

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1996/72

Karar Sayısı : 1997/51

Karar Günü : 15.5.1997

R.G. Tarih-Sayı :01.02.2001-24305

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 7. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı "İmar Kanunu"nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddeleri uyarınca verilen yıkım ve para cezasına ilişkin belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada Mahkeme, Yasa'nın olayda uygulanacak 42. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla başvuruda bulunmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrası şöyledir:

"Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen karar kesindir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuruda dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

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

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

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır.

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

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

kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.

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

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

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

3- "MADDE 140. Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hâkim ve savcılar eliyle yürütülür.

Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hâkim ve savcıların nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Hâkimler ve savcılar altmışbeş yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler; askerî hâkimlerin yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunda gösterilir.

Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hâkimler ve savcılar idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır.

Hâkim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idarî görevlerde çalışanlar, hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tâbidirler. Bunlar, hâkimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hâkimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar."

4- "MADDE 142. Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri , işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir."

5- "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 düşüncesini 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 savcıları ile bu meslektan 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 Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılımlarıyla 3.12.1996 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen yasa kuralı, Anayasa'ya aykırılık savına dayanak yapılan Anayasa kuralları ile bunlarla ilgili gerekçelerle öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Uygulanacak Kural Sorunu

Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 28. maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir yasa veya kanun hükmünde kararname hükümlerini Anayasa'ya aykırı görür yahut taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmayaya yetkilidir. Ancak, bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir.

Uygulanacak yasa kuralı, bakılmakta olan davayı yürütmeye, uyuşmazlığı çözmeye, davayı sona erdirmeye veya kararın dayanağını oluşturmaya yarayacak kuraldır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu dava, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddelerinin uygulanmasıyla ilgili olup, Mahkeme, aynı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini istemektedir.

Davada uygulanacak kural, 42. maddenin beşinci fıkrasında yer alan ve "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine başvurulur" biçimindeki ilk tümcedir. Fıkranın diğer kuralları itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural olmadığından, bu kurallara ilişkin başvurunun mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

Bu nedenle, 3194 sayılı "İmar Kanunu"nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci ve üçüncü tümceleri, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural olmadığından bu tümcelere ilişkin başvurunun, mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine karar verilmiştir.

B- İtiraz Konusu Kuralın Anlam ve Kapsamı

Amacı, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plân, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşumunu sağlamak olan ve belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerin plânları ile yapılacak (istisnalar dışındaki) resmî ve özel tüm yapıları kapsayan 3194 sayılı İmar Yasası'nın 42. maddesinde, ceza yaptırımları öngörülmektedir.

Maddenin birinci ve ikinci fıkralarında, suç sayılan eylemler ve bunlara verilecek cezalar belirlenmiştir. Birinci ve ikinci fıkraların hükümlerine göre; "Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500 000 TL.'dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fennî mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır.

Birinci fıkroda belirtilen fiiller dışında bu Kanun'un 28, 33, 34, 39 ve 40 ıncı maddeleri ile 36 ıncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhidine 500 000 TL.'dan 10 000 000 liraya kadar para cezası verilir."

Maddenin üçüncü fıkrasında, birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezalarının bir katı artırılacağı; dördüncü fıkrasında da, birinci ve ikinci fıkralarda gösterilen cezaların ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler ya da en büyük mülki amir tarafından verileceği belirtilmiştir.

Maddenin itiraz konusu beşinci fıkrasında ise, bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceği; itirazın zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılacağı; itiraz üzerine verilen kararın kesin olduğu hükme bağlanmıştır.

C- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Anayasa'nın 125. Maddesi Yönünden İnceleme

Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddeleri uyarınca belediye encümenince alınan yıkım ve para cezasına ilişkin kararın iptali istenilmiştir.

Başvuru kararında, görülen davada incelenen para cezasının, bağlı olduğu işlemlerin ve alınan yıkım ve para cezası kararlarının, kamu gücü kullanılarak alınmış yönetsel kararlar

