

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1989/ 3

Karar Sayısı: 1989/5

Karar Günü: 26.1.1989

R.G. Tarih-Sayı :05.02.1989-20071

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : İzmir 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 12.9.1960 günlü,, 80 sayılı, "1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 58 inci bendine tevfikan belediyelerce kurulan toptancı hal'lerinin sureti idaresi hakkında Kanun"un 4. maddesinin son fıkrasının Anayasa'nın 2. ve 125. Maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I- OLAY :

İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Meyve ve Sebze Hal'inin 51 no.lu parselinde komisyonculuk yapan davacının, Hal Yönetmeliği'nin 30/j maddesine aykırı davrandığı ileri sürülerek Belediye Başkanlığının 27.3.1987 günlü oluruyla 80 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin altıncı fıkrası gereğince 3.750 TL. para cezası ile 15 gün kapatma cezası verilmesi üzerine, açtığı iptal davasına bakan yerel mahkeme, yönetsel işleme dayanak olan hükmün Anayasa'nın 2. ve 125. maddelerine aykırı olduğu kanısıyla iptali istemiyle doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ:

A. iptali İstenilen Yasa Kuralı:

12.9.1960 günlü, 80 sayılı Yasa'nın, iptali istenilen fıkrayı da içeren 4. maddesi şudur:

"Madde 4- Bu kanun ile, bu kanuna istinaden konulacak yönetmelik esaslarına aykırı hareket edenler hakkında belediye encümenlerince:

a) (100) liradan (5.000) liraya kadar para cezası alınmasına;

b) 3 seneye kadar hal dahilinden faaliyetten men'e; karar verilir.

Hal dahilinde bir aydan fazla faaliyetten men edilenlerin hal'deki yerleri geri alınarak başkalarına tahsis edilebilir. Satış mevzuu malların ne suretle tasfiye edileceği yönetmeliklerde gösterilir.

Para cezaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

İlgililerin yazılı savunmaları alınarak verilecek (1.000) liraya kadar para cezaları ile bir aya kadar hal dahilinde faaliyetten men'e ait kararlar kesin olup, aleyhine adli ve idari mercilere müracaat olunamaz.

Bu hadler üstünde verilecek cezalar için 1608 sayılı kanun hükümlerine göre itiraz olunabilir. Ancak, bu itiraz, icrayı durduramaz ve icranın geri bırakılması yoluna gidilemez.

(250) liraya kadar para cezaları ile on beş güne kadar faaliyetten men'i cezasını vermeye belediye başkanları ve teşkilatı bulunan yerlerde, belediye başkan muavinleri ve belediye şube müdürleri yetkilidir.

Bu suretle verilecek cezalar kesin olup aleyhine adli ve idari kaza mercilerine müracaat olunamaz."

B. ilgili Yasa Kuralları:

15.5.1930 günlü, 1608 sayılı "Umuru belediyeye müteallik ahkamı cezaiye hakkında 16 nisan 1340 tarih ve 486 numaralı kanunun bazı maddelerini muaddil kanun"un belediye suçları nedeniyle verilen, cezalara karşı itirazlara ilişkin maddeleri de şunlardır:

1- "Madde 4- Belediye suçlarına ait zabıt varakalarının bir aynı alakadara tebliğ olunduktan sonra öbürü Belediye Encümenlerine (şubelere ayrılan yerlerde şube müdürlerine) verilir.

Suçlu tebliğden itibaren iki gün içinde belediye idarelerine veya encümene müracaat hakkını haizdir. Bu müracaat haklı görülürse ceza tayinine mahal olmadığına karar verilir. Aksi halde lazım gelen ceza tayin ve tebliğ edilir. Bu kararın nihayet beş gün zarfında verilmesi mecburidir."

2- "Madde 5- Ceza kararlarının tebliği tarihinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve olmayan yerlerde sulh hakimine müracaatla şifahi veya tahriren itiraz olunabilir, itiraz şifahi ise bir zabıt tutulur, ve muterize imza ettirilir.

Ticaret ve san'attan men kararlarıyla para cezasını vermediğinden dolayı hapse tahvil hükmünün infazı itirazın neticesine kadar tehir olunur."

3- "Madde 6- İtirazen icra edilecek, tetkik, evrak üzerinde cereyan eder.

Hakim, itiraz edeni ve lüzumu halinde zabıt varakasını tanzim veya tasdik edenleri veya vekillerini celp ve davet eder. İtirazın nihayet otuz gün içinde intacı mecburidir.

