

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2007/115

Karar Sayısı : 2009/80

Karar Günü : 11.6.2009

R.G Tarih-Sayı: 26.11.2009-27418

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN MAHKEMELER:

- 1- Aydın Bölge İdare Mahkemesi (Esas:2007/115)
- 2- Eskişehir Bölge İdare Mahkemesi (Esas: 2008/78)
- 3- Danıştay Sekizinci Dairesi (Esas: 2007/61)
- 4- İzmir 1. İdare Mahkemesi (Esas: 2007/79)
- 5- Ankara 14. İdare Mahkemesi (Esas: 2007/47)
- 6- Bursa 4. Sulh Ceza Mahkemesi (Esas: 2007/54)
- 7- Kahramanmaraş 2. Sulh Ceza Mahkemesi (Esas: 2007/52)

İTİRAZLARIN KONUSU:30.3.2005 günlü, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun;

- 1- 2. maddesinin,
 - 2- 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin,
 - 3- 16. maddesinin (2) numaralı fıkrasının,
 - 4- 27. maddesine 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesiyle eklenen (8) numaralı fıkranın,
- Anayasa'nın 2., 5., 9., 125., 138., 140., 142., 153., 155. ve 157. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

I- OLAY

İdari yaptırımlara karşı açılan davalarda, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı oldukları kanısına varan Mahkemeler iptalleri için başvurmuşlardır.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun, itiraz konusu kuralları da içeren 2., 3., 16. ve 27. maddeleri şöyledir;

MADDE 2-(1)Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.

MADDE 3-(1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,

uygulanır.'

MADDE 16-(1) Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir.

(2)İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.

MADDE 27-(1) İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.

(2) Mücbir sebebin varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabilir. Bu başvuru, kararın kesinleşmesini engellemez; ancak, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilir.

(3) Başvuru, bizzat kanunî temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılır. Başvuru dilekçesi, iki nüsha olarak verilir.

(4) Başvuru dilekçesinde, idarî yaptırım kararına ilişkin bilgiler, bu karara karşı ileri sürülen deliller açık bir şekilde gösterilir. Dilekçede ayrıca, başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep dayanaklarıyla gösterilir.

(5) (Değişik: 6/12/2006-5560/34 md.) İdarî yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilir.

(6) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.) Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; kovuşturmaya yer olmadığı kararına itiraz edildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenir.

(7) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.) Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenir.

(8) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.)İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür.'

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararlarında Anayasa'nın 2., 5., 9., 125., 138., 140., 142., 153., 155. ve 157. maddelerine dayanılmış, 38. maddesi ise ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca yapılan ilk inceleme toplantılarında, Kabahatler Kanunu'nun;

A-2. maddesi, 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, 16. maddesinin (2) numaralı fıkrası ve 27. maddesinin (8) numaralı fıkrasının iptali isteminde bulunan E.2007/115 sayılı dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN ile A. Necmi ÖZLER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla karar verilmiştir.

B-3. maddenin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin iptali isteminde bulunan E.2007/47, E.2007/52, E.2007/54, E.2007/61, E.2008/78 sayılı dosyalarda eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

C-3. maddenin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile 27. maddesinin (8) numaralı fıkrasının iptali isteminde bulunan E.2007/79 sayılı dosyada öncelikle uygulanacak kural sorunu üzerinde durulmuştur.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen idari para cezasına karşı açılan davada Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin (8) numaralı fıkrası uyarınca görevli olan İdare Mahkemesince yapılan itiraz başvurusunda, 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 30.3.2005 günlü, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin, bakılmakta olan davada uygulanma olanağı bulunmadığından bu bende ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER ile Şevket APALAK'ın karşıoyları ve oyçokluğuyla, 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesiyle 5326 sayılı Yasa'nın 27. maddesine eklenen (8) numaralı fıkranın, dosyada eksiklik bulunmadığından, esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN İNCELENMESİ

Esas 2007/52, 2007/54, 2008/78 sayılı dosyaların konusunu oluşturan başvurularda yürürlüğün durdurulması istemlerinin koşulları oluşmadığından reddine, Esas 2007/115 sayılı dosyanın konusunu oluşturan başvuruda yürürlüğün durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, oybirliğiyle karar verilmiştir.

VI- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararları ve ekleri, işin esasına ilişkin raporlar, itiraz konusu yasa kuralları, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Birleştirme Kararları

30.3.2005 günlü, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun kimi madde, fıkra ve bentlerinin iptali istemiyle yapılan itiraz başvurularına ilişkin olarak 2007/47, 2007/52, 2007/54, 2007/61, 2007/79, 2008/78 Esas sayılı davaların, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle 2007/115 Esas sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, birleştirilen davaların esaslarının kapatılmasına, esas incelemenin 2007/115 Esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine, 11.6.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B- Anayasaya Aykırılık Sorunu

1- Yasa'nın 2. Maddesinin İncelenmesi

Başvuru kararında, kabahat tanımının belirsiz olduğu, kanunda 'kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık' kabahat olarak tanımlanmakla birlikte bu tanımdan idari yaptırımın ne olduğunun anlaşılamadığı, hukuk devletinin unsurlarından olan belirlilik ilkesi ile hukuki güvenlik ilkesi uyarınca yasa kurallarının anlaşılabilir açıklıkta olması gerekirken kabahat tanımı yapılırken bu ilkeye uyulmadığı, tanımda yer alan idari yaptırım ve haksızlık kavramlarını açıklayıcı bir düzenlemenin de bulunmadığı, hukukçuların dahi eksiksiz anlayamadığı kabahat tanımının vatandaşlarca anlaşılmasının beklenemeyeceği, kabahat tanımının açık olmamasına rağmen kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi gereğince kişilerin bu düzenlemeye göre cezalandırılacak olmasının Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağlı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık incelemesi yapabileceğinden, iptali istenen kuralla ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesi yönünden de inceleme yapılmıştır.

