

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

'Muteriz vekili, dilekçesinde müvekkiline ait işyerinde çalışan Menderes Koç isimli işçinin yakalandığı meslek hastalığının iki gün içerisinde kuruma bildirilmeme gerekçesi ile müvekkili şirkete 4857 sayılı Yasanın 77. maddesi uyarınca 844 YTL idari para cezası tahakkuk ettirildiğini, işçinin hastalığının henüz meslek hastalığı olarak tespit edilmediğini beyanla, cezanın iptaline karar verilmesini talep etmiştir.

Mahkememiz iptali talep edilen ve idare tarafından tahakkuk ettirilen idari para cezası nedeniyle dayanan yasa kuralı yönünden, uygulanması muhtemel kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına vardığından, uyuşmazlık hakkında bir karar vermeden önce dayanan kuralın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiği kanaatine varmıştır.

A-) MAHKEMEMİZİN YETKİSİ

Anayasanın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, 'Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.

Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır.

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

B-) YASA METİNLERİ

1- İPTALİ İSTENEN YASA MADDESİ

08.02.2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan, Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair 5728 sayılı Kanunun 578. maddesinin (öö) fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğu hususunda mahkememizde ciddi bir kanaat oluştuğundan, anılan yasa hükmünün aykırı olduğu, aşağıda belirtilen Anayasa kuralları karşısında değerlendirilerek iptali istemidir.

5728 sayılı Yasanın 578. maddesinin (öö) fıkrası ile 4857 sayılı Yasanın 108/2. maddesi iptal edildiği için, 4857 sayılı Yasa uyarınca idare tarafından verilen idari para cezalarının iptalinde Sulh Ceza Mahkemesi olarak mahkememiz yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla anılan kuralın somut olayda uygulanması söz konusu olduğundan, dayanan yasa kuralının Anayasaya aykırı olduğu yönünde mahkememizin yetkisi bulunduğu düşünülmüş ve mahkemenize başvurulmuştur. Zira uygulanacak yasa kuralı, bakılmakta olan davayı

yürütmeye, uyuşmazlığı çözmeye, davayı sona erdirmeye ve kararın dayanağını oluşturmaya yarayacak göreve, dolayısıyla da yargı yoluna ilişkin kuraldır.

2-) DAYANILAN ANAYASA KURALLARI

İptali istenilen 5728 sayılı Yasanın 578. maddesinin (öö) fıkrası Anayasanın başlangıç, 2., 141 ., 142., 153. ve 155. maddelerine aykırıdır:

a-) Kuralın Anayasanın başlangıç kısmı ile 2. maddesine aykırı olduğu yönündeki gerekçeler:

Anayasa'nın başlangıç bölümünün üçüncü paragrafında, 'Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi veya kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı' kuralına yer verilmiş, Cumhuriyetin niteliklerinin belirlendiği 2. maddesinde de, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik, sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır.

Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir. Hukuk devleti ilkesi, devletin tüm organlarının üstünde hukukun mutlak egemenliğinin bulunmasını, yasa koyucunun da her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile kendisini bağlı saymasını gerektirir.

Hukuk devletinin bir ilkesi de yargılamanın adil olmasıdır. Bu prensip, yargılamanın doğal ve asli yerinde yapılmasını gerekli kılmaktadır. İtiraz konusu kuralın, adli ve idari yargı ayırımına yer veren ve idari işlemlerin kural olarak idari yargı yerlerinde çözümlenmesi ilkesini benimsemiş olan Anayasanın başlangıç ve 2. maddesine aykırı görülmüştür.

b-) Kuralın Anayasanın 141. maddesine aykırı olduğu yönündekigerekçeler:

Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir. Anayasa Mahkemesinin kararları ışığı altında uyuşmazlıkta ceza yaptırımından çok, idari işlem niteliği ağır bastığından uyuşmazlıkların idari yargı yerlerince çözümlenmesi gerekmektedir. Mahkeme kararı doğrultusunda uyuşmazlıkların çözümü için 4857 sayılı Yasanın 108/2. maddesinde görevli mahkeme olarak idare mahkemesi benimsenmiş iken ve yasa kuralının temelinde mahkeme kararının gerekçesi bulunduğu halde, uyuşmazlıkları tekrar adli yargı yerlerinin önüne getirmek, emek ve zaman kaybına neden olmaktadır. İdari yargı yerlerine de adli yargı yerleri gibi rahat bir şekilde ulaşıldığı gözetildiğinde, yasa kuralının Anayasanın anılan kuralına aykırı olduğu açıktır.

c-) Kuralın Anayasanın 142. maddesine aykırı olduğu yönündekigerekçeler:

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kimi kararlarında da belirtildiği üzere, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş ve idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idarî yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir

uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek mümkün değildir. İdarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adlî yargıya bırakılabilir. Somut olayda mahkeme kararında belirtilen ve ancak çok sınırlı hallerde uygulama alanı bulan kamu yararına rastlanılmadığı gibi işin adli yargı yerinde çözümünü gerektiren ve onun denetimine tabi tutan bir zorunluluğa da rastlanılmamıştır. Bu nedenle yasa kuralının Anayasanın 142. maddesine aykırı olduğu düşünülmüştür.

e) Kuralın Anayasanın 153. maddesine aykırı olduğu yönündekigerekçeler:

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı yapacağı düzenlemelerle daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını göz önünde bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştıramamak yükümlülüğündedir.

