

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1990/20

Karar Sayısı: 1991/17

Karar Günü: 21.6.1991

R.G. Tarih-Sayı :30.09.1992-21361

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti) Grubu adına Grup Başkanvekili Hasan Fehmi GÜNEŞ

İPTAL DAVASININ KONUSU : 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair S.4.1990 günlü, 3622 sayılı Yasa'nın 6., 10., 16., 17., 18., 19., 20., 21., ve 23. maddeleri ile geçici maddelerinde yer alan kimi sözcük ve hükümlerin Anayasa'nın 2., 125., 138. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla İPTALİ istemidir.

II- YASA METİNLERİ :

A- 5.4.1990 günlü 3622 sayılı Yasa ile değiştirilen "İdari Yargılama Usulü Kanunu"nun İPTALİ İSTENİLEN sözcük ve hükümlerinin yer aldığı yasa kuralları şöyledir.

"MADDE 6.- 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 15 inci maddesinin 1 ve 4 üncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve 4 üncü fıkradan sonra aşağıdaki 5 inci fıkra eklenmiştir.

1. Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince yukarıdaki maddenin 3 üncü fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse 14 üncü maddenin;

a) 3/a bendine göre adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; İdari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,

b) 3/c 3/d ve 3/e bentlerinde yazılı hallerde davanın reddine,

c) 3/f bendine göre davanın basım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tesbit edilecek gerçek basma tebliğine,

d) 3/g bendinde yazılı halde otuz gün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,

e) 3/b bendinde yazılı halde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine, Karar verilir.

4. ilk inceleme üzerine Danıştay ve mahkemece verilen kararlara karşı bu maddenin 1/c ve 1/d bendlerinde yazılı haller dışında; temyiz yoluna tek hakim kararına karşı ise itiraz yoluna başvurulabilir.

5. 1 inci fıkranın (d) bendine göre dilekçenin reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir."

"MADDE 10.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27 nci maddesinin 2 nci ve 8 inci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye aşağıda 12 inci fıkra eklenmiştir.

2. Danıştay veya İdari mahkemeler, İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması karar verilemez. Yürütmenin durdurulması kararının gerçekleşmesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir.

8. Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak, 26 nci maddenin 3 üncü fıkrasına göre işlemden kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemi devam eder. işlemden kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtlı verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlere tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir.

12. Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava daireleri tarafından verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, çalışmaya ara verme süresi içinde ise idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya karar veren hakimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir, itiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır, itiraz üzerine verilen kararlar kesindir."

"MADDE 16.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 46 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 46.- 1. Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi Danıştay'da temyiz edilebilir.

2. Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları-na karşı tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilir."

"MADDE 17.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 48 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir...

MADDE 48.- 1. Temyiz istemleri Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır.

2. Temyiz dilekçelerinin 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir. Düzenlenmemiş ise eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu, karar veren Danıştay veya mahkemece ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunmamış sayılmasına Danıştay veya mahkemece karar verilir.

3. Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre karan veren mahkemeye, Danıştay veya 4 üncü maddede belirtilen merciilere verilir ve karan veren mahkeme veya Danış-tayca karşı tarafa tebliğ edilir. Karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde cevap verebilir. Cevap veren, karan süresinde temyiz etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilir. Bu takdirde bu dilekçeler temyiz dilekçesi yerine geçer.

4. Karan veren Danıştay veya mahkeme, cevap dilekçesi verildikten veya cevap süresi geçtikten sonra dosyayı dizi listesine bağlı olarak, Danıştay'a veya kurula gönderir.

5. Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliği edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere karan veren mahkemece Danıştay Başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda; görevli dairece konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kuruluna gönderilir. Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten son tebligat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir.

6. Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde karan veren; mahkeme veya Danıştay daire başkanı tarafından verilecek onbeş günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde de karan veren mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, temyiz isteminin reddine karar verir. Mahkemenin veya Danıştay dairesinin bu kararlar ile bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlarına karşı tebliği tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir."

"MADDE 18.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49 uncu maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki (6) numaralı fıkra eklenmiştir.

2. Temyiz incelenmesi sonunda karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise kararın düzeltilerek onanmasına karar verilir.

3. Kararın bozulması halinde dosya Danıştay'ca karan veren mahkemeye gönderilir. Mahkeme, dosyayı diğer öncelikli işlere nazaran daha öncelikle inceler ve varsa gerekli tahkik işlemlerini tamamlayarak yeniden karar verir.

6. Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların temyizen incelenmesinde de bu maddenin 4 üncü fıkrası hariç diğer fıkraları kıyasen uygulanır."

"MADDE 19.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 50 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 50.- Temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte karan veren mahkemeye veya Danıştay dairesine gönderilir. Bu karar dosyanın Mahkeme veya Danıştay dairesine geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğ edilir."

"MADDE 20.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 51 inci maddesinin 1 ve 2 nci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

1. Bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştay'ca ilk derece mahkemesi olarak verilip temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

2. Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma karar, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz."

"MADDE 21.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 52 nci maddesinin 1 inci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

1. Temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, hakim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya itirazı incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir."

"MADDE 23.- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 54. üncü maddesinin 1 inci fıkrasının ilk cümlesi ve (d) bendi ile 2 inci fıkrası aşağıdaki şekilde ve (4) numaralı fıkranın numarası da (3) olarak değiştirilmiştir.

1. Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarının temyiz üzerine verdikleri kararlar ile bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlar hakkında, bir defaya mahsus olmak üzere kararın tebliğ tarihini izleyen onbeş gün içinde taraflarca;

d) Hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekarlığın ortaya çıkmış olması,

2. Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları ile bölge idare mahkemeleri, kararın düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağıdırlar."

B- 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.- idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.

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

Yargı yetkisi, İdari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini

kısıtlayacak, İdari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı karar verilemez.

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

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

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

3. "MADDE 138.- Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görölmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değıştirmek ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

4. "MADDE 155.- Danıştay, İdari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir İdari 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 düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek, İdari uyuşmazlıkları çözümlmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf İdari 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, işleyişı, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, İdari yargının özelliğı, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir."

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL ve Yavuz NAZAROĞLU'nun katılmalarıyla 12.6.1990 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELYENMESİ :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, İPTALİ istenen yasa maddeleri ile dayandırılan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama bel-geleleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- İPTALİ İSTENİLEN KURALLARIN ANLAMI, KAPSAMI VE GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER :

İdari Yargılama Usulü Yasası'nda 6.1.1982 günlü, 3622 sayılı Yasa'yla yapılan DEĞİŞİKLİKLER hakkındaki Anayasa'ya aykırılık savları ile üç konuda dava açılmıştır;

1. Danıştay'da ilk ve son derece mahkemesi olarak verilen kararlar aleyhine temyiz yolunun açılması,

2. Yürütmenin durdurulması için aranan yasal koşulların değiştirilmesi,

3. Yürütmeyi durdurma kararlarına karşı itiraz olanağının tanınması,

1- Danıştay'ca ilk derecede verilen kararların temyizi:

İdari Yargılama Usulü Yasası'nda 3622 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik, Danıştay'da ilk derecede verilen kararlar için temyiz incelemesi yolunu getirmiştir.

Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar hakkında temyiz yolunun açılması için İdari Yargılama Usulü Yasası'nın aşağıdaki maddeleri yeniden düzenlenmiş veya değiştirilmiştir.

a. 3622 sayılı Yasa'nın 6. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 15. maddesinin 4 numaralı fıkrası değiştirilmiş ve ilk inceleme üzerine Danıştay'ca verilen kararlara karşı idare ve vergi mahkemeleri kararlarına karşı olduğu gibi, temyiz yolu getirilmiştir. Bu temyiz incelemesi yoluyla Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı yine Danıştay'da temyiz edebilme olanağı yaratılmıştır.

b. Yasa'nın 16. ve 17. maddeleri ile İdari Yargılama Usulü Yasası'nın "temyiz" ve "temyiz dilekçesi" ile ilgili 46. ve 48. maddeleri değiştirilmiş ve yalnızca idare ve vergi mahkemeleri kararlarına karşı önceden var olan temyiz yolu, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararları da kapsamına almış ve bunun sonucu olarak Danıştay'ın kendi içinde temyiz incelemesi yapmaya yetkili kurulları belirlenmiştir. Buna göre, İdari veya vergi dava daireleri genel kurulları temyiz mercii olarak görevlendirilmişlerdir.