Anayasa'nın 38. maddesinin ilk fıkrasında, 'Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz', denilerek 'suçun yasallığı', üçüncü fıkrasında da 'ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur' denilerek 'cezanın yasallığı' ilkesi vurgulanmıştır. 'Suç ve cezanın yasallığı' ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımı yapılarak suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır.

Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi zorunludur. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup yasal bir düzenlemede hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bireyin, belirli bir kesinlik içinde bilmesi gerekmektedir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Kabahatler Kanunu'nun 'Tanım' başlıklı 2. maddesinde, 'Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.' denilmektedir.

Kabahatler Kanunu'nda yer alan düzenlemelerin toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla getirildiğinin ifade edildiği Yasa'nın 1. maddesi de, kabahat olarak tanımlanan eylemlerin kapsamının belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır.

İtiraz konusu kuralla kabahatin tanımlanmasında eylemin niteliğinden ziyade, yaptırımın niteliğine vurgu yapılmış ve kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanması öngördüğü haksızlıklar, kabahat olarak tanımlanmıştır.

Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların kapsamı ise Yasa'nın 16. maddesinde belirlenmiş ve idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirler olarak ifade edilmiştir.

'Kabahat' tanımı yapılmak suretiyle, daha önce idari yaptırıma tabi olmayan bir eylem, idari yaptırıma tabi kılınmamakta, aksine kanunla idari yaptırıma tabi kılınmış eylemler kabahat olarak adlandırılmaktadır. Bir başka deyişle, itiraz konusu kural ile yapılan kabahat tanımı, daha önce suç olmayan bir eylemi suç niteliğine dönüştürmemektedir.

İtiraz konusu kuralla, bir eylemin kabahat olarak kabulü için bu eylemin karşılığında kanunun mutlaka bir idari yaptırım uygulanmasını öngörmüş olması esas alındığından, söz konusu düzenlemede yeni bir suç yaratılmamakta, suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık bulunmamaktadır. İdari yaptırımlar yönünden ise söz konusu yaptırımların kanunla öngörülmüş olması gereğine yer verilmek suretiyle yasal düzenlemelere atıfta bulunulduğundan, yaptırımı yasa ile belirlenen bir eylemin belirsizliğinden ve öngörülemezliğinden söz edilebilmesine olanak bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Şevket APALAK bu görüşe katılmamıştır.

2- Yasa'nın 31. Maddesiyle Değiştirilen 3. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin İncelenmesi

a) Genel Açıklama

1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu, 'Genel Hükümler' ve 'Çeşitli Kabahatler' başlıklı iki kısımdan oluşmaktadır.

Kabahatler Kanunu'nun 'Genel kanun niteliği' başlığını taşıyan 3. maddesinde '*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.*' denilmek suretiyle, Kanun'un Birinci Kısımındaki maddelerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu madde, Anayasa Mahkemesinin 1.3.2006 günlü, E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılan iptal kararının gerekçesi şöyledir:

'Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, 'idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır'; 140. maddesinin birinci fıkrasında, 'Hakimler ve savcılar adli ve idari 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, idari mahkemelerce verilen 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. Bu kurallara göre, Anayasa'da idari ve adli yargının ayrılığı kabul edilmiştir. Bu ayrım uyarınca idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tâbi olacaktır. Buna bağlı olarak idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir.

Ceza hukukundaki gelişmelere koşut olarak, kimi yasal düzenlemelerde basit nitelikte görülen suçlar hakkında idari yaptırımlara yer verildiği görülmektedir. Daha ağır suç oluşturan eylemler için verilen idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konunun idare hukukundan çok ceza hukukunu ilgilendirmesi nedeniyle adli yargının görevli olması doğaldır. Ancak, idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir.

Bu durumda, itiraz konusu kuralla diğer yasalardaki kabahatlere yollama yapılarak, yalnızca yaptırımın türünden hareketle ve idari yargının denetimine tabi tutulması gereken alanlar gözetilmeden, bunları da kapsayacak biçimde başvuru yolu, itiraz, bunlara ilişkin usûl ve esasların değiştirilmesi, Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırıdır, Kural'ın iptali gerekir.'

22.7.2006 günlü, 26236 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan iptal kararının yürürlüğe girmesinden önce çıkarılan 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

'(1) Bu Kanunun;

a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,

uygulanır.'

b) Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararlarında, Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 günlü, E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararında idarenin kamu gücünü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin idari yargı denetimine tabi olacağı belirtilmiş iken getirilen yeni düzenlemede adli yargının genel görevli kabul edilmesinin iptal kararı gerekçesinin dikkate alınmadığını gösterdiği, idare hukuku ilkelerine göre tesis edilmiş olan işlemlere karşı idari yargı yoluna başvurulabilmesi için bu yönde yasal bir düzenlemenin varlığının koşul olarak aranmasının Anayasa'ya aykırı olduğu, söz konusu düzenlemenin mahkeme kararlarına uyulmasının zorunlu olduğunu belirten kurala aykırı olduğu, Anayasa ile benimsenen yargı ayrılığı rejimine göre idari yargının görevli olması gereken idari işlemlerin denetiminde yasa koyucu tarafından adli yargının görevli kılınabilmesinin mümkün olmadığı ve yasa koyucunun bu konuda takdir hakkının bulunmadığı, Anayasa Mahkemesi kararında yer alan gerekçe dikkate alınmaksızın yeni yasal düzenleme yapılmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturduğu, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmesi amacıyla idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışlar nedeniyle yaptırım uygulama yetkisi ile donatıldığı; idari yaptırımlar arasında yer alan ve idari bir yasağa aykırı davranılması nedeniyle idari makamlarca kamu gücünün kullanılması suretiyle verilen idari para cezaları nedeniyle çıkacak uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğu, idari işlem ve eylemlerin denetiminin bu konuda uzman olan idari yargı yerine adli yargıya bırakılmasının hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olan etkin yargılama ilkesiyle bağdaşmadığı, önceden ceza kanununda yer alan ve adli ceza ile müeyyidelendirilen kabahatlerin ayrı bir kanunla düzenlenerek idari ceza ile müeyyidelendirilmesinden sonra bu işlemlere karşı açılacak davalarda adli yargının görevlendirilmesinin anılan süreçle de bağdaşmadığı, bu düzenlemenin her biri tipik idari işlem olan kabahatler sebebiyle verilen idari para cezalarına karşı açılan davaların idari yargı yerlerinde görülmesi gerektiği yolunda Anayasa Mahkemesi'nce verilen geçmiş tarihli kararlara da aykırı olduğu, idare hukuku ilkelerine göre tesis edilen bir idari işlemin idari para cezası niteliğini taşıması nedeniyle denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin görev alanı dışında kalan idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklarda genel idari yargının görevli olduğu, yargı ayrılığının benimsendiği Anayasal rejimde idari işlemlere karşı adli yargının görevlendirilmesinin hukuk devletinin unsurlarından olan belirlilik ve hukuki güvenlik ilkelerine aykırı bulunduğu, belirtilen nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 5., 125., 138., 153., 155. ve 157. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, *'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır'*; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, *'Danıştay, idarî mahkemelerce verilen 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'* hükmü yer almaktadır.

İtiraz konusu bent, Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağını öngörmektedir.

Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin diğer hükümlerinde de, bu yaptırımlardan doğan uyuşmazlıklarda görevli yargı mercileri belirlenmiştir. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, idari para cezası

ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği belirtilmektedir. Anılan maddenin (8) numaralı fıkrasında da 'İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı mercisinde görüleceği ifade edilmektedir. Yasa'nın 19. maddesinde de, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı tutulmaktadır.

Başka bir ifade ile Kabahatler Kanununda genel görevli mahkeme olarak sulh ceza mahkemesi görevli kılınmakla birlikte belirli durumlarda idari yargı mercilerinin görevli olduğu kabul edilmiş, belirli idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin ise ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı tutulması kararlaştırılmıştır.

İtiraz konusu kural, idari yaptırım kararlarına karşı başvurulacak kanun yolunun ilgili kanunlarda özel olarak düzenlenmiş olması halinde söz konusu hükümlerin uygulanmasını, idari yaptırımlara karşı başvurulacak kanun yolları bakımından diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı, yapacağı düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmamak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Başta yasama organı olmak üzere tüm organlar kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Kararlar gerekçeleriyle, yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle, yasama organı düzenlemelerde bulunurken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmamak zorundadır.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için iptal edilen önceki kural ile 'aynı' ya da 'benzer nitelikte' olması, bunların saptanabilmesi için de öncelikle, aralarında 'özdeşlik' yani amaç, anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik olup olmadığının incelenmesi gerekir.

Kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü kabahatlerden bir kısmının ceza hukuku kapsamında suç niteliği taşıdığı açıktır. Nitekim, Kabahatler Kanunu'nun İkinci Kısımında 'Çeşitli kabahatler' başlığı altında düzenlenen fiilleri, ağırlıklı olarak 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 526. ve devamı maddelerinde düzenlenmiş olan kabahatler oluşturmaktadır. Ayrıca, çeşitli yasalarda yer alan ve yaptırımı hafif hapis ya da hafif para cezası veya her ikisi olan fiiller, 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 7. maddesiyle idari para cezasına dönüştürülmüşlerdir. Uygulanacak yaptırımın yasa ile 'idari' para cezasına dönüştürülmesinin bu tür yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliklerini etkilemeyeceği açıktır.

İtiraz konusu kuralla, bir yandan cezai karakteri ağır basan eylemler açısından verilen idari para cezası ve/veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yaptırımlara karşı sulh ceza

mahkemesine karşı başvurulabilmesi sağlanmakta iken, diğer yandan idari yaptırımlara karşı yasalarla idari yargı mercilerinin görevli kılındığı durumlarda ilgili yasa hükümlerinin uygulanması sağlanmakta, bir başka deyişle bu davalarda idari yargı yerlerinin görevli oldukları kabul edilmektedir.

Söz konusu düzenleme, Anayasa Mahkemesinin 1.3.2006 günlü, E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararında yer alan gerekçe doğrultusunda ve ilgili kanunlarda idari yargı mercilerinin görevli olduğunun belirtildiği idari yaptırımlardan doğan uyuşmazlıklarda Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmek suretiyle bu uyuşmazlıkların çözümünde idari yargı yerlerinin görevli olması kabul edilmiş ve bu anlamda idari yargının denetimine tabi tutulması gereken alan gözetilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle, kural, daha önce iptal edilen düzenleme ile özdeş nitelikte değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kimi kararlarında da belirtildiği üzere, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş ve idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idari yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İdari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir. Kabahat konusu eylemlerin çeşitliliği ve idari yaptırımların uygulanma alanı dikkate alındığında, idari yargı teşkilatına oranla daha yaygın olan sulh ceza mahkemelerine başvuru olanağı tanınmasının, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı ve idari yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemelerine başvurulabileceği yolunda getirilen düzenlemenin haklı nedenini oluşturduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu Yasa kuralı Anayasa'nın 125., 153. ve 155. maddelerine aykırı değildir; iptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın Anayasa'nın 2., 5., 138. ve 157. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

3- Yasa'nın 16. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

Başvuru kararında, idari tedbirlerin kapsamı belirlenirken mülkiyetin kamuya geçirilmesinin yanı sıra 'ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler' ifadesine yer verilmesinin bilinmeyen yeni bir kavramın ortaya çıkmasına neden olduğu, ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerin neler olduğunun anlaşılamadığı, anlaşılamayan bu düzenlemeye göre ilgililerin cezalandırılmasının hukuk devleti ilkesine uygun bulunmadığı ve Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağlı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de

Anayasa'ya aykırılık incelemesi yapabileceğinden, iptali istenen kuralla ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesi yönünden de inceleme yapılmıştır.

