

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1989/28

Karar Sayısı: 1990/18

Karar Günü: 10.7.1990

R.G. Tarih-Sayı :28.07.1993-21651

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Elazığ 3. Sulh Ceza Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 3.11.1988 günlü, 3493 sayılı "6831 sayılı Orman Kanununda, 1475 sayılı İş Kanununda, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda ve 2926 sayılı Tarımda Kredi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklikler Yapılmasına ve Bu Kanunlardaki Bazı Cezaların İdarî Cezaya Dönüştürülmesine Dair Kanun"un, 26. maddesinin Anayasa'nın 141., 154. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY :

İş yerinde yapılan genel denetimde saptanan eksiklikleri gidermemesi nedeniyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü'nce 1475 sayılı İş Yasası'nın 30., 35., 58. ve 71.

maddelerine dayanılarak aynı Yasa'nın 99. ve 107. maddeleri uyarınca verilen toplam 410.500.- TL. idarî para cezasının İş Yasası'nın 3493 sayılı Yasa ile değişik 108. maddesi gereğince 27.2.1989 gününde kendisine yapılan tebliğattan başlayarak 7 günlük yasal süre içinde 6.3.1989 gününde kaldırılması amacıyla işverenin itirazda bulunduğu yerel mahkeme, İş Yasası'nın 108. Maddesini değiştiren 3493 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısıyla iptali istemiyle doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ :

A. İPTALİ İSTENEN YASA KURALI :

Resmi Gazete'nin 11.11.1988 günlü, 19986. sayısında yayımlanan 3493 sayılı Yasa'nın iptali istenen 26. maddesi şöyledir:

"MADDE 26.- 1475 sayılı İş Kanununun 108 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 108.- Bu Kanunda öngörülen idarî nitelikteki para cezaları gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir. 98 inci maddenin (D) bendindeki ceza hükümlerini uygulamaya mahallin sulh ceza mahkemeleri, 105 inci maddesinde yer alan eylemlerden dolayı açılan davalarda ise asliye ceza mahkemeleri yetkilidir. Bu davalar acele mevaddandır.

İdarî nitelikteki para cezaları ilgililere usulüne göre tebliğ edilir. Bu para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede

sonuçlandırılır. Bu Kanuna göre verilen idarî para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli mal memurluğunca tahsil olunur."

B. DAYANILAN ANAYASA KURALLARI :

İtiraz yoluna başvuran yerel mahkemenin aykırılık savına dayanak gösterdiği Anayasa kuralları da şunlardır:

1. "MADDE 141.- Mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmaların bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına ancak genel ahlâkın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı

hallerde karar verilebilir.

Küçüklerin yargılanması hakkında kanunla özel hükümler konulur.

Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır.

Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir."

2. "MADDE 154.- Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da

ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrılmış adli yargı hâkim ve Cumhuriyet savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir.

Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkanvekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler;

süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, Başkan, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri ile Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilinin nitelikleri ve seçim usulleri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir."

3. "MADDE 155.- Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da

ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncelerini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözümlmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı; tarafından seçilir.

Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Danıştayın, kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idarî yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir."

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mahmut C. CUHRUK, Yekta Güngör ÖZDEN, Necdet DARICIOĞLU, Muammer TURAN, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ve Erol CANSEL'in katılmalarıyla 3.11.1989 günü yapılan ilk inceleme toplantısında daha önce 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesi uyarınca işin geri çevrilmesine neden olan eksikliğin giderildiği saptanarak işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenen yasa kuralıyla dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Sınırlama Sorunu :

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddeleri, itiraz yolunu, bakılmakta olan davada uygulanacak yasa hükümlerine

açık tutmakta, uygulama olanağı bulunmayan hükümleri itiraz yoluyla Anayasa'ya uygunluk denetiminin dışında bırakmaktadır.

