

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2001/232

Karar Sayısı : 2001/89

Karar Günü : 23.5.2001

R.G. Tarih-Sayı :19.01.2002-24645

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 23.2.1995 günlü, 4077 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir." tümcesinin, Anayasa'nın 2., 36., 125. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacıya kesilen para cezasına ilişkin işlemin iptali istemi ile açılan dava nedeniyle verilen idare mahkemesi kararını temyizen inceleyen Danıştay Onuncu Dairesi, 4077 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasının son tümcesindeki "İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir." kuralını Anayasa'ya aykırı görerek iptali için doğrudan başvurmuştur.

III - YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Kural

4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 26. maddesinin iptali istenilen kuralını da içeren ikinci fıkrası şöyledir :

"Bu Kanunda düzenlenen her türlü para cezası, idarî niteliktedir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz ve zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında 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 36.- Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz."

3- "MADDE 125.- İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

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 kaldırarak 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."

4- "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, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcılar 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 İtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılmaları ile 17.4.2001 günü yapılan toplantıda, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- İtiraz Konusu Kuralın Anlam ve Kapsamı

4077 sayılı Yasa'nın iptali istenilen kuralı da içeren 26. maddesinde; bu Yasa'da düzenlenen her türlü para cezasının idarî nitelikte olduğu belirtilmekte, öngörülen cezalar idarî para cezaları rejimine tabi kılınmaktadır.

İdarî para cezaları, toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleşen malî nitelikli yaptırımlardır. İdarî para cezasının yasada belirtilmesi ve bunu uygulama yetkisinin idareye bırakıldığına açıkça yasada öngörülmesi gerekir. Yasa'nın 11. ve 25. maddelerinde hangi eylemlere ne miktar ceza verileceği belirtilmekte, 26. maddesinde ise bu cezaları vermek yetkisinin hangi idarî makamlara bırakıldığı açıklanmaktadır. Bu nedenle, Yasa'da düzenlenen cezalar 26. maddede de belirtildiği gibi idarî para cezası niteliğindedir. Maddede ayrıca, bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği, itirazın idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmayacağı, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılacağı ve itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğu hükme bağlanmıştır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Anayasa'nın 2. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Yüksek Mahkeme, üst sınırı on milyar lira olan ve her yıl artan para cezalarına karşı hiçbir sınırlama ve ölçüt getirilmeden üst yargıya başvuru yolunu kapayan düzenlemenin, hak arama özgürlüğü, etkili ve iki dereceli yargı denetimi ve yargı güvencesi kavramları ile bağdaşmadığını, bu nedenle de Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmektedir.

İtiraz konusu kural, 4077 sayılı Yasa'da yer alan idarî para cezalarına itiraz halinde, idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğunu hükme bağlamaktadır.

Değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşullar kimi durumlarda devlet idarelerine bir takım hakların tanınması gereğini ön plâna çıkarmıştır. Gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım uygulama yetkileri tanınmaktadır. Böylece, mahkemelerin iş yükünün ve tarafların zaman, emek ve masraf kaybının azaltılması amaçlanmaktadır.

4077 sayılı Yasa'da düzenlenen idarî para cezaları, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile, idare hukukuna özgü usullerle verilen ve uygulanan yaptırımlardır. Bu yaptırımlar, idarenin eylemin işlendiği yönündeki suçlamasına ve bu konudaki yargısına dayanarak idarece doğrudan uygulanmaktadır. Her iki etkinliğin aynı organda toplanmasının doğurabileceği sakıncalar, bu kararlara karşı idari yargıya itiraz yolu açılmak suretiyle giderilmiştir. Çağdaş bir toplumda bireylerin haksız olabilecek bu tür işlemlere karşı yargılama makamları önünde haklarını arayabilmeleri Anayasa'nın 125. maddesindeki "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır." ilkesinin olduğu gibi, hukuk devleti olmanın da gereğidir. İdarenin verdiği para cezalarına itiraz edildiğinde, idare mahkemesi uyuşmazlığı çözmekte, idarenin uyguladığı yaptırım bir yargı faaliyeti sonucunda kesinlik kazanmaktadır.

Ayrıca, Anayasa'da tüm mahkeme kararlarının temyiz edileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Öğretide de bu yönde bir zorunluluk olduğu kabul edilmemiştir. Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararları da, kamu yararı gerektirdiğinde ve hukuk devleti kavramı ile bağdaşmayacak sonuçlara yol açma olasılığının bulunmadığı durumlarda kimi kararlar için kanun yollarına başvurma önlenebileceği yönündedir.

İtiraz konusu kuralla, toplumsal düzeni bozan kimi durumlarda idare mahkemesi kararlarına karşı davaların hızlandırılması ve mahkemelerin iş yükünün azaltılması için kamu yararı amacıyla temyiz yoluna gidilmesinin önlenmesi suretiyle getirilen sınırlamanın adalet duygusunu rencide eden ve demokratik toplum düzeninin gerekleri ile çelişen bir yönü de bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı değildir.