Anayasa'nın 38. maddesinde ifadesini bulan suç ve cezanın yasallığı ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımı yapılarak, suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan 'belirlilik' ilkesi de, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin, yasada hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir kesinlik içinde bilebilmesini gerekli kılar.

Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesinin (1) numaralı fıkrasında kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu belirtildikten sonra itiraz konusu (2) numaralı fıkrasında, idari tedbirlerin, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu ifade edilmiştir.

Yasa'nın 2. maddesinde, idari yaptırımların ve idari yaptırıma konu eylemlerin tümünün kanunla belirlenmesi esası kabul edilmiştir. Yasa'nın 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasında da 'Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.' denilmiştir.

Bu durumda, bir eyleme idari yaptırım uygulanabilmesi için kanunda öngörülmüş olması zorunludur. Kanunla öngörülen bir idari yaptırımın belirsizliğinden ise söz etmek mümkün değildir. Bu husus, iptali istenilen kuralda belirtilen mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri yönünden geçerli olduğu gibi diğer idari tedbirler yönünden de geçerlidir. Diğer idari tedbirlerin, itiraz konusu kuralda 'ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler' olarak belirtilmesi de bu durumu daha açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Öte yandan, idari tedbirlerin çok çeşitli olmaları ve her zaman yeni tedbirlerin de yasa koyucu tarafından öngörülebilecek olmaları nedeniyle, tüm idari tedbirlerin bir metin içinde tahdidî olarak sayılması zorunluluğundan söz edilemez.

İtiraz konusu kuralda belirtilen idari tedbirler, mevcut yasal düzenlemelerde yer alan tedbirleri ifade ettiğinden ve bu düzenleme ile yeni bir ceza yaratılmadığından, suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık bulunmadığı gibi belirsizlik ve öngörülemezlikten söz edilebilmesine olanak bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Şevket APALAK bu görüşe katılmamıştır.

4- Yasa'nın 27. Maddesine 5560 sayılı Yasa İle Eklenen (8) Numaralı Fıkranın İncelenmesi

İtiraz başvurusunda, idari yaptırımlara karşı açılacak davaların belirli durumlarda idari yargıda görülmesini öngören itiraz konusu kuralın, hukuki karmaşaya yol açacak nitelikte olduğu, yasaların belirli ve açık olması ilkesine aykırı olduğu, itiraz konusu kuralın uygulanması ile ilgili olarak mahkemelerin bile farklı uygulamaları bulunmakta iken kişilerin

nerede dava açacakları konusunda belirsizlik bulunduğu, söz konusu düzenlemenin hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı, 'idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde' ifadesinin de belirsiz olduğu ve idari işlemlerin istisnai hallerde idari yargıya yöneltilmesi halinin Anayasa'yla bağdaşmadığı, itiraz konusu kuralla idari işlem niteliğindeki idari yaptırımların hukuka uygunluk denetiminin idari yargı dışında bırakılması sonucuna yol açtığı, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri ile işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği, yasa ile yapılan belirlemenin ihtiyarilik içermemesi gerektiği, uygulamada ortaya çıkacak farklı uygulamalara göre farklı yargı yerlerinin görevli olmasının Anayasa'nın 125.,142. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır'; 142. maddesinde 'Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir'; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, 'Danıştay, idarî mahkemelerce verilen 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' denilmektedir.

İtiraz konusu kural, idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görüleceğini hükme bağlamaktadır.

Söz konusu kural, sulh ceza mahkemesine başvurulabilecek idari yaptırım kararları yönünden geçerli olup, bu yaptırım kararı kapsamında idari yargının görev alanına giren bir başka kararın da verilmiş olması halinde bu kararın iptali talebiyle birlikte idari yaptırımın iptali isteminin de idari yargı merciinde görülmesini amaçlamaktadır. Bu suretle, idari yargının görevli olduğu işlem kapsamında tesis edilen bir idari yaptırım kararının hukuka uygunluk denetiminin de aynı yargı yerince yapılması sağlanmış olmaktadır.

İdari yaptırım kararlarına ilişkin uyuşmazlıkların hangi hallerde idari yargı yerlerince çözümleneceği itiraz konusu kuralda açıkça belirtildiğinden, kuralın belirsizliğinden ve mahkemelerin görevlerinin yasayla belirlenmesi gerektiği yolundaki Anayasa'nın 142. maddesine aykırılığından söz edilemez.

