soruşturma ile ilgili görevlerine, dolayısıyla yargılama usulüne ilişkin bir hususun düzenlendiği anlaşılmaktadır. İdarenin bu konularda düzenleme yapma yetkisi bulunmadığından, dava konusu olan bu düzenleme açıkça hukuka aykırıdır.

Kaldı ki, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcısı ilişkisine ve Cumhuriyet savcısının soruşturma ile ilgili görevlerine ilişkin bu konu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167. maddesiyle idareye bırakılan düzenleme alanı dışında kalmaktadır.

Bu durumda, dava konusu düzenlemelerin açıkça hukuka aykırı olmaları, bu düzenlemelerin ülke genelinde yürütülen soruşturmalara doğrudan etki edecek nitelikte bulunması nedeniyle telafisi güç ve imkansız zararlara yol açabilecekleri gözetildiğinde, uyuşmazlıkta 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun değişik 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli koşulların gerçekleşmiş olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenle, davalı idarenin itirazının belirtilen gerekçenin de eklenmesi suretiyle REDDİNE, 15/01/2014 gününde, esasta ve gerekçede oyçokluğu ile karar verildi.

Başkan
Sinan
YÖRÜKOĞLU

Üye
Halide Ayfer
ÖZDEMİR

Üye
Nüket
YOKLAMACIOĞLU
(XX)

Üye
İbrahim
BERBEROĞLU

Üye
Namık Kemal
ERGANİ
(XX)

Üye
Gürsel
MEKİK

Üye
Nalan
TERZİ
(XX)

Üye
Kadir
ÖZKAYA
(X)

Üye
Şaban
IŞIK

Üye
Ali İhsan
ŞAHİN
(X)

Üye
İbrahim
ALİUSTA

Üye
Halil
ÇIRAK

Üye
Mustafa
GÖKÇEK
(X)

Üye
Vahit
BEKTAŞ

Üye
Hasan
GÜZELER
(X)

Üye
Mehmet
ÇELİK

Üye
Orhan
BOYRAZ



Üye
Abdülkadir
BOYRAZ
(X)

Üye
Yalçın
EKMEKÇİ
(X)

KARŞI OY

X- Dava, 21/12/2013 günlü, 28858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmeliğin 2. maddesiyle "Adli Kolluk Yönetmeliği"nin 5. maddesine eklenen " c) En üst dereceli kolluk amiri adlı olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." bendinin, 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onuncu Dairesi'nce, davalı idarelerin savunmaları alınmaksızın, davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilmeye kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

Anayasa'nın 125. maddesinde, yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği belirtildikten sonra, idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği öngörülmüştür.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde de;

"1. Danıştayda veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz.

2. Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez. ..." hükmüne yer verilmiştir.

Olayda, Danıştay Onuncu Dairesi'nce, dava konusu yönetmelik hükümleri zımnen (herhangi bir gerekçeye dayanılmaksızın) "uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemler"den kabul edilmek suretiyle, salt bu tür işlemler için öngörülen yol kullanılarak, davalı idarelerin savunmaları alınmaksızın, yetki unsuruna ilişkin gerekçelere dayanılarak davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilmeye kadar yürütmenin durdurulmasına karar verildiğinden, öncelikle, itirazın incelenen davada savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilip verilmeyeceğinin, dolayısıyla dava konusu Yönetmelik kurallarının , uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Yürütmenin durdurulması müessesesi, hukuk sistemimize girdiği tarihten itibaren idari yargılama hukukunun en önemli müesseselerinden birisi olagelmıştır. Açılan kimi davalarda, yürütmenin durdurulmasına ilişkin olarak idari yargı mercilerince verilen kabul ya da ret kararları, kamuoyunu sıkça meşgul etmiş, önemli tartışmalara konu olmuştur. Sonuçta, yürütmenin durdurulması ile ilgili kurallar da, diğer yargılama usulü kuralları gibi, kanun koyucu tarafından Anayasa'nın 125. maddesinde belirtilen şartlara ve diğer Anayasa kurallarına aykırı olmamak kaydıyla serbestçe düzenlenebileceğinden, yaşanan tartışmalara paralel olarak ve konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları gözetilerek müesseseyle ilişkin kurallarda zaman içinde bir takım değişiklikler yapılmıştır.

6352 sayılı Yasa ile de yürütmenin durdurulması müessesesi neredeyse tamamen değiştirilmiş, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için idarenin savunmasının alınması veya savunma süresinin geçmesi zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca, konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları da gözetilerek, "uygulanmakla etkisi tükenen idari işlemlerin" dava konusu olduğu durumlarda, idarenin savunması alınmaksızın da yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kurala bağlanmıştır.

İzahtan vareste bir durumdur ki, idari işlemin uygulanmasıyla telafisi güç veya imkânsız zararların doğacağı durumlarda, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi, Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş olan kişilerin hak arama özgürlüklerini etkili biçimde kullanabilmelerini sağlayan önemli bir imkândır.

"Uygulanmakla etkisi tükenen idari işlem" kavramı pozitif hukukumuzda, 2577 sayılı Yasa'nın 27. maddesini değiştiren 6352 sayılı Yasa'nın 57. maddesi ile girmiştir. Ancak, ne gerekçesinde, ne de yasa hükmünde kavrama ilişkin bir tanıma yer verilmemiştir. Söz konusu maddenin gerekçesinde, "Maddeyle, yürütmenin durdurulması müessesesi kısmen revize edilmektedir. Buna göre, yürütmenin durdurulması kararları kural olarak idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra verilebilecektir. Yıkım ve sınır dışı etme gibi uygulanmakla etkisi tükenen nitelikteki idari işlemler bakımından ise savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilinceye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulmasına karar verilebilecektir." denilmektedir.