3.11.1988 günlü; 3493 sayılı Yasa'nın 26. Maddesiyle değiştirilen 1475 sayılı İş Yasası'nın itiraz konusu 108. maddesinin birinci fıkrasında, bu yasa da öngörülen idarî nitelikteki cezaları verecek yönetim organı yanında ceza kurallarını uygulayacak ve ceza davalarına bakacak yargı yerleriyle bu davaların ivedi işlerden olduğu belirtilmektedir. İkinci fıkrasında ise; "İdarî nitelikteki para cezaları ilgililere usulüne göre tebliğ edilir. İtiraz uyarınca verilen kararlar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. Bu Kanuna göre verilen idarî para cezaları 6183 sayılı Amme

Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahallin mal memurluğunda tahsil olunur." hükmü yer almaktadır.

3.3.1989 günlü itiraz dilekçesinde, Elâzığ Bölge Müdürlüğü'nce verilen cezanın iptali istendiğinden anılan maddenin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının ikinci, üçüncü ve dördüncü tümceleri dışında kalan tümcelerinde yer alan ve cezanın idarî mercilerce verilmesi ve yerine getirilmesi yöntem ve esaslarını düzenleyen kuralların bakılmakta olan davada, uygulama olanağı bulunmamaktadır. Bu hususlar gözönünde tutulduğunda, 3493 sayılı Yasa'nın 26. maddesiyle değiştirilen 1475 sayılı İş Yasası'nın 108. maddesinin tümüne yönelik itirazla ilgili esas incelemenin, bu maddenin ikinci fıkrasının "Bu para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir.

İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır." içerikli ikinci, üçüncü ve dördüncü tümceleriyle sınırlı olarak yapılması gerekir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu :

İtiraz yoluna başvuran yerel mahkemenin gerekçeli kararında, söz konusu 3493 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı yönünden, özet olarak; itirazın konusu olan idarî nitelikte para cezası olduğuna göre bu cezanın yerinde olup olmadığına ilişkin itirazın Anayasa'nın kabul ettiği yargı ayrılığı sistemi gözetildiğinde, inceleme görev ve yetkisinin idarî yargı mercilerine ait olması gerektiği, bu yeni düzenlemeyle idarî nitelikteki işlemlere karşı açılacak davalara bakmak görev ve yetkisinin adli yargı içinde yer alan sulh ceza mahkemesine verildiği ileri sürülmüş ve Anayasa'nın 154. ve 155. Maddelerine dayanılmıştır.

Öte yandan bu düzenleme ile incelemenin evrak üzerinde yapılmasının ve verilecek kararın da kesin olmasının öngörülmesi nedeniyle Anayasa'nın 141. maddesinde yer alan duruşmaların herkese açık olarak yapılacağı ilkesi ile yüksek mahkemelere başvuru olanağının ortadan kaldırıldığı öne sürülmüştür.

3.11.1988 günlü, 3493 sayılı Yasa'nın 26. Maddesiyle değiştirilen 1475 sayılı İş Yasası'nın 108. maddesinin incelenen ikinci tümcesinde, Bölge Müdürlüğünce idarî nitelikte verilen para cezalarına karşı 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceğine ilişkin kural yer aldığına göre, Anayasa'ya uygunluk denetiminin odak noktasını, bu tür para cezalarına karşı yapılacak itirazların sulh ceza mahkemelerinde incelenerek sonuca bağlanmasının Anayasa'ya aykırı olup olmadığı oluşturmaktadır.

1- İdarî nitelikteki para cezalarına karşı yapılan itirazların sulh ceza mahkemelerinde incelenmesinin Anayasa karşısında durumu :

İnceleme konusu maddenin ikinci fıkrasının üçüncü tümcesinde, itiraz üzerine verilen kararların kesin olacağı hükmü yer almaktadır. Yasa gerekçesinde açıklandığı gibi mahkemelerin işini azaltmak için diğer ülkelerde başvurulmuş bir önlem olan ve "idarenin ceza belirlemesi" olarak tanımlanabilecek "ceza kararnamesi" kurumu, 3493 sayılı Yasa'yla düzenlenmiştir. Toplumlar geliştikçe ve nüfus arttıkça yaptırım uygulanacak eylemler de artacağından yeni düzenlemelere aykırılıkları önlemek için kimi durumlarda uyuşmazlıkları çözümlmek amacıyla yeni yargısal yöntemlerin öngörülmesi doğaldır. Bu yaptırımlar değişik yönetim organlarının denetiminden geçse de, karar veren idarî makamlar bağımsız