olduğu ve uyuşmazlık çıktığında çözüm yerinin idarî yargı olacağı; Anayasa'nın 125. maddesi gereğince, idarenin her türlü eylem ve işleminin idarî yargılama yöntemi ışığında denetleneceği, idarî para cezası niteliğini taşıyan imar para cezalarının idarî yargı denetimi dışında tutulmasının, idarenin yargısal denetiminin etkin ve doğal anlamda yapılmasını engelleyeceği; aynı olgudan kaynaklanan idarî işlemlerin denetimlerinin farklı yargı yerlerine bırakılmasının, yargılamanın ivedi yoldan yapılmasını ve uyuşmazlığın çelişkisiz çözümünü önleyeceği; imar kurallarına aykırı bir yapının yıkılmasına ilişkin uyuşmazlıklar idarî yargı yerinde karara bağlanırken, aynı belediye encümeni kararında yer alan imar para cezasına Sulh Ceza Mahkemesinde bakılmasının çelişki yaratacağı; ayrıca kesinleşen para cezası üzerine düzenlenen ödeme emrinde gene İdare Mahkemesinin görevli olacağı, birbiriyle bağlantılı bu gibi işlemlerle ilgili davalarda birinin diğerinin ön sorununu oluşturacağı, yargılamanın bir izleme ve bekleme içinde geçeceği ve çelişkilerin ortaya çıkacağı; kimi durumlarda bir mahkeme yıkım kararını uygun bulurken, farklı bir yargı yerinin, kendi yöntem ve yaklaşımlarıyla yıkım kararına bağlı para cezasını kaldırabileceği; hukuk devleti ilkesinin yargılamanın asıl ve doğal yerinde yapılmasını gerektirdiği; bu nedenlerle, 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"; 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar"; 142. maddesinde, "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir"; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" kurallarına yer verilmiştir.

İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. Kişilere, idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle verilen idarî cezalar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir. Para cezaları, idarî cezalar arasında yer almaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idarî makamlar tarafından verilmesidir.

Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir hukuk devleti olduğunu vurgularken, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olmasını amaçlamıştır. Çünkü yargı denetimi demokrasinin "olmazsa olmaz" koşuludur. Anayasa'nın "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" kuralıyla benimsediği husus da etkili bir yargısal denetimdir. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan bu kural, yönetimin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Kural olarak bunlardan kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idarî yargının, özel hukuk alanındakiler için de adlî yargının görevli olduğunda duraksanamaz.

Tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adlî ve idarî yargı ayırımına gidilmiş ve idarî 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 adlî yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İdarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması

halinde yasakoyucu tarafından adlî yargıya bırakılabilir. Ancak, itiraz konusu kuralda olduğu gibi bir idarî işlemin bir bölümünün idarî yargının, diğer bir bölümünün ise adlî yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmamaktadır. Zira bu işlemler, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idarî işlemin devamı ve idarî bir yasağa aykırı davranan kişiye idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olup, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının yetkili olacağı kuşkusuzdur.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'de bakılmakta olan dava, verilen para cezasının kaldırılmasına ilişkindir. 3194 sayılı Yasa'daki düzenlenen biçimiyle yıkım kararına karşı idarî yargıya başvurulacak ancak, 42. maddenin beşinci fıkrasının birinci tümcesi kuralı uyarınca para cezasına karşı, cezanın tebliğinden başlayarak yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesi'ne itiraz edilebilecektir. Oysa yıkım kararının da, para cezasının da konusunu ruhsat alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak yapılan yapı oluşturmaktadır. Her iki kararı alan da idaredir. İdarenin aynı yapı için aldığı kararın bir bölümünün idarî yargıda bir bölümünün adlî yargıda görülmesi yargılamanın bütünlüğünü bozar. İşlemin idarî işlem olduğunda duraksanamayacağına ve bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığına göre, idarî bir işlemin bölünerek bir bölümünün idarî yargının bir bölümünün de adlî yargının denetimine bırakılmasında isabet yoktur.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 125. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

2- Anayasa'nın 142. Maddesi Yönünden İnceleme

Mahkeme, dava konusu kuralın Anayasa'nın 142. maddesine de aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan kural "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine müracaat edilebilir" biçimindedir.

Anayasa'nın 142. maddesinde, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin yasayla düzenleneceği kurala bağlanmaktadır. Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesi, itirazın sulh ceza mahkemesine yapılmasıyla ilgilidir.

Anayasa'nın 142. maddesi, mahkemelerin kuruluş ve görevleri hakkında, yasallık ilkesini getirmiştir. Görevli mahkemeyi saptayan itiraz konusu kuralda, görev yasa ile düzenlendiğinden, Anayasa'nın 142. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.