Öte yandan, idari yargı yerlerinin, idari işlem niteliğindeki tüm idari yaptırımlardan doğan uyuşmazlıkların çözümünde görevli olması gerekirken itiraz konusu kuralda yer alan uyuşmazlıklarla sınırlı olarak görevli kılınmasının, Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüş ise de diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağını hükme bağlayan ve bu kapsamda bulunan idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza mahkemesinin görevli olmasını sağlayan Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına saptanması karşısında, itiraz konusu kural kapsamındaki idari yaptırımlar bakımından idari yargı yerlerini görevli kabul eden Yasa'nın 27. maddesinin (8) numaralı fıkrasının Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırılığından söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'ya aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

VII- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN İNCELENMESİ

30.3.2005 günlü, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun;

1-2. maddesine,

2-6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendine,

3-16. maddesinin (2) numaralı fıkrasına,

4-27. maddesinin, 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesiyle eklenen (8) numaralı fıkrasına,

yönelik iptal istemleri, 11.6.2009 günlü, E. 2007/115, K. 2009/80 sayılı kararla reddedildiğinden, bu madde, fıkra ve bentlere ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 11.6.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VIII- SONUÇ

30.3.2005 günlü, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun;

1-2. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Şevket APALAK'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

2-6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3-16. maddesinin (2) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Şevket APALAK'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

4-27. maddesinin, 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesiyle eklenen (8) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, A. Necmi ÖZLER, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

11.6.2009 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY YAZISI

I- Kabahatler Kanunu'nun 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırılığı:

İtiraz konusu kuralla, Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı öngörülmüştür. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi ile idari para cezası ve

mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı genel görevli kabul edilmiş olduğundan, idari yargıya başvuru, ancak ilgili kanunlarda özel hüküm bulunması halinde yani istisnai olarak kullanılabilecek bir yoldur.

Anayasa'ya aykırılık itirazının reddine ilişkin çoğunluk gerekçesinde idari para cezası uygulanabilecek eylemlerin pek çoğunun gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliklerini taşıdığı, kabahat konusu eylemlerin çeşitliliği ve idari yaptırımların uygulanma alanı dikkate alındığında idari yargı teşkilatına oranla daha yaygın olan sulh ceza mahkemelerine başvuru olanağı tanınmasının hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı ve idari yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemelerine başvurulmasının Anayasa'ya aykırı olmadığı belirtilmiştir.

Adli ve idari yargı nitelikleri ve yargılama usulleri farklı olduğundan, bu tür bir kıyaslamanın yapılması olanaklı değildir. Ceza yargısının sistemi, yasalarda yaptırım öngörülen bir eylemin gerçekleştiği savının ortaya konması, suçlanan kişinin buna karşı savunmasını yapması, mahkemenin ise delilleri değerlendirerek hükmünü vermesi sistemine dayanmaktadır. Adli yargılamanın konusu kişinin eylemine ilişkin maddi gerçeğin ortaya çıkarılmasıdır. İdari yargıda ise yargılanan idaredir; idarenin eyleminin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka uygun olup olmadığının yargı merciince denetlenmesidir. İdari yaptırımlar kişinin savunması alınmadan kesilmekte ve uygulanmaktadır, ceza yargılamasında ise peşin cezaya yer yoktur. Bu yönleriyle konuya bakıldığında idari yaptırım konusu olan eylemlerin ceza karakterli olmasına veya sulh ceza mahkemelerinin sayısının idare mahkemelerinden daha fazla olmasına dayanılarak adli ve idari yargı ayrımını benimsemiş Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerinin açık hükümlerin bir tarafa bırakılması olanaklı değildir. İdari yaptırımlara karşı ilke olarak sulh ceza mahkemelerini yetkili kılan kuralın iptali gerekir.

2- Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesiyle eklenen (8) numaralı fıkranın Anayasa'ya aykırılığı:

İtiraz konusu fıkra, idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde, idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının, o işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görüleceği belirtilmektedir.

Bu düzenlemede de yukarıda değerlendirilen 3. maddenin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasaya aykırılığı için belirtilen gerekçe aynen geçerli olduğu gibi, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine de aykırılık söz konusudur. İtiraz konusu kuralla, benzer konuların, davacının seçimine göre farklı yargı mercilerine götürülmesi yolu açıldığından, içtihat birliğinin sağlanması ve hukuki istikrar ve öngörülebilirliğin gerçekleşmesi de zorlaşacaktır. Kuralla, hukuk devletinin temel gereklerinden olan uyuşmazlıkların süratle çözülmesi amacı da gerçekleşemeyeceğinden, idari yaptırım kararlarına ilişkin uyuşmazlıkların hangi hallerde idari yargı yerince çözümlenebileceğinin itiraz konusu kuralda açıkça belirtildiği ve kuralın belirsizliğinden bahsedilemeyeceği yolundaki çoğunluk gerekçesine katılmak mümkün değildir.

Yukarıdaki nedenlerle karara katılmamış bulunuyorum.

Başkanvekili

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

KARŞIOY GEREKÇESİ

I- 3. Madde'nin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin İncelenmesi:

5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde, bu Kanun'un idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre, idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davaların idari yargıda görülebilmesi için söz konusu yaptırım kararına ilişkin yasada itiraz merciinin idari yargı yeri olduğunun açıkça gösterilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın; 125. maddesinin birinci fıkrasında 'idarenin 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'; 155. maddesinin birinci fıkrasında da 'Danıştay, idari mahkemelerce verilen, 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' denilerek Türk hukuk sisteminde idari ve adli yargının ayrılığı kabul edilmiştir. Bu ayırım, idarenin kamu gücü kullanarak idari hukuku esaslarına göre tesis ettiği işlemleri ile eylemlerinin idari yargı denetimine bağlı tutulmasını gerektirmektedir. Ancak, hizmetin özelliğinden veya uyumsuzluğun niteliğinden kaynaklanan kamu yararının zorunlu kıldığı ayırık durumlarda, adlî yargının görevlendirilmesi olanaklı ise de yasa koyucunun bu konudaki takdir yetkisinin çok sınırlı olduğunda duraksama bulunmamaktadır. Buna göre, idari eylem ve işlemler konusunda genel yetkili yargı yerinin idari yargı olduğu açıktır. İtiraz konusu kuralla idari yaptırım kararlarına karşı idari yargıya başvurulabilmesinin, bu konuda yasada açık hüküm bulunması koşuluna bağlanması, idari işlemlerde adli yargının genel, idari yargının ise özel yetkili olması sonucunu doğurduğundan, Anayasa'nın adli, idari yargı ayırımını kabul eden kurallarıyla bağdaşmamaktadır.