İtiraz, cezanın salahiyyetli olmayanlar tarafından tayin olunduğu ve cezanın kanuna mugayir olduğu ve tutulan zabıt varakalarının sahteliği ve hükme müessir olacak fahiş maddi hataya müstenit bulunduğu hususlarına münhasır olarak dermeyer edilebilir. Hakim itirazı varit görürse ceza kararını iptal ve para cezası istifa edilmiş ise belediyenin iadesine de hükmeder. İtirazı varit görmezse kararı aynen tasdik eder."

C. Dayanılan Anayasa Kuralları:

1- "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2- "Madde 125.- İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapılacağı işlemler-ile Yüksek Askeri Ş'ranın kararları yargı denetimi dışındadır.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun, olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallere, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca yapılan ilk inceleme toplantısında, itirazda bulunan mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkili olup olmadığı sorunu üzerinde duruldu.

Anayasa'nın 152. maddesi gereğince, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir yasa ya da KHK. hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidir.

Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'ya uygunluk denetimini yapmak için ele aldığı bir konuyu incelemenin görevinde olup olmadığını saptarken, iptal istemiyle başvuran mahkemenin, kuralın uygulanacağı davaya bakıp bakamayacağını belirlemek zorundadır.

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin elindeki davanın konusu, Hal Yönetmeliği'ne aykırı davranmak nedeniyle 80 sayılı Yasa gereğince verilen para cezası ile kapatma cezasının kaldırılması istemli itirazdır. Savın ve savunmanın dayanağını yukarıda metinler bölümünde yer alan 80 ve 1608 sayılı Yasalar oluşturmaktadır. 80 sayılı Yasa'nın ilgili 4. maddesi bu Yasa ile, bu Yasa'ya dayanılarak yürürlüğe konulacak yönetmeliklere aykırı davranışlara, eylemlerinin türüne göre, Belediye Encümenleri tarafından verilecek cezalan, para cezalarının alınma yöntemini, hangi cezaların kesin olup hangilerine karşı itiraz edileceğini ve bu cezalan vermek yetkisinin kimlere tanındığını belirtmektedir. 1608 sayılı Yasa, belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine, yasa, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görev ve yetkiler kapsamında aldıkları kararlara aykırı davranışlarla ilgili kuralların yasakladığı eylemleri işleyenlere, gerekenleri yapmayanlara ceza verebileceklerini öngörmektedir. Cezaların yerine getirilmesini de içeren bu yasanın, dava konusu olayla ilgili olup metinler bölümüne alınan maddeleri, belediye cezasının verilmesini, bildirilmesini ve bildirinin süresini, itiraz yerini ve süresini, yöntemini, hangi cezalarda uygulamanın erteleneceğini, itirazın nasıl inceleneceğini

ve kaç günde sonuçlandırılacağını, itirazın dayanaklarını, ceza kararının hangi durumda iptal edilip hangi durumda onanacağını belirlemektedir.

Yasa kurallarının incelenmesinden açıkça görülmektedir ki, ceza belirleme ve cezayı uygulama işlemi birer yönetim işlemi niteliğindeyse de, itiraz ancak görevli kılınmış hakimlere, bu itirazların çözümü için hakimler görevlendirilmemiş ise Sulh hakimine yapılacaktır. 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun ceza kararnamelerine ilişkin 386-391. maddeleri bu durumu doğruladığı gibi kökleşen yargı kararlarıyla uygulama da bu doğrultudadır. Bu nitelikteki anlaşmazlığın çözüm yeri adalet yargı yerleri olunca, idari yargı yerlerinin görev alanına giren bir durum yoktur ve bu tür davaya idare mahkemeleri bakamaz. İdare mahkemesinin görev alanına girmeyen bir konuya bakması onu Anayasa'nın öngördüğü "bir davaya bakmakta olan mahkeme" saymayı gerektirmez. Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddelerinde geçen "bir davaya bakmakta olan mahkeme" her durumda o davaya bakmaya, uyuşmazlık konusu sorunu çözmeye, suç sayılan eylemi işleyen yargılamaya görevli mahkeme olmak gerekir. Bu yetkiye taşımayan, bu görev kendisine verilmeyen mahkeme, davaya bakacak mahkeme olarak nitelendirilemez. Mahkemelerin görevleri, Anayasa'nın 142. maddesi gereğince ancak yasayla düzenlendiğinden, görev sorunu kamu düzeniyle ilgilidir. Böyle olunca, Anayasa Mahkemesi, uygunluk denetimi için kendisine itiraz yoluyla getirilen bir işte, itiraz eden mahkemenin yasa kurallarına uygun biçimde o davaya bakmakla, görevli olup olmadığını saptamak zorundadır. Anayasa'nın 152. maddesi yönünden mahkemenin elindeki dava sayılabilmesi için yöntemince açılmış, mahkemenin görevine giren geçerli bir dava olması gerekir ve bu durum Anayasa denetimi için öngörülen koşullardan biridir. Bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda doğrudan inceleme yaparak karar vermek yetkisi de ancak Anayasa Mahkemesi'nindir. Bu yetkinin kullanılması, Anayasa Mahkemesi'ni o davada yerel mahkemenin görev sorununu çözen bir üst mahkeme olarak düşünmek gibi Anayasa dışı bir sıfat ve gereğe bağlanamaz. Mahkemeler kendi yasal konumları, yapılan ve zincirleme bütünlükleri içinde yargısal denetime bağılırlar. Bu tür denetim kararları ilgili olağan yasa yolu olup Anayasa'ya uygunluk denetiminden ayrıdır. Anayasa Mahkemesi, salt kendine özgü uygunluk denetimi yetkisi yönünden ve ancak bu amaçla itiraz yoluna başvuran yerel mahkemenin görevini saptamak ve ondan sonra kendi görevini yerine getirmek zorundadır.