c. Yasa'nın 18. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Yasası'nın "Kararın bozulması" başlığını taşıyan 49. maddesinin kimi fıkraları, temyiz yolunun açılmasına koşut olarak

değiştirilmiş ve maddeye dava konusu edilen 6 numaralı fıkra eklenmiştir. Söz konusu fıkra; Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar hakkında İdari ve vergi dava daireleri kurulunca temyiz incelemesi sonucu verilen kararlar için ilgili dava dairelerinin direnme karar veremeyecekleri öngörülmüştür.

d. Yasa'nın 19. ve 20. maddeleri ile değiştirilen İdari Yargılama Usulü Yasası "temyiz üzerine yapılacak işlemler", "Kanun yararına bozma" başlığını taşıyan 50. ve 51. maddeleri ise, Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlarına karşı açılan temyiz yoluna koşut olarak yeniden düzenlenmektedir.

e. Yasa'nın 21. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Yasası'nın "temyiz veya itiraz istemlerinde yürütmenin durdurulması" başlıklı 52. maddesinin 1 numaralı fıkrası değiştirilmekte daha önce yalnızca alt derece mahkemelerinin verdikleri kararlar için var olan hüküm, bu kez Danıştay'ca verilmiş ilk derecede kararların temyizi ile idare ve vergi mahkemelerince verilmiş olup itiraz yoluyla bölge idare mahkemelerince incelenecek davaları da kapsayacak biçimde genişletilerek düzenlenmiştir.

f. Yasa'nın 23. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Yasası'nın "karar düzeltmesi" başlıklı 54. maddesi değiştirilerek Danıştay dava daireleri ve İdari veya vergi dava daireleri genel kurullarının temyizen verdikleri kararlar ile itiraz üzerine verdikleri kararlara karşı başvurulabilecek karar düzeltme yolu düzenlenmektedir.

g. Yasa'nın 27. maddesi ile konulan "Geçici Madde" temyiz ve itiraz konularında getirilen yeni düzenlemelerin eldeki işlere uygulanmasını ve bunların yeni düzene uyumunu sağlama amacına yöneliktir.

2- Yürütmenin durdurulması kararının yasal koşulları:

Yasa'nın 10. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Yasası'nın "Yürütmenin durdurulması" başlıklı 27. maddesinin 2 ve 8 numaralı fıkraları değiştirilmiştir.

Dava konusu edilen 2 numaralı fıkra değişiklikten önce yalnızca Anayasa'nın 125. maddesinin konuyla ilgili beşinci fıkrasının yinelenmesi niteliğinde olan aşağıdaki metni içeriyordu :

"2- Danıştay veya İdari mahkemeler, İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler."

Yapılan değişiklikle 2 numaralı fıkra aşağıdaki tümceler eklenmiştir:

"Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması karar verilemez. Yürütmenin durdurulması kararının gerçekleşmesinde bu iki şartın ne surette gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir."

3- Yürütmeyi durdurma kararlarına karşı itiraz:

3622 sayılı Yasa'nın 10. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "yürütmenin durdurulması" başlıklı 27. maddesine 12 numaralı fıkra eklenerek İdari yargılama usulünde yeni bir hukuksal kurum olan Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin

yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verdikleri kararlara karşı "itiraz yolu" öngörülmüştür.

B- ANAYASAYA AYKIRILIK SORUNU : ,

Dava dilekçesinde 3622 sayılı Yasa'yla, İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 6., 10., 16., 21., ve 23. maddelerinde yapılan DEĞİŞİKLİKLER ile Yasa'ya eklenen geçici maddenin dilekçede belirlenen kimi sözcük ve hükümler yönünden Anayasa'nın 2., 125., 138. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptal isteminde bulunulmuştur. Kararın (İPTALİ İSTENİLEN KURALLARININ ANLAM VE KAPSAMI ELE GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER) bölümünde açıklandığı üzere Anayasa'ya aykırılık savı ve iptal istemi, kapsadığı üç ayrı konuya göreele alınmıştır.

I- Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlara karşı temyiz yolunun açılmasının Anayasa'ya aykırılığı sorunu:

a) Anayasa'nın 155. maddesi yönünden inceleme :

Davacı, Anayasa'nın 155. maddesinde açıkça belirtilen Danıştay'ın bir asırdan beri ilk ve son derecede karar veren bir yargı organı olma özelliğinin korunması gerektiğini, İdari yargılamada tüm yargılama usulü kurallarının bu esasa göre düzenlendiğini, Danıştay'ın uzmanlaşmış dairelerince verilen kararların uzmanı olmayan kurullarca incelenmesinin yargılama ve idare hukuku açısından büyük sakıncalar doğuracağını, Danıştay'ın çağdaş doğrultusunu zaafa uğratacağını ve esasen işi yoğun olan Danıştay'ın kendi verdiği kararlar için temyiz mercii durumuna getirilmesinin Danıştay'ın iş yükünü artıracığını ve yıllarca zaman kaybına neden olacağını ileri sürmüştür.

aa) Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasında; "Danıştay, İdari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir İdari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar." denilmektedir. Buna göre Danıştay, genelde bir temyiz merciidir. Özel olarak da yasalarda gösterilen belli davalar için ilk ve son derece mahkemesidir.