II- 27. Maddenin (8) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi:

5326 Sayılı Yasa'nın 27. maddesinin (8) numaralı fıkrasında, 'İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde, idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür' denilerek idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davaların, bu konuda genel yetkili olması gereken idari yargıda görülebilmesi, aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde olanaklı kılınmıştır. Böylece, idarenin kamu gücüne dayanarak idari hukuku esaslarına göre tesis ettiği idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davaların idari yargı yerlerinde görülebilmesinin bazı koşulların gerçekleşmesine bağlı tutulması, belirtilen işlemlerde Anayasa gereği genel yetkili olan idari yargıyı, ayırık durumlarda başvurulabilecek bir yargı yolu haline getirmiştir. Ayrıca, aynı idari yaptırım kararı hakkında, bu kararın verildiği işlem kapsamında, idari yargının görev alanına giren kararların da bulunması halinde, iki işleme karşı birlikte veya ayrı dava açılmasına göre farklı kararlar çıkabileceği gibi, iki yargı yerinin başvuru sürelerinin farklı olmasından kaynaklanan görev ve yetki uyumsuzlukları, buna bağlı olarak hak kayıpları da oluşabilecektir. Bunun dışında söz konusu kural, kişilerin haklarındaki iki işleme karşı birlikte veya sadece birisine karşı dava açmak suretiyle aynı uyumsuzluğu farklı yargı mercilerine götürebilmelerine de yol açabilecektir. Kamu düzeni ile ilgili olan görev konusunun kişilerinin iradelerine bağlı olarak değiştirilebilmesi, eşitlik temelinde yasa kurallarının hiçbir

duraksamaya meydan verilmeksizin genel ve nesnel biçimde uygulanmasını sağlamakla yükümlü olan hukuk devletinin gerekleriyle de bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile 27. maddesinin (8) numaralı fıkrasının iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞI OY GEREKÇESİ

2007/115 Esas sayılı dosyanın esasının incelenmesine geçilmesi yönündeki çoğunluğun görüşüne karşı düşüncemiz şöyledir:

Davacının, Muğla İdare Mahkemesi'ne alkollü araç kullanmaktan verilen 448.00.-YTL para cezasına ilişkin 14.03.2007 günlü, 731145 sayılı 'Trafik Ceza Tutanağında belirtilen işlemin iptali istemiyle başvurduğu; Mahkeme'nin bu başvuruyu dava konusu idari para cezasının görüm ve çözümünün adli yargı mercilerinin görev alanında olduğu gerekçesiyle 2577 sayılı 'İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 15/1-a maddesi hükmü uyarınca görev yönünden reddettiği; Görevsizlik kararına karşı Aydın Bölge İdare Mahkemesi'ne başvurulduğu; Aydın Bölge İdare Mahkemesi'nin ise Kabahatler Kanunu'nun kimi maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurduğu anlaşılmıştır.

Başvuru dosyasının incelenmesinden aynı eylem nedeniyle 0215 sayılı 'Sürücü Belgesi Geri Alma Tutanağı' düzenlenerek davacının sürücü belgesinin 6 ay süre ile geri alınmasının da kararlaştırıldığı görülmüştür.

Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin 8. fıkrası gözetildiğinde davaya bakma görevinin Muğla İdare Mahkemesi olduğu kuşkusuzdur.

İtiraz yoluna başvuran Aydın Bölge İdare Mahkemesi'nin konumuna gelince;

2576 sayılı 'Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunu'nun 7. maddesinin (a) bendinde, konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davalarının tek hakimle çözümlenecek davalar arasında belirtildiği; 8. maddesinin (a) bendinde de, tek hakim tarafından 7. madde hükümleri uyarınca verilen kararların itiraz üzerine Bölge İdare Mahkemeleri tarafından incelenerek kesin olarak hükme bağlanacağı belirtilmiştir;

2577 sayılı 'İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 4. fıkrasında 'Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeter görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. (Ek cümle: 3622-5.4.1990) Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hakim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir.' denilmiş;

14. maddesinde de dilekçe üzerine yapılan ilk inceleme aşamasında Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakiminin, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından öncelikle görev ve yetki yönünden inceleme yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu düzenlemeler gözetildiğinde;

Olayda, Muğla İdare Mahkemesi'nce davanın görev yönünden reddi yolunda verilen kararın, adı geçen mahkemenin ilk inceleme üzerine verdiği bir karar olduğu ve bu karara yapılan itirazın Aydın Bölge İdare Mahkemesi'nce haklı bulunması halinde söz konusu kararın bozulması, aksi halde onanarak dosyanın Muğla İdare Mahkemesi'ne geri gönderilmesi, işin esası hakkında karar verilmemesi gerekmektedir.

Bu duruma göre itiraz başvurusuna konu kuralların Anayasaya uygun ya da aykırı bulunmasının Bölge idare mahkemesince verilecek kararın sonucuna etkili olamayacağı nedeniyle iptale ilişkin itiraz başvurusunun mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekeceğinden çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Ahmet AKYALÇIN

KARŞI OY

1- Esas : 2007/115, Karar: 2009/80 sayılı karara karşıoy

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun, (1) fıkrasının itiraz konusu (a) bendine ilişkin kuralın da yer aldığı 3. maddesinde,

'(1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır'

denilmektedir.