Yasa hükmünün gerekçesinde verilen yıkım ve sınır dışı etme örneklerinde olduğu gibi, etkisi uygulandıkları anda tükenen ve aynı zamanda uygulandıkları anda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan idari işlemlere ilişkin olarak, söz konusu olasılığın gerçekleşmesinden sonra verilecek olan yürütmenin durdurulması, hatta iptal kararının bile hiç bir etkisinin ve uygulanabilirliğinin kalmayacağına kuşku bulunmamaktadır. Bu nedenle, Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş olan kişilerin hak arama özgürlüklerini etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak ve aynı zamanda hukuk devletinin gereklerinden birini yerine getirmiş olmak bakımından bu tür işlemler için böyle bir yol öngörülmesi esasen bir gerekliliktir, zorunluluktur.

Anayasa Mahkemesi'nin 04/07/2013 günlü, 2013/84 sayılı kararında da belirtildiği üzere, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde son yapılan düzenlemeyle, ilke olarak savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği kurala bağlanmış, uygulandığı anda telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan "uygulanmakla etkisi tükenen idari işlemler" yönünden ise bir istisna getirilerek, bu tür işlemler için idarenin savunması alınmaksızın da yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesine imkân tanınmıştır. Böylece, idarenin savunmasının alınması sebebiyle oluşabilecek gecikmeye izin verilmeyerek, bu tür idari işlemler yönünden telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bertaraf edilmiştir.

Bu bağlamda, öncelikle "uygulanmakla etkisi tükenen idari işlem" kavramının üzerinde

durulması gerekmektedir. Yürütmenin durdurulması müessesesine ilişkin tarihsel gelişim, konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları ve son yasa değişikliğinin gerekçesi ile yasanın lafzı birlikte dikkate alındığında, "uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem"den anlaşılması gerekenin, uygulandıkları anda tükenen ve bir kez uygulandıktan sonra bir daha uygulanabilme imkanı olmayan, uygulandığı anda geri döndürülemez sonuçlara yol açmak suretiyle telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurması kaçınılmaz olan işlemler olduğu; bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen, telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali uygulanmaya devam edilmekle ortaya çıkan işlemlerin ise "uygulanmakla etkisi tükenmeyecek idari işlemler" olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Öte yandan, bazı yargı kararlarında ve doktrinde yapılan tanım ve açıklamalara göre, idari işlemler, ya bir kere uygulanmakla tükenen özel ve somut düzenlemedirler, yahut da genel, soyut ve sürekli uygulanan düzenlemedirler. Bir idari işlemin, özel somut bir işlem mi, yoksa genel ve soyut bir işlem mi olduğu da, işlemle düzenlenen hukuki duruma ve düzenlemenin muhatabının kim olduğuna bakılarak tespit edilir. Düzenlenen hukuki durum, zaman, kişi, yer ve diğer unsurlar açısından belli ya da belirlenebilir nitelikteyse, "somut"tur. Somut düzenlemeler, temel nitelikleri gereği bir kere uygulanmakla tükenirler. Buna karşılık, düzenlenen hukuki durum, kavramsal nitelikteyse, bir varsayıma veya şarta dayanıyorsa "soyut"tur ve sürekli bir düzenlemedir. Muhatabının tespiti bakımından ise bir düzenleme, belli ya da belirlenebilir sayıda kişiye yönelmişse "kişisel" düzenlemedir. Buna karşılık, bir düzenleme sayıları belli olmayan kişilere ve özellikle de düzenleme alanına girecek herkese yönelikse, "kişilik dışı", genel düzenleyici işlemdir. (Ahmet Emrah Akyazan; TBB Dergisi, Sayı 85, 2009, sayfa 230-231)

Hal böyle olunca, sübjektif bir niteliği olmayan, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, soyut ve sürekli uygulanacak nitelikte olan dava konusu yönetmelik kurallarının uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte işlem olarak nitelendirilmeleri mümkün değildir.

Nitekim, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 10. maddesinin 1. fıkrasına (d) bendine eklenen ibarenin iptali isteğiyle açılan davada, Danıştay Onuncu Dairesince davalı idarenin savunması alınmaksızın verilen yürütmenin durdurulmasına ilişkin karara yapılan itiraz üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 19/06/2013 günlü, YD İtiraz No:2013/339 sayılı kararıyla; dava konusu Yönetmelik hükmünün "uygulanmakla etkisi tükenecek bir idari işlem" niteliğinde bulunmadığından bahisle yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın kaldırılmasına karar verilmiştir.

Bu itibarla; genel düzenleyici işlemlerin uygulanması suretiyle, bireysel nitelikte "uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem" oluşması mümkün olup, bu şekilde oluşturulan birel işleme karşı açılacak davalarda idarenin savunması alınmaksızın 27. maddedeki diğer koşullar bakımından uyuşmazlığın incelenebilmesi ve gerekli görüldüğünde yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi mümkün ve gerekli ise de; yukarıda ayrıntılı şekilde açıklanan "genel ve soyut" niteliği olan ve sürekli uygulanma kabiliyeti bulunan düzenleyici işlemler bakımından, "uygulanmakla etkisi tükenecek işlem" nitelemesinin yapılması, yasal düzenlemenin lafzına ve özüne uygun bulunmadığından, davalı idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın kaldırılması gerektiği görüşüyle, uyuşmazlığın esasının incelenmesine ilişkin çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye
Kadir
ÖZKAYA

Üye
Ali İhsan
ŞAHİN

Üye
Mustafa
GÜZELER

Üye
Hasan
GÜZELER

Üye
Abdülkadir
ATALIK

Üye
Yalçın
EKMEKÇİ

GEREKÇEDE KARŞI OY

XX- İtirazın, Yönetmelik maddeleri yönünden Daire kararındaki gerekçelerle reddi gerektiği
oyuyla, karara bu yönden katılmıyoruz.

Üye
Nüket
YOKLAMACIOĞLU

Üye
Namık Kemal
ERGANİ

Üye
Nalan
TERZİ



Davacı ve

Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen : Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı / ANKARA

Vekili : Av. Seray Şenfer, Av. Ekim Ergün

Oğuzlar mah. Barış Manço cad. Av. Özdemir Özok sok.