Hukuk devletinde, devletin bütün eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistem anlaşılır. Hiç kuşkusuz yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir ve bu yetki devredilemez. Meclis bu yetkisini Türk Milletinden alır ve bu yetkiyi millet adına kullanır. Meclisin millettten aldığı yetki çerçevesinde çıkardığı kanunların Anayasaya uygunluk denetimini ise, Türk Milleti adına hüküm vermeye yetkili Anayasa Mahkemesi tarafından yapılır. Anayasa Mahkemesi Türk Milleti adına karar verir iken, devredilmez yasama yetkisine dokunmaksızın, yasaların Anayasaya uygunluğunu denetleyerek, meclise hukuk devleti yolunda ilerlemede ışık tutar. Meclis yasama yetkisini kullanırken o konuda aynı ya da benzer nitelikteki Anayasa Mahkemesi kararlarını da göz önünde tutmak zorundadır. Hiç kuşkusuz mahkeme kararlarının da zaman içerisinde değişmesi mümkündür, dolayısıyla mahkemenin daha önceden verdiği bir iptal kararının aksine benzer nitelikteki bir yasal düzenlemenin, aradan kabul edilebilecek bir süre geçtikten sonra, yasallaşması mümkündür. Yasa koyucunun faaliyetlerinde kendisini her zaman Anayasaya ve hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması gerekir. Çünkü; yasanın da üstünde yasa koyucunun bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa vardır. Hukukun ana ilkelerine dayanmayan, devletin amacı ve varlığı nedeniyle bağdaşmayan ve sadece belli bir anda ortaya çıkarılan yasalar kamu vicdanına olumsuz tepkiler yaratır. Böyle bir tasarrufu hukuk devletini tasarrufu niteliğinde saymak imkansızdır. Yasama organının Anayasa Mahkemesi kararlarını dikkatlice incelemesi ve eğer mahkeme tarafından bir iptal kararı verilmişse bunun gerekçesindeki hususları dikkate alarak yeni kanun hükmünü bu bağlamda hazırlaması gerekmektedir. Yüksek Mahkemenin kararlarında vurguladığı gibi, '... Bu bağlılık Anayasa Mahkemesi'nin Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği bir konuda aynı içerik ve nitelikte yeni bir yasa çıkarılmamasını da gerekli kılar. Anayasanın bu hükmü gereğince, yasama organı Anayasa Mahkemesi'nin Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği bir kuralın aynını ya da değişik ifadelerle benzerini yasalaştırmaması gerekir. Yasama organı, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra aynı konuda bir yasa yaparken Anayasa Mahkemesi kararı gerekçesinde gösterilin iptal nedenlerini dikkate almalıdır.'

Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesinin iptal kararından önce 1475 sayılı Yasanın idari para cezalarında yetkili mahkemenin seyrini inceleyecek olursak;

1475 sayılı eski İş Kanunu döneminde idari para cezalarının itiraz merci yetkili Sulh Ceza Mahkemeleri iken, Anayasa Mahkemesinin 15.05.1997 gün 1996/72 E., 1997/51 K.

sayılı kararı ile İmar Kanunu'nun 42. maddesi, 08.10.2002 tarihli E:2001/225, K:2002/88 kararı ile 506 sayılı Kanunun 140. maddesi, 17.02.2004 tarihli E:2003/72 ve K:2004/24 sayılı kararı ile de 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nun 41 inci maddesinin 'Verilen para cezalarına karşı yetkili Sulh Ceza Mahkemesinde' itiraz edilebileceği cümlelerini iptal kararı vermesi üzerine, yasalardaki idari para cezasını düzenleyen maddelerin Anayasa Mahkemesinin iptal kararı doğrultusunda, yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesinin yorumlarını da esas alarak yeniden düzenlemeler yapıldı.