Sorun, Danıştay'da ilk derecede görülen davalarda verilen kararların yine Danıştay'da temyizen inceleme yolunun açılmasından doğmuştur. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar 3622 sayılı Yasa'dan önce kesin nitelikte iken bu Yasa'yla yapılan değişiklik sonucu kesin olmaktan çıkarılmış ve Danıştay'da temyizen incelenebilir duruma getirilmiştir.

Anayasa'nın 142. maddesi uyarınca mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişleri ve yargılama usulleri yasayla düzenlenir. Yasa yolları ile ilgili düzenlemeler, yargılama usulleri içinde yer alır. Yasakoyucu, bu düzenlemeleri yaparken kendisine düzenleme alanı içinde bu yetkisini Anayasa'nın 2. maddesinde belirlenen hukuk devleti ilkeleri ile Anayasa'nın yargı organlarını düzenleyen kuralları içinde kullanacak ve gerekli yasal düzenlemeleri yapabilecektir.

Yüksek yargı organlarından herhangi birinin ilk derecede çözümleyeceği dava türlerini belirlemek ve bunlara karşı kanun yollarını açıp açmamak tercihi, yasama organına ilişkin bir takdir hakkıdır.

Konuyla ilgili Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştay'ca ilk derecede verilen kararların kendi içinde temyizini önleyici herhangi bir düzenleme yer almadığından bu davalar için temyiz yolunun açılmasında anayasal bir engel bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 155. maddesi gereğince idare mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin (Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği karar ve hükümler dahil) son inceleme mercii Danıştay'dır. Bu nedenle yasakoyucu son karar vermek yetkisine sahip başka bir yargı yeri kuramaz. Başka bir anlatımla Danıştay'ın "ilk ve son derece mahkemesi" olması ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararların kesin olması anlamında değil, yasakoyucunun İdari yargı konusunda Danıştay dışında son (nihai) karar vermek yetkisine sahip başka bir yargı mercii kuramayacağı biçiminde anlaşılmaktadır.

bb) Anayasa'nın Yargıtay'ın kuruluşunu düzenleyen 154., Askeri Yargıtay'ın kuruluşunu düzenleyen 156. maddelerinin birinci fıkralarında aynı ifadeler kullanılmış ve tüm yüksek mahkemelerin görevleri aynı biçimde düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre; Yargıtay ve Askeri Yargıtay genelde ilk derece mahkemeleri kararlarının "temyiz" mercii, özelde ise yasalarla belirlenen davalar için "ilk ve son derece" mahkemesidirler.

4.2.1983 günlü, 2797 sayılı Yargıtay Yasası'na göre Yargıtay, hem bir temyiz mercii, hem de ilk derece mahkemesidir. Yasa'nın 15. maddesinin 3 numaralı bendi gereğince Yargıtay dairelerince ilk derecede verilen kararlara karşı Hukuk ve Ceza Genel Kurullarına temyizen başvurulabilir.

Benzeri bir düzenleme de Askeri Yargıtay'ın 27.6.1992 günlü, 160 sayılı Yasası'nın 22. maddesi 3 numaralı bendinde vardır. Buna göre, Askeri Yargıtay dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlar, Askeri Yargıtay Daireler Kurulu'nda temyiz edilebilir.

Bu örneklerin hepsi benzeri yüksek yargı organlarınca ilk derece mahkemesi olarak verilen kararların kendi içinde temyiz incelemesine bağlı tutulduğunu göstermektedir. Benzeri yargı organlarında olduğu gibi Danıştay'da da bu sistemin kurulması Anayasa'ya aykırılık oluşturmamaktadır.

