

**1. Daire 2006/958 E. , 2006/885 K.
"İçtihat Metni"**

T.C.

D A N I Ş T A Y

BİRİNCİ DAİRE

Esas No : 2006/958

Karar No : 2006/885

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca kurulan Gelir İdaresi Başkanlığının taşra teşkilatında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri için 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 3 üncü maddesine göre **soruşturma izni** vermeye yetkili mercii il valileri mi yoksa Gelir İdaresi Başkanı mı olduğu konusunda düşülen duraksamanın giderilmesine yönelik istişari düşünce istemine ilişkin Başbakanlığın 22.9.2006 günlü, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü 4480 sayılı yazısına ekli İçişleri Bakanlığının 29.8.2006 günlü ve 8575 sayılı yazısında aynen;

"16.05.2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5345 sayılı Yasa ile Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuş, 5345 sayılı Yasanın 23, 24 ve 25 nci maddelerinde taşra teşkilatı düzenlenmiştir.

3046 sayılı Yasanın 8 nci maddesinde belirtilen taşra teşkilatlarından, "doğrudan merkeze bağlı" taşra teşkilatı niteliğinde olan Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatında çalışan memur ve diğer görevliler ile ilgili olarak 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre "ön inceleme yaptırma ve **soruşturma izni** verilmesi/verilmemesi" yetkisinin hangi mercide olduğu konusunda Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Hukuk Müşavirliği ile Hukuk Müşavirliğimizin görüşleri arasında uyumsuzluk çıkmıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığının Maliye Bakanlığı imzalı, 30.03.2006 tarih ve B.07.1.GİB.0.95/950-T.022916 sayılı yazısı ekinde gönderilen Gelir İdaresi Başkanlığı Hukuk Müşavirliğinin 06.03.2006 tarih ve B.07.1.GİB.0.16/1620-39 sayılı konuya ilişkin görüşünde; taşra teşkilatlarının "doğrudan merkeze bağlı" olduğu, bu teşkilatların 5345 sayılı Yasanın 25 nci maddesi gereği işlerin yürütülmesi bakımından başkanlığa karşı sorumlu olduğunun düzenlendiği, Yasanın 33 üncü maddesinde diğer mevzuatlarda mülki idare amirine yapılan atıfların, Vergi Dairesi Başkanlığına yapılmış sayılacağı belirtildiği, 09.02.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Gelir İdaresi Başkanlığı Disiplin ve Sicil Amirleri Yönetmeliğine göre disiplin ve sicil amirliğinin mülki idare amirlerine verilmediği, gerekçeleri ile Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatında çalışan memur ve diğer görevliler için 4483 sayılı Yasaya göre verilen "ön inceleme yaptırma ve izin verme/vermeme" yetkisinin Gelir İdaresi Başkanlığına ait olduğunu savunmuştur.

Ancak Bakanlığımız aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle bu görüşe katılmayıp, Gelir İdaresi Başkanlığının taşra teşkilatı çalışanları hakkında 4483 sayılı Yasaya göre verilen "ön inceleme yaptırma ve izin verme/vermeme" yetkisinin İl Valilerinde olduğu kanaatindedir.

Anayasanın 123 üncü maddesinde, "İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün" olduğu belirtilirken; 126 ncı maddesinde ise merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmeti gereklerine göre, illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına göre yönetileceği, kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu yürütülmesini sağlamak amacıyla birden çok İli içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

5442 sayılı Yasanın 4 üncü maddesinde, Valinin İl İdaresinin başı olduğu, 9 uncu maddesinde; Valinin Devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme organı olduğu, 13 üncü maddesinde, Valinin adli ve askeri daireleri hariç Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiri olduğu hükme bağlanmıştır.

4483 sayılı Yasanın izin vermeye yetkili merciler başlıklı 3 üncü maddesinin (c) bendinde "Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev İlin Valisi" olduğu hususu hükme bağlanmıştır.

5345 sayılı Yasayla Maliye Bakanlığının "Bağlı Kuruluşu" niteliğinde "Gelir İdaresi

Başkanlığı" kurulmuş ve Yasanın 23, 24 ve 25 inci maddesi ile Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatı düzenlenmiştir.

3046 sayılı Yasanın 8 nci maddesinde Bakanlıkların üç çeşit taşra teşkilatının bulunabileceği, bunların a) İl Valisine bağlı İl Kuruluşları, b) Kaymakama bağlı İlçe Kuruluşları c) Doğrudan merkeze bağlı kuruluşlar olduğu hüküm altına alınmıştır.