22.05.2003 gün ve 4857 sayılı Yasanın 108/2. maddesi ile idari para cezalarına karşı, idari yargı yerlerine başvuru olanağı getirildi. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte, idari yargı yerlerince, yargı yolu bakımından görevsizlik kararları verilerek uyuşmazlıklar tekrar Sulh Ceza Mahkemesi önüne getirildi. Nihayet 5326 sayılı Yasanın 3. ve 28/7. maddesinde yapılan değişiklikler sonucu, uyuşmazlık tekrar idari yargı yerlerine geçmesine karşın aradan iki yıl geçmeden bu defa 5728 sayılı Yasanın 578. maddesinin (öö) fıkrası ile 4857 sayılı Yasanın 108/2. maddesi iptal edilerek uyuşmazlık tekrar Sulh Ceza Mahkemesinin önüne getirildi.

Anayasa Mahkemesinin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesindeki, 'Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler' cümlesini iptal etmesinin gerekçesinde; 'idarenin hizmetleri gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi olduğu, idarenin bu yetkilerle kamu düzeni ve kamu güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabileceği, bu nedenlerle idareye geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisinin tanındığı, idari cezalarında idari yaptırımların en önemlilerinden birisi olduğu, idari cezalar arasında yer alan para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin niteliğin onların idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesi olduğu, tarihsel gelişimine paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidildiği, Anayasanın 125 inci maddesi birinci fıkrasında 'idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır' denilirken, 140, 142, 155 inci maddeleriyle de idari-adli yargı ayırımının kurumsallaştırıldığı, kural olarak idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemlerinin de adli yargının denetimine tabi olduğu, itiraz başvurusuna konu olan idari para cezasının, kamu gücünün kullanılması ile ilgili ve Yasada belirtilen kurallara uymayanlara idari bir yaptırım uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili kılınması gerektiği, bu nedenle de itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 125. ve 155 inci maddelerine aykırı olduğundan iptalinin gerektiğine hükmolunmuştur' denilerek, söz konusu kural nedeniyle verilen idari para cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulması gerektiği belirtilmiş, yasama organı bu gereği, 4857 sayılı Yasanın 108/2. maddesi ile yerine getirmesine rağmen daha sonra bu kuraldan ayrılarak yargı yolunu adli yargının aleyhine ve idari yargının lehine olacak şekilde değiştirmiştir.

Görüldüğü üzere aynı olmamakla birlikte benzer nitelikteki bir olayda Meclis Anayasa Mahkemesinin daha önceden verdiği kararların aksine bir düzenlemeye gitmiştir. Oysa Meclis, Anayasa Mahkemesinin yukarıda sözü edilen üç yasaya ilişkin iptal gerekçelerini esas alarak 4857 sayılı Yasanın 108/2. maddesini düzenlemesine rağmen kamu yararı zorunluluk ve yargı yolu bütünlüğü gerekleri bulunmadığı halde, adli yargının iş yükünü idari yargı lehine olacak şekilde artırmıştır. 5326 sayılı Yasanın 28/7. maddesi hariç bu yasadaki kaynaklanan uyuşmazlıkların da adli yargının görev kapsamında bulunduğu da gözetildiğinde düzenlemenin adli yargı yönünden önemi daha bariz bir şekilde kendisini göstermektedir.

c) Kuralın Anayasanın 155. maddesine aykırı olduğu yönündeki gerekçeler:

İdarî para cezaları, idari yaptırımların en önemlilerindendir. Bu cezaları diğer cezalardan ayıran en belirgin özellik, onların idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir. İdari yaptırım kararları cezalandırmaktan çok, idari işlem niteliği ağır basan kararlardır. İdare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir. Anayasanın 155. maddesinin birinci fıkrasında 'Danıştay, idari mahkemelerce verilen kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar' denilerek idari-adli yargı ayrılığı tüm kurum ve kurallarıyla devletin hukuk düzeni içindeki yerini almıştır. Buna göre, kural olarak, idarenin kamu hukuku alanına giren, kamu gücü kullanarak idari usullerle tesis ettiği işlem ve eylemlerinin idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemlerinin de adli yargı denetimine bağlı tutulması gerektiği gözetildiğinde, yasa kuralının Anayasanın anılan kuralına aykırı olduğu açıktır.

C-) SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 5728 sayılı Yasanın 578. maddesinin (öö) fıkrası Anayasanın yukarıda dayandırılan kurallarına aykırı olduğu kanaatine varıldığı, başvuruda mahkememizin uygulanacak kural nedeniyle yetkili olduğu anlaşıldığından, söz konusu kuralın iptali için dosyanın onaylı bir örneği ile birlikte ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURULMASINA,

Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davanın geri bırakılmasına, Anayasa Mahkemesi için kendisine gelmesinden itibaren beş ay içinde karar vermez ise uyuşmazlığın yürürlükteki kanunlar çerçevesinde çözümlenmesine, dosya üzerinde yapılan inceleme sonunda karar verildi."