Esasen davacının bu konuda ileri sürdüğü savlar, Anayasa'ya aykırılık değil, açılan yolun işlerliği ve yaran ile Danıştay'ın iş yükü bakımından yapılabilecek yerindelik eleştirileridir.

cc) Yargılama hukukunda temyiz yolunun varlığı kişilerin hak arama özgürlükleri ve olanakları bakımından bir kısıtlamayı değil, tersine bu yollar demokratik anlayışa uygun bir biçimde genişletmeyi ve geliştirmeyi anlatır. Bu nedenle dava konusu Yasa'ya kadar Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği tek dereceli kararlar için temyiz yolunun açılması, taraflar yönünden güvencesizlik değil tam tersine güvence getirmiştir.

b) Anayasa'nın 2. maddesi yönünden inceleme:

Davacı, hukukun yazılı olmayan fakat uyulması gerekli evrensel ilke ve kurallarının bulunduğu, Anayasa ve yasaların bu kurallara aykırı olmamasının gerektiği, yapılan yeni düzenlemelerin "ilk ve son derece mahkeme" anlayışına ters düşen yoz hükümler olduğu ve bu hükümlerin Anayasa'nın 2. maddesinde yazılı hukuk devleti ilkesine aykırı düştüğü savında bulunmuştur.

Anayasa'nın 2. maddesinde "hukuk devleti" ilkesi Cumhuriyet'in temel niteliklerinden biri olarak kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında vurgulandığı gibi hukuk devleti insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve Anayasa'ya uyan işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Mahkemelerce verilecek kararlardan hangilerinin kesin olduğu başta Anayasa'nın yargı ile ilgili hükümleri olmak üzere Anayasa'da belirlenen kurallara aykırı olmamak kaydıyla yasakoyucunun takdirine bırakılmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesi ile benimsenen "hukuk devleti" ilkesi bu konuda konulacak kuralların herkesçe kabul edilen hukuk ve adalet ölçüleri içinde olmasını gerektirir. Dava konusu kurallar ile bu ilke herhangi bir yönden zedelenmemiştir.

Bu nedenlerle dava konusu kurallar, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık oluşturmadığından iptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ile Yavuz NAZAROĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

II- Yürütmenin Durdurulması Kararı İçin Getirilen Yasal Koşullar Yönünden Anayasa'ya Aykırılık Sorunu :

Davacı, yürütmeyi durdurma kararlarının yargılama süreci içinde verilen ve gerektiğinde kaldırılabilen kararlar olduğunu ve yapılan değişiklikle bu kararların bir tür kesin karar durumuna dönüştürüldüklerini ve bunun sonucunda yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanabilirliğinin zaafa uğratıldığı ve değişikliğin bu suretle Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşturduğu savında bulunmuştur.

Yürütmenin durdurulması ile ilgili temel kurallar Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlenmiştir, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2 numaralı fıkrası Anayasa hükmünün tekrarıdır. 3622 sayılı Yasa'nın bu konuda GETİRDİĞİ hükümler, yeni bir unsur değil mevcut olan hükümlere daha da açıklık kazandırmaktadır. Değişiklikten önce yasa da bulunan (... şartların birlikte gerçekleşmesi durumunda... yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir) hükmü, (Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemez.) hükmü ile olumsuz biçimde tekrar edilmiştir. Ayrıca, Anayasa'da ve İdari Yargılama Usulü Yasası'nda bulunan yürütmeyi durdurma kararlarının gerekçe gösterilerek verilebileceği yolundaki hükme, (yürütmenin durdurulması kararının gerçekleşmesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir.) tümcesi ile getirilen hüküm eklenmiştir. Getirilen yeni hükümlerle Anayasa ile belirlenen yürütmenin durdurulması koşullarında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Diğer bir anlatımla, Anayasa'nın 125. maddesinin GETİRDİĞİ sınırlama dışında yeni bir sınırlama getirilmemiş ve Anayasa'da ve yasa da yer alan hükümlere yeni bir anlatım biçimi ile yaklaşmıştır.

