

## DÖNÜŞEN YAPISI İTİBARIYLA DEVLET DENETLEME KURULU

STATE SUPERVISORY COUNCIL AS TRANSFORMED STRUCTURE

### ÖZET

Devlet Denetleme Kurulu, Türk İdari yapılanmasında ilk olarak 1982 Anayasası ile öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olan DDK'nin, Cumhurbaşkanı'nun emriyle harekete geçen bir dinamiği vardır. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin Anayasa'nın 108. maddesi de değiştirilmiştir. Bunun üzerine Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin olarak 2443 sayılı Kanun döneminden, 5 sayılı CBK dönemine geçilmiştir. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri incelendiğinde, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev ve yetkilerinin genişlediği gözlemlenmektedir. Çalışma kapsamında, Kurul'un hukuki yapısı ile bazı görev ve yetkileri incelenecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet Denetleme Kurulu, 2443 sayılı Kanun, 5 sayılı CBK, İdari Soruşturma, Görevden Uzaklaştırma

#### ABSTRACT

State Supervisory Council (SSC) was first stipulated by the 1982 Constitution in the Turkish administrative structure. The SSC which is affiliated to the Presidency has dynamic sacting on his orders. Article 108 of the Constitution regarding on the SSC was amended by Law No. 6771 on the Amendment of the Constitution of the Republic of Turkey. Presidential Decree No.5 there up on entered in to force. When the provisions of the Presidential Decree are examined, it is observed that the dutie sand powers of the SSC have expanded. With in the scope of this study, the legal structure and some dutie sand powers of the Council will be examined.

**Keywords:** The State Supervisory Council, Law No. 2443, Presidential Decree No.5, Administrative Investigation, Suspend

## GİRİŞ

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında Devlet Denetleme Kurulu (DDK) hakkında kapsamlı değişiklik gerçekleştirilmiş olup, bu konuda değerlendirme yapma gereksinimi duyulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu, Anayasamızın 108. maddesinde ele alınmaktadır<sup>1</sup>. Söz konusu maddenin son fıkrasında, Kurul'un işleyiş, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirtilmektedir. Buna dayanılarak 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkarılmıştır<sup>2</sup>.

DDK, 5 sayılı CBK'den önce ilk defa, 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un neredeyse tamamı, 5 sayılı CBK'nin Resmi Gazete'de ilanından önce yürürlükten kaldırılmış<sup>3</sup> ve başlığı, *Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun* olarak değiştirilmiştir<sup>4</sup>. Mevcut durumda, 5 sayılı CBK ile DDK'nin kuruluş, görev ve yetkileri ile Kurul'un Başkan ve Karar organlarının yapısı, denetim ve soruşturma grupları ile denetçilerine ilişkin hükümler ve ilgili birtakım hükümler düzenlenmiştir.

<sup>1</sup> "(1) İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

(2) Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır

(3) Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

(4) Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir".

<sup>2</sup> R.G.: 15.07.2018 - 30479

<sup>3</sup> 2443 sayılı Kanun'da, ücret ve yolluklara ilişkin 8. maddenin 3. fıkrasının ilk cümlesi ile aynı maddenin 8. fıkrası ile yürürlük maddesi olan 11. madde ile yürütme maddesi olan 12. maddesi haricindeki tüm hükümler 703 sayılı KHK'nin 42. maddesi ile ilga edilmiştir.

<sup>4</sup> 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname m.42 (R.G.: 09.07.2018 - 30473 Mükerrer 3).

Söz konusu düzenlemeler, Kurul'un Türk idari yapılanmasının merkez teşkilatındaki rolü ve önemi üzerinde etkili olmuştur. Çalışma kapsamında, Kurul'un amacı, yapısı, çalışma usulü ve kurul raporlarının hukukî niteliği yönünden önceki ve mevcut sistem bakımından bir değerlendirme yapılarak, CBK bağlamında Kurul'un görev ve yetkiler incelenecektir<sup>5</sup>.

## I. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN HUKUKİ YAPISI

Devlet Denetleme Kurulu, Türk İdare Hukukunda Anayasa m. 108 ve 01.04.1981 tarih 2443 sayılı Kanun ile düzenleme altına alınmış olup, müteakiben "Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilât Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır<sup>6</sup>. Ardından belirtilen kanun, 406 sayılı KHK ile değişikliğe uğramıştır<sup>7</sup>. Kurul'a ilişkin olarak yapılan düzenlemeler, 5 sayılı CBK öncesinde bu şekilde ifade edilebilir. CBK düzenlemesi ile birlikte Kurul'un yapısı ile görev ve yetkilerine ilişkin önemli ölçüde değişiklikler yapılmış olup ilerleyen başlıklarda bu hususlara yer verilmektedir.

### 1. Kurul'un Amacı

1982 Anayasası'nın 108. maddesine göre Kurul'un amacı, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Devlet Denetleme Kurulu'nun iki önemli işlevi, yönetimin hukuka uygunluğu ile düzenli ve verimli çalışmasının sağlanmasıdır<sup>8</sup>. Bu bakımdan Kurul, Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası ile genişletilen görev ve yetkilerinin ifadesi olan "gözetim" yetkisi-

<sup>5</sup> Bahsedilen değişikliklerin ardından Devlet Denetleme Kurulu'nu ele alan yazarlar, Kurul'un varlık ve denetim yetkisini öncesi ve sonrası şeklinde zamansal bir ayırım yaparak incelemektedir. Biz de çalışmamızda bu sistematiki takip edeceğiz. Örnek olarak bkz.: GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, B.3, Ekin, Bursa, 2019, s.893-895.

<sup>6</sup> R.G.: 05.11.1981 – 17505, (*Çalışma boyunca bu yönetmelik, Uygulama Yönetmeliği olarak anılacaktır*).

<sup>7</sup> R.G.: 06.04.1990 – 20484.

<sup>8</sup> TEZEL, Celal, *Denetim Yönetimi Türkiye'de Yönetmelik Yapısı ve İşleyişi*, MÜSBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2001, s.168.

ni kullanmasına yardımcı bir devlet kuruluğu olarak öngörölmüştür<sup>9</sup>. Anayasanın yapım sürecinde Danışma Meclisindeki tartışmalara ilişkin tutanaklarda ise Kurul hakkında, “ ... sadece yardımcı niteliği olan ve aydınlatmak amacını güden bu müessesenin zamanla nasıl sonuç vereceği, faaliyetinin nasıl değeriendirileceği belli olacaktır... doğrudan doğruya da Devlet Başkanının emirleriyle hareket edip gidecek, araştırma yapacaktır.” şeklinde görüşler ile faaliyet ve niteliğinin zaman içinde belirlilik kazanacağı ileri sürölmüştür<sup>10</sup>.

Anayasal değerişikliklerden sonra bugün gelinen noktada, Kurul’un amacına ilişkin olarak bir farklılık ve tartışma konusu açılmamıştır. Bu yönüyle önceki ve mevcut düzenlemeler bakımından kuruluş amacına ilişkin bir değerişiklik gözlemlenmemektedir. Her ne kadar Kurul’un amaçları yönünden bir değerişikliğe uğramadığı görölmekteyse de, belirtilen amaçları sağlamak için verilen görev ve yetkilerde köklü bir değerişim bulunmakta olup, çalışmanın ilerleyen kısımlarında bunlara yer verilecektir.

## 2. Kurul’un Organik Anlamda Yapısı

Anayasa’nın 108. maddesinde Devlet Denetleme Kurulu’nun Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olduğu belirtilmiş olup, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılmış ve 5 sayılı CBK’nin 3. maddesinin 2. fıkrasında Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olduğu hüküm altına alınmıştır. Kurul’un organik anlamda yapısına ilişkin öğretilerde farklı görüşler yer almaktadır. Bu yönüyle Kurul’un merkezi idareye yardımcı ve danışma kurullarından biri olarak kabul edilebileceği ifade edilmekle birlikte, Cumhurbaşkanı dışında idari makam veya organların başvurmasının mümkün olmaması yönüyle merkezi idarenin yardımcı bir kuruluşu olarak görmenin oldukça güç olduğu belirtilmektedir<sup>11</sup>. Bir diğer yön-

<sup>9</sup> KAYA, Ali, Devlet Denetleme Kurulu, İÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1992, s.63.

<sup>10</sup> Anayasa’nın ilgili maddesinde yapılan tartışmaya ilişkin detaylı açıklama için bkz.: [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM\\_/d02/c010/dm\\_\\_02010155.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c010/dm__02010155.pdf) (E.T.: 24.11.2018).

<sup>11</sup> SOYBAY, Selçuk, İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi, İÜSBE, Yayınlanmamış Doktora

den, Cumhurbaşkanlığı'na görev ve yetkilerini yerine getirmede yardımcı bir Devlet örgütü olarak değerlendirilmektedir<sup>12</sup>. Bu bakımdan, Kurul'u Cumhurbaşkanlığı'nın idari teşkilatına dâhil eden görüşler de bulunmaktadır<sup>13</sup>. Ayrıca Kurul'u, merkezi idareye yardımcı anayasal kuruluşlar başlığı altında ele alanlar da bulunmaktadır<sup>14</sup>.

Hâlihazırdaki sistem bakımından Kurul; Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir üst denetleme organı olup Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanlığına karşı sorumludur. Başkan ile sekiz üyeden oluşan Kurul; Kurul Karar Organı ile Denetim ve Soruşturma Grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden müteşekkildir (5 s. CBK, m.3/1).

## 2.1. Kurul Başkan ve Üyeleri

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurul'un üyesidir ve Kurul'u yönetme ve temsil etme yetkisine sahiptir. Kurul Başkanı'nın; Kurul'a başkanlık etmek, alınan kararları uygulamak, kurul kararlarının yayımlanması, tebliği ve gereğinin yerine getirilmesini sağlamak, denetim ve soruşturma gruplarını belirlemek ve gruplar arasında işbölümü yapmak, programa tabi işlerde denetim ve soruşturma gruplarının çalışma programlarını onaylamak, denetleme raporlarını Cumhurbaşkanlığı'na sunmak, mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanlığı'nca verilecek diğer işleri yapmak gibi görevleri bulunmaktadır (5 s. CBK, m.7).

2443 sayılı Kanun'un 16.01.1990 tarih ve 406 sayılı KHK değişikliğinden önceki 3. maddesinde, Kurul'un Başkan dâhil dokuz üyeden oluştuğu ve üyeliğe atanabilmek için yükseköğrenimi bitirdikten sonra en az 20 yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş tecrübeli kimseler arasından Devlet Başkanınca atanacağı hükmü yer

Tezi, İstanbul, 1994, s.64-65; SOYBAY, Selçuk, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", İHİD, 1984, C.5, S.1-3, s.108-109.

<sup>12</sup> KAYA, a.g.e., s.65.

<sup>13</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan, Ankara, 2015, s.79; GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan, Ankara, 2013, 118; GÜNDAY, M., *İdare Hukuku*, 10. Bası, s. 412 vd.

<sup>14</sup> AKGÜNER Tayfun/BERK Kahraman, *İdare Hukuku*, 8. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2017, s.286 vd.

almaktaydı<sup>15</sup>. Bu düzenleme, 16.01.1990 tarih ve 406 sayılı KHK ile değiştirilmiş ve Kurul üyelerine ilişkin devlet hizmetinde başarı ile çalışıp temayüz etme süresi 12 yıla düşürülmüştür.

Kurul başkan ve üyeliğine atanma için gereken koşullar, 5 sayılı CBK'nin 10. maddesine aynı şekilde aktarılmıştır. Buna göre, Kurul Başkan ve üyeleri, yükseköğrenimi bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Cumhurbaşkanı'nın kurul başkan ve üyelerini atama noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Zira yükseköğrenimi bitirip devlet hizmetinde on iki yıl başarı ile çalışıp temayüz eden kişiler arasından atanacağı belirtilmektedir. Devlet hizmetinde belirli bir süre başarı ile çalışıp temayüz etmiş olma, yükselme, başkalarına oranla üstün duruma geçme, seçkin duruma geçme gibi anlamları ihtiva etmektedir<sup>16</sup>. Cumhurbaşkanı, bu kişiler arasından serbest takdir yetkisi ile Kurul Başkanlığı veya üyeliğine Cumhurbaşkanlığı kararı ile atamalar yapabilecektir<sup>17</sup>. Kurul üyelerinin; kurul çalışma ve kararlarına katılma, denetim ve soruşturma grubuna başkanlık etme, gerekirse çalışma programları hazır-

<sup>15</sup> 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Kanun, m.3. (R.G.: 3.4.1981 – 17299).