2- Anayasa'nın 36. Maddesi Yönünden İnceleme

Başvuran Yüksek Mahkeme üst yargı yolunu kapayan bu düzenlemenin Anayasa'da yer alan hak arama özgürlüğüne de aykırı olduğunu ileri sürmekte ve kuralın bu nedenle iptalini istemektedir.

Anayasa'nın hak arama özgürlüğüne ilişkin 36. maddesinde, herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davalı ve davacı olarak iddia ve savunma hakkına sahip bulunduğu belirtilmiştir.

Bir karara karşı itirazda bulunmak veya kanun yoluna başvurmak, o konuda, hakkın neden ibaret olduğunun tespitini başka bir yargı merciinden de istemektir. Bunun nasıl yapılacağı ise usul hükümleri ile gösterilir. Anayasa'da, "mahkemelerin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin, işleyişlerinin ve yargılama usullerinin" yasa ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Buna göre, usul yasalarının Anayasa'ya uygun olmak koşulu ile düzenlenmesi yasama organına bırakılmıştır. Yargı denetiminde sonsuzluk söz konusu olamayacağından, bunun bir yerde kesilmesi gerekir. Bu nedenle yasakoyucu kanun yollarını davaların özelliklerine göre düzenlemekte ve kimi kararların kesin olduğunu belirtmektedir.

İtiraz konusu kuralla, yasama organı toplumsal düzeni bozan kimi hukuka aykırı durumları yaptırıma bağlama yetkisini idareye vermiş, ancak kişinin haklarını korumak amacıyla bu kararlara karşı idare mahkemelerine itiraz yolunu açmıştır. Yasama organı bu tür

davaların görülmesinde ve sonuçlandırılmasında basit fakat hızlı bir usul öngörerek genel hükümlerden ayrılmakta kamu yararı görmüştür.

Anayasa'nın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler kamu yararı amacı ile sınırlanabilir. İtiraz konusu kuralla, kanun yoluna başvurulmasına olanak vermeyecek biçimde hak arama özgürlüğüne kamu yararı amacıyla getirilen sınırlamada, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural, Anayasa'nın 36. maddesine aykırı değildir.

3- Anayasa'nın 125. Maddesi Yönünden İnceleme

Başvuru kararında kuralın idarenin yargısal denetiminin etkinliğini ortadan kaldırdığı ve bireylere verilen yargı güvencesini daralttığı gerekçesiyle Anayasa'nın 125. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

4077 sayılı Yasa'da, "bu yasada düzenlenen her türlü para cezasının idarî" nitelikte olduğu belirtildikten sonra, bunlara karşı "itiraz" yolu getirilerek, yargılama sonucunda idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğu hükme bağlanmıştır.

İdarenin toplumsal düzeni bozan davranışlar için bireylere uyguladığı para yaptırımlarına karşı "itiraz" üzerine verilen kararların kesin olması işin niteliğine aykırı değildir. Yasakoyucunun, suç olarak düzenlemediği ve genel mahkemelerin görev ve yetkisinden çıkararak idarenin ceza yaptırımına bağladığı bu yasadaki eylemler için, para değerinin değişkenliğini gözönünde tutarak hızlı yargılama sağlayan bu yöntemi kabul etmesinde kamu yararını gözettiği açıktır.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kuralla getirilen kanun yolu sınırlaması idarenin yargısal denetimini etkisiz duruma getirmedüğinden Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık yoktur.

4- Anayasa'nın 155. Maddesi Yönünden İnceleme

Başvuran Yüksek Mahkeme, Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan "Danıştay idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir yargı merciine bırakmadığı karar ve

hükümlerin son inceleme merciidir..." kuralı ile idarî yargıda iki dereceli yargı sisteminin öngörüldüğünü, son inceleme yolu kapatılan karar türüne ilişkin istisnai bir kurala yer verilmediğini, yasakoyucuya tanınan yetkinin, son inceleme mercii olarak Danıştay yerine başka bir idarî yargı yerini belirtmekle sınırlı olduğu (kanun yollarını) tümüyle kapatma yetkisini içermediğini ileri sürmektedir.

Anayasa'nın Danıştay'ı idare mahkemelerince verilen kararların son inceleme mercii olarak tanımlayan 155. maddesinde, tüm kararların mutlak olarak Danıştay incelemesinden geçirileceği konusunda bir kural yer almamaktadır. Mahkemelerin kuruluş, görev, işleyiş ve yargılama usullerini Anayasa çerçevesinde düzenlemekle görevli olan yasakoyucunun basit gördüğü kimi davalarda üst yargı yolunu kapayabileceği açıktır.

Bu nedenle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 155. maddesine de aykırı değildir.

İptal isteminin reddi gerekir.

VI- SONUÇ

23.2.1995 günlü, 4077 sayılı "Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun"un 26. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...İtiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesindir." tümcesinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 23.5.2001 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Mahir Can ILICAK	Rüştü SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY
Üye		Üye
Tülay TUĞCU		Ahmet AKYALÇIN