Bu nedenlerle İdari Yargılama Usulü Yasası'nda yürütmenin durdurulması konusunda getirilen kurallar Anayasa'nın 125. maddesine aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Yavuz NAZAROĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

III- Yürütmeyi Durdurma Kararlarına Karşı Getirilen itiraz Yolunun Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu :

Davacı yürütmenin durdurulması ile ilgili kararlara karşı itiraz üzerine verilen kararların kesin bir karara dönüştüğünü, böylece mahkemelerin doğacak yeni koşullara göre istek üzerine yeniden yürütmeyi durdurma karar veremeyeceklerini ve verilmiş yürütmeyi durdurma kararlarını da kaldıramayacaklarını sonuç olarak Anayasa'nın 125. maddesinin işlemeyeceğini ve yargıçların 138. maddeye göre yasalara ve vicdani kanılarına uygun olarak karar vermelerinin engelleneceği savını ileri sürmüştür.

a) Anayasa'nın 125. maddesi yönünden inceleme:

Yürütmeyi durdurma istemleri bir dava değil, iptal davası içinde ileri sürülebilecek ara istemlerdir. Verilecek yürütmeyi durdurma kararları da önlem niteliğinde geçici çözümlerdir. Anayasa'nın 125. maddesine göre yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için "İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararın doğması" ve "İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması" şartlarının birlikte gerçekleşmesi gereklidir. Anayasa'da yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak başkaca bir hüküm bulunmamaktadır.

3622 sayılı Yasa'nın 10. maddesi ile 2577 sayılı Yasa'nın yürütmenin durdurulması ile ilgili 27. maddesine eklenen 12. bendi ile getirilen "itiraz" yolu, tedbir niteliğinde ve etkileri davanın sonuçlanmasına kadar geçecek dönemle sınırlı, kararların diğer bir idare mahkemesince yeniden incelenmesidir.

Yürütmeyi durdurma ile ilgili olarak verilen kararların itiraz üzerine inceleyen mahkemenin verdiği kararlar da, sonuçları ve etkileri itibarıyla ilk verilen kararlar gibidir. Ayrıca davaya bakan mahkemece tarafların yeni istemleri üzerine yürütmenin durdurulmasına ve verilmiş yürütmenin durdurulması kararlarının da kaldırılmasına yasal bir engel bulunmamaktadır.

Yürütmeyi durdurma ile ilgili kararlara karşı itiraz olanağını getiren yeni düzenlemeler İdari Yargılama Usulü ile ilgili kurallardır. Anayasa'nın 142. maddesi uyarınca mahkemelerin kurulması, görev ve yetkileri, işleyişleri ve yargılama usulleri yasayla düzenlenir. Mahkemelerin nihai karardan önce alacakları yasal önlemler ile ileride kendi kararlarının uygulanabilirliğini ve geçerliliğini sağlamak üzere alacakları önlemler yargılama usulü kurallarıdır. Yürütmeyi durdurma ile ilgili kurallar, Anayasa'nın 125. maddesi sınırları içinde kalmak ve Anayasa'nın diğer temel kurallarına aykırı olmamak koşuluyla diğer yargılama usulü kuralları gibi yasakoyucu tarafından serbestçe düzenlenebilirler.

b) Anayasa'nın 138. maddesi yönünden inceleme:

Anayasa'nın 138. maddesi, mahkemelerin bağımsızlığı ile ilgili olarak genel nitelikte kurallar koymuştur. Bu kurallar, yargı çalışmalarını dış etkilerden ve özellikle yasama ve yürütme erkinin etkisinden koruma amacına yöneliktir. Yargı organının kendi içindeki çalışma yöntemleri ile uyguladığı yargısal tekniklerin oluşturduğu yargılama yöntemiyle ilgili dava konusu kurallar, Anayasa'nın 138. maddesinin amacına ve açık anlatımına herhangi bir aykırılık taşımamaktadır. Dava konusu düzenlemeler, yargısal uygulamalarla ilgili yeni bir çözüm yoludur.

Bu nedenlerle dava konusu yasa ile konulan itiraz yolunun, Anayasa'nın yürütmeyi durdurmayı düzenleyen 125. maddesinin beşinci fıkrasına ve mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen 138. maddesine aykırı bir yönü yoktur, İptal isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Yavuz NAZAROĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

V- SONUÇ :

5.4.1990 günlü, 3622 sayılı "6.1.1992 tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un;

6., 10., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 23. ve Geçici Maddesi'nin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN ve Yavuz NAZAROĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

21.6.1991 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Servet TÜZÜN	Mustafa GÖNÜL
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL	Yavuz NAZAROĞLU
Üye	Üye	
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	

KARŞIOY GEREKÇESİ

2575 sayılı Danıştay Yasası'nda 3619 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklikten sonra 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nı koştur duruma getirmek amacıyla yürürlüğe konulan 3622 sayılı Yasa'nın incelenen maddelerini Anayasa'ya aykırı bulmayan çoğunluk görüşüne yaklaşmadığımızı karşıoyumuzla belirtmiştik. Gerekçemizi de aşağıda açıklıyoruz:

1- Yasa'nın 6. maddesinin değiştirdiği 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 4. bendiyle yinelenen "temyiz" yolunu Danıştay kararları için Anayasa'ya aykırı bulduğumuzu Esas : 1990/19, Karar: 1991/15 sayılı kararda kullandığımız karşıoy gerekçemizde özetle anlatmıştık. Zaman ve yer almamak için o gerekçeyi şimdi 4. bent içinde yineliyoruz.