İtiraz konusu kuralda, idari yaptırım kararlarına karşı başvurulacak yargı yerinin belirlenmesinde izlenmesi gereken yöntem açıklanmıştır. Buna göre, yargı yerinin belirlenmesine ilişkin diğer kanunlarda aksine bir hüküm bulunmaması halinde Kabahatler Kanununda yer alan hükümler uygulanarak yargı yeri saptanacaktır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin (8) numaralı fıkrasında ise *'İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı mercisinde görülür'*denilmektedir.

Hükümde, idari yaptırım kararlarına karşı idari yargı mercilerine başvurabilmek için gerekli olan koşullar gösterilmiştir. Buna göre, idari yargının yetkili yargı mercii olabilmesi için, idari işlemle yaptırım kararlarının birlikte dava konusu edilmesi gerekmektedir.

Somut olay ise alkollü araç kullandığı gerekçesiyle sürücü belgesinin altı ay süre ile geri alınmasına ve trafik para cezasına ilişkindir. İtiraz başvurusundan, yalnızca trafik para cezasının iptali için açılmış bir dava bulunduğu halde, sürücü belgesinin geri alınmasına ilişkin işlemin iptali için açılmış bir davanın varlığı saptanamamıştır. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin (8) numaralı fıkrası uyarınca, idari yargının yetkili yargı mercii olabilmesi için, yaptırım kararına esas idari işlem ile yaptırım kararının birlikte dava konusu edilmesi gerekmektedir. Oysa, trafik para cezası yaptırımı ile sürücü belgesinin geri alınmasına ilişkin işlemin birlikte dava edildiği hususu anlaşılamamaktadır. Bu durumda, idari yargı mercii yetkili kılan 27. maddenin (8) numaralı fıkrasındaki hükmün olayda uygulanma yeri bulunmamaktadır. Bu nedenle başvuruda bulunan idari yargı mercisinin davayı görme ve dolayısıyla da itiraz konusu kuralları uygulama yetkisi bulunmamaktadır.

Bu nedenle başvurunun yetkisizlik nedeniyle reddi gerektiğinden esasın incelenmesi yönündeki çoğunluk kararına katılmadım.

2- Esas : 2007/79, Karar : 2009/78 sayılı karara karşıoy

Dava tarihinde yürürlükte olan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesi ile değiştirilen 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde, idari yaptırım kararlarına karşı diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde bu Kanun'un, kanun yoluna ilişkin hükümlerinin uygulanacağı, 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmektedir.

Uyuşmazlık konusu idari para cezanın dayanağını oluşturan İmar Kanunu'nun 'ceza hükümleri' başlıklı 42. maddesinde de ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine para cezası verileceği belirtilmiş, ancak, anılan Kanun'da bu para cezasına ilişkin 'itiraz yolu' ya da 'itiraz yeri' gösterilmemiştir.

İtiraz başvurusunda bulunan İzmir İdare Mahkemesi, salt imar para cezasına ilişkin olarak açılan davada, İmar Kanunu'nda kanun yoluna ilişkin bir düzenleme bulunmadığı için 5326 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi uyarınca görevli yargı yerinin adli yargı içindeki sulh ceza mahkemesi olduğunu saptayarak görevsizlik kararı verecektir. Dolayısıyla Mahkeme, anılan maddenin (1) numaralı fıkrasının iptal isteminde bulunulan (a) bendini, Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Kanun'un 28. maddelerinde belirtilen şekilde bu dava sebebiyle uygulamış olacaktır.

Bu nedenle 5326 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin, davada uygulanacak kural olarak esasının incelenmesi gerekirken, başvurunun yetkisizlikten reddedilmesine ilişkin çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

Mehmet ERTEN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Sayın Mehmet ERTEN'in 2007/79 ve 2007/115 esas sayılı dava dosyalarının ilk inceleme kararlarına ilişkin karşıoy gerekçelerine katılıyorum.

2. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine 5560 sayılı Yasa ile eklenen itiraz konusu (8) numaralı fıkrada 'İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür.' denilmiş, madde gerekçesinde de bu düzenleme ile Kabahatler Kanunu'nun ortaya çıkardığı bağlantı sorununa çözüm getirildiği belirtilmiştir.

İtiraz konusu kuralda, bu kapsamdaki idari yaptırım kararlarında görevli yargı yerinin kesin olarak belirlenmediği ve bunun davacının iradesine bırakıldığı anlaşılmaktadır. İdari yaptırım kararının yanı sıra bu kapsamda başka idari işlem de tesis edilmiş ise ilgili yalnız idari yaptırıma karşı dava açarsa adli yargı, idari yaptırım ile diğer idari işleme karşı dava açarsa adli

yargı görevli olacaktır. Yargılama usulünde görevin kamu düzenine ilişkin olması nedeniyle, bu konudaki kuralların yasayla kesin olarak düzenlenmesi gerekir. Davacının iradesine bağlı olarak yargı yeri değişmez.

Öte yandan, Kabahatler Kanunu kapsamındaki bir idari yaptırım için dava açma süresi 15 gün iken, bu kapsamda tesis edilen idari işleme karşı idari yargıda dava açma süresinin 60 gün olduğu gözetildiğinde, ilgilinin 15 gün içinde idari yaptırım kararına karşı adli yargıda dava açması halinde, sulh ceza mahkemesi görevli iken, daha sonra bu kapsamda tesis edilmiş idari işlemle ilgili dava açılınca görevi sona erecektir. Sulh ceza mahkemesi hakiminin böyle bir davanın varlığını tespit edebilmesi her zaman mümkün olmayacak ve sonuçta aynı eylem nedeniyle iki farklı yargı kolunda iki ayrı dava görülmüş olacaktır.