3- Anayasa'nın 140. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın "Hâkimlik ve Savcılık Mesleği" başlıklı 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hâkim ve savcılar eliyle yürütülür" denilmiştir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, idarî para cezası niteliğini taşıyan imar para cezalarının idarî yargının denetimi dışında tutulmasının, idarenin yargısal denetimine ters düşeceğini; idarenin her türlü işlem ve eyleminin idarî yargı yerlerince denetlenmesinin asıl olduğunu; bu nedenlerle de yargılamanın asıl ve doğal yerinde yapılmasını önleyen ilgili yasa kuralının Anayasa'nın 140. maddesine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa'nın 125., 140., 142., 154., 155., 158. ve 159. maddeleri birlikte yorumlandığında, Anayasa'da adli ve idari yargı ayrımının benimsendiği açıklıkla görülmektedir. Bu ayrıma uygun olarak yasama organınca, 2575 sayılı Danıştay, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri ile 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Yasaları kabul edilerek anayasal ilkeler uygulamaya geçirilmiştir.

Bu durumda, itiraz konusu kuralın idari ve adli yargı ayrımının doğal bir sonucu olan hâkim ve savcılarının idari ve adli hâkim ve savcılar olarak görev yapacaklarına ilişkin 140. maddesi ile ilgisi bulunmamaktadır.

4- Anayasa'nın 155. Maddesi Yönünden İnceleme

Mahkeme başvurusunda, Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir" kuralı ile idari mahkemelerin görevlerinin belirlendiği; bu kuralda idari karar ve hükümlerin, Danıştay dışında ancak idari yargı mercilerine bırakılabileceğinin açıklandığını, bu belirlemeler ışığında idarenin her türlü işlem ve eylemlerinin idari yargı yerlerince denetleneceğinin tartışmasız olduğunu, bu nedenlerle de dava konusu kuralın Anayasa'nın 155. maddesine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve yasanın başka bir idari yargı yerine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir" biçimindeki kural, adli ve idari yargı ayrımını gösteren anayasal belirlemelerden biridir.

İtiraz konusu kural, idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların çözümünü adli yargı yerlerine bırakmakla Anayasa'nın belirlediği bu idari ve adli yargı ayrımına aykırılık oluşturmaktadır.

5- Anayasa'nın Başlangıç Hükümleri ile 2. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, dava konusu kuralın Anayasa'nın Başlangıç hükümleri ile hukuk devleti ilkesinin kurala bağlandığı 2. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

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, yasakoyucunun da her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile kendisini bağlı saymasını gerektirir.

Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırılığı saptanan itiraz konusu kural, hukuk Devleti ilkesine de aykırılık oluşturur. Bu nedenle, iptali gerekir.

Güven DİNÇER, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT ve Haşim KILIÇ itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu düşüncesine katılmamışlardır.

D- 2949 sayılı Yasa'nın 29. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasına göre başvuru, yasanın belirli madde veya hükmü aleyhine yapılmış olup da bu belirli madde veya hükmün iptali yasanın kimi hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi durumu gerekçesinde belirtmek koşuluyla, yasanın ilgili öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir.

Dava konusu Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının iptal edilen birinci tümcesi dışında kalan kuralları, "itiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır", "itiraz üzerine verilen karar kesindir" biçimindedir. Bu kuralların birinci tümcenin iptali nedeniyle uygulanma olanakları kalmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinin iptali durumunda, uygulanmaları olanağı kalmayan aynı fıkranın ikinci ve üçüncü tümcelerinin de iptallerine karar verilmesi gerekir.

E- İptal Hükmünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 53. maddesi hükümleri uyarınca, yasa, kanun hükmünde kararname veya TBMM İçtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi iptal kararı ile meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

Dava konusu 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinin iptaline karar verilmesi ile, meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte olduğundan, gerekli göreceği yeni düzenlemeleri yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

Güven DİNÇER, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN ve Fulya KANTARCIOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

A- 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı "İmar Kanunu"nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT ile Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, birinci tümcenin iptali nedeniyle uygulanma

olanağı kalmayan 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci ve üçüncü tümcelerinin İPTALLERİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- İptal nedeniyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını bozucu nitelikte görüldüğünden, iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, Güven DİNÇER, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 15.5.1997 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Samia AKBULUT	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Ali HÜNER
Üye	Üye	
Lütfi F. TUNCEL	Fulya KANTARCIOĞLU	

KARŞIOY YAZISI

Anayasamız idarî yargı ile ilgili düzenlemeyi, "C. Danıştay" matlabını taşıyan 155. maddede yapmıştır.