No:8 Balgat / ANKARA

Karşı Taraf (Davalılar) : 1- Adalet Bakanlığı/ ANKARA

2- İçişleri Bakanlığı/ ANKARA

İstemin Özeti : Davacı tarafından, 21.12.2013 tarih ve 28858 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen (c) bendinin; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcısı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

Danıştay Tetkik Hâkimi : Ender Güngör

Düşüncesi : Yürütmenin durdurulması isteminin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince; davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulması yolundaki karara, davalı Adalet Bakanlığınca itirazda bulunulması üzerine, dava dosyası Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna gönderilip, anılan Kurulun itirazın reddine ilişkin kararı taraflara tebliğ edildikten sonra, davalı idarelerin savunmalarının gelmiş olduğu görüldüğünden yürütmenin durdurulması istemi yeniden incelenip, gereği görüldü.

Dava, 21.12.2013 tarih ve 28858 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen "c)En üst dereceli kolluk amiri adlı olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." bendinin; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcısı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır.



Yönetmeliğin 2 ve 3 üncü maddelerinde yer alan yukarıda sayılan hükümlerin iptali istemiyle; Ankara Barosu Başkanlığı ve Türkiye Barolar Birliği tarafından açılan ve Dairemizin E:2013/8166 ve E:2013/8108 sayılı davalarında;

"5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda; adli kolluk görevi düzenlenmesine karşın, bu görevi yerine getirecek teşkilatın kurulması yoluna gidilmemiş; adli kolluk görevinin, idare alanında görev yapan ve idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yerine getirilmesi esası benimsenmiştir.

5271 sayılı Yasanın 164. maddesinde adli kolluk görevinin, Emniyet Teşkilatına, Jandarma Genel Komutanlığına, Gümrük Müsteşarlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı güvenlik görevlilerince yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Ceza soruşturması veya kovuşturması sürecinde maddi gerçeğin belirlenmesine yönelik birtakım araştırma ve işlemlerin, idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yapılmasının öngörülmesi; adli makamlarla ilgili idareler arasında kurulacak ilişkinin düzenlenmesini, adli makamların emir ve talimatlarını uygulayacak görevlilerin sorumluluklarının belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Yargılama sürecinin, adli kolluk görevi eksiksiz biçimde yerine getirilerek tamamlanabilmesi için yapılması zorunlu böyle bir düzenlemenin de idari yöntemi belirlemekle sınırlı olması nedeniyle idare alanına ilişkin olduğunun kabulü ve idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde yapılması gerekir. Elbette yapılacak böyle bir düzenlemede adli makamların yargı sürecine ilişkin görev ve yetki alanına herhangi bir şekilde müdahalede bulunulamayacağı açıktır.

Nitekim 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167 nci maddesinde, adli kolluk görevlilerinin nitelikleri, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi, diğer hizmet birimleri ile ilişkileri, değerlendirme raporlarının düzenlenmesi, uzmanlık dallarına göre hangi bölümlerde çalıştırılacakları gibi idare alanına ilişkin konuların ve sayılanlarla ilgili diğer hususların yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmektedir. Tek tek sayılıp yönetmelik düzenlemesine bırakılan konular, aynı zamanda ilgili kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi olan adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarına ilişkin olduğu gibi; "...ve diğer hususlar..." ifadesiyle de sayılanlar dışında kalan çalışma şartlarının kastedildiği anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle yasa hükmüyle Adalet ve İçişleri Bakanlıklarına, idari düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Esasen yargı alanının, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği ancak yasayla düzenlenebileceği, yönetmeliklerle düzenlenemeyeceği açıktır.

Davalı idarelere, adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarıyla sınırlı bir düzenleme yetkisi tanınmış olması karşısında; öncelikle dava konusu yönetmelik hükümleri çerçevesinde, adli kolluk görevlileri ve Cumhuriyet savcılıklarına getirilen bildirim yükümlülüğünün yargılama alanına ilişkin, yasayla düzenlenmesi zorunlu bir konu olup olmadığının irdelenmesi gerekmektedir.

Bir ceza yargılama süjesi olan Cumhuriyet savcısı, ceza soruşturmasını, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 160/2 inci maddesi hükmü doğrultusunda maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için emrindeki adli kolluk görevlileri marifetiyle yürütüp, lehe ve aleyhe delilleri toplayarak muhafaza altına almakla ve şüphelinin haklarını korumakla yükümlüdür. Cumhuriyet savcısının emir ve talimatlarını yerine getirip, adli işlemler yapacak olan adli kolluk görevlileri Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164 üncü maddesinde sayılmış ;aynı Yasanın 165 inci maddesinde de, Cumhuriyet savcısının istemi halinde 164 üncü maddesine



göre adli kolluk görevini yürütenler dışındaki diğer kolluk birimlerinin de adli kolluk görevini yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Yine Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 164 üncü maddesinin ikinci fıkrasında da, soruşturma işlemlerinin Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda adli kolluğa yaptırılacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda anılan yasa hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Cumhuriyet savcısının emir ve talimatları doğrultusunda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157 nci maddesine göre gizli tutulması gereken soruşturma işlemlerini yürüten adli kolluk görevlilerinin hak, yetki ve yükümlülüklerinin yargılama alanına ilişkin olduğu ve yasayla düzenlendiği anlaşılmaktadır. Ceza Muhakemesi Kanununda adli kolluk görevi ve görevlileriyle ilgili eksikliği tespit edilecek konuların yasama organı tarafından yasal düzenleme yapılarak giderilebileceği de doğaldır. Dolayısıyla adli görevi olmayan üstlerinden adli görevleriyle ilgili olarak talimat almayan adli kolluk görevlilerinin adli olaylarla ilgili konuları sıralı amirlerine bildirme; Cumhuriyet savcılarının da Cumhuriyet başsavcılıklarına bilgi verme yükümlülüğünün, yargılama alanına ilişkin bir konu olması nedeniyle yönetmelikle düzenlenmesine olanak bulunmamaktadır.