Açıklanan nedenlerle, fıkarda belirtilen ikili işlemlerdeki görevli mahkemenin yasada kesin biçimde düzenlenmemesi hukuki karmaşa yaratacak nitelikte olduğundan itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Kuralın iptali gerektiği düşüncesinde olduğum için aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

A. Necmi ÖZLER

YÖNTEMDE AYRIŞIK OY

İncelenen bu dosyada birleşme nedeniyle yer alan, 2007/115 esas sayılı davada ilk inceleme aşamasında verilen 5326 sayılı Yasa'nın itiraz konusu 3. maddesinin 1/a bendine ilişkin yetkisizlikten red kararına ait ayrışık oy:

Görülen itiraz başvurusuna neden olan imar para cezasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davalarda İdare Mahkemesi öncelikle idari yaptırım kararlarının niteliğini, idari yaptırımlara karşı temel olarak adli yargıyı görevli kılan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun hükümlerine bakacaktır. İdari yaptırım yanında başka bir işlem olup olmadığı dava konusu edilip edilmediği, edilmediyse görev konusu idari yargı yerinin diğer önceliklerini oluşturacaktır. Ayrıca Yasa'nın 27. maddesinin (8) nolu fıkrasının davada uygulanacak olduğunun kabulü, imar para cezasının Yasa'nın 3. maddesinin (1) nolu fıkrası (a) bendi ile ilinti kurulduğunu göstermektedir.

Bu nedenle mahkemenin uygulayacağı kurallar arasında yer aldığı açık olan Yasa'nın (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle ilgili yetkisizlikten ret kararına katılmıyorum.

Üye

Şevket APALAK

AZLIK OYU

I- Genel Yaklaşım

Yürütme organının ve ona bağlı idare örgütünün üstün yetkilerle donatılması, kamu gücünü etkinlikle kullanması, Devletin yönetsel uğraşlarında özel hukuk dışında kamu hukuku kurallarının uygulanması ve yönetsel işlem ve eylemlerin adli yargı dışında özel bir yargı yerinin denetimine bağlı tutulmasıyla idari rejim ortaya çıkmaktadır. Böylece yönetimler tek yanlı olarak irade sergileyebilmekte ve gene kendileri bu irade yansımalarını uygulayarak yaşama geçirebilmektedir. İdari rejimin tarihsel ve felsefi kaynağında, idarenin adli yargı yerlerine bağlı tutulmaması düşüncesi ve gerekçesi yer alır. Kamu gücünün kullanılmasıyla yürütülecek kamu hizmeti ve bunun içinde ve yanında kendini gösteren kolluk görevlerinin içerdiği özellikler ile uygulamacılarda aranacak uzmanlıklar idari uğraşın üzerinde durulması gereken niteliklerindendir. Değinilen idari rejim kamu gücü ve ayrı yargı yeri yanında, uyuşmazlık mahkemesiyle bütünlenir. Yönetsel ilkelerle uzmanlaşan ve yönetimlerin yapı ve gereksinimini yakından izleyen bir yargı sistemi ve uyuşmazlık mahkemesi idari rejimin vazgeçilemez gereğidir.

Anayasa başlangıç metninde kuvvetler ayrımından belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılması olarak söz etmiş, 6. maddesinde hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağını belirtmiş, 8. maddesinde yürütmeyi yetki ve görev olarak tanımlarken Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğine değinmiş, 38. maddesinde idarenin kişi hürriyetini kısıtlayacak müeyyide uygulayamayacağını öngörmüştür. Bunlar yanında devletin gözetimine veya değerlendirmesine bırakılan eğitim, kamulaştırma, sağlık, sosyal güvenlik, kamu hizmetine girme gibi haklar ilgili maddelerde düzenlenmiştir. Anayasa 123., 126. ve 127. maddelerinde ise merkezi ve yerinden yönetim idareleriyle ilgili kurallara yer vermiş, 128. ve 129. maddelerinde kamu hizmetlerini yürütecek memur, kamu görevlileri ve bunların sorumluluklarına ilişkin ilkeleri geliştirmiştir.

Bu kurallarla Anayasa'nın yukarda sözü edilen idari rejimle ilgili temel yaklaşımları ördüğünde kuşku yoktur. Kamu idareleri, kamu kurumları yerel yönetimler ve bu yerlerde kamu gücünü kullanacak memur ve kamu görevlileriyle idare hukuku ilkelerine dayalı ve idari uğraşla sınırlı tavırlar, tutumlar sergilenecek, bunlar idari işlem, eylem ve sözleşmeler olarak somutlaşacaktır. İdari işlemlerin kapsayıcı ve ilkelleştirici yerleşik tanımı tüm idari istenç yansımalarının da yol göstericisidir. Sözgelimi yönetsel birimlerin idare hukuku ilkelerine

dayalı ve idari uğraş alanında tek yanlı olarak ve kamu gücü kullanarak gerçekleştirdikleri idari işlemler bu öğeleri taşıyan tüm yönetsel irade açıklamalarının tanımı olacaktır. Yönetmelik birimlerce ve idare hukukunun egemen olduğu idari faaliyetlerle ilgili idari cezalar da bu kapsam içinde yer alır. İdari yaptırım içeren yönetsel cezalar idari faaliyetin sağlıklı bir biçimde yürütülmesi ve böylece kamu hizmetinin amaçladığı kamu yararının gerçekleşmesini sağlama yönünde işlevsel özellikler içeren, idari amaç ve faaliyete ilişkin destek işlemlerdir. İdari cezaların var olmaması halinde, idari önlemlere uyulmayacak, idari işlemler yetkin anlamda uygulanamayacak, kamu hizmetinin ve kamu yararının gerçekleşmesi güçleşecektir. Bunun idari işlemlerdeki disipliner ve tutarlı akışı etkisizleştireceği açıktır. Bu bakımdan, idari cezalar da diğer idari işlemler