1608 sayılı Yasa'nın açıkça görevli kıldığı hakim, sulh hakimi olduğundan idare mahkemesi uyuşmazlık konusuna bakmakla görevli mahkeme değildir, ilgili kuralın iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvuramaz. Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddeleri gereğince, görevli olmayan mahkeme, Anayasa Mahkemesi'ne başvuramayacağından yetkisizliği nedeniyle yerel mahkemenin itirazı reddedilmelidir.

Muammer TURAN bu görüşe katılmamıştır.

V- SONUÇ:

12.9.1960 günlü, 80 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanununun 15 inci Maddesinin 58 inci Bendine Tevfikan Belediyelerce Kurulan Toptancı Hal'lerinin Sureti İdaresi Hakkında Kanun"un 4. maddesinin son fıkrasının iptaline ilişkin itirazın başvuran Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, Muammer TURAN'ın "işin esasının incelenmesi gerektiği" yolundaki karşıoyu ve oyçokluğuyla,

26.1.1989 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mahmut C. CUHRUK	Yekta Güngör ÖZDEN	Necdet DARICIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye		Üye
Ahmet N. SEZER		Erol CANSEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1989/3

Karar Sayısı: 1989/5

I. OLAY: 12.9.1960 günlü, 8,0 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Belediye Meclisince kabul edilen yönetmeliğe aykırı hareket ettiğinden dolayı, Belediye Başkanlığınca 25.3.1987günlü, 390 sayılı idari işlemle verilen cezaya, aynı Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrasındaki: "Bu suretle verilecek cezalar kesin olup aleyhine adli ve idari kaza mercilerine müracaat olunamaz" hükmüne rağmen, cezaya maruz kalanın avukatları tarafından 30.3.1987 günlü dilekçe ile İzmir idare Mahkemesine "hatalı idari işlemin iptali" için dava açılmıştır. Davalı idare, 6.5.1987 günlü cevap layihasında "görev" itirazında bulunmadığı gibi o tarihten sonra da 12.6.1979 günlü, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinde yer alan: "İdari yargı yerlerinde görev itirazının, dilekçe ve savunma evresi tamamlanmadan yapılmış olması şarttır" hükmü uyarınca, taraflar görev itirazında bulunmamışlar; Mahkeme de işi görevinde görmüş, görevsizlik kararı vermemiştir. Mahkeme, davada, dilekçe ve savunma evrelerinin tamamlanmasından bir buçuk sene geçtikten sonra "Bu suretle verilecek cezalar kesin olup aleyhine adli ve idari kaza mercilerine müracaat olunamaz" hükmünün iptali için 17.1.1989 tarihinde Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

II. BAŞVURAN MAHKEMENİN GÖREV VE YETKİSİ SORUNU: Anayasanın 152nci maddesindeki: "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 Malike meşinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır" hükmü uyarınca, 10.11.1983 günlü, 2949 sayılı Kanunun 28 inci maddesinde de: Evrakın kayda girişinden itibaren on gün içinde noksanlıkları olup olmadığı incelenir. Anayasa Mahkemesince yapılan bu incelemede eksiklerin olduğu anlaşılan işlerin geri çevrilmesine, mahkemenin yetkisiz olduğu tespit edilen başvuruların da reddine karar verilir" hükümleri yer almıştır.