Sonuç olarak adli kolluk görevlilerini, kolluk amirlerini, Cumhuriyet savcılarını, sıralı amirlerine ve Cumhuriyet Başsavcılığına adli olayları bildirmekle yükümlü tutan dava konusu yönetmelik hükümleri; kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde, ceza soruşturma sürecine ilişkin usul kuralları içermekte; adli makamların görev ve yetki alanlarına ilişkin düzenleme getirmektedir. Aynı zamanda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157 nci maddesinde yer alan soruşturmanın gizliliği kuralını da zedeleyecek nitelikteki anılan hükümler, idari düzenleme yetkisinin aşılması nedeniyle yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunmaktadır.

Yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunan dava konusu yönetmelik hükümlerinin; anılan düzenlemenin uygulanmasıyla adli makamların görev ve yetki alanının olumsuz etkileneceği, telafisi güç veya imkansız zararlara yol açabileceği sonucuna varılması nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 27. maddesi uyarınca yürütülmesinin durdurulması gerekmektedir." gerekçesiyle dava konusu yönetmeliğin yukarıda belirtilen hükümlerinin davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Davalı idarelerce; 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 167 nci maddesinin Yönetmelik çıkarma yetkisi tanıdığı, adli kollukla ilgili bütün konuların Yasa'yla düzenlenmesinin gerekmediği, adli kolluk görevlilerinin sıralı amirlerine ve mülki amirlere adli olaylarla ilgili bilgi vermesinin ilgili mevzuat gereği olduğu, hukuken zorunlu olan bu durumun soruşturmanın gizliliğini ihlal olarak görülemeyeceği, Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcılarına bilgi vermesinin de ilgili mevzuat uyarınca zorunlu olduğu öne sürülerek yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Davalı idarelerce öne sürülenin aksine; ne Ceza Muhakemesi Kanunu ne de ilgili mevzuatta dava konusu yönetmelik hükümlerinde öngörülen biçimde bir bilgi verme yükümlülüğü yer almamaktadır. Yukarıda gerekçesi aktarılan Dairemiz kararında da ifade edildiği üzere, davalı idarelerce, 5271 sayılı Kanunun 167. maddesinde adli kolluk görevlilerinin çalışma şartları ile sınırlı, idare alanına ilişkin olarak tanınan düzenleme yetkisi aşılmış; dava konusu yönetmelik

hükümleriyle kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde ceza soruşturması sürecine yönelik düzenleme yapılmıştır. Esasen doğrudan yasayla düzenlenmesi zorunlu olan ceza soruşturması sürecine, yargı alanına ilişkin usul kurallarının, yasayla düzenleme yetkisi tanınması suretiyle ilgili idarelerce belirlenmesi ve yönetmelikle düzenlenmesi mümkün değildir.

Cumhuriyet savcılar tarafından gizli olarak yürütülen ceza soruşturmaları sürecinde idari makam ve mercilere bilgi verilmesinin yasayla zorunlu kılınıp kılınamayacağı ise, bu davanın konusuyla ilgili olmayıp; belirtilen hususun, adil yargılama amacı doğrultusunda, yargı bağımsızlığı ilkesi, ceza hukuku ilke ve kuralları gözetilerek yasama organı tarafından irdelenip değerlendirileceği tabiidir.

Yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunan dava konusu yönetmelik hükümleri; yürürlük tarihinden itibaren yetki aşımı nedeniyle idare alanında değil, yargı alanında, gizli olarak yürütülen her ceza soruşturması sürecinde, başka bir işleme gerek kalmaksızın doğrudan somut sonuçlar doğurmaktadır. Adli makamların görev ve yetki alanını olumsuz etkileyecek, ceza soruşturmalarının gizliliği kuralını zedeleyecek nitelikteki yönetmelik hükümlerinin açıkça hukuka aykırı olmalarının yanında telafisi güç veya imkansız zararlara yol açabileceği sonucuna varılması nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 27. maddesi uyarınca yürütülmesinin durdurulması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü ile 21.12.2013 tarih ve 28858 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle Yönetmeliğin 5. maddesine eklenen "c) *En üst dereceli kolluk amiri adlî olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir.*" bendinin; 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddenin ikinci fıkrasında yer alan "*ve en üst dereceli kolluk amirine*" ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "*Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir.*" fıkrasının **yürütülmesinin durdurulmasına**, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına 25.2.2014 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Mehmet	Emin Celalettin	Ali	Mahmut	İsmail Hakkı
ÜNLÜÇAY	ÖZKAN	KAZAN	ERSERT	SAYIN
		(X)		(XX)



KARŞI OY (X)

5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ile başsavcılık teşkilatının yapısı, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının görevleri, yetkileri ve aralarındaki ilişkiler belirlenmiştir.

Anılan Kanun'un 17. maddesinde; bir bütün olarak Cumhuriyet başsavcılığının görevleri sayılmıştır. Buna göre, kamu davasının açılmasına yer olup olmadığına karar vermek üzere soruşturma yapmak veya yaptırmak belli bir savcının değil, bir bütün olarak Başsavcılığın görevidir.

Aynı Kanun'un 18. maddesinde ise; Cumhuriyet başsavcılığını temsil etmek, Başsavcılığın verimli, uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak, iş bölümünü yapmak, gerektiğinde adli göreve ilişkin işlemleri yapmak, duruşmalara katılmak ve kanun yollarına başvurmak, Cumhuriyet savcıları ile bağlı birimler üzerinde gözetim ve denetim yapmak Cumhuriyet başsavcısının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Kanun'un 20. maddesinde de; Cumhuriyet savcısının görevlerinden birinin de Cumhuriyet başsavcısı tarafından verilen adli ve idari görevleri yerine getirmek olduğu belirtilmiştir.

Sözö edilen Yasa hükümlerinin bir bütün olarak birlikte değerlendirilmesinden; başsavcılığın hukuki bir birliğe, bölünmez bir bütünlüğe sahip olduğu; savcıların her birinin faaliyetini başsavcılık makamı adına yürüttüğü; hepsinin başsavcılık makamını temsil ettiği; aynı başsavcılıkta görevli savcılardan birinin başlattığı soruşturmaya diğerinin devam edebileceği; aynı zamanda her başsavcılığın hiyerarşik bir yapısının bulunduğu sonucuna varılmaktadır.