olmadıklarından, cezalandırılan kimse cezasını uygun bulmazsa uyuşmazlığı yargı yerine götürebilmelidir. Bu maddenin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinde öngörüldüğü gibi, idarece verilecek idarî para cezalarına konu olan uyuşmazlıkların, bir kanun yolu olan itirazla yargı yerleri önüne götürülebilme olanağı, gerek toplum ve gerekse taraflar için güvence sağlamaktadır. Böylece maddî ceza hukukuna ilişkin olan uyuşmazlığın yargı yerlerince çözümlenmesi sonunda verilecek kararlar, gerek bireylerin gerekse toplumun adalet duygularını daha doyurucu düzeyde karşılayacaktır.

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada, Elâzığ Bölge Müdürlüğü'nce 1475 sayılı İş Yasası'nın 30., 35., 58 ve 71. maddelerine aykırı eyleminden dolayı aynı Yasa'nın 99. ve 107. maddeleri uyarınca ilgili hakkında verilen toplam 410.500.- TL idarî para cezasına ilişkin uyuşmazlık incelenip çözüme bağlanacaktır. Bu incelemede tüm ceza yargılama kararlarında olduğu gibi önce eylemin suçlanan tarafından işlenip işlenmediği iş bu hukuk kuralları karşısındaki durumu saptanarak yaptırım gerektirip gerektirmediği araştırılacaktır. Bu durumda, uyuşmazlık konusu eylemin, idarî yargıda incelenip çözüme bağlanacak idarî bir işlem ya da karar olsa da, söz konusu Yasa'nın değişik 108. maddesi ikinci fıkrasının ikinci tümcesi ile bu tür uyuşmazlıkların adlî yargı yerinde çözümleneceğine ilişkin düzenlemenin, Anayasa'nın yargı ile ilgili genel ilkelerine ve dolayısıyla 154. ve 155. maddelerine aykırı bir yönü yoktur.

Bu görüşe Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİFENDİOĞLU, Selçuk TÜZÜN ve Yavuz NAZAROĞLU katılmamışlardır.

2- İtiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu ve itirazın, zorunluluk duyulmayan durumlarda evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılmasının Anayasa'ya aykırı olup olmadığı sorunu :

Bir yargı yerinin verdiği kararda aykırılık olduğu savı ile ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümlenmek üzere yargı önüne getirilmesi "kanun yolu"na başvurmaktır. Ancak, uyuşmazlık çok kez açık ve belirgin olmadığından "Kanun yolu" müessesesi, öğretide genellikle dava olarak kabul edilmemektedir. Yargı yerlerinin verdikleri kararlarda, gerek yanılma, gerekse normları değişik biçimde yorumlama sonucu olarak doğan ve olağan sayılması gereken yasaya ve hukuka aykırılıkların giderilmesini sağlamak amacıyla bazı yöntemlerin konulması yoluna gidilmiştir. Kanun yolu, aykırılıkları gidermek ve uygun karar verilmesini sağlamak bakımından taraflar için olduğu kadar toplum için de büyük bir güvencedir. Ancak kanun yolunun yargılamayı uzattığı da bir gerçektir. Yargılamanın olabildiğince hızlı sonuçlanması ve suçluların bir an önce cezalandırılması gerektiğinden her karara karşı değil, fakat önemli kararlara karşı kanun yoluna gidilmesi gereği benimsenmiştir. "Hiçbir hatâ olmasın" düşüncesinden kalkılarak, "Hepsini yeniden inceleyelim, aykırılık varsa giderelim" denildiği takdirde, bu çok iyi amaçlı uğraşı, kanun yolu kurumunu işlemez duruma getirir.

Anayasa'nın hak arama hürriyeti başlıklı 36. maddesi 141. ve 154. maddeleriyle birlikte incelenip değerlendirildiğinde, Yasakoyucunun, yargı yerlerince verilen kararların veya hükümlerin Anayasa'ya, kanuna ve hukuka uygunluğunu güvenlik altına almak üzere, değişik kanun yollarına gidebilme olanağını sağlaması, Anayasa'nın sözü edilen maddelerdeki ilkelere aykırı bir durum yaratmaz. Aksine, böyle düzenlemenin, hâkimleri ve mahkemeleri Anayasa'ya, kanuna ve hukuka uygun karar veya hüküm vermekle ödevli kılan Anayasa'nın 138/1. maddesinde yer alan kuralın gerçekten uygulanması amacını güden bir önlem niteliğinde değerlendirilebilir.