A) Anayasa ve yasa ile öngörülen bu şartlar, başvurunun esasına, maddi hukuka taall'k etmez; esasın dışında kalan, başvurunun kabulü ve dinlenmesi için iptidaen gözönünde tutulacak, usule, şekle, yani şekli hukuka ait şartlardır. Bu şartlar, başvuruda ciddiyeti temin etmek, alakasız kimselerin (mahkemelerin) lüzumsuz müracaatlarla Anayasa Mahkemesini işgal etmelerine mani olmak için konulmuştur. Mahkemenin elindeki davanın ciddi ve makul bir ilgisi varsa ve başvurunun samimiyeti anlaşıldığında kabulü gerekir. Çünkü, esas hakkındaki incelemede ve verilecek kararda başvurunun hemen hiçbir önemli ve etkisi olmayacaktır.

B) Esas itibariyle, mahkemenin görev ve yetkisini ve elindeki davada uygulanacak kanun hükümlerini, kendisi ve taraflar tesbit edip belirtirler. Bu hususlar, açık ve özel hükümler gereğince temyiz mercilerince de incelenir. Anayasanın 158 inci maddesine göre de; "Uyuşmazlık Mahkemesi adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye yetkilidir". Anayasa Mahkemesinin, başvuran mahkemenin görev ve yetkilerine ve uygulayacağı kanun hükümlerine, esas itibariyle, karışmaması gerekir. Uygulanacak kanun hükümleri ve mahkemenin görev ve yetkisi, Anayasa Mahkemesi bakımından, başvurunun esas ile ilgili değildir.

C) 1- Davaya konu olan, bir idari işlemdir. 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci maddesine göre; "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, menfaati ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları"na bakmaya idari yargı mercileri yetkili ve görevlidir. Bunun için, mahkeme kendisini görevli görmüştür.

2- Kanuna göre, tarafların da bir görevsizlik itirazını ancak "dilekçe ve savunma evresi tamamlanmadan yapmış olması şarttır."

3- Uyuşmazlık Mahkemesinin bile olumlu görev uyuşmazlığına bakabilmesi için dilekçe ve savunma evresi tamamlanmadan yapılmış olması ve yargı yerlerinin de kendilerinin görevli olduklarına karar vermiş bulunması şarttır.

Tarafların, artık görevsizlik itirazında bulunamayacağı, Uyuşmazlık Mahkemesinin dahi görevsizlik itirazına bakmak için süreç ve şartın geçtiği bir davada, kendisini görevli gören bir mahkemenin, uygulayacağı kanun hükmünü Anayasaya aykırı görerek, usulüne uygun olarak yaptığı başvurunun, Anayasa Mahkemesince, mahkemenin görevsizliğinden söz edilerek reddedilmesi isabetli sayılamaz.

D) İdare Mahkemesince iptali istenen: "Bu suretle verilecek cezalar kesin olup aleyhine adli ve idari kaza mercilerine müracaat olunmaz" hükmü Anayasaya aykırı değilse, adliye mahkemeleri de davaya bakmaya yetkili ve görevli değildir.

E) İdare Mahkemesine açılan davanın, 15.5.1930 günlü ve 1608 sayılı Kanunun 5 inci maddesiyle ilgisi yoktur. İlgili olduğu kabul edilse dahi, bu konuda adli ve idari yargı mercileri arasında 1945 yılından beri görev uyuşmazlıkları sürüp gelmektedir. En son Uyuşmazlık

Esas Sayısı: 1989/ 3
Karar Sayısı: 1989/5

Mahkemesinin 12.7.1988 günlü, E. 1987/33, K. 1988/24 sayılı ve 5.12.1988 günlü E. 1988/24, K. 1988/33 sayılı kararları örnek olarak gösterilebilir.

III. SONUÇ: Anayasa ve yasalarla görevli ve yetkili yargı mercilerinin arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde hiçbir görevi ve yetkisi olmayan Anayasa Mahkemesinin, ortada görev uyuşmazlığı yok iken, varmışçasına ve kendisini adeta uyuşmazlığı çözmeye yetkili sayarcasına, davada uygulanacağı kuşkusuz olan bir kanun hükmünün iptali için yapılan başvurunun, esastan incelenmeksizin, mahkemenin görevsizliğinden söz edilerek reddetmesini uygun görmediğimden, çoğunluk kararma karşıyım.

Üye

Muammer TURAN