Bu hukuki duruma göre, Cumhuriyet savcılarının; Cumhuriyet başsavcısından bağımsız olarak yargısal faaliyette bulunmaları, açtıkları ve yürüttükleri soruşturmalar hakkında Cumhuriyet başsavcısına bilgi vermemeleri veya Cumhuriyet başsavcısından gizli bir şekilde soruşturma yürütmeleri hukuken mümkün bulunmamaktadır.

Cumhuriyet savcılarının, Cumhuriyet başsavcılarına bilgi vermeleri hukuken zorunlu olduğuna göre, bu zorunluluğu yineleyen, mevcut hukuki durumu değiştirmeyen nitelikteki "Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" in 3. maddesiyle esas Yönetmeliğe eklenen dava konusu "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." şeklindeki fıkra hükmünde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmadığı ve uyuşmazlık konusu düzenlemelerin bu kısmında yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği görüşüyle aksi yönde oluşturulan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Ali
KAZAN

ASLI GIBİDİR

KARŞI OY (XX)

Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada Dairemizce dava konusu edilen bütün maddelerin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Aşağıdaki gerekçelerle yürütmenin durdurulması şartlarının gerçekleşmediği anlaşıldığından çoğunluk kararına katılmıyorum.

A- Davalı İdarelerin dava konusu değişiklikleri yapmaları hususunda yetkili olup olmadıkları hususu

01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren Adli Kolluk Yönetmeliği 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 167'nci maddesine dayanılarak çıkarılmış olup dava konusu değişiklikler de aynı Kanun maddesine dayanılarak yapılmıştır. Anılan madde hükmünde; "**Adli kolluk görevlilerinin** nitelikleri ve ... **diğer hizmet birimleri ile ilişkileri**,..... Adalet ve İçişleri Bakanlıklarınca müştereken çıkarılacak **yönetmelikte** belirlenir." denilmektedir.

Adli kolluk görevine ilişkin hüküm ise aynı Kanunun 164'üncü maddesinde kolluk görevini üstlenen birimlerin teşkilat Kanunlarına atıf yapılarak aşağıdaki şeklide düzenlenmiştir: "(1) Adli kolluk; 3201 sayılı **Emniyet Teşkilatı Kanununun** 8, 9 ve 12'nci maddeleri, 2803 sayılı **Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun** 7'nci maddesi, 485 sayılı **Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin** 8 inci maddesi ve 2692 sayılı **Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun** 4'üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemleri yapan güvenlik görevlilerini ifade eder."

Madde hükmüne göre, adli kolluk görevlilerinin gerek görev yönünden gerekse görev yaptıkları kurumun teşkilat bağı nedeniyle (fonksiyonel/organik) ilişkide bulunmak zorunda oldukları hizmet birimleri ile olan ilişkilerinin yönetmelikle düzenlenmesinde hukuka aykırılık olmadığı açıktır. Bu çerçevede örneğin bir emniyet mensubu adli kolluk görevlisinin gerek Emniyet Teşkilatı gerekse görev alanıyla sınırlı olmak üzere Jandarma Teşkilatı ile olması gereken ilişkilerinin yönetmelikle düzenlenebileceği tabiidir.

Dairemizin çoğunlukla verdiği kararda da belirtildiği üzere adli kolluk görevi, idare alanında görev yapan ve idare ajanı olan güvenlik görevlilerince yerine getirilmekte bu nedenle adli makamlarla yukarıda belirtilen idareler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. İşte bu zorunluluğun gereği olarak 5271 sayılı Kanunda yukarıda metni yazılı hükme yer verilmiş ve düzenleme yetkisi **İçişleri ve Adalet Bakanlıklarına** bırakılmıştır.

Yasanın yönetmelik yapma yetkisi konusunda idareye sadece, adli kolluk görevlilerinin çalışma şartlarına ilişkin düzenleme yapma yetkisi tanıdığı yönündeki çoğunluk düşüncesine, 167. maddedeki "**diğer hizmet birimleri ile ilişkileri**" ifadesinin varlığı nedeniyle katılma imkanı bulunamamıştır. Eğer çoğunluk görüşündeki, "çalışma şartları" ifadesi "diğer hizmet birimleri ile ilişkileri" de kapsar şekilde kullanılmışsa bu defa kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, Anayasa kuralı olarak belirlenen idarenin bir parçası olan adli kolluk görevlileri ile kolluk amirlerinin ilişkilerinin yönetmelikle düzenleneceğinin de baştan kabul edildiği sonucuna ulaşılır.

Öte yandan ceza yargılamasının esaslı unsurları olan savcı ve başsavcı arasındaki ilişkilerin Adli Kolluk Yönetmeliğinde düzenlenmesi, metni yukarıya alınan ve sadece adli kolluk görevlilerine müteallik hükümlerin yönetmelikle düzenlenmesine izin veren CMK'nın 167'nci



maddesi hükmüne idari işlemin yetki unsuru yönünden aykırılık teşkil etmektedir.

B- En üst dereceli kolluk amirinin adli olayları bağlı bulunduğu mülki amire bildirmesi yönündeki hükmün mevzuata aykırı olup olmadığı hususu

Adli Kolluk Yönetmeliğinin 5. maddesine dava konusu yönetmelik değişikliği ile eklenen "c" bendi hükmü şöyledir:

*"En üst dereceli **kolluk amiri** adli olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir."*

Görüldüğü üzere bu hüküm kolluk amirinin kendisine gelen adli olaylarla ilgili bilgileri **amiri durumunda** olan ve esasen suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak ve gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki amire bildireceğini kural altına almaktadır. Devletin, ve idari teşkilatımız içinde mülki amirlere bağlı çalışan kolluk görevlilerinin suçla ilgili birincil görevlerinin 'önleme' olduğu göz önüne alındığında bu yetkiyi kullanacak olan mülki amire adli olaylarla ilgili bilgi verilmesi kaçınılmazdır. Aksi düşünce önce suç işlenmesini beklemek ardından savcının vereceği talimatla suçluyu kovalamak şeklindeki bir yaklaşımı hoşgörmek olur. Kaldı ki mevcut yapıda adli kolluk, savcının emriyle hareket ederken yapacağı operasyonlarda genel kolluğun alet ekipman ve imkanlarını kullanmakta olduğundan mülki amirin desteğini almadan yapılacak bir operasyonun başarılı olması mümkün değildir.