Ancak Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasındaki "Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir." biçimindeki hüküm gözönünde tutulup Anayasa'nın 36/1. maddesinde yer alan "Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir." kuralı değerlendirildiğinde, uyuşmazlıkları inceleyip karara bağlamakla yetkili ve görevli olan yargı yerlerince yapılacak incelemeler sonunda verilecek kararlardan hangilerinin kesin olduğunu belli etmenin, uyuşmazlıkların nitelikleri gözetilerek ve Anayasa'daki yargı ile ilgili temel ilkelere ve güvence kurallarına aykırı bulunmamak koşulu ile Yasakoyucunun takdirine bırakılmış olduğunun kabûlü gerekir. Olayda, "itiraz"ı incelemekle görevli ve yetkili yargı yerince verilmiş bulunan kararın kesin olduğunu saptayan itiraz konusu kuralda da anılan temel ilkeler ve güvence kuralları ile bağdaşmayan bir yön bulunmamaktadır.

3- İtiraz konusu maddenin ikinci fıkrası dördüncü tümcesindeki "İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır." içerikli yargılama usûl ve esasına ilişkin kuralın, Anayasa'ya aykırı olup olmadığı sorunu:

Yargılamanın amacı, gerçeğin araştırılarak uygulanacak yaptırım konusunda doğan uyuşmazlığın, yargısal bir kararla çözümlenmesidir. Anayasa'nın 141. maddesinde belirtildiği gibi, son soruşturmada genel ilke duruşmaların sözlü, açık ve yüze karşı yapılmasıdır. Nüfus ve suçlarda artış nedeniyle diğer ülkelerde olduğu gibi, ceza yargılamasının duruşmalı olarak yapılması ilkesinden nitelikleri yönüyle kimi basit sayılabilecek suçlarda bu yöntemden vazgeçilerek, evrak üzerinde incelemeyle sonuca varılması ilkesi kabul edilmiştir. Ancak, ceza yargılamasında önemli olan yargılama mercileri yönünden gerçeği araştırma olanağı ortadan kaldırılmamalıdır. Bu düzenlemede, yukarıdaki ilke gözönünde tutularak incelemenin evrak üzerinde yapılmasının yargı merciinin takdirine bırakılarak, uyuşmazlığın niteliği bakımından gerçeğin saptanması için ceza yargılamasının duruşmalı olarak ve gerektiğinde, sözlü, açık, yüze karşı yargılama ilkeleri uygulanabileceğine göre, Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasında yer alan davaların en az giderle ve olabildiğince hızlı biçimde sonuçlandırılması gereği yerine getirilmiş olmaktadır. O halde Anayasa'nın 141. maddesine de aykırılıktan söz edilemez.

V- SONUÇ :

3.11.1988 günlü, 3493 sayılı Yasa'nın 26. Maddesiyle değiştirilen 1475 sayılı İş Yasası'nın 108. maddesinin;

A- Tümüne yönelik itirazın, bu maddenin ikinci fıkrasının "Bu para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır." içerikli ikinci, üçüncü ve dördüncü tümceleriyle sınırlı olarak incelenmesine, oybirliğiyle,

B- Sınırlama kararı uyarınca incelenen:

1- "Bu para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir." Hükümünü taşıyan ikinci tümcenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Selçuk TÜZÜN ve Yavuz NAZAROĞLU'nun karşıoyları ve oyçokluğuyla,

Esas Sayısı: 1989/28
Karar Sayısı: 1990/18

2- İkinci fıkranın daha sonraki "İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır." içerikli üçüncü ve dördüncü tümcelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve bu tümcelere yönelik itirazın REDDİNE, oybirliğiyle,

10.7.1990 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Necdet DARICIOĞLU	Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Servet TÜZÜN	Mustafa ŞAHİN	Oğuz AKDOĞANLI
Üye	Üye	Üye
İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER
Üye		Üye
Erol CANSEL		Yavuz NAZAROĞLU