Bu maddede Danıştay'ın "temyiz mercii" ve "ilk ve son derece idare mahkemesi" olarak görev yapacağı belirtilmiştir. Maddede, idarî ve adli görev ayrımı konusunda açık bir düzenlemeye gidilmemiş, idarî davaların mutlaka idarî yargı yerinde görülmesini emreden bir kural konulmamış ve böyle bir düzenlemeden de bilinçli olarak kaçınılmıştır. Ayrıca, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev ve kuruluşunun düzenlendiği Anayasa'nın 158. maddesinde de, 155. maddeye bağlı olarak bu konuda belirleyici bir kural konulmamıştır. Anayasamızın yargı bölümü bir bütün olarak değerlendirildiğinde idarî ve adli yargı ayrımının kabul edildiği ve ancak, bunun sınırlarının kesin bir şekilde belirlenmediği açıktır.

Adli ve idarî yargının görev ayrımındaki temel esaslara bağlı kalınarak ayrıntılı sınırın yasayla konulması, konunun anayasal sınırlarının belirsizliği nedeniyle doğaldır. Nitekim

yasakoyucu, şimdiye kadar bu genel ayrımı korumaya özen göstererek adlî ve idarî yargı arasındaki ayrımı, adalete daha kolay ve daha az masrafla ulaşılmasına önem vererek yapmıştır. Burada da uygulamaya yön gösteren adlî yargının yaygınlığı ve olaylara fiziksel mekan olarak yakınlığıdır. Uygulamada öz ve biçim olarak idarî yargıya ait görülen sınırlı sayıda uyuşmazlık türlerinin çözümünün adlî yargıya verilmesinin nedeni de budur. Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasında, davaların en az giderle mümkün olan süratle sonuçlandırılması öngörülmektedir. Bu kural yargı ile ilgili anayasal ve yasal bütün kuralların yorumunda göz önünde bulundurulmalıdır. İptal edilen kural bir anlamda dava ekonomisinin gereğidir ve yurttaşlara kolay hak arama yolunun açılmasıdır.

Cezalandırma, yargıya ait bir yetkidir ve adlî yargıda uygulama alanı bulur. Anayasa'nın 38. maddesinde bu konu vurgulanmış ve yalnız hürriyeti bağlayıcı cezaların dışındaki cezaların idare tarafından uygulanabileceği esası kabul edilmiştir. İdarî cezanın yargısal denetiminin zaman zaman adlî yargıya verilmesi aslında sisteme getirilen bir istisnanın hudutlarının değiştirilmesi ve yeniden ele alınmasıdır.

İdarî cezanın kolay uygulanabilir olması, önleyici zabıta gücü ve müessiriyeti nedeniyle idarî işleme bağlı veya bağımsız olarak idarî cezalarda başvuru yolu olarak idarî yargı yerine adlî yargı seçeneği yasakoyucu tarafından benimsenebilir. Biçimsel veya organik olarak konunun idarî işlem olması bu tercihi ve seçimi etkilemez.

Diğer taraftan her kademedeki idarî ve yargısal yorumlarda istikrar düşüncesi ön planda tutulmalıdır. Adlî ve idarî yargı ayrımı 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında süreklilik arzeden bir biçimde düzenlenmesine, işlerlik kazanmasına ve uygulamada da herhangi bir rahatsızlık yaratmamasına rağmen bu konudaki geleneksel müessese ve kuralların soyut bir yorum anlayışı nedeniyle Anayasa'ya aykırılığın ortaya konulması hatalıdır. Çok uzun süre istikrarlı biçimde uygulanan kurallar açık bir kuralla değiştirilmedikçe hukukî meşruiyet içinde varlıklarını devam ettirirler. Zira yargıda temel, yargının bağımsızlığı ile işlerliği ve adalet düşüncesinin önde tutulmasıdır. Anayasal yorumlar ister genişletici, isterse daraltıcı olsun gösterilecek duyarlılığın yönü bellidir. Kolay, ucuz ve herkes tarafından benimsenmiş yargısal çözüm yolları Anayasa'nın kabulünden yıllar sonra ve sayısız uygulamadan sonra yeni bir yorumla değiştirilemez.

Bu nedenlerle, verilen karara karşıyız.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Haşim KILIÇ

KARŞIOY YAZISI

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir" kuralı Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Anayasa'nın 155. maddesinde, "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" denilmektedir. Böylece, Danıştay'ın hem temyiz mercii, hem de ilk ve son derece mahkemesi olarak kimi davalara bakabileceği belirlenmiştir. Madde de, idari işlemlere karşı açılan davaların idari yargı yerlerince görüleceğine ilişkin bir zorunluluk öngörülmemiştir. Anayasa'nın 125. maddesinde de, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık" olduğu belirtilmiş ancak; bu eylem ve işlemlere karşı açılan davaların idari ya da adli yargı yerlerinde görüleceği konusunda bir ayırım yapılmamıştır.