Çoğunluk kararında, *"ne Ceza Muhakemesi Kanunu ne de ilgili mevzuatta dava konusu yönetmelik hükümlerinde öngörülen biçimde bir bilgi verme yükümlülüğü yer almamaktadır."* denilmiştir.

- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Madde 11: **"Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür. Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine munhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir"**

- 03.11.1983 tarihli ve 83/7362 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği

Madde 144: **"Jandarma İç Güvenlik Birlik Komutanları; bölgelerindeki her türlü suçları ve sonuçlarını vakit geçirmeksizin o yerin en büyük mülki amirine sözlü ya da yazılı olarak bildirirler. Suçla ilgili görülen olaylar aynı zamanda Cumhuriyet Savcılığına da bildirilir."**

Madde 146: **"Her gün saat 11 bütün TÜRKİYE' de emniyet ve asayiş saatidir. Mülki amirler asayiş saatindeki toplantının zamanında yapılması için gerekli önlemleri alır. Belirli bir iş olsun ya da olmasın tam bu saatte ve önemli olaylarda saate bağlı kalmaksızın derhal, Jandarma iç güvenlik birlik komutanları ve en büyük polis amirleri (bulunmadıkları takdirde vekilleri) birlikte en büyük mülki amirinin, bulunmadığı takdirde vekilinin yanına davet edilmeden giderler. Jandarma iç güvenlik birlik komutanları ve en büyük polis amirleri (24) saat içinde kendi görev ve sorumluluk bölgelerinde meydana gelen bütün olayları ve aldıkları haberleri, bunlara karşı alınan**

ve alınması gerekli bulunan tedbirleri ve önerilerini bildirirler ve o gün için görevde kullanılabilecek kuvvet miktarını açıklarlar.”

Belirtilen hükümlerin yanı sıra, suçla mücadele sürecinin bir bütün olduğu, istihbari, önleyici ve caydırıcı kolluk hizmetleriyle başladığı, suçun işlenmesinden sonra da şüphelinin yakalanması, delillerin elde edilmesi, elde edilen delillerin ve yakalanan şüphelinin yargı mercilerinin önüne çıkarılması, hatta “cezanın özel önleyici fonksiyonu” bakımından yargılama ve ceza infaz aşmalarını kapsadığı, bu bütünlük içerisinde; istihbari, önleyici ve caydırıcı tedbirlerin alınmasıyla ve uygulanmasıyla görevli ve sorumlu olan mülkî idare amirleri ile Emniyet ve Jandarma Teşkilatındaki sıralı amirlerin, bu görevlerini en iyi şekilde icra edebilmeleri bakımından, işlenen suçlarla ilgili olarak da hızlı ve sağlıklı bilgi akışına ihtiyaç duyacakları, bu bakımdan, meydana gelen bütün olaylar hakkında, sıralı amirlere ve mülkî makamlara bilgi ve haber verilmesinin etkin mücadele için kaçınılmaz olduğu gözardı edilemeyecek bir gerçektir.

Öte yandan; 3628 sayılı kanunun 19 uncu maddesinde Cumhuriyet savcısının kanun kapsamındaki suçların işlendiğini öğrendiğinde sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlamakla beraber durumu atamaya yetkili amirine bildirme yükümlülüğü getirmiştir. Bir taraftan suç işlediği iddia edilen kamu görevlisinin amirine savcının bilgi vermesi zorunluluğu getiren yasa koyucunun diğer taraftan suçu önlemekle görevli kolluğun en üst amirinden ve bu amirin bağlı olduğu mülki idare amirinden bilgi saklanmasını murad ettiğini kabul etmek mümkün değildir.

Açıklanan gerekçelerle, dava konusu edilen *"En üst dereceli kolluk amiri adli olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir."* hükmünün üst hukuk normlarına aykırı olmadığı gibi yukarıda bazıları belirtilen mevzuat hükümlerinin ve istihbari faaliyet, önleyici kolluk ve adli kolluk görev/görevlilerinin eşgüdümüyle ancak sağlanabilen suçla etkin mücadelenin gereği olduğu düşüncesiyle *"ne Ceza Muhakemesi Kanunu ne de ilgili mevzuatta dava konusu yönetmelik hükümlerinde öngörülen biçimde bir bilgi verme yükümlülüğü yer almamaktadır."* denilerek oluşturulan çoğunluk kararına katılma imkanı bulunamamıştır.

C- Adli kolluk görevlilerinin kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar ve şikayetleri, el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri "en üst dereceli kolluk amirine" bildirmeleri hususunun mevzuata uygun olup olmadığı

Ülkemizde adli kolluk, kolluk teşkilatının bir parçasıdır. Organik bakımdan kolluk teşkilatından ayrı olarak kurulmamış, fonksiyon olarak sınırlı bir şekilde ayrılmıştır. Diğer bir ifadeyle mevcut idari teşkilatlanma içinde ayrı bir adli kolluk teşkilatı kurulmamış, mevcut idari kolluğun idari bir bölüm veya bölümlerinin adli iş ve işlemler için görevlendirilmesi yolu seçilmiştir. Cumhuriyet savcısına gerektiğinde idari kolluğun diğer birimleri ile çalışma yetkisi de tanınmıştır.