Öncelikle kanunlarımızın uygulanması konusunda çıkan tereddütleri gidermek amacıyla görüş oluştururken Anayasa hükümlerinin, konumuzun bağlamında Anayasa'nın yukarıda belirtilen 123 ncü ve 126 ncü maddelerinin göz önünde tutulması gerektiği;

5442 sayılı Kanunun 4,9 ve 13 ncü maddelerinin, Anayasa'mızın 126 ncü maddesinde hüküm altına alınan "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde, işlerin yürütülmesi bakımından doğrudan merkeze bağlı olan Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatı üzerinde 5345 sayılı Yasada belirtilen hükümler dışında Devlet ve hükümetin temsilcisi olan İl Valilerinin "yetki genişliğinden" doğan yetkilerinin devam ettiği;

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılama usulüne 4483 sayılı Yasa ile yeni bir düzenleme getirildiği, 4483 sayılı Yasada taşrada görev yapan memur ve diğer kamu görevlileri için yasa kapsamında verilecek "ön inceleme yaptırma ve izin verme/vermeme" yetkisinin taşrada Devletin ve/veya hükümetin temsilcisi olan Vali veya Kaymakamlara verildiği;

4483 sayılı Yasanın, 3046 sayılı Yasanın 8 nci maddesinde sayılan taşra teşkilatları arasında herhangi bir ayırım gözetmediği; İl Valisine bağlı taşra teşkilatı olan İl Milli Eğitim Müdürlüğü memurlarına ilişkin "ön inceleme yapma ve izin verme/vermeme" yetkisinin il Valilerinde olduğu gibi, işlerin yürütülmesi bakımından doğrudan merkeze bağlı Karayolları Bölge Müdürlüğü, Orman Bölge Müdürlüğü çalışanlarına ilişkin "ön inceleme yapma ve izin verme/vermeme" yetkisi de İl Valilerine ait olduğu; bu nedenle 3046 sayılı Yasanın 8 inci maddesine göre işlerin yürütülmesi bakımından doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları gurubuna giren, 5345 sayılı Yasanın 23 üncü maddesinde Gelir İdaresi Başkanlığının taşra teşkilatı olduğu hüküm altına alınan Vergi Daire Başkanlığı ve Vergi Daire Müdürlükleri memur ve diğer çalışanlarına ilişkin olarak verilecek olan "ön inceleme yaptırma ve izin verme/vermeme" yetkisinin de İl Valilerinde olduğu;

Kaldı ki 4483 sayılı Yasa kapsamında İl Valilerine verilen yetkinin idari bağlılıkla hiçbir ilişkisi bulunmadığı, Yasanın, yargılama usulüne ilişkin bir yasa olduğu, bu açıdan bakılınca Anayasa'mıza göre Merkezi İdare dışında örgütlenmiş, ayrı bütçeleri ve tüzel kişilikleri bulunan, yönetim organları seçimle iş başına gelen, bir nevi özerkliği bulunan, Belediyelerin Başkanlarına ve diğer çalışanlarına ilişkin olarak bile "ön inceleme yaptırma ve izin verme/vermeme" yetkisini kullanan il valilerinin "işlerin yürütülmesi bakımından doğrudan merkeze bağlılık " kavramına dayanılarak, merkezi idarenin bir parçası olan Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatı çalışanlarına ilişkin olarak "ön inceleme yaptırma ve izin verme/vermeme" yetkisi olmadığını düşünmenin yersiz olduğu; bu Teşkilatın Sicil amirleri Valilerin olmamasının da Valilerin konuya ilişkin yetkilerinin olmadığı düşüncesine dayanak teşkil etmeyeceği, bu durumun doğrudan merkeze bağlı Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Sicil Amirleri Yönetmeliğinde İl valilerinin Sicil amiri olarak yetkilendirilmesi örneğinde olduğu gibi Sicil Amirliği Yönetmeliğini çıkaran idarenin tercihi ile ilgili bir sorun olduğu;

5345 sayılı Gelir İdaresi Yasasında Mülki İdare Amirine yapılan atıfların Vergi Dairesi Başkanlığına yapılmış sayılacağı hususunun sadece işlerin yürütümü bakımından anlam ifade edeceği, bu birimlerin 3046 sayılı Yasanın 8 nci maddesinde il valisine bağlı, taşra teşkilatı iken, doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatına dönüştüğü anlamına geldiği, bu durumda il valilerinin 4483 sayılı Yasa ve 5442 sayılı Yasadan ve diğer yasalardan doğan yetkilerinin aynı konumda olan diğer teşkilatlar (Karayolları ve Orman Bölge Müdürlükleri vs.) üzerinde kullandığı gibi, Genel İdare Başkanlığı taşra teşkilatında da devam ettiği;