<sup>16</sup> DSD, E.2009/6719, K.2011/3104, T.8.6.2011, www.lexpera.com.tr, (E.T.:29.01.2019). "... Uyuşmazlığın çözüme kavuşturulabilmesi için "alanında temayüz etmiş olma" deyiminin açıklığa kavuşturulması önemlidir. / "Temayüz etmek" kelimesinin sözcük anlamı; yükselme, başkalarına oranla üstün duruma geçme, seçkin duruma geçme şeklindedir. Yasa koyucu Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun önemi nedeniyle yönetim kurulu üyeliğine atanacak kişilerin sayılan altı alan içinde görev yapan herhangi bir kişinin değil, alanında üstün ve seçkin duruma gelmiş kişilerin teklif edilmesi ve atanmasını ön görmüştür. / Hukuk alanında temayüz etmiş olmak, hukuk alanının uygulandığı dallar olarak Üniversitelerin hukuk öğretim üyeliği, hakimlik, savcılık, avukatlık ve kurumların hukuk işlerini yürüten birimlerinde kendini kanıtlayarak üst noktalara gelmiş olmayı, bu alanlarda hukukçu olarak seçkin bir yer edinilmesini ifade eder. / Teklif edilen iki adayın ve davacının durumlarının bu bağlamda değerlendirilmesine gelince; her üç adayın da hukuk fakültesi mezunu olduğu, farklı kamu kurumlarında kurumların hukuk işlerini yürüten birimlerinde hukuk müşavirliği, müfettişlik, hakim savcılık gibi kamu hizmetinde görev aldıkları görülmüş olup, Bakanlar Kurulu'na önerilen iki adayın ve davacının, Yönetim Kurulu Üyeliği'ne atanabilme konusunda öncelikli yasal koşul olan "hukuk alanında temayüz etmiş bir kişi" oldukları anlaşılmıştır. / İdarelerin birden çok seçeneğin birisini tercihte takdir yetkisi ile donatıldıkları durumlarda, yargı organlarınca yapılacak denetim idarenin tercih ettiği seçeneğin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır. / Bu durumda, atamayı yapacak olan Bakanlar Kurulu'na davalı idarece yapılan oylama sonucu en yüksek oyu alan ve atanma koşulunu taşıyan ... ile ...'in aday olarak seçilmesine ilişkin dava konusu işlemler hukuka aykırılık görülmemiştir ...".

<sup>17</sup> Nitekim, DDK üyeliğine 03.08.2018 tarih ve 30498 sayılı RG'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile atama gerçekleştirilmiştir.

lama, grup raporlarını Kurul Başkanlığı'na verme, mevzuatla veya Kurul Başkanınca verilen işleri yapma görevleri bulunmaktadır (5 s. CBK, m. 9). Buna göre, Kurul üyeleri aynı zamanda, Kurul Başkanınca oluşturulan denetim ve soruşturma gruplarına da başkanlık etmektedir. Bu bakımdan, denetim ve soruşturma gruplarında yapılan çalışmaların sevk ve idaresi, koordinasyonu doğrudan ilgili Kurul üyesine ait olmaktadır. Ayrıca grup başkanlarının denetlemeler esnasında, CBK m. 6'da belirtilen koşulların oluşması durumunda, ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulama veya uygulanmasını yetkili makamlara teklif etme yetkisi mevcuttur<sup>18</sup>. Belirtilen yetki, çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrı bir başlık olarak incelenecektir.

## 2.2. Kurul Karar Organı

2443 sayılı Kanun döneminde DDK'nin teşkilat yapısı, "Kurul" ve "Sekreterlik"ten müteşekkildi<sup>19</sup>. Kurul karar organına ilişkin belirleme ilk defa, 5 sayılı CBK'nin 8. maddesinde düzenlenmiş ve görevleri belirtilmiştir. Buna göre, Kurul karar organı, Kurul Başkanı ve sekiz kurul üyesinden müteşekkil olup; karar organının denetleme usulünü tespit etme, denetim gruplarınca hazırlanan raporları inceleme ve son şeklini verme, yönetmelik, denetleme kılavuzu ve rehberi tasarılarını kabul etme, Devlet Denetleme Kurulu'nu ilgilendiren hususlarda görüş verme, Başkan ve Kurul üyelerinin önerilerini görüşüp karara bağlama,

<sup>18</sup> 5 sayılı CBK, Görevden Uzaklaştırma

MADDE 6: "(1) Grup başkanı;

a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan,

b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracakları anlaşılan,

c) Suç delillerini karartacakları anlaşılan,

ç) Kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir.

(2) Görevden uzaklaştırma tedbirine ilişkin gerekçeli yazı, görevden uzaklaştırılanın atamaya yetkili amirine, Kurul Başkanına ve diğer ilgililere bildirilir.

(3) Denetlemeler sırasında görevden uzaklaştırma gerekçesinin ortadan kalkması, denetlemeler sonunda suç işlendiğinin belirlenememesi veya disiplin yönünden memurluktan çıkarma dışında bir ceza önerilmesi halinde, ilgili denetim veya soruşturma grubunca hazırlanacak yazı veya rapor üzerine, görevden uzaklaştırılan, atamaya yetkili amir tarafından derhal görevine başlatılır.

(4) Görevden uzaklaştırma tedbiri uygulamasına ilişkin iş ve işlemler öncelikle tamamlanır".

<sup>19</sup> Uygulama yönetmeliği, m.7/1: "Devlet Denetleme Kurulu Teşkilatı "Kurul" ve "Sekreterlik"ten oluşur."

Kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş verme<sup>20</sup> ve mevzuatla verilen diğer görevleri yapma görevleri bulunmaktadır.

### 2.3. Kurul Sekreteri

Kurul'un teşkilatını oluşturan birimlerden bir diğeri, Kurul sekreteridir. Sekreterlik, 2443 sayılı Kanun döneminde de öngörölmüş bir yapı olup, ilgasından önce Kurul'un idari hizmetlerinin Kurul Sekreterliğince yürütüleceği, Kurul Sekreterliği idari personelinin atanmalarının da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nce yapılacağı düzenlenmekteydi. Nitekim belirtilen değişikliklerden önce 2443 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinde, Sekreter ve sekreterlik personelinin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince atanacağı belirtilmekteydi<sup>21</sup>. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı olarak teşkilatlandırılmıştır<sup>22</sup>.

5 sayılı CBK'nin 2. maddesinin 1. fıkrasında Kurul Sekreterliği tanımlanmış olup<sup>23</sup>, 15. maddesinde de, Kurul Sekreterliğine ilişkin yeni bir düzenleme söz konusudur. Buna göre, Kurul Sekreteri, Kurul Başkanı'na bağlı ve idarî işlemlerin yürütülmesiyle görevli ve sorumludur. Kurul Sekreteri, Kurul Başkanı tarafından atanır. Kurul Sekreterliği'ne bağlı idari birimler Kurul Başkanı tarafından belirlenir. Kurul Sekreterliği'nde çalışacak idari personel Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından Kurul Başkanı'nın onayı ile görevlendirilir.

Mevcut düzenleme itibariyle Kurul Sekreteri, Kurul başkanınca atanacak olup, Sekreterliğe bağlı idari birimlerin tespit ve belirlenmesi de yine Kurul Başkanı tarafından gerçekleştirilecektir. Yine, Kurul sek-

<sup>20</sup> Kurul Karar Organının Kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş verme görevi, çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alınmaktadır.

<sup>21</sup> Uygulama Yönetmeliği, m.9.

<sup>22</sup> 1 sayılı CBK, m.5 (R.G.: 10.7.2018 – 30474).

<sup>23</sup> 5 sayılı CBK, m.2/1-ğ: "Kurul sekreteri: Kurulun idari işlerini yürütmekle görevli kişiyi," ifade eder.



reterliğinde çalışacak personelin Cumhurbaşkanlığı teşkilatı veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilmesine ilişkin onay, Kurul Başkanı tarafından verilecektir.

2443 sayılı Kanun döneminde Sekreterliğin Cumhurbaşkanınca onaylanan raporları, Başbakanlığa göndermesi ve Başbakanlığın belli durumlarda Cumhurbaşkanlığını durumdan haberdar etmesi prosedürü, halin icabından ve mevzuatın bu duruma uyarlanmasından ötürü değiştirilmiştir. Nitekim, yeni hükümet sistemi ile Başbakanlık teşkilatı ortadan kaldırıldığından halihazırda DDK Sekreteri, CBK'nin 19. maddesi kapsamında raporları ilgili kurum ve kuruluşlara gönderecek, ilgili kamu kurum ve kuruluşları da 45 gün içinde bağlı bulunduğu Bakanlığa, bakanlık da varsa cevabı ile birlikte 15 gün içinde Kurul'a gönderecektir.<sup>24</sup>

#### 2.4. Denetim ve Soruşturma Grupları ile Denetçiler

Devlet Denetleme Kurulu'nun denetleme faaliyeti kapsamında Kurul Başkanı tarafından oluşturulan ve Kurul başkan veya üyelerinin başkanlık ettiği denetim ve soruşturma grupları ve bu gruplarda istihdam edilen denetçilere ilişkin düzenleme, 5 sayılı CBK sistematığında getirilmiştir. DDK'nin teşkilat yapısında belirtilen bu birimler, 2443 sayılı Kanun döneminde yer almayan birimlerdi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi bağlamında Başbakanlık teşkilatının kapatılması sonucunda Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun birtakım görev, yetki ve organizasyon şeması

<sup>24</sup> 5 sayılı CBK, m.19: "(1) Cumhurbaşkanınca onaylanan raporların, raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtımını Kurul Sekreterliğince yapılır.

(2) Denetime tâbi ilgili, ilişkili veya bağlı kurum ve kuruluşlar, Kurul raporları üzerine hazırlayacakları cevaplarını varsa yönetim kurullarından yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla raporu aldıkları tarihten başlayarak kırk beş gün içinde ilgili Bakanlığa, ilgili Bakanlıklar kendi görüşlerini de ekleyecekleri cevapları on beş gün içinde Kurula gönderirler.

(3) Bakanlıkları ilgilendiren raporlara cevaplar Bakan onayı ile birlikte raporu aldıkları tarihten başlayarak en geç kırk beş gün içinde Kurula gönderilir.

(4) Kurul raporlarında, Kurul dışındaki denetim birimlerince denetimi, incelenmesi veya soruşturulması istenen hususların varlığı halinde, konu ilgili Bakanlıkça raporda belirtilen denetim mercilerine ivedilikle intikal ettirilir. İstem, denetim birimlerince öncelikle sonuçlandırılır ve sonuçtan Kurula bilgi verilir."

Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'na devredilmiştir<sup>25</sup>.

5 sayılı CBK'nin "Denetim ve Soruşturma Grupları ve Denetçiler" başlıklı dördüncü bölümünde yer alan hükümler, 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK'nin "Denetim ve İnceleme Grupları ve Denetçiler" başlıklı ikinci bölümünde yer alan hükümlerle büyük benzerlikler taşımaktadır. Nitekim, CBK'nin 2. maddesinde denetim ve soruşturma grupları, "denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapacak uzman grupları" olarak tanımlanırken; 72 sayılı KHK'nin bu yönüyle, CBK'nin "Denetim ve soruşturma grupları" başlıklı 11. maddesi, 72 sayılı KHK'nin 2. maddesinde ise denetim ve inceleme grubu, denetim ve inceleme ile ilgili uzmanlık grubu olarak ifade edilmiştir.

Kurul Başkanı tarafından oluşturulan denetim ve soruşturma grupları, bir Kurul üyesi başkanlığında yeteri kadar denetçi denetim göreviyle donatılmış olup, Kurul başkanı ihtiyaçlar ölçüsünde grup oluşturabilmektedir. Kurul başkanı, isterse gruplara başkanlık edebilir. CBK'nin 2. maddesinde, denetim ve soruşturma grupları; denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapacak uzmanlık grupları, denetçi ise; Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunda denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla görevlendirilen süreli ve geçici olanlar dâhil denetim görevlileri olarak tanımlanmıştır.

Denetçiler; kamu kurumlarının ülke düzeyinde denetim yapan birimlerinde denetim elemanlığı yapanlar, hâkim ve savcılar, kaymakamlar ile bakanlık, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının uzmanları, bankacılık ve finans sektöründe uzmanlık, müfettişlik ve daha üst yönetim kademe-

<sup>25</sup> Esasında, DDK idarenin kendi içindeki denetim mekanizmalarına ek olarak öngörülmüş olup Cumhurbaşkanlığı tarafından harekete geçirilen ve anayasal bir denetleme organı hüviyetini taşıyan bir yapıdır. Bunun yanında, her kuruluşun kendi içindeki denetim birimlerinden başka Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu aracılığıyla da denetimin yapıldığı, ancak siyasal ve hiyerarşik baskılar nedeniyle geçmiş dönemlerde etkin olmadığı belirtilmektedir. Bu sebeple alternatif bir denetleme mekanizması öngörülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz.: SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1997, s.220-222. Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri üzerine, denetim görevine ilişkin olarak bazı değişiklikler yapılmış ve bu kapsamda mülga kurum ve kuruluşların yetkilerinden bazıları, Devlet Denetleme Kurulu bünyesinde toplanmıştır. Çalışmanın ileriki bölümlerinde bu hususa ilişkin inceleme yapılmaktadır.

sinde bulunanlar, bilişim uzmanı ve mühendisler ve öğretim elemanları arasından en az beş yıllık tecrübesi olmak koşuluyla Kurul Başkanının onayı ile sürekli veya geçici olarak görevlendirilmektedir (5 sayılı CBK, m.13, m.14). 72 sayılı KHK’de denetçiliğe ilişkin baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcısı şeklinde derecelendirme sistemi mevcutken; CBK düzenlemesinde yalnızca denetim ve soruşturma gruplarında istihdam edilecek denetçilik düzenlemesi bulunmaktadır.