Yasakoyucu, adli ve idari yargı yerlerinin görev alanlarını yasa ile belirlerken görevin gerektirdiği temel ayrımları gözeteceği kuşkusuzdur. Kamu yararının zorunlu kıldığı kimi durum ve konumlarda ise farklı düzenleme yapılabilir. İmar Kanunu'nun 42. maddesinde öngörülen para cezalarına karşı sulh ceza mahkemelerine itiraz edebilme olanağı getiren itiraz konusu kuralın benimsenmesi, adli yargının idari yargıya göre daha yaygın ve kolay ulaşılabilir olması nedeniyledir. Anayasa'da "davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması" öngörüldüğüne göre, belli sınırlar içindeki para cezalarına karşı sulh ceza mahkemelerine başvurulmasında kamu yararının olmadığından sözedilemez. Binaların, İdarece yıkım işlemlerine karşı idari dava açıldığı, buna bağlı olarak verilen para cezalarına karşı da idari yargının davayı görmesi gerektiği savı geçersizdir. Çünkü, İmar Kanunu'nun 42. maddesinde iddia edildiği gibi sadece imar mevzuatına aykırı olarak yapılan bina ve eklerinin yıkımı sonucunda öngörülen para cezalarına karşı itiraz yolu getirilmemiş, kimi yasaklara uyulmaması sonucu verilen para cezaları da kapsam içine alınmıştır. Yasa'nın özellikle 28., 33., 34., 39. ve 40. maddelerine aykırılıktan kesilen para cezaları bu niteliktedir.

Bu gerekçe ile çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Ahmet Necdet SEZER

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrası idarî mahkemelerce verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğunu öngörmekte olup, idarî ve adli mahkemelerin görev ayrımı konusunda açıklık içermemektedir. İkinci fıkrasındaki Danıştay'ın idarî uyuşmazlıkları çözümlemekle görevli olduğunun belirtilmesi kuralı bütün idarî uyuşmazlıkların Danıştay tarafından sonuçlandırılacağı anlamına gelmez. Anayasa'nın 140. maddesinde mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişleri ve yargılama usullerinin Kanunla düzenleneceğinin öngörülmüş olması ve Anayasa'nın yargı ile ilgili diğer genel ilkelerinden, idarî ceza davalarının tamamının idare mahkemelerinde çözümlenebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır.

İdarece verilecek idarî para cezalarına konu olan uyuşmazlıkların, bir kanun yolu olan itirazla yargı yerleri önüne götürülebilme olanağı ile toplum ve taraflar için güvence sağlanmaktadır.

Esas Sayısı : 1996/72
Karar Sayısı : 1997/51

Mahkemenin itirazının reddine karar vermek gerekirken kabulü ile kuralın iptaline karar veren çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Samia AKBULUT

KARŞIOY GEREKÇESİ

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir" biçimindeki ilk tümcesinin iptali sonucunda, anılan cezalara ilişkin uyuşmazlıklara, bu konuda genel görevli idare mahkemeleri bakacağından, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin uygulanmasını gerektirecek yasal bir boşluk doğmayacaktır. Bu durumda, aynı madde uyarınca, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırmaya gerek bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenle, çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Yalçın ACARGÜN

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesi'nin 15.5.1997 günlü, Esas: 1996/72, Karar: 1997/51 sayılı kararıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesi Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş, iptal nedeniyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını bozucu nitelikte görüldüğünden iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan, imar para cezalarına karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceğine ilişkin kural; uyuşmazlığın çözümünün idarî yargının görev alanına girdiği, idarî yargının görevine giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkı bulunmadığı, yıkım ve

Esas Sayısı : 1996/72
Karar Sayısı : 1997/51

para cezasını içeren bir idarî işlemin bir bölümünün idarî yargının, diğer bir bölümünün ise adli yargının denetimine bırakılmasında kamu yararı bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddelerine göre, bir yasa hükmünün iptali sonucu bir hukuksal boşluk oluşur ve bu boşluk da kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görülürse bu boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği gün ayrıca kararlaştırılabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nce verilen iptal kararı sonucu, herhangi bir hukuksal boşluk doğmamaktadır. Aksine, idarî bir işlemin yargısal denetiminin genel görevli idarî yargı yerlerince yapılması olanaklı hale gelmektedir. İptal kararından sonra yasama organınca bu konuda yeni bir yasal düzenleme yapılmasına da gereksinim yoktur.

Açıklanan nedenlerle, kararın yürürlüğünün 6 ay ertelenmesine karşıyım.

Üye

Mustafa BUMİN