Cumhuriyet savcısının emirlerinin hangi kolluk görevlileri tarafından nasıl ve ne şekilde yerine getirileceği, el konulan olayların büyüklüğüne ve önemine göre kaç kolluk personeline görev verileceği ve bu personelin niteliklerinin ne olacağı, tahsis edilecek araç ve gereçlerin niteliği ve sayısına karar verme ve ilgili kolluk görevlilerini gözetleme ve denetleme yetkisine sahip, en üst dereceli kolluk amirine bilgi verilmesi yürütülen kolluk faaliyetlerinin başarısı için kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Esasen, bu yetkilerle sahip kılınmış olan en üst dereceli kolluk amiri, adli kolluğun da esaslı bir unsurudur. Bu itibarla, dava konusu yönetmelikle yapılan "adli kolluk sorumlusu"- "en üst dereceli kolluk amiri" ayrımı sun'i bir ayırım olup Cumhuriyet Savcısının adli kolluk göreviyle ilgili talimatlarını doğrudan en üst dereceli kolluk amirine vermesine engel olan her hangi bir kanun hükmü bulunmamaktadır. Bu durumda, adli kolluk görevi ile iç içe girmiş olan en üst dereceli kolluk amirine bilgi verilmesini düzenleyen yönetmelik hükmünün kanuna aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Ceza hukukumuz suçlunun cezalandırılmasını öngörse de en üst dereceli kamu otoritesi olan Devletin asli görevi, suç işlenmesini engelleyerek daha fazla kişinin suç mağduru olmasının önüne geçmek, böylece kamu düzen ve güvenliğinin bozulmasına engel olmaktır.

Öte yandan, adli kolluk görevlilerinin adli olaylarla ilgili olarak en üst dereceli kolluk amirlerine bilgi vermelerinin önlenmesi, kolluğun denetimi ve etkin görev yapmasını da olumsuz etkileyecektir.

Sonuç olarak;

a) Adli kolluk görevlilerinin, kendi kolluk amirleri, bağlı bulundukları mülki amirler ve gerek fonksiyonel olarak gerekse organik ilişki içinde oldukları "diğer hizmet birimleri ile ilişkilerinin" 5271 sayılı Kanunun 167.maddesinin verdiği apaçık yetkiye dayanılarak İçişleri ve Adalet Bakanlıklarınca müştereken çıkartılan yönetmelikle düzenlenmesinin hukuka uygun olduğu,

b) Savcının, başsavcı veya vekiline belli suçların soruşturmaları hakkında bilgi vermesinin ceza hukukuna ilişkin mevzuata göre zorunluluk olduğu, ancak dava konusu Adli Kolluk Yönetmeliğinde bu yönde düzenleme yapılmasının 5271 sayılı Kanunun 167.maddesi ile tanınan yetki dahilinde olmadığı ve tesis edilen düzenleyici işlemi yetki yönünden sakatladığı,

c) Ayrı bir teşkilat olarak kurulmadığı sürece, adli kolluk görevlilerinin kolluk teşkilatının bir parçası olduğu, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu yönündeki Anayasa kuralı çerçevesinde görev yapmak zorunda oldukları, bu nedenle kendi teşkilat kanunlarındaki hükümler çerçevesinde en üst dereceli kolluk amirine ve bağlı oldukları mülki idare amirine adli olaylarla ilgili bilgi vermek zorunda oldukları ve bu şekilde düzenlenen yönetmelik hükmünde mevzuata aykırılık bulunmadığı,

d) Yapılan düzenlemelerin bilgi vermekle sınırlı kalması, savcının el koyduğu olaylar hakkında adli kolluk görevlilerine mülki idare amirlerinin talimat vermesini içermemesi, kolluğun bütünlük içerisinde ve etkin bir yönetim anlayışı ile görev yaparak suç işlenmesinin önlenmesi fonksiyonuna da halel getirilmemesi amacına matuf bulunması, yürütme ve yargının birbiriyle rakip değil işbirliği içerisinde çalışması gereken erkler olması, bir ülkedeki bütün erklerin tek bir devletin organları olması gerçekleri karşısında; yapılan yönetmelik düzenlemesinde kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılıktan söz edilemeyeceği,

Düşünceleriyle aksi yönde oluşan çoğunluk kararına katılamıyorum.

Üye

İsmail Hakkı

SAYIN

ASLI GİBİDİR

İtiraz Eden (Davalılar) : 1- İçişleri Bakanlığı - ANKARA

Vekili : I. Hukuk Müşaviri Yrd. Adnan Türkdamar - aynı adreste

2- Adalet Bakanlığı - ANKARA

Karşı Taraf (Davacı) : Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı - ANKARA

Vekili : Av. Seray Şenfer, Av. Ekim Ergün

Oğuzlar Mah. Barış Manço Çad. Av. Özdemir Özok Sok. No:8

Balgat/ANKARA

İstemin Özeti : Danıştay Onuncu Dairesince verilen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin 25/02/2014 günlü, E:2013/8108 sayılı karara, davalı idareler itiraz etmekte ve kararın kaldırılmasını istemektedirler.

Danıştay Tetkik Hâkimi : Burakhan Melikoğlu

Düşüncesi : "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrası yönünden itirazın kabulü, diğer düzenlemeler yönünden ise itirazın reddi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca dosya incelendi, gereği görüldü:

Dava; 21/12/2013 günlü, 28858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"nin 2. maddesiyle "Adli Kolluk Yönetmeliği"nin 5. maddesine eklenen " c) En üst dereceli kolluk amiri adlı olayları, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumakla ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevli ve yetkili olan mülki idare amirine derhal bildirir." bendinin, 3. maddesiyle değiştirilen 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan " ...ve en üst dereceli kolluk amirine..." ibaresinin ve aynı maddeye eklenen "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." fıkrasının iptali ve yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onuncu Dairesinin 27/12/2013 günlü, E:2013/8108 sayılı kararıyla; yürütmenin durdurulması isteminin kabulü ile davalı idarelerin savunmaları alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilmeye kadar yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Anılan karara davalı idarelerden Adalet Bakanlığınca yapılan itiraz ise, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 15/01/2014 günlü, YD İt. No: 2014/10 sayılı kararıyla gerekçe eklenerek reddedilmiştir.

Ardından, davalı idarelerin savunmalarının gelmesi üzerine, Danıştay Onuncu Dairesi tarafından itiraza konu olan karar verilmiştir.