Kurul Başkanı tarafından onaylanan grup çalışma programı göreve ilişkin bilgileri taşımakta olup tüm Kurul üyelerine dağıtılmaktadır. Denetim ve soruşturma grupları, görev onaylarında ve grup çalışma programlarında belirtildiği şekilde denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak ve rapor hazırlamakla yükümlüdür. Hazırlanan raporlar, grup başkanı tarafından Kurul Başkanına sunulur. Soruşturma raporları, Kurul’da görüşülmeden Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanlığı’na sunulur ve mevzuatta tanımlanan yetkili mercilere gönderilir (5 s. CBK, m.11). Buna göre, Devlet Denetleme Kurulu; denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma işlerinin tamamını kapsayan denetleme faaliyetleri neticesinde görev ve yetkileri kapsamında bir rapor hazırlamaktadır.

### 3. Kurul’un Çalışma Usulü

Önceki sistemde Kurul’un işleyişine ilişkin olarak Anayasa ve Kanun’da Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçeceği belirtilmekte ise de, 2443 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, istek ibaresi yerine “emir” ibaresi kullanılmıştı<sup>26</sup>. Mevcut durumda ise, işleyişe ilişkin Anayasa’daki “Cumhurbaşkanının isteği” ibaresi yer alırken; CBK’nin 4. maddesinde, Kurul’un Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olduğu ve Cumhurbaşkanı’nın “emriyle çalıştığı” açık bir biçimde hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Kurul’un görevlerini yerine getirirken kendiliğinden harekete geçme yetkisinin bulunduğu söylenemez. Bu anlamda Kurul, Cumhurbaşkanı’ndan alınan emir ve talimatlar doğrultusunda görevlerine ilişkin çalışmalarını yürütecektir. Diğer bir anlatımla, Kurul

<sup>26</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c003/mgk\\_01003047ss0181.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c003/mgk_01003047ss0181.pdf), (E.T.: 21.11.2018).

tarafından denetleme yapılabilmesi için Cumhurbaşkanı'nın istemi/emri/talimatı, zorunlu bir ön koşul olarak değerlendirilebilir<sup>27</sup>.

Kurul'un çalışma usul ve işleyişine ilişkin 5 sayılı CBK'ye dayanılarak bir uygulama yönetmeliği henüz çıkarılmamıştır. Kurul'un çalışma usul ve işleyişi konusunda ilk bakılacak düzenleme, 5 sayılı CBK olup, CBK'ye dayanılarak çıkarılacak uygulama yönetmeliği ise ikincil kaynak teşkil edecektir. Ancak, her ne kadar CBK'nin 25. maddesi denetleme, toplantı usulleri ve işleyişin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceğini belirtmişse de; 2443 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği halen yürürlüktedir. Kanaatimize göre, Kurul'un çalışma usul ve işleyişine ilişkin 5 sayılı CBK'nin Uygulama Yönetmeliği çıkarılıncaya kadar, 2443 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin nitelik itibariyle mevcut sisteme uygun düşen hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Zira Kararname'nin 26. maddesi, Kararname'de hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı DMK ve ilgili diğer mevzuatın uygulanacağına ilişkin genel bir yollamada bulunmaktadır.

#### 4. Kurul Raporları ve Hukuki Niteliği

5 sayılı CBK'nin 16. maddesine göre Kurul, çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlayabilmektedir. CBK'nin 25. maddesinde Kurul'un raporlar ve raporlama süreçlerinin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmekte olup, söz konusu yönetmelik henüz yürürlüğe girmemiştir. Ancak *ivedi durumlara* ilişkin kararnamenin 17. maddesi düzenlenmiştir. Buna göre; (1) Denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi tedbir alınmadığında onarımı güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan olay, iş, işlem ve kararların vukuundan önce veya sonra oluşabilecek muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların engellenmesi amacıyla incelenmesi ve araştırılması gereken hususların varlığı halinde, doğrudan Kurul Başkanı'nın onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanır. (2) İvedi durumlarda denetim ve soruştur-

<sup>27</sup> KAYA, a.g.e., s.134; TEZEL, a.g.e., s.178.

ma gruplarınca hazırlanacak özet İvedi Durum Raporu Kurulda öncelikle görüşülerek Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanı'na sunulur. (3) İvedi Durum Raporlarında; raporun hazırlanma gerekçesi, durumun ivediliği, olay, iş ve işlemler ve kararların doğuracağı muhtemel sonuçlar ile alınması gereken tedbirlere yer verilir. (4) Cumhurbaşkanı'na sunulan İvedi Durum Raporları Cumhurbaşkanı'nın talimatı doğrultusunda sonuçlandırılır. (5) Doğrudan Kurul Başkanlığı'na intikal eden ivedi durumlar hakkında da bu maddedeki usuller çerçevesinde işlem yapılır.

Kurul'un denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinde gizlilik esastır. Raporların gizlilik derecesine raporun son şeklinin verileceği Kurul toplantısında karar verilir. Raporların yayımlanıp yayımlanmayacağı Kurul'da kararlaştırılır (5 s. CBK, m.18).

Kararnamede, raporlar üzerine yapılacak işlemler de belirtilmiştir. 2443 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği'nin sistematığında, Cumhurbaşkanı'nca onaylanan Kurul rapor ve kararlarının Kurul Başkanlığınca Başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderileceği belirtilmektedir<sup>28</sup>. Mevcut durumda ise<sup>29</sup>, kural olarak raporlar hazırlandıktan ve Kurul'da görüşüldükten sonra Cumhurbaşkanlığı'nın onayına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan raporlar, DDK Sekreterliğince ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmektedir. Denetime tâbi ilgili, ilişkili veya bağlı kurum ve kuruluşlar, rapora karşı cevaplarını varsa yönetim kurullarından, yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla Kurul raporlarının tebliğinden itibaren 45 (kırk beş) gün içinde ilgili Bakanlığa, ilgili Bakanlıklar kendi görüşlerini de ekleyecekleri cevapları 15 (on beş) gün içinde Kurul'a gönderirler. Doğrudan bakanlıkları ilgilendiren raporlarda ise, cevaplar Bakan onayı ile birlikte raporu aldıkları tarihten başlayarak en geç 45 (kırk beş) gün içinde Kurul'a gönderilir.

Söz konusu düzenleme ile, Kurul'un hazırladığı raporlar hakkında ilgili idari makamların savunma hakkı güvence altına alınmış olup, bu suretle raporlar işlevsel hale getirilmiştir. 2443 sayılı Kanun sistematiki-

<sup>28</sup> Uygulama Yönetmeliği, m.20.

<sup>29</sup> 5 sayılı CBK, m.19.

ğinde raporların yalnızca ilgili kuruluşlara gönderileceği ifade edilmekteydi. Hâlihazırda, raporlar üzerine ilgili kuruluşların cevap hakkının mevzuatla düzenlenmesi, hem raporların işlevsellik boyutunu güçlendirmekte hem de raporları daha etkili hale getirmektedir. 19. maddenin devamında, “*Kurul raporlarında, Kurul dışındaki denetim birimlerince denetimi, incelenmesi veya soruşturulması istenen hususların varlığı halinde, konu ilgili Bakanlıkça raporda belirtilen denetim mercilerine ivedilikle intikal ettirilir. İstem, denetim birimlerince öncelikle sonuçlandırılır ve sonuçtan Kurula bilgi verilir.*” şeklinde düzenleme yer almaktadır.

Kararnamenin 20. maddesi ise, raporlar hakkında birtakım müeyyideler getirmektedir. Buna göre, denetlenen kurum, kuruluş ve kişilerce raporlara verilecek cevapların Kurul’a intikali sonrasında Kurul tarafından; a) Rapor hıfza kaldırılabilir, b) Genel hükümlere göre ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunulabilir, c) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde konuyla ilgili İvedi Durum Raporu düzenlenebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılabilir, ç) Ortaklıkların yönetim kurulları için gerekçeli ibrasızlık önerisinde bulunulabilir. Öneri, genel kurulu olan ortaklıkların yapılacak ilk olağan veya olağanüstü genel kurullarında genel görüşmeye sunulur; genel kurulu bulunmayanlar için değerlendirilmek üzere atamaya yetkili üst veya TBMM ilgili komisyonuna gönderilir.

Görüldüğü üzere, CBK düzenlemesinde kurum, kuruluş ve kişilerin raporlara karşı cevapları/savunması alındıktan sonra Kurul’un sahip olduğu birtakım yetkiler bulunmaktadır. Bu yetkilerden en güncel olanı, konuyla ilgili İvedi Durum Raporu düzenlenmesi ve Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılmasıdır denilebilir. Bu duruma çalışmamızın ilerleyen kısımlarında yer verilmektedir. Kararnamede raporlara ilişkin olarak yer alan detaylı düzenlemeler, 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye benzer nitelikte hükümler barındırmaktadır. Buna göre, denetime tabi kuruluşların raporu aldıkları tarihten itibaren cevaplarını 45 (kırk beş) gün içinde ilgili bakanlığa iletmeleri, ilgili ba-

kanlıkların da cevapları kendi görüşleri ile birlikte en geç 15 (on beş) gün içinde Başbakanlığa sunmaları gerektiği belirtilmektedir<sup>30</sup>.

Belirtilen raporlar, önceki düzenleme döneminde bağlayıcı değildi. Nitekim, kamu kurum ve kuruluşlarının raporu öğrendikten sonra gerekli soruşturmayı yapıp soruşturma sonucunda karar alabileceği, ancak rapor doğrultusunda işlem yapma yükümlülüğü genel olarak belirtilmemekteydi<sup>31</sup>. Kurul'un araştırma, inceleme veya değerlendirme raporlarının kendiliğinden sonuç doğurucu etkileri yoktu<sup>32</sup>. Nitekim, öğretilerde bunların kamu kurum ve kuruluşları bakımından "ihbar" niteliğinde olduğu vurgulanmaktaydı<sup>33</sup>.

Görülüyor ki, 5 sayılı CBK'de öngörülen sistemle birlikte Kurul'un yetkilerinin genişlemesi ile hazırlanan raporların icraî gücü artmıştır. Hâlihazırda sistem bakımından raporların icraîlik niteliğinden yoksun olduğunu ifade etmek pek geçerli değildir. Belirtilen düzenlemelerle bir-

<sup>30</sup> 72 sayılı KHK, "Raporlarla ilgili işlemler" m.30/2-3 (R.G.: 20.10.1983 – 18197).

<sup>31</sup> GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin, Bursa, 2012, s.136.