2- Yasa'nın 10. maddesiyle 2577 sayılı Yasa'nın 27. maddesine eklenen "12 nci fıkra"daki Danıştay Dava Daireleri tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararlarına karşı itiraz yolunun açılması, temyiz yolunun açılmasındaki amaçla birlik gösterdiğinden aynı nedenlerle Anayasa'ya aykırı olduğu gibi ayrıca durdurulan kararı yürürlüğe sokma olanağını vermekle özel bir ağırlık taşımaktadır. Sakat, aykırı ve sakıncalı kararları yeniden geçerli kılmaya, yaşamda tutmaya yönelik siyasal çabalara hukuku araç kılmak, hukuk devleti niteliğine ve bunun onurlu doğal gereği olan yargı denetimine ters düşmektedir. Doyurucu bir incelemenin ürünü olarak alınmış yürütmenin durdurulması kararını, yönetimin lehine kaldırmak için düşünülen "itiraz yolu", yargıya güveni sarsacak yönetimlerle gündeme getirilmiştir. Dairenin kararını bir başka kurul, Genel Kurul da olsa, incelese "son ve kesin olma" olgusu çığnenir.

3- Yasa'nın 16. maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı Yasa'nın 46.,

4- Yasa'nın 17. maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı Yasa'nın 48.,

5- Yasa'nın 19. maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı Yasa'nın 50.,

6- Yasa'nın 20 maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı Yasa'nın 51. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları,

7- Yasa'nın 21. maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı Yasa'nın 52. maddesinin birinci fıkrası,

8- Yasa'nın 23. maddesiyle değiştirilen 2577 sayılı Yasa'nın 54. maddesinin birinci fıkrasının ilk tuncesiyle ikinci fıkrası,

9- Yasa'nın geçici maddesinin Anayasa'ya aykırılığı konusunda da yukarıda 1. sırada değindiğimiz karşıoyumuzu yineliyoruz.

Başkan

Yekta Güngör ÖZDEN

Üye

Selçuk TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

5.4.1990 günlü, 3622 sayılı "6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un 6., 10., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 23. ve Geçici Maddesinin, Anayasa'ya aykırı oldukları yolundaki iptal isteminin reddine ilişkin çoğunluk kararına, Anayasa Mahkemesi'nin 21. 6.1991 günlü ve Esas : 1990/19, Karar: 1991/15 sayılı Kararına karşı açıkladığım gerekçelerle karşıyım.

Üye

Mustafa GÖNÜL

KARŞIOY YAZISI

Danıştay dava dairelerinden verilen kararların temyizen incelenmesine olanak sağlayan yasa kurallarının Anayasa'ya aykırılığı konusundaki düşüncem, Esas : 1990/19, Karar: 1991/15 sayılı kararın karşıoy yazısında açıkladığım gibidir.

Yürütmenin durdurulması kararlarına karşı itirazla ilgili değişikliğe gelince; İdari işlemin kanunilik karinesine karşı düşünülen bu müessese, son değişiklikle maskeli bir buluşla varmış gibi gösterilip gerçekte yok edilmiştir. Başka bir deyişle bu düzenleme, yürütmeyi hukuken olmasa bile fiilen işlemez hale getireceği için Anayasa'ya aykırıdır, İPTALİ gerekir görüşündeyim.

Üye

Mustafa ŞAHİN

KARŞIOY YAZISI

5.4.1990 günlü, 3622 sayılı "6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun"un 6., 10., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 23. ve Geçici Maddesinin, Anayasa'ya aykırı oldukları yolundaki iptal isteminin reddine

Esas Sayısı: 1990/20
Karar Sayısı: 1991/17

ilişkin çoğunluk kararına, Anayasa Mahkemesi'nin 21. 6.1991 günlü ve Esas : 1990/19, Karar: 1991/15 sayılı Kararına karşı açıkladığım gerekçelerle karşıyım.

Üye

Yavuz NAZAROĞLU