DANIŞTAY
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU
YD İtiraz No : 2014/266

Davalı idarelerin savunma ve itiraz dilekçeleri incelendiğinde, Danıştay Onuncu Dairesinin 27/12/2013 günlü, E:2013/8108 sayılı ilk kararına itiraz edilirken yapılan hukuksal değerlendirmelerle aynı yönde değerlendirmelere yer verildiği görülmektedir.

Bu itibarla, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 15/01/2014 günlü, YD İt. No: 2014/10 sayılı kararında yer verilen gerekçe ve varılan sonucun bu aşamada da aynen geçerli olduğu açıktır.

Açıklanan nedenle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun değişik 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleşmiş olduğu dikkate alınarak yürütmenin durdurulması isteminin kabul edildiği anlaşıldığından ve davalı idarelerce öne sürülen hususlar, bu kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden, davalı idarelerin itirazlarının REDDİNE, 21/05/2014 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

Başkan
Sinan
YÖRÜKOĞLU

Üye
Halide Ayfer
ÖZDEMİR

Üye
Nüket
YOKLAMACIOĞLU

Üye
İbrahim
BERBEROĞLU

Üye
Namık Kemal
ERGANİ

Üye
Gürsel
MEKİK

Üye
Şaban
IŞIK

Üye
Ali İhsan
ŞAHİN
(XX)

Üye
İbrahim
ALİUSTA

Üye
Halil
ÇIRAK

Üye
Mustafa
GÖKÇEK
(X)

Üye
Vahit
BEKTAŞ

Üye
Hasan
GÜZELER
(X)

Üye
Mehmet
ÇELİK

Üye
Orhan
BOYRAZ

Üye
Abdülkadir
ATALIK
(X)

Üye
Fatih
ÇİHANGİR



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ	
2014029903	Kayıt Tarihi 09.10.2014
	Evrak Tarihi 21.05.2014
Tip :Gelen	
İlgi:XIII	
Hukuk Müşavirliği	
Danıştay 10.Daire Başkanlığı Ankara	
UBAP Döküman Yönetim Sistemi	

KARŞI OY

X- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun değişik 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların bakılan davada gerçekleşmemiş olduğu anlaşıldığından, davalı idarelerin itirazlarının kabulü ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği oyuyla karara katılmıyoruz.

Üye
Mustafa
GÖKÇEK

Üye
Hasan
GÜZELER

Üye
Abdülkadir
ATALIK



KARŞI OY

XX- Uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için, Ceza Muhakemesi Kanunu kapsamında Adalet Bakanlığı'nın düzenleme yetkisinin bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Yargılama usulü ile ilgili konular yargı yerini ilgilendirdiği için, yargılama usulü yasalarının uygulanmasına ait alt düzeydeki normların konusu ve kapsamının ilgili yasa metninin lafzıyla sınırlı olacağı tabiidir.

Yasa koyucunun düzenleme yapma yetkisi vermediği yargı alanına ilişkin hususların da genel düzenleme yetkisinden bahisle idarece düzenlenebileceğinin kabulü, yasama yetkisinin idare tarafından kullanılması anlamına gelecektir.

5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ile başsavcılık teşkilatının yapısı, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının görevleri, yetkileri ve aralarındaki ilişkiler belirlenmiştir. Anılan Kanun'un 17. maddesinde, bir bütün olarak Cumhuriyet başsavcılığının görevleri sayılmıştır. Buna göre, kamu davasının açılmasına yer olup olmadığına karar vermek üzere soruşturma yapmak veya yaptırmak belli bir savcının değil bir bütün olarak Başsavcılığın görevidir. Aynı Kanun'un 18. maddesinde ise, Cumhuriyet başsavcılığını temsil etmek, Başsavcılığın verimli, uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını sağlamak, iş bölümünü yapmak, gerektiğinde adli göreve ilişkin işlemleri yapmak, duruşmalara katılmak ve kanun yollarına başvurmak, Cumhuriyet savcıları ile bağlı birimler üzerinde gözetim ve denetim yapmak Cumhuriyet başsavcısının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun'un 20. maddesinde ise, Cumhuriyet savcısının görevlerinden biri de Cumhuriyet başsavcısı tarafından verilen adli ve idari görevleri yerine getirmek olarak belirlenmiştir. Bu Yasa hükümlerini değerlendiren öğreti tarafından, başsavcılığın hukuki bir birliğe, bölünmez bir bütünlüğe sahip olduğu; savcılarının her birinin faaliyetini başsavcılık makamı adına yürüttüğü; hepsinin başsavcılık makamını temsil ettiği; aynı başsavcılıkta görevli savcılardan birinin başlattığı soruşturmaya diğerinin devam edebileceği; aynı zamanda her başsavcılığın hiyerarşik bir yapısının bulunduğu belirtilmektedir. Bu hukuki duruma göre, Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcısından bağımsız olarak yargısal faaliyette bulunmaları, açtıkları ve yürüttükleri soruşturmalar hakkında Cumhuriyet başsavcısına bilgi vermemeleri veya gizli bir şekilde soruşturma yürütmeleri hukuken mümkün bulunmamaktadır. Cumhuriyet savcılarının Cumhuriyet başsavcılarına bilgi vermeleri hukuken zorunlu olduğuna göre, bu zorunluluğu düzenleyen dava konusu kuralın açıkça hukuka aykırı olduğunu ya da telafisi güç ve imkansız zararlara yol açacağının söylemek hukuken olanaklı görülmemiştir.

Bu durumda, "Ceza Muhakemesi Kanununun 135 inci maddesinin altıncı fıkrasında sayılan suçlar nedeniyle yapılan soruşturmaların aşamaları hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından doğrudan veya varsa ilgili Cumhuriyet başsavcı vekili aracılığıyla Cumhuriyet başsavcısına yazılı olarak bilgi verilmesi zorunludur. Bu bildirim yazıları görüldü şerhinden sonra soruşturma dosyasında muhafaza edilir." kuralı yönünden 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun değişik 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleşmemiş olduğu anlaşıldığından bu maddeye yönelik itirazın kabulü ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği oyuyla, kararın bu kısmına katılmıyorum