<sup>32</sup> SOYBAY, Selçuk, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (II)", 1985, C.6, S.1-3, s.222. Yazar bu durumu şu şekilde izah etmektedir: "... Kurulun yaptığı çalışmanın türü, görüş bildirme niteliğinde raporun içeriğini etkileyecektir. Yapılan bir inceleme sonucunda hazırlanan rapor, belirli bir konunun aydınlanması, sorunun saptanması, durumun belirlenmesini ifade edeceğinden, bu tür bir çalışma sonucunda hazırlanan rapor, ya sonraki çalışmaları zorunlu kılacak, ya da herhangi bir sorun saptanmadığından o konu aydınlanmış kabul edilecek, konu kapatılacak. İnceleme sonucunda, rapora dayanılarak herhangi bir işlem yapılması gerekmeyecektir. Çünkü rapor birtakım olguların, statülerin varlığını veya yokluğunu ortaya koymaktan öte bir anlam taşımamaktadır. / Bir araştırma faaliyeti sonucunda ise; durum öncekinden farklıdır. Çünkü, araştırma sırasında Devlet Denetleme Kurulu, kârlılık, verimlilik, etkinlik gibi aslında siyasi organlar tarafından belirlenen ölçütlere göre, görev alanı içindeki teşkilât ve makamları değerlendirmekte, çözüm yolları aramakta ve öneriler ileri sürmektedir. Araştırma raporları, sorunun varlığı, durumun saptanması ile yetinmemekte, incelemelere dayalı birtakım değerlendirmeleri, sorunlara çözüm önerilerini de beraberinde taşımaktadır. Böylelikle bu tür raporlar ilgilileri, raporda önerilen çözüm tarzları doğrultusunda kararlar almaya, araştırma raporu karşısındaki değerlendirmeler karşısında kayıtsız kalmamaya yönelmektedir. / Yapılacak denetim faaliyeti sonunda, yapılacak değerlendirmeler ve sonuçta, denetim alanı içindeki kamu görevlileri ve kuruluşların idari, hukuki ve mali bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığının tespiti önceki faaliyetlerden, önemli bir farklılığı da beraberinde getirmektedir. Devlet Denetleme Kurulu burada kamu kuruluşu ve kamu görevlisinin eylem ve işlemlerinin hukuka, mevzuata uygunluğunu denetlemekle kalmamakta aynı zamanda, hizmetlerin, amaç plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin de denetimi ile ilgilenmekte, İdari olsun ya da olmasın görev alanı içindeki teşkilât ya da görevlilerden kaynaklanan eylem ve işlemlerin "yerindeliğini" kontrol etmekte ve herhangi bir aykırılık tespit ettiğinde bunu hazırladığı raporda belirtmektedir. Bu içerikteki raporlar sadece durumun tespiti ile kalmamakta bir "sorumluluğun varlığını" ortaya koymaktadır. / Bu üç türlü çalışma biçimi ve sonuçlarında hazırlanan üç farklı içerik ve biçimdeki raporun doğrudan herhangi bir hukuki sonuç doğurabilmesi mümkün değildir..."

<sup>33</sup> GÖZLER ve KAPLAN, 2012, s. 136.

likte, Kurul'un Cumhurbaşkanlığına bağlı bir denetim organı, hatta bir nevi "teftiş heyeti" hâlini aldığı öğretide vurgulamaktadır<sup>34</sup>. Kanaatimize göre de, Kurul'un raporlar üzerine 20. maddede belirtilen yaptırımları uygulama yetkisi, raporların bir nevi bağlayıcılığının bulunduğu ve bu yönüyle icraî hale geldiğini ortaya koymaktadır<sup>35</sup>.

## II. Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev ve Yetkileri

Bu başlık altında genel olarak Kurul'un görevleri ile grup başkanlarının görevden uzaklaştırma yetkisi üzerinde durulacak olup, Kararname'nin "Yetki" başlıklı 5. maddesi<sup>36</sup> başlığın doğrudan inceleme konusunu teşkil etmemektedir.

### 1. Kurul'un Görevleri

Anayasal bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanına ilişkin olarak Anayasa'nın 108. maddesinden başlamak gerekir. Kurul'un yaptığı denetimlerde yalnızca yargı organları görev alanının dışında tutulmuştur. Anayasa değişikliği öncesinde yargı organları ile birlikte TSK görev alanının dışında tutulmaktaydı<sup>37</sup>. Ancak mevcut hâlinde, yalnızca yargı organları görev alanının dışında bırakılmıştır.

<sup>34</sup> GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 20. Bası, Ekin, Bursa, 2018, s.149; GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, B.3, Ekin, Bursa, 2019, s.893.

<sup>35</sup> GÖZLER ve KAPLAN, a.g.e., s.149; GÖZLER, a.g.e., s.893.

<sup>36</sup> 5 sayılı CBK, m.5: "Devlet Denetleme Kurulunun yetkileri şunlardır;  
a) Kapsam maddesindeki kurum, kuruluş ve birimlerin her kademe ve rütbedeki görevleriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü elektronik ve fiziki ortamdaki gizli veya açık her türlü bilgi, belge, defter, kayıt, envanter, malzeme, mühimmat, taşınır ve taşınmazları işlem ve olayın her safhasında incelemeye, mahiyetleri uygun olanları gerektiğinde belirlediği yere istemeye veya getirtmeye, bilgi almak üzere her kademe, rütbe ve sınıftan ilgilileri çağırılmaya, kurum ve kuruluşlardan temsilci istemeye yetkilidir.  
b) Kurul kendisine intikal eden konulardan gerekli görülenleri ilgili mercilere aktarır. Bu durumda ilgili merciler yapılan iş ve işlemler hakkında Kurulu ivedilikle bilgilendirir ve gerekli belgeleri Kurula gönderir.  
c) Gizli ve açık her türlü bilgi ve belgeyi, kamu kurumları ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. Bu talepler geciktirilmeksizin yerine getirilir.  
ç) Denetleme faaliyetine yardımcı olmak üzere kurum ve kuruluşların her kademe ve rütbedeki personelini görevlendirebilir. Kurul Başkanlığının bu konudaki talebi gecikmeksizin karşılanır.  
d) İlgili mevzuat çerçevesinde bilirkişi görevlendirilebilir.  
e) Kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine edebilir veya gerektiğinde işe el koyarak yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabilir."

<sup>37</sup> Yargı ve TSK denetim dışı tutulmasına ilişkin geniş açıklama için bkz.: SOYBAY, Selçuk, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", 1983, C.4, S.1-3, s.108-110.



Anayasa'nın 108. maddesine dayanılarak çıkarılan 5 sayılı CBK'de Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleri şu şekilde belirtilmektedir<sup>38</sup>:

*“(1) Cumhurbaşkanının emriyle çalışan Devlet Denetleme Kurulunun görevleri şunlardır:*

- a) İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak,*
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek,*
- c) Antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak,*
- ç) Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmak,*
- d) Uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmalarını izlemek ve gerektiğinde koordine etmek,*
- e) Mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak,*
- f) Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak.”*

<sup>38</sup> R.G.: 15.07.2018 – 30479. Kurul'un görevleri söz konusu düzenlemeden önce, 2443 sayılı Kanun'da düzenlenmekteydi. Bu Kanun'un pek çok maddesi yürürlükten kaldırılmış olup, Kanun halen geçerliliğini korumaktadır. Ancak, Kanun'daki göreve ilişkin madde de yürürlükten kaldırılmıştır. Kanun'un yürürlükten kaldırılmadan önceki göreve ilişkin hükmü ise şu şekildeydi:

*“(1)Devlet Denetleme Kurulunun görevi Devlet Başkanının isteği üzerine;*

*a) Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında,*

*b) Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta,*

*c) Kamu Kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,*

*d) Her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde,*

*e) Kamuya yararlı derneklere,*

*Her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır.*

*f) (Ek: 23/7/1999 - 4416/1 md.) Vakıflarda,*

*(2)Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.”*

Belirtilen bu görev tanımları, DDK sistematğinde belli ölçülerde yenilik getirmiştir. Söz konusu görevler, Kurul'un denetleme sahasındaki konumunu farklı bir noktaya taşımıştır. Her ne kadar denetleme faaliyetinin konusunu teşkil eden ve maddenin ilk fıkrasında sayılan kurum ve kuruluşlarda bir değişiklik bulunmasa da<sup>39</sup>, bunlar hakkında idari soruşturma yapma görevi getirilmiştir. Diğer görevler ise oldukça yenidir.

### **1.1. Her Türlü İdari Soruşturma, İnceleme, Araştırma ve Denetleme Görevi**

Kurul'un ilgili kamu kurum, kuruluş ve tüzel kişilikler hakkında her türlü idari soruşturma yapma yetkisi 5 sayılı CBK ile getirilmiştir. 2443 sayılı Kanun döneminde Kurul'un idari soruşturma yapabilmesi söz konusu olmayıp; inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmekteydi<sup>40</sup>. Başbakanlık teşkilatına bağlı olan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın kapatılması üzerine, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı üst denetleme kurumu olan Devlet Denetleme Kurulu'na idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Bu bakımdan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3056 sayılı Kanun'un 20. maddesi ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde<sup>41</sup> düzenleme altına alınmıştır. Buna göre, 20. maddede, Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın "... her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,..." görevi bulunmaktadır. Nitekim, aynı hüküm Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin "*Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Görev ve Yetkileri*" başlıklı 5. maddesinde de yer almaktadır.

<sup>39</sup> Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanının idare cihazı ile sınırlı olduğu düşünülmeğe de, esasen kamu kurum ve kuruluşları yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerini, her düzeyde işçi ve işveren meslek kuruluşlarını, kamuya yararlı dernek ve vakıfları kapsadığı görülmektedir. Kurul'un denetim sahasının kapsamının idare cihazının dışında yer almakta olan kuruluşları da kapsayıcı şekilde geniş olduğu görülmektedir. Bu durumun eleştiriye açık olduğu öğretide ileri sürülmektedir. Eleştiriler için bkz.: GÖZLER, a.g.e., s.890 – 891; ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku, Yetkin*, Ankara, 2017, s.319–320. Ayrıca, söz konusu anayasa değişikliği neticesinde TSK da hali hazırda denetim alanının içine dahil edilmiş vaziyettedir.

<sup>40</sup> DDK'nin etkinlikleri hiçbir zaman disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde olmadığı gibi böyle bir amacının da bulunmadığı ifade edilmekteydi. 2017 Anayasa değişikliği ile idari soruşturma yapma konusundaki Anayasa hükmüne ibare eklenmiştir. DDK'nin söz konusu değişiklikten önce de, disiplin ve ceza soruşturması yürüttüğüne ilişkin bkz.: ATAY, Ender ETHEM, *İdare Hukuku, Seçkin*, Ankara, 2018, s.191.

<sup>41</sup> R.G.: 15.6.1993 – 21608.

“İnceleme”, “araştırma” ve “denetleme” terimlerinin karşılığı, 2443 sayılı Kanun’un uygulama yönetmeliğinde tanımlanmıştır<sup>42</sup>. 5 sayılı CBK’de ise “inceleme”, “araştırma” ve “denetleme” faaliyetlerini tekil olarak tanımlanmak yerine, “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasının c bendinde, “denetleme: denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinin tamamını, ... ifade eder” şeklinde bir tanıma yer verilmiştir. Bu yönüyle, mevcut durumda Kurul’un inceleme, araştırma, denetim ve soruşturma faaliyetlerinin bütünü denetleme faaliyeti olarak tanımlanmakla, üst bir kavram ortaya konularak, söz konusu denetleme faaliyetlerinin de denetim ve soruşturma grupları ile denetçiler eliyle gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Maddenin devamında ise idari soruşturma, “... Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetleri...” şeklinde tanımlanmıştır.

Kurul’un belirtilen görevlerine ilişkin çalışmaları sonucunda; denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlanacağı CBK’nin 16. maddesinde belirtilmektedir. Kurul bünyesindeki denetim ve soruşturma gruplarının bu başlıkta ifade edilen görevlerinin neticesi, sadece yukarıda belirtilen raporları hazırlayıp grup başkanı tarafından Kurul başkanına sunulmasıdır. Ancak soruşturma raporları bakımından bu kuralla ilgili olarak bir istisna öngörülmüştür. Buna göre, CBK’nin 11. maddesinin 6. fıkrasında, “Soruşturma raporları Kurulda görüşülmeden Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanına sunulur ve mevzuatta tanımlanan yetkili mercilere gönderilir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>42</sup> Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilât Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik m.3 (Uygulama Yönetmeliği) (R.G.: 05.11.1981 – 17505): “... inceleme, belirli konunun ya da sorunun saptanması ve durumunun belirlenmesi; araştırma, teşkilât, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve usullerin; yerindelik, kârlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesi; denetleme teriminden ise, kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediklerinin ve hizmetlerin amaç, plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve idari, hukuki veya mali bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığının saptanması anlaşılmalıdır...”.

Bu bakımdan Kurul'un özellikle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında yapacağı disiplin soruşturmalarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kural olarak, disiplin soruşturma süreci, yetkili disiplin amiri tarafından verilen onay, yani soruşturmacının resmi olarak görevlendirilmesi ile başlamakta olup, soruşturma onayında soruşturmaya konu fiilin somutlaştırılması ve sınırları ile kim hakkında soruşturma yapıldığı açıkça belirtilmelidir<sup>43</sup>. Buna göre, disiplin amirlerinin disipline aykırı davranışları öğrenmelerini müteakip disiplin soruşturmasını başlatması gerekmektedir<sup>44</sup>. Bu husus "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik" in "Disiplin Amirlerinin Sorumlulukları" başlıklı 19. maddesinde açıkça hüküm altına alınmıştır<sup>45</sup>.

Yaptırım gerektiren disiplin fiilinin, teftiş ve inceleme, basın, başka idari mercilerce yapılan bildirim, yetkili disiplin amiri tarafından öğrenilmesi, ihbar veya şikâyet gibi durumlarla öğrenilebilir<sup>46</sup>. Diğer bir anlatımla, disiplin soruşturmalarında fiil hakkında disiplin soruşturmasına gerek duyulacak delil ve emarelerin bulunup bulunmadığı ve memur hakkındaki isnadın gerçek olup olmadığı "inceleme" ve "araştırma" ile ortaya çıkmaktadır<sup>47</sup>. Nitekim, raporlar da disiplin soruşturması açılmasına sebebiyet verebilmekte olup, Cumhurbaşkanı'nın emriyle harekete geçen Devlet Denetleme Kurulu'nun hazırladığı rapora göre, ilgili idari birimler usulü dairesinde disiplin soruşturması başlatabilmektedir<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> ATAY, Ender Ethem, "Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu", UMD, 2016, S.7, s.169-170.; SANCAKDAR vd, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin, S. Baskı, Ankara, 2015, s.486.

<sup>44</sup> GÜÇLÜ, Yaşar, *Devlet Memurunun El Kitabı Devlet Memurlarının Hak ve Yükümlülükleri*, Seçkin, Ankara, 2009, s.417.

<sup>45</sup> **Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik**  
**"Disiplin Amirlerinin Sorumlulukları" m.19:** "... a) Memurların uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve memurluktan çıkarma cezalarından biriyle cezalandırılması gereken disipline aykırı davranışlarını öğrendikleri tarihten itibaren kanunen belli süreler içinde disiplin soruşturmasını başlatarak; gerekli cezayı uygulayarak, disiplin cezası verme yetkisinin zaman aşımına uğramasını önlemek, ...".

<sup>46</sup> SANCAKDAR vd, a.g.e., s.484-485.

<sup>47</sup> ATAY, a.g.e., s.170.

<sup>48</sup> SANCAKDAR vd, a.g.e., s.485.

Disiplin soruşturmasının başlayabilmesi için yetkili disiplin amirinin onayının alınmaması, disiplin soruşturması sonucunda verilecek olan disiplin cezası işlemini hukuka aykırı hale getirebilecek nitelikte bir usul eksikliği teşkil eder. Nitekim Danıştay'ın müstekar içtihadı da bu yönde olup, disipline aykırı bir fiille ilgili disiplin soruşturmasına başlanabilmesi için yetkili disiplin amirinin soruşturma onayının alınması bir zorunluluktur<sup>49</sup>. Bu doğrultuda, soruşturma emri, doğrudan yetkili disiplin amiri tarafından verilebileceği gibi, yetkili disiplin amirinden soruşturma emri vermesi talep de edilebilmektedir. Örneğin, müfettişlerce yapılan denetimler sırasında soruşturma yapılmasını gerekli kılan somut durumların ortaya çıkması halinde, müfettişlerin yetkili disiplin amirinden soruşturma izni istemeleri gerekmektedir<sup>50</sup>.

Kurul'a bağlı denetim ve soruşturma grubunun soruşturmaya başlayabilmesi için disipline aykırı fiili gerçekleştiren memurun, disiplin amirinin soruşturma onayına/emrine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yö-

<sup>49</sup> "... Disiplin hukukunda memurun disiplin suçunu gerektiren bir fiilinin tespit edilmesi halinde soruşturmaya başlanabilmesi için soruşturma onayı alınması, yürütülen soruşturma kapsamında memurun disiplin cezasını gerektiren bir başka fiilinin tespit edilmesi halinde de yine tespit edilen bu fiili için ayrıca soruşturma onayı alınması gerekmektedir..." Danıştay 2. Dairesi, E.2016/4269, K.2017/406, K.T.:30.1.2017., www.lexpera.com.tr (E.T.6.2.2019); "... Olayda; davacının görev yaptığı okul ile aynı binada faaliyet gösteren ... Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi'nin faaliyetlerinin sonlandırıldığını bildiren ... İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü yazısının, davacı tarafından iletildiği anılan Merkez'in Müdürü tarafından, ... Valiliği'ne destek eğitimine devam edilebilmesi istemli 23.09.2008 tarihli başvuru üzerine, 10.10.2008 tarihli onay ile İlköğretim Müfettişleri konu hakkında inceleme yapılması hususunda görevlendirilmişlerdir. Bu aşamada, davacının eylemi ile ilgili bir soruşturma onayı bulunmamaktadır. / Davacının eylemi ile ilgili soruşturma onayı 09.03.2009 tarihinde alınmıştır. Soruşturma onayının alındığı 09.03.2009 tarihinden sonra eylem ile ilgili hiçbir husus soruşturulmamış, bilgisine başvurulacak hiçbir kişinin ifadesi alınmamıştır. / Soruşturma onayı alındıktan sonra sadece disiplin soruşturma raporu düzenlenmiştir. / Buna göre, davacının eylemi öğrenildikten sonra alınan onay ile yürütülecek soruşturmada ilgililerin ifadesi alınarak, gerekli belgeler toplanıp düzenlenecek raporda ulaşılan kanaate göre teklifte bulunulması gerekirken, soruşturma onayının hemen sonrasında düzenlenen raporda getirilen teklif doğrultusunda verilen disiplin cezasında usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır..." Danıştay 12. Dairesi, E.2010/5013, K.2015/2275, K.T.:9.4.2015., www.lexpera.com.tr (E.T.:6.2.2019); "... Bu durumda, soruşturma olurunda bulunmayan ve soruşturma esnasında disipline aykırı olduğu tespit edilen fiille ilgili olarak soruşturma onayı verecek makamın bilgilendirilmesi, sözü edilen makamca verilecek soruşturma oluru üzerine soruşturmanın davacının bu fiilini kapsar şekilde yürütülmesi ve bu şekilde yapılacak soruşturma sonucunda ulaşılan kanaate göre öneride bulunulması gerekirken, davacı dışındaki kişiler hakkında yapılan soruşturma sırasında tespit edilen fiil nedeniyle davacının 657 sayılı Kanun'un 125/B-a. maddesinde yer alan disiplin suçunu işlediğinden söz edilerek, bu hususla ilgili olarak ek disiplin soruşturma oluru alınmaksızın konunun incelenmesinde ve disiplin yönünden getirilen teklif doğrultusunda tesis edilen dava konusu işlemler hukuka aykırıdır... bulunmamaktadır..." Danıştay 12. Dairesi, E.2015/2720, K.2016/2608, K.T.:27.4.2016, www.lexpera.com.tr (E.T.6.2.2019).

<sup>50</sup> SANCAKDAR, a.g.e., s.486.

nüyle 5 sayılı CBK'de denetim ve soruşturma gruplarının disiplin soruşturmasına başlayabilmeleri noktasında belirsizlik vardır. Soruşturma onayı bulunmadan başlanan soruşturmalar neticesinde verilen disiplin cezalarının hukuka aykırı hale geldiği ve dolayısıyla disiplin soruşturmasının başlayabilmesi için disiplin amirinin soruşturma onayının/emrinin alınması bir zorunluluktur. Aksi takdirde, disiplin ve soruşturma gruplarının hazırladıkları disiplin soruşturma raporlarının hukuka aykırı hale geldiğinden bahisle, rapora dayanılarak tesis edilen disiplin cezası işleminin de sebep unsurunun hukuka aykırılığı söz konusu olacak ve işlemin iptali gerekecektir.

Hakkında soruşturma emri verilen kamu görevlisinin yetkili disiplin amirinin tespiti, soruşturma emri ile soruşturma sonucunda verilebilecek olan disiplin cezasının hukukiliğinin bir parçasıdır. Disiplin yetkisi, hiyerarşik gücün verdiği yetkilerden biri olup, disiplin cezası verme konusunda amirin yetkisi ise, bağlı yetkidir<sup>51</sup>. Bundan dolayı kanunda aksi öngörülmedikçe, disiplin amirine ait olan disiplin cezası verme yetkisinin devredilmesi mümkün değildir<sup>52</sup>. Ayrıca, disiplin amirine ait olan bu yetkinin genişletici bir yoruma tabi tutularak, başka idari makamlarca kullanılabilmesi de söz konusu değildir<sup>53</sup>.

Bu nedenle kanaatimize göre, disiplin amirinin maiyetindekilere karşı hiyerarşik bir yetkiyi ifade eden disiplin yetkisinin münhasır yetki olması ve devredilmezliği ilkesi, aynı zamanda disiplin soruşturması açılmasını da içine almaktadır<sup>54</sup>. Bu bakış ve uygulama, DDK sistemati-

<sup>51</sup> BUCAKTEPE, Adil, "Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme", GÜHFİD, 2015, C.19, S.2, s.213; GÖZLER ve KAPLAN, 2018, s.600.

<sup>52</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, a.g.e., s.699; GÖZLER ve KAPLAN, 2018, s.600.

<sup>53</sup> "... Disiplin cezaları ile bu cezaları vermeye yetkili organ makam ve kamu görevlilerinin açıkça gösterilmesi disiplin hukuku ilkelerindedir. Konu, yer ve zaman itibarıyla yasa ve yönetmeliklerle belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınan yetkinin suçun birlikte işlendiği öne sürülerek başka makamlarca kullanılması sonucunu doğuracak şekilde idarelerce genişletici bir biçimde yorumlanıp uygulanması da mümkün değildir..." DİDDK, E. 1986/8, K. 1986/21, K.T.: 28.03.1986, DD, S: 64-65, s.81.

<sup>54</sup> Nitekim, benzer bir uyuşmazlıkta verilen bir karar da bu yöndedir: "... Disiplin cezaları bir ceza hukuku yaptırımını olmamakla birlikte, bir kamu hukuku yaptırımını olması nedeniyle ceza hukukunun genel ilkelerinin disiplin hukukunda da uygulanmasının gerektiği, bu kapsamda ceza verme yetkisinin devredilmezliği ilkesinin disiplin hukukunda da geçerli olduğu, hiyerarşik olarak üst makam olmanın disiplin soruşturması açılması ve ceza verilmesi için yeterli olmayacağı, mevzuatta disiplin soruşturması açma ve disiplin cezası verme ko-

ğinde de korunarak muhafaza edilmelidir. Aksi halde, Kurul'un organik bakımdan hiyerarşik yapısına dâhil olunmayan kamu kurumlarında ve belki de, ilgili kurumların haberi dahi olmadan disiplin soruşturma sürecinin yürümesi gibi bir manzara ortaya çıkabilecektir. Nitekim disiplin yetkisi, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde hiyerarşik anlamda üstün, kurum düzenini bozan astlar hakkında kullandığı yetki olup, ancak kanun veya cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir merkezi idare teşkilatı ya da kamu tüzel kişiliği kurulunca, üstün kendiliğinden sahip olabileceği bir yetki değildir<sup>55</sup>. Bu sebeple, kurum düzenini bozan fiiller ve bu fiillere uygulanacak disiplin cezaları ile o idaredeki disiplin amirleri kanunla belirlenmiştir<sup>56</sup>.

Disiplin amirleri ile disiplin kurullarının tayin ve tespiti, 657 sayılı DMK'nin 124. ve 134. maddesine göre, kurumların çıkaracağı özel yönetmeliklerle belirlenecektir<sup>57</sup>. Bu bakımdan kurumların disiplin amirleri yönetmelikleri, DMK m. 124, m. 134 ile 17.09.1982 tarih ve 8/5336 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik" in 16. maddesine dayanılarak

nusunda hangi makam yetkili kılını ise yetkinin ancak o makam tarafından kullanılabilmesi ve bu yetkinin devredilmesine niteliği gereği olanak bulunmadığı idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. / Bu kapsamda, 03.06.1991 günlü, 20890 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Milli Eğitim Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği ekinde yer alan disiplin amirleri cetveli uyarınca, ... vali yardımcısı, il milli eğitim müdürü, maarif müfettişleri başkanı ve hatta merkez teşkilatında genel müdürler ya da müsteşar yardımcılarının davacının disiplin amiri olmaması nedeniyle disiplin soruşturması başlatamayacağı ve disiplin cezası veremeyeceği açıktır... " Gaziantep BİM, 3. İDD, E.2017/1159, K.2017/1546, KT.7.11.2017, www.lexpera.com.tr, (E.T.:11.04.2019)

<sup>55</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, a.g.e., s.167; GÖZLER, a.g.e., s.893 –894.

<sup>56</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, a.g.e., s.167.

<sup>57</sup> 657 sayılı DMK

"Disiplin amiri ve disiplin cezaları" m.124/1: "(Değişik birinci fıkra: 29/11/1984 – KHK-243/25 md.) Disiplin amirleri; kurumların kuruluş ve görev özellikleri dikkate alınarak Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayanılarak özel yönetmeliklerinde tayin ve tesbit edilecek amirlerdir.;"

657 sayılı DMK

"Disiplin kurulları ve disiplin amirleri", m.134: "(Değişik: 2/2/1981 - 2381/2 md.) Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere Kurum merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve kurum merkezinde ayrıca Milli Eğitim müdürlüklerinde birer Disiplin Kurulu bulunur."

(Değişik: 12/2/1982 - 2670/38 md.) Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususlar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."

hazırlanmaktadır<sup>58</sup>. Disiplin amirlerinin tayin-tespit, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esaslar, anılan Yönetmeliğin 16. ilâ 19. maddelerinde düzenlenmiştir. Disiplin amirleri, kurumların kuruluş ve görev özelliklerine göre hazırlayacakları özel yönetmeliklerle tespit edilmekte olup, anılan yönetmeliklerin hazırlanmasında, 16. maddede belirtilen esaslara uyulması ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayanılması zorunludur. Belirtilen maddede öngörülen bazı esaslar şu şekilde izah edilebilir<sup>59</sup>:

- Başbakan ve bakanlar başında buldukları Başbakanlık ve Bakanlık teşkilatı ile bunlara bağlı kuruluşlarda görevli bütün memurların disiplin amiridirler. Bu sıfatla haiz buldukları yetkileri her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilirler.

- Başbakanlık ve bakanlıklarda, bunların bağlı kuruluşlarında ilgisine göre Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlık Müsteşarı, bağlı kuruluşların başında bulunan müsteşar, başkan, genel müdür, genel sekreter ve müdürler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar, belediyelerde belediye başkanları, yurtdışı teşkilatında misyon şefleri buralarda görevli bütün memurların en üst disiplin amirleridirler. Daha alt seviyedeki disiplin amirlerinin astlık üstlük sıralaması bu esasa göre tespit edilir. En üst disiplin amirleri haiz oldukları yetkileri her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilir.

<sup>58</sup> Disiplin amirleri, söz konusu kurum yönetmeliklerinin metinlerinde veya eki cetvellerde kademe kademe gösterilmektedir. Bu hususta ilgili bazı yönetmelikler için bkz.: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (R.G.: 7.2.2019 – 30679); Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (R.G.: 26.1.2019 – 30667); Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Personeli Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (R.G.: Mükerrer 15.1.2019 – 30656); Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Disiplin Amirleri Yönetmeliği (R.G.: 15.1.2019 – 30656); Yüksek Seçim Kurulu Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği (R.G.: 9.7.2018 – 30473); Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel müdürlüğü Disiplin Amirleri yönetmeliği (R.G.: 13.10.2017 – 30209); Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliği (R.G.: 12.8.2017 – 30152); Sosyal Güvenlik Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliği (R.G.: 7.6.2017 – 30099).

<sup>59</sup> Burada geçen Başbakan ifadesi, Cumhurbaşkanı olarak anlaşılmalıdır.



- Kurumların gerekçeli tekliflerinin Devlet Personel Başkanlığı'na uygun bulunması halinde daha alt seviyedeki idari kademelerin başında bulunan memurlara da disiplin amirliği yetkisi tanınabilir.

- Disiplin işleriyle ilgili uygulamalarda, kaymakam ilçe, valiler il, belediye başkanları belediye teşkilatındaki diğer disiplin amirlerine göre en üst disiplin amiridirler. Valiler, kaymakamlara göre bir üst disiplin amiridirler.

- Bölge müdürlerinin disiplin amiri bölge müdürlüğünün merkezinin bulunduğu ilin valisi, üst disiplin amiri ise bakanlıklarda müsteşar veya bakan, bağlı veya ilgili kuruluşlarda müsteşar, başkan veya genel müdürlerdir. Bölge müdürlüklerinin ilçe teşkilatındaki birimlerinin başında bulunan ilçe idare şube başkanlarının disiplin amiri kaymakam, üst disiplin amiri vali; il teşkilatındaki il idare şube başkanlarının disiplin amiri ise vali olup, bu il idare şube başkanları hakkında özel yönetmeliklere ekli cetvellerde üst disiplin amiri tespit edilmez. Ancak, bölge müdürlüklerinde bölge müdürleri il ve ilçe teşkilatında görevli memurlar ile il idare şube başkanları ve ilçe idare şube başkanları hakkında, il idare şube başkanları ise ilçe idare şube başkanları ve ilçe teşkilatında görevli memurlar hakkında doğrudan disiplin cezası verme yetkisine sahiptir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun ilgililer hakkında yaptığı inceleme, araştırma ve denetimler sırasında, soruşturma yapılmasını gerekli kılan somut bir durumun varlığının tespit edilmesi halinde, CBK'nin 5. maddesinin 1. fıkrasına göre, ilgili kurum, kuruluş ve birimlerin her kademe ve rütbedeki görevlileriyle doğrudan yazışma, gerekli gördüğü bilgi, belge, defter ve sair evrakı inceleme, bilgi almak üzere her kademe, rütbe ve sınıftan ilgilileri çağırma gibi yetkileri bulunmaktadır. Yine fıkranın devamında, Kurul'un kendisine intikal eden konulardan gerekli görülenleri ilgili mercilere aktarabileceği, bu durumda ilgili mercilerin yapılan iş ve işlemler hakkında Kurul'u ivedilikle bilgilendireceği ve gerekli belgeleri Kurula göndereceği hükmü yer almaktadır.

Kurul'un organı olan denetim ve soruşturma gruplarının soruşturmaya başlamadan önce, ilgili kamu görevlisinin disiplin amirinin

soruşturma onayının alınması gerekmektedir. Aksi halde soruşturma sonucunda yetkili amir/kurullar tarafından verilecek olan disiplin cezası hukuka aykırı hale gelecektir. Nitekim disiplin cezası verme yetkisi, hiyerarşi yetkisine sahip olan makama aittir. Memuru atamaya yetkili amirin, hiyerarşik açıdan disiplin cezası verme yetkisinin bulunduğu ve bu yetkinin kanunda aksi öngörülmedikçe devredilemeyen bir yetki olduğu kuşkusuzdur<sup>60</sup>. Ayrıca disiplin soruşturması, soruşturmaya yetkili amir tarafından verilen soruşturma açılması kararı ile başlayıp disiplin cezasının ilgili memura tebliğiyle sona ermektedir. Bu noktada soruşturmaya yetkili amir, kanunla aksi belirtilmemiş ise, atamaya yetkili olan makam olup, bu makamın soruşturma açılmasını emretme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır<sup>61</sup>.

DDK'nin idari soruşturma yapma yetkisinin, memur disiplin rejimimiz bakımından tekrardan ele alınması gerekmektedir. Zira, disiplin cezasını son halde yine disiplin amir ve kurulları vermeye yetkilidir. Bu bakımdan disiplin cezası işleminin hazırlık işlemi mahiyetindeki disiplin soruşturması ve soruşturma raporunun, disiplin amir veya kurullarından bağışık biçimde gerçekleştirilmemesi gerekir. Aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan makamlar arasında denetleme ilişkisinin kurulamayacağı bir gerçektir<sup>62</sup>. Ancak, 2017 Anayasa değişikliği üzerine yürütme yetkisi bizatihi Cumhurbaşkanı'na geçtiği için Cumhurbaşkanı'nın bakanlar üzerinde hiyerarşi yetkisi ve buna bağlı olarak da, denetleme yetkisi bulunmaktadır<sup>63</sup>. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı'nın hiyerarşik bakımdan bakanlıkları denetlemesi hukuken mümkündür<sup>64</sup>. Söz konusu yetkinin merkezi idarenin dışında kalan ve ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan mahalli idareler ve kamu kurumları üzerinde kullanılması, yukarıda anılan ilkelerle çatışmaktadır<sup>65</sup>. Aynı zamanda işçi ve işveren kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıflar üzerinde DDK eliyle denetim gerçekleş-

<sup>60</sup> GÖZLER ve KAPLAN, a.g.e., s.600.

<sup>61</sup> GÖZLER ve KAPLAN, a.g.e., s.601.

<sup>62</sup> GÖZLER, a.g.e., s.894.

<sup>63</sup> GÖZLER, a.g.e., s.895.

<sup>64</sup> GÖZLER, a.g.e., s.895.

<sup>65</sup> GÖZLER, a.g.e., s.895.

tirilmesi, belirtilen idare hukuku ilkeleri ile anayasa ile güvence altına alınan sendikal hürriyetler (Anayasa m.51 vd.) ve dernek kurma hakkı (Anayasa m.33) gibi haklara aykırılık teşkil edecektir.

Netice itibariyle, soruşturmalar soruşturma onayının alınmasının ardından, DMK'nin 125. ilâ 136. maddeleri ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülmelidir. Soruşturma neticesinde oluşturulan soruşturma raporu ise, 5 sayılı CBK'nin 11. maddesinin 6. fıkrası gereğince, Kurul'da görüşülmeden Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanına sunulur ve mevzuatta tanımlanan yetkili mercilere gönderilir. 5 sayılı CBK'nin 19. maddesine göre, Cumhurbaşkanınca onaylanan raporlar hakkında yapılacak işlem ve idari prosedür ifade edilmekte olup, çalışmanın ilk bölümünde raporlar başlığında bu hususa yer verilmiştir.

## 1.2. Koordinasyon ve Uyumlaştırma Görevi

Kurul'un bir diğer görevi ise, kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma sağlamaktır<sup>66</sup>. Kurul'un görevlerine ilişkin düzenlemenin içerik ve kapsam yönünden genişlediği görülmektedir. Bu yönüyle Devlet Denetleme Kurulu'nun bir teftiş kurulu halini aldığını ve hatta kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma göreviyle birlikte bir üst teftiş kurulu olduğunu belirtmek gerekir<sup>67</sup>. Nitekim bakanlıkların veya kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurulu başkanlıklarının görevleri incelendiğinde, inceleme, araştırma, denetleme ve soruşturma görevinin pek çoğunda aynı veya benzer ifadelerle yer aldığı görülmektedir<sup>68</sup>. 5 sayılı CBK'nin "*Koordinasyon ve Uyumlaştır-*

<sup>66</sup> ATAY, a.g.e., s.196-197.

<sup>67</sup> Kaldı ki, söz konusu CBK yalnızca DDK'yi değil, aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını da düzenlemektedir. Bu durum DDK ile teftiş kurulları arasındaki ilişkiyi ortaya koyması yönünden detaylı şekilde incelenmelidir. ATAY, a.g.e., s.193.

<sup>68</sup> İlgili mevzuat hükümleri için bkz.:Jandarma Genel Komutanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, m.7/1-ç (R.G.: 9.3.2018 – 30355);Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği, m.7/1-b (R.G.: 20.08.2017 – 30160); Hâkimler ve Savcılar Kurulu Teftiş Kurulu Yönetmeliği, m.1 (R.G.: 12.07.2017 – 30122); İstanbul Altın Borsası Teftiş Kurulu Yönetmeliği, m.8/1-ç (R.G.: 31.3.2009 – 27186); Karayolları Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği, m.6/1-ç (R.G.:8.8.1993 – 21662).

ma” başlıklı altıncı bölümünde aynı başlıklı 21. madde düzenlemesi söz konusudur. Madde metni aynen şöyledir:

“(1) Kurul, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında Teftiş Kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirler ve yayımlar.

(2) Hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının nitelikleri Kurul tarafından belirlenir.

(3) Teftiş kurulları ve soruşturmacılar tarafından yürütülecek her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde Kurul tarafından belirlenen düzenlemelere uyulur.

(4) Teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Kurulun uygun görüşü alınır.

(5) Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında kurum içi ve kurumlar arası alanlarda görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm mercii Devlet Denetleme Kuruludur. Bu husustaki görüş talepleri denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili buldukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığı ile Kurula iletilir. Görüş ayrılıkları Kurulca giderilir.

(6) Bakanlıkların Teftiş Kurulları, Bakanlıkları bünyesinde yürütülen inceleme ve soruşturmalara ilişkin hazırlayacakları yıllık faaliyet raporunu ilgili yılı takip eden Ocak ayı içinde Kurula gönderirler.”

CBK'nin 2. maddesine göre soruşturmacı, hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili kamu idaresi içinden üst yöneticinin idari soruşturma yapmakla görevlendireceği kamu görevlisini, Teftiş Kurulu ise, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kamu idarelerindeki iç denetim birimleri dışında kalan teftiş kurulları ile diğer denetim birimlerini ifade eder.

Devlet Denetleme Kurulu'na verilen koordinasyon ve uyumlaştırma görevi, 2443 sayılı Kanun döneminde bulunmamaktaydı. Bu görev, genel olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın uhdesinde yer almaktaydı. Nitekim, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği'nin 54. maddesinde bu göreve yer verilmiştir<sup>69</sup>.

Koordinasyon ve uyumlaştırma görevi, Türk İdaresi içindeki Teftiş kurulları ile soruşturmacıların her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerine ilişkin Kurul'un belirleyeceği usul ve esasları ve buna uyulmasını sağlamayı ihtiva eder. Teftiş kurulları ve soruşturmacıların denetim hususundaki düzenlemelerde Kurul'un "uygun görüş"ünün alınması zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluğun anlamı, ilgili idare denetime ilişkin olarak bir yönetmelik çıkarmak isterse, Kurul'un uygun görüşünü almak zorunda olmasıdır. Kurul'un uygun görüşünün alınması, denetime ilişkin yönetmeliğin çıkarılabilmesi konusunda bağlayıcıdır. Eş söyleyişle İdare, Kurul'un uygun görüşü doğrultusunda işlem tesis edebilmekte ve fakat Kurul'un görüşünü beğenmezse işlemi tesis

<sup>69</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği

"Teftiş Kurulu Başkanlığının Koordinasyon Görevi" m.54: "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usul ve esasların sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek maksadıyla her türlü tedbiri almakla görevli ve yetkilidir.

Bu cümleden olmak üzere:

a) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Bakanlıklar Teftiş Kurulu Başkanları, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı ve Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanı yılda en az bir kez toplantıya çağrılırlar. Bu toplantıda Başkanlık ve koordinatörlük görevini Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı, bulunmaması halinde vekili yapar.

b) Teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarıları değişiklikler de dahil olmak üzere incelemek üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilir ve inceleme sonucuna göre işlem yapılır.

c) Yukarıda (a) fıkrasında yazılı kurulların, yıl içindeki teftiş, soruşturma, inceleme görevleri ve bunların sonuçlarıyla ilgili istatistikî bilgileri içeren bir çizelge, her yıl Ocak ayı içinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilir."

etme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu bakımdan değerlendirilmesi gereken bir diğer nokta da, ilgili düzenlemede “... denetimi ilgilendiren yönetmelikler...” ibaresidir. Kanaatimize göre *yönetmelikler* ibaresi, *genel düzenleyici işlemler* olarak algılanmalıdır. Aksi halde idareler, yönetmelikle yapacağı düzenlemeyi, bir başka düzenleyici işlem türü ile gerçekleştirerek Kurul’un uygun görüşünün alınması prosedüründen muaf olabilecektir. Kaldı ki, CBK’nin 8. maddesinde Kurul Karar Organına ilişkin olarak belirtilen “... e) *Kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş vermek...*” görevi, bahsi geçen koordinasyon ve uyumlaştırma görevini ifade etmektedir. Dolayısıyla burada terminoloji hatasından ziyade bir durum söz konusu olmasa gerektir.

Aynı görev kapsamında Devlet Denetleme Kurulu’nun ayrıca, idareler arası görüş ayrılıklarını ve sorunlarını çözen Cumhurbaşkanlığı’na bağlı, anayasal bir üst denetleme organı niteliği bulunmaktadır. Kurul’dan bu hususta görüş talepleri, denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili buldukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığı ile Kurula iletilir. Bu düzenleme de yine, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği’nin 55. maddesinde yer almaktadır<sup>70</sup>.

Görüldüğü üzere, söz konusu koordinasyon ve uyumlaştırma görevi olarak ifade edilen durumlarda Kurul’un 2443 sayılı Kanun döneminde herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. 5 sayılı CBK ile birlikte, CBK’de yer alan koordinasyon ve uyumlaştırma görevi kapsamında, Kurul’un lağvedilen Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görevlerini devraldığı ifade edilmelidir. Aynı şekilde, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği’nde müfettişlerin ilgilileri görevden uzaklaştırma yetkileri de mevcuttur. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında bu yetki den de bahsedilmektedir.

<sup>70</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği

“Denetim Hizmetleriyle İlgili Sorunların Çözümü”, m.55:“ (1) Teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerin görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan sorunların çözüm mercii, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığıdır.

(2) Görüş istemine dair yazılar, teftiş ve denetim birimlerinin bağlı buldukları Bakanlıklar aracılığıyla Başbakanlık teftiş Kurulu Başkanlığına iletilir.”

### 1.3. Kurul'un Diğer Görevleri

Kurul'un CBK'den kaynaklanan diğer görevleri; antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmak, uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmalarını izlemek ve gerektiğinde koordine etmek, mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak ve Cumhurbaşkanı'nın vereceği diğer işleri yapmaktır.

Kurul'un görevlerine ilişkin bu sayma yöntemi ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer işleri yapma şeklindeki belirleme ile Kurul'un görev alanlarının oldukça genişlemiş olduğu görülmektedir. Bu anlamda Kurul'un 4. maddede belirtilen kamu kurum, kuruluş ve tüzel kişiliklerde her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme faaliyeti ve Teftiş Kurulları ile soruşturmalarındaki koordinasyon ve uyumlaştırma görevinin yanında, diğer görevler olarak tabir ettiğimiz kategoride görevleri yer almaktadır. Bu da, Kurul'un görev alanının genişlemiş olduğunu ve bu yönüyle daha etkin bir anayasal üst denetleme organı haline geldiğini gösteren bir olgudur.

### 2. Grup Başkanı'nın Görevden Uzaklaştırma Yetkisi

2443 sayılı Kanun sisteminde Kurul'un faaliyetleri esnasında denetlenen kurum ve kuruluşteki görevlilerin görevden uzaklaştırılması veya uzaklaştırmanın yetkili makamlara teklif edilmesi durumu söz konusu değildir. İnceleme, araştırma ve denetlemeler sırasında suç sayılan bir eylem veya işlemin ortaya çıkması hâlinde, denetçilerin bu durumu tutanak altına alması gerekmektedir<sup>71</sup>. Denetçilerin bunun dışında bir yetkisinden bahsedilmesi söz konusu değildir. Ancak, Başbakanlık Teftiş

<sup>71</sup> Uygulama Yönetmeliği m.22.

Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği'nin 13. maddesinde görevden uzaklaştırma tedbirine ilişkin bir hüküm yer almaktadır<sup>72</sup>.

Mevcut sistemde, 5 sayılı CBK'nin 6. maddesinde belirtilen koşulların varlığı halinde grup başkanının görevden uzaklaştırma tedbiri uygulaması veya uygulanmasını teklif etmesi mümkün hale gelmiştir. Buna göre, grup başkanı; a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracak anlaşılan, c) Suç delillerini karartacak anlaşılan, ç) Kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, hallerde bu tedbiri uygulayabilir, uygulanmasını teklif edebilir. Bu kapsamda, görevden uzaklaştırma tedbirine ilişkin gerekçeli yazı, görevden uzaklaştırılanın atamaya yetkili amirine, Kurul Başkanına ve diğer ilgililere bildirilir.

Denetlemeler sırasında görevden uzaklaştırma gerekçesinin ortadan kalkması, denetlemeler sonunda suç işlendiğinin belirlenememesi veya disiplin yönünden memurluktan çıkarma dışında bir ceza öneril-

<sup>72</sup> Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği

"Görevden Uzaklaştırma" m.13: "Müfettişler görevlendirildikleri hususlarla ilgili olarak aşağıdaki şartların gerçekleşmesi halinde ilgilileri usulüne göre görevden uzaklaştırabilirler:

- Kamu hizmetleri gerekleri yönünden görevi başında kalması sakıncalı olmak,
- Para ve para hükmündeki belge ve senetleri, her türlü mal ve ayniyatı, bunların hesap, belge ve defterlerini göstermekten ve bunlarla ilgili soruları cevaplamaktan kaçınmak, denetim, inceleme ve soruşturmayı güçleştirecek, engelleyecek davranışlarda bulunmak,
- 3628 sayılı 19/4/1990 günlü Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 17 nci maddesine giren eylemlerde bulunmak,
- Evrakta sahtecilik ve kayıtlarda tahrifat yapmak.

Görevden uzaklaştırma tedbiri, teftiş ve tahkikatın her safhasında almabilir. Ancak, görevden uzaklaştırılan kişinin görevi başında kalmasının sakıncalı olduğunun açık bir şekilde ortaya konması, ( b ) bendinde yazılı hususun ise, bir tutanakla tespit edilmesi gerekir. Zanlıların ilgili yasalardaki susma hakkı saklıdır.

Herhangi bir personelin görevden uzaklaştırılması sebebiyle işlerin aksamaması için gerekli tedbirler o iş yerinin amirince alınır. Görevden uzaklaştırılan personelin görevini müfettiş üstlenemez.

Görevden uzaklaştırılma keyfiyeti; Müfettiş tarafından gerekçesiyle birlikte tayine yetkili amirine, Teftiş Kurulu Başkanlığına ve diğer ilgililere yazıyla hemen bildirilir.

Teftiş ve tahkikat neticesinde suçun işlendiğinin anlaşılamadığı veya yeterli delil bulunamadığı hallerde; görevden uzaklaştırılmış olan memur ve diğer personel Müfettişin derhal vereceği rapor üzerine, tayine yetkili amirlerince bekletilmeksizin görevine iade edilir.

Görevden uzaklaştırılması gereken memurlar hakkında, işledikleri suçların nev'i ve mahiyetine göre kanuni esaslar dahilinde takibat yapılır.

Görevden uzaklaştırılanlara ait soruşturma ile merkezdeki ünitelerce bu soruşturmaya ait rapor üzerinde yapılacak işlemin diğer işlerden öncelikle tamamlanması ve sonuçlandırılması zorunludur."



mesi halinde, ilgili denetim veya soruşturma grubunca hazırlanacak yazı veya rapor üzerine, görevden uzaklaştırılan, atamaya yetkili amir tarafından derhal görevine başlatılır (5 s. CBK, m. 6). Grup başkanının ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını veya uygulanmasını teklif etme yetkisinin, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmeliği'nin 13. maddesine benzer hükümler içermekte olduğu görülmektedir. Bu yönüyle de Devlet Denetleme Kurulu'nun Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'ndan birtakım yetkiler devraldığı gözlemlenebilir.

Türk İdare Hukuku kitaplarında Devlet memurluğu statüsünde kısıntı yapan haller başlığı altında ele alınmakta olan görevden uzaklaştırma tedbiri, devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülen memur hakkında uygulanan bir ihtiyati tedbir, idari bir önlem olarak değerlendirilmektedir<sup>73</sup>. Bu bakımdan görevden uzaklaştırma tedbiri, bir göreve son verme işlemi değildir. Görevden uzaklaştırılan memurun memuriyetle ilgisi devam etmekle birlikte, görevle ilişkisi fiilen kesilmektedir<sup>74</sup>.

Görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasında yetkili idari makam ve kişilerin kimler olduğu 657 sayılı DMK'nin 138. maddesinde sayılmıştır. Buna göre, atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri<sup>75</sup>; illerde valiler ile ilçelerde kaymakamlar yetkilidir<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, a.g.e., s.725 vd.; SANCAKDAR vd, a.g.e., s.495 vd.; AKGÜNER/BERK, a.g.e., 779 vd.; TAN, Turgut, İdare Hukuku, Turhan, 2. Baskı, Ankara, 2013, s.541 vd; ALTAY, Evren, *Görevden Uzaklaştırma*, B. 2, Turhan, Ankara, 2007, s.1.

<sup>74</sup> SANCAKDAR vd, a.g.e., s.495; ALTAY, a.g.e., s.25.

<sup>75</sup> 11.04.2019 tarih ve 30742 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği"nin 15. maddesinde Genel Müdürlük Müfettişlerinin görevden uzaklaştırma yetkileri düzenlenmiştir. Söz konusu yetki, esasen hem 657 sayılı DMK m.138 hem de 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 28. maddesine dayanmaktadır. Bu maddenin ilk fıkrası şöyledir: "Disiplin soruşturması nedeniyle görevden uzaklaştırma hususunda 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.". Görülüyor ki, genel müdürlük müfettişlerinin genel müdürlük bünyesindeki faaliyetler ve hiyerarşi kapsamında görevden uzaklaştırma yetkileri ve sınırları mevzuatla kayıt altına alınmıştır. Ancak, 5 sayılı CBK kapsamında DDK Grup başkanının sahip olduğu görevden uzaklaştırma yetkisinin yalnızca Cumhurbaşkanlığı'nın hiyerarşisinde mi yoksa denetleme faaliyetlerine tabi olan tüm kuruluşlarda mı bu yetkiye haiz olduğu belirsizdir.

<sup>76</sup> ALTAY, a.g.e., s.46.

Görevden uzaklaştırma tedbirine yönelik olarak 5 sayılı CBK'de öngörülen sistem, DMK'nin sistemine göre oldukça yenidir. 138. maddede görevden uzaklaştırma kararı verme yetkisine sahip olan kişiler açıkça sayılmıştır. Ancak 5 sayılı CBK'nin 6. maddesinde, denetim ve soruşturma grup başkanlarının maddede sayılan koşulların varlığı halinde, görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabileceği veya uygulanmasını teklif edebileceği hüküm altına alınmıştır.