5345 sayılı Yasanın, 4483 sayılı Yasaya ilişkin olarak herhangi bir özel hüküm getirmediği, 4483 sayılı Yasada ise daha önce belirtildiği gibi taşrada görevli memur ve diğer görevlileri ile "ön inceleme yapma ve izin verme/vermeme" yetkisinin İl Valileri ve Kaymakamlara ait olduğunun açıkça belirtildiği;

Yetkinin İl Valilerince kullanılmak suretiyle tesis edilen idari işlemlerin, Adana Bölge İdare Mahkemesinin E: 2006/80, K: 2006/84 sayılı kararı örneğinde olduğu gibi idari yargı mercilerince onanmış olmasının görüşümüzün doğruluğunu kanıtladığı kanaatindeyiz.

5345 sayılı Yasa ile kurulan "Gelir İdaresi Başkanlığı" taşra teşkilatı memur ve diğer çalışanlara ilişkin olarak 4483 sayılı Yasaya göre verilen "ön inceleme yaptırma ve izin verme" yetkisinin İl Valilerinde mi, yoksa Gelir İdaresi Başkanında mı olduğu hususunda

Danıştay Başkanlığının görüşüne ihtiyaç duyulmuştur. Yapılacak işlemlerin hukuka uygunluğunun sağlanması açısından önem taşıyan ve uygulamada tereddüt ve anlaşmazlık yaratan konuya ilişkin Danıştay 1. Daire Başkanlığının görüşünün alınması hususunda gereğinin yapılmasını arz ederim." denilmektedir.

Dairemizce yapılan çağrı üzerine 16.10.2006 gününde yapılan toplantıya gelen Başbakanlık Uzmanı ..., İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri ..., Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı 1. Hukuk Müşaviri ..., Hukuk Müşaviri ... ve Daire Başkanı ...'ın sözlü açıklamaları dinlendikten sonra konu incelenerek,

Gereği Görüşülüp Düşünüldü :

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca kurulan Gelir İdaresi Başkanlığının taşra teşkilatında görev yapan memur ve diğer kamu görevlileri için 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 3 üncü maddesine göre **soruşturma izni** vermeye yetkili merciin il valileri mi yoksa Gelir İdaresi Başkanı mı olduğu konusunda düşünülen duraksamanın giderilmesi istenilmektedir.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde, bu Kanunun amacının memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirlemek ve izlenecek usulü düzenlemek olduğu, "İzin vermeye yetkili merciler" başlıklı 3 üncü maddesinin (a) bendinde, ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakamın, (b) bendinde, ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında valinin, (c) bendinde, bölge düzeyinde teşkilatlanmış kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları il valisinin, (d) bendinde ise, Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı ve ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amirinin **soruşturma izni** vermeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde, bu Kanunun amacının kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi olduğu, "Bakanlık bağlı kuruluşları" başlıklı 10 uncu maddesinin (3) üncü fıkrasında, bağlı kuruluşların taşra teşkilatının bölge, il ve ilçe kuruluşları veya doğrudan kendine (merkeze) bağlı olarak kurulabileceği, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde, bu Kanunun Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemesi olduğu, "Teşkilat" başlıklı 3 üncü maddesinin (1) inci fıkrasında, Başkanlığın merkez ve taşra teşkilatından meydana geldiği, "Taşra teşkilatı" başlıklı 23 üncü maddesinin (1) inci fıkrasında ise, Başkanlığın taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı bulunmayan yerlerde vergi dairesi müdürlüklerinden oluştuğu hükmüne yer verilmiştir.

4483 sayılı Yasa; etkin, verimli ve süratli bir şekilde kamu hizmetinin sunulması ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmemesi amacıyla bu hizmeti sunan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, bu görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı doğrudan doğruya ceza soruşturmasına tabi tutulmamasını, haklarında adli makamlarca soruşturma yapılmasından önce idarenin inceleme yapmasını ve bu incelemenin sonucuna göre olayın yetkili ve görevli cumhuriyet başsavcılığına intikal etmesini öngören bir izin sistemi getirmektedir. Yasa ile ceza soruşturması açılmadan önce idare tarafından yapılan ön incelemeye göre karar verilmesi esasının getirilmesi suretiyle Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat uygulamasından farklı olarak soruşturmanın kurullar elinde sürüncemede kalmasının önlenmesi, başka bir ifade ile **soruşturma izni** verilmesi veya verilmemesi kararlarının etkin ve hızlı bir şekilde karara bağlanması amaçlanmaktadır.