İdari işlem tesis etme yetkisi, ancak anayasa veya kanundan kaynaklanmakta olup, bu durum "idarenin kanuniliği ilkesi/kanuni dayanak ilkesi"nin zorunlu bir sonucudur<sup>77</sup>. Nitekim, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin Anayasa'nın 6. maddesi hükmü de bu durumu ifade etmektedir. Bu sebeple idare hukukunda yetki "istisna", yetkisizlik "kural"dır şeklinde yerleşen bir ilke mevcut olup, yetkinin "istisnai" mahiyeti gereği dar yoruma tabi tutulması gerekmektedir<sup>78</sup>. Ayrıca söz konusu yetkinin kanun çerçevesinde ve istisnai vaziyette tutulması, memur güvenliği noktasında ve insan haklarının korunması rejimi bakımından elzemdir. Bu bakımdan, idari tedbir mahiyetinde görevden uzaklaştırma işlemi tesis etmeye kimlerin yetkili olduğu, 657 sayılı Kanun'un 138. maddesinde sınırlı sayı yöntemiyle belirtilmiştir. Bu açıdan, Bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerine tanınan bu yetkinin, diğer soruşturma ve denetim elemanlarınca kullanabilmesi olanaklı değildir<sup>79</sup>. Bizim de iştirak ettiğimiz görüş üzere, bu kişilerin ancak görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını teklif etme yetkileri mevcuttur.

Görevden uzaklaştırmaya ilişkin 138. maddenin yanında, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlemeye gidilmiştir. Bu bakımdan 5 sayılı CBK'nin 6. maddesine göre grup başkanının görevden uzaklaştırma tedbiri uygulama yetkisine (*uygulanmasını yetkili makamlara*

<sup>77</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, a.g.e., s.343; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, Savaş, Ankara, 2018, s.444; ULU, Güher, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Seçkin, Ankara, 2012, s.176-177.

<sup>78</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, Savaş, Ankara, 2018, s.445; ULU, a.g.e., s.189-190.; DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982, s.401.

<sup>79</sup> ALTAY, a.g.e., s.56.

teklif etme değil) ilişkin olarak Anayasa m. 104 ve m. 108'in incelemesi gerekmektedir. Anayasa'nın 108. maddesinin son fıkrası, Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyiş, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceğini ifade etmekte olup, belirtilen düzenleme gereğince 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır. Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre<sup>80</sup> CBK, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamamakla birlikte, kanunda açıkça düzenlenen konularda da çıkarılamamaktadır. Bu durum kanunilik ilkesinin iki boyutu (*intralegem* – *secundumlegem*) olarak yorumlanabilir. Ayrıca, CBK ve kanunlarda farklı hükümlerin mevcudiyeti durumunda, kanun hükümleri uygulanmaktadır. Yine TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir. Bu açıdan görevden uzaklaştırma tedbirinin kişilerin temel hak ve özgürlüklerini kısıtlayacağı ve bunun da ancak kanundan alınan yetki çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği hususunda kuşku bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu normun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyeceği açıktır<sup>81</sup>.

Somut durumun değerlendirilmesi neticesinde, görevden uzaklaştırma tedbirinin yetki unsuruna yönelik olarak 657 sayılı DMK'nin 138. maddesinde sayılan idari makam ve kişilerin, 5 sayılı CBK'nin 6. maddesi yoluyla genişletilmesi, kanaatimize göre istisnanın geniş yorumlanması suretiyle "idarenin kanuniliği ilkesi"nin aşılmasıdır. Diğer bir anlatımla, doğrudan denetim veya soruşturma grubu başkanının görevden uzaklaştırma tedbiri uygulaması hukuka aykırı olacaktır. Ancak, grup başkanının görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını teklif edebilmesi, yani 6. maddenin 1. fıkrasının son cümlesinin son kısmı olan "... veya

<sup>80</sup> 1982 Anayasası m.104/17:"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."

<sup>81</sup> ARDIÇOĞLU, M. Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, s.42.

*bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir... ”* ibaresi, gerekmektedir. Bu durum, Devlet Denetleme Kurulu'nun mevcut yapısına da zarar vermeyecek ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin anayasal anlamda korunması rejimi de korunmuş olacaktır. Nitekim Danıştay bir kararında, soruşturma ve denetim elemanlarının görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olmadığı ve fakat bu konuda görevden uzaklaştırmaya yetkili amirlere teklifte bulunabilecekleri gerekçesine yer vererek bu husustaki iradesini ortaya koymuştur<sup>82</sup>.

Grup Başkanı'nın “görevden uzaklaştırma” başlıklı 6. madde düzenlemesine ilişkin olarak CBK'de ayrıca hüküm bulunmayan hallerde, CBK'nin 26. maddesinde 657 sayılı DMK'ye yapılan yollama gereği, DMK m. 137-145 maddelerinin somut duruma uygulanması gerekmektedir.

## SONUÇ

6771 sayılı Anayasa değişikliği ile “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiş olup Cumhurbaşkanı, Yürütme erkinin başı hâline gelmiştir. Şüphesiz bu gelişmeyle başbakanlık ve bakanlar kurulu sisteminden vazgeçilmiştir. Bu bakımdan, idarenin yargı dışı denetim araçlarından olan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da lağvedilmiştir. Merkez teşkilatındaki bu köklü değişim, Cumhurbaşkanı'nun gözetim ve denetim görevinin de önemini artıran bir etken haline gelmiştir. Bu gerekçelerle Devlet Denetleme

<sup>82</sup> Danıştay 5. Dairesi, E.1994/286, K.1997/966, 5.5.1997, DD, S. 94, s.339-341.: “... Fakülte sekreteri olan davacının, atamaya yetkili amiri üniversite rektörü olduğuna göre 657 sayılı Kanun'un 137. maddesine göre disiplin amiri sıfatıyla fakülte dekanı tarafından görevden uzaklaştırılmasına ilişkin işlemlerde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlem iptal edilmiştir. / ... / 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 138. maddesinde görevden uzaklaştırmaya yetkili amirler: atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar olarak sınırlı bir şekilde sayılmış olup, memur güvenliği gereği görevden uzaklaştırma yetkisi her üste değil, ancak anılan maddede belirtilen amirlere tanınmıştır. Bu sebeple sözü edilen maddede bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerine tamman yetkinin diğer soruşturma ve denetim elemanlarınca kullanılamayacağı, ancak bu kişilerin yetkili amirlere görevden uzaklaştırma için teklifte bulunabilecekleri açıktır. / Olayda soruşturma komisyonunca davacının görevden uzaklaştırılması gerekli görülüş ve bu tedbire başvurulması dekanlığa teklif edilmiş ise de, bu önerinin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 52. maddesi uyarınca davacıyı atamaya yetkili amir olan rektöre yapılması ve ancak rektörün adı geçeni görevden uzaklaştırması mümkün bulunduğundan dava konusu işlemlerde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamıştır... ”.

Kurulu, Türk idari yapılanmasında denetim sahasında meydana gelen boşluğu doldurucu anayasal bir üst denetim organı olarak Anayasa m.108'den alınan yetki ile 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile adeta boyut değiştirmiştir.

Türk İdari yapılanmasında Devlet Denetleme Kurulu'nun CBK düzenlemesi öncesindeki yeri ile mevcut durumdaki yeri oldukça farklılık arz etmektedir. Görev alanı bakımından yargı organı dışında, önceki sistemin aksine Silahlı Kuvvetlerini de denetleyen bir kurum olarak öngörülmüştür. Ayrıca, Kurul'un denetiminin boyutları da yalnızca inceleme, araştırma ve denetleme ile sınırlı kalmayıp her türlü idari soruşturmayı da yapabilen bir yapı ortaya konulmuştur. Bunun yanı sıra, Kurul'a kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim organları arasında koordinasyon ve uyumlaştırma görevinin tanımlanmış olduğu da görülmektedir. Bu yönü itibarıyla Kurul, hâlihazırda bir üst teftiş kurulu olarak Türk İdari yapılanmasında Cumhurbaşkanlığı'na bağlı ve Cumhurbaşkanı emriyle hareket eden bir yapıdadır. Bu durum, Anayasa değişikliği öncesindeki Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görev ve yetkilerinin de Devlet Denetleme Kurulu'na intikal ettiği izlenimini vermektedir.

Kurul'un teşkilatlanması ve çalışma usulü de Kararname ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı yapısı ile Cumhurbaşkanı emriyle hareket eden dinamiği korunarak, Kurul üyelerinin veya gerektiğinde Kurul Başkanı'nın başkanlığında hareket eden denetim ve soruşturma grupları ile denetçiler eliyle faaliyet gösterebilmesi mümkün kılınmıştır. Bunun yanında grup başkanının denetimler esnasında kararnamede belirtilen koşulların oluşması halinde ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulaması veya uygulanmasını yetkili makamlara teklif etme yetkisi tanınmıştır. Kanaatimize göre, grup başkanının görevden uzaklaştırma tedbiri uygulama yetkisi (*uygulanmasını yetkili makamlara teklif etme değil*) kanunî idare ilkesine aykırı düşmektedir. Buna rağmen anılan yetki, Kurul'un mevcut sistemdeki konumunun önceki sisteme nispetle ne derece değiştiğini göstermesi bakımından önemlidir. Zira, önceki sistemde inceleme, araştırma ve denetlemeler sı-

rasında suç sayılan bir eylem ve işlemle karşılaşılması halinde durumun bir tutanak altına alınmasının dışında bir yaptırım öngörülmemektedir<sup>83</sup>.

Sonuç olarak, Devlet Denetleme Kurulu'nun Türk idari yapılanması içindeki konum ve işlevinin önceki sisteme göre değişimden ziyade bir dönüşüme uğradığının kabul edilmesi gerekir. Kurul'un bir üst denetleme organı olarak belirtilmesi, teftiş ve denetim organları arasında koordinasyon ve uyumlaştırma görevinin tanımlanması ve Kurul'a idari soruşturma yapma, görevden uzaklaştırma gibi yetkilerin verilmesi, Kurul'u Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yardımcı birimlerden, icracı birimlere yaklaştıran bir seyire doğru sürüklemiştir.

---

<sup>83</sup> Uygulama Yönetmeliği, "Suç Sayılan Eylem ve İşlemler" m.22.

## KAYNAKÇA

**Akgüner Tayfun/Berk Kahraman:** İdare Hukuku,8. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2017.

**Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer Murat/Kaya Cemil:** Türk İdari Yargılama Hukuku, Savaş, Ankara, 2018.

**Altay Evren:** Görevden Uzaklaştırma, B. 2, Turhan, Ankara, 2007.

**Atay, Ender Ethem:İdare Hukuku,**Seçkin, Ankara, 2018.

**Atay, Ender Ethem:**“Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu”, UMD, Y.2016, C.0, S.7, ss.167-182.

**Ardıçoğlu, M. Artuk:** “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, ss.21-51.

**Bucaktepe, Adil:** “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, GÜHFD, Y.2015, C.19, S.2, ss.199-224.

**Duran, Lütfi:** İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982.

**Gözler Kemal:** Türk Anayasa Hukuku, B.3, Ekin, Bursa, 2019.

**Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel:** İdare Hukuku Dersleri, 20. Bası, Ekin, Bursa, 2018.

**Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel:** İdare Hukuku Dersleri, Ekin, Bursa, 2012.

**Gözübüyük, A. Şeref:** Yönetim Hukuku, Turhan, Ankara, 2015.

**Gözübüyük, A. Şeref:** Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Turhan, Ankara, 2013.

**Güçlü, Yaşar:** Devlet Memurunun El Kitabı Devlet Memurlarının Hak ve Yükümlülükleri, Seçkin, Ankara, 2009.

**Günday, Metin:** İdare Hukuku, 10. Bası, Ankara.

**Kaya, Ali:** Devlet Denetleme Kurulu, İÜSBE, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1992.

**Özbudun, Ergun:** Türk Anayasa Hukuku, Yetkin, Ankara, 2017.

**Sancakdar, Oğuz/Us, Eser/Kasapoğlu Turhan, Mine/Önüt, Lale Burcu.:** İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin, 5. Baskı, Ankara, 2015.

**Soybay, Selçuk:** İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi, İÜSBE, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1994.

**Soybay, Selçuk:** "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (II)", İHİD, Y.1985, C.6, S.1-3, ss.215-224.

**Soybay, Selçuk:** "Devlet Denetleme kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", İHİD, Y.1984, C.5, S.1-3, ss.107-114.

**Soybay, Selçuk:** "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", İHİD, Y.1983, C.4, S.1-3, ss.105-121.

**Soysal, Mümtaz:** 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1997.

**Tan, Turgut:** İdare Hukuku, Turhan, 2. Baskı, Ankara, 2013.



**Tezel, Celal:** Denetim Yönetimi Türkiye’de Yönetmelik Denetiminin Yapısı ve İşleyişi, MÜSBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2001.

**Ulu, Güher:** İdari İşlemin Yetki Unsuru, Seçkin, Ankara, 2012.