Bu genel amaca uygun olarak 4483 sayılı Yasanın 3 üncü maddesinin (a) ve (b) bentleri, yetkili merciin belirlenmesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev yaptığı yeri temel kıstas olarak kabul etmiştir. Buna göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev yaptıkları yer mülki idare amirini yetkili merci olarak belirlemesi nedeniyle ilçede görev yapan tüm memur ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam, ilde ve merkez ilçede

görev yapan tüm memur ve diğer kamu görevlileri hakkında ise vali **soruşturma izni** vermeye yetkili makamdır. Anılan maddenin (c) bendinde, (a) ve (b) bentlerinde yer alan genel kuralın uzantısı olarak hizmet bakımından doğrudan merkeze bağlı olmak ve il idaresi içerisinde yer almamakla birlikte bölge düzeyinde teşkilatlanmış kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında da görev yapılan il valisinin yetkili merci olduğu açıkça düzenlemiştir. İdari izin sisteminin hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini hedefleyen 4483 sayılı Yasa, ilçede ve ilde görevli memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idari hiyerarşi içinde bağlı bulunduğu makamından bağımsız olarak yetkili mercii belirleme yoluna gitmiştir. Bu bağlamda, Yasanın 3 üncü maddesinde yer alan istisnalar hariç olmak üzere ilde veya ilçede görev yapan memur ve diğer kamu görevlilerinin disiplin, sicil ve atamaya yetkili amirlerinin mülki idare amirleri olup olmadıklarına bakılmaksızın haklarında **soruşturma izni** vermeye yetkili mercii vali ve kaymakam olduğu kabul edilmiştir.

Bunun yanında, Yasanın 3 üncü maddesinin (d) bendinde yer alan, Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı kuruluşlarında görev yapan diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amirinin yetkili merci olduğuna ilişkin hüküm, bakanlıkların merkez kuruluşlarında ve bağlı kuruluşlarında görev yapan diğer memurlar ve kamu görevlilerini kapsamaktadır. Diğer sözcüğü ile ifade edilmek istenilen personelin, ilçede ve ilde görevli olan memur ve kamu görevlilerinin dışında kalanlar olduğu açıktır. Bu bakımdan 3 üncü maddenin (d) bendinde yer alan hükmün, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların il ve ilçede görevli olmayan, merkez teşkilatında yer almakla birlikte ortak kararlar veya Bakanlar Kurulu kararıyla atanmayan memurlar ve diğer kamu görevlilerini kapsadığı açık bir biçimde anlaşılmaktadır. En üst idari amirin, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kendi kuruluş yasalarında merkez teşkilatı olarak düzenlenen idari birimlerinde görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yetkili merci olması nedeniyle Gelir İdaresi Başkanlığının merkez teşkilatında görev yapan diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında Gelir İdaresi Başkanının ön inceleme yaptırmaya ve **soruşturma izni** vermeye yetkili merci olacağı tabiidir.

Gelir İdaresi Başkanlığının taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı bulunmayan yerlerde vergi dairesi müdürlüklerinden oluştuğuna ilişkin hükmü içeren 5345 sayılı Yasanın 23 üncü maddesi ile vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerini yürütmekle görevli Başkanlığa bağlı etkin bir taşra teşkilatının oluşturulması ve bu teşkilatın yönetsel anlamda doğrudan merkeze bağlı olması yoluyla daha verimli ve merkezle eşgüdüm içinde hizmet sunulmasını amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, taşra teşkilatının hizmetin işleyişi bakımından doğrudan merkeze bağlı olarak kurulmasına imkan veren bu hükmün, memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasında izin vermeye yetkili mercileri açık bir biçimde belirleyen 4483 sayılı Yasanın 3 üncü maddesinin (a) ve (b) bentlerinde yer alan düzenlemeyi berteraf edecek şekilde yorumlanamayacağı açıktır.

Bu nedenlerle 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca kurulan Gelir İdaresi Başkanlığının taşra teşkilatında görev yapan memur ve diğer kamu görevlilerinin görevlerine ilişkin olarak işledikleri suçlar için ön inceleme başlatmaya ve soruşturma izni vermeye veya vermemeye yetkili mercii, 4483 sayılı Yasanın 3 üncü maddesinin (a) ve (b) bentleri uyarınca ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam, ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ise vali olduğu sonucuna ulaşılarak dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 16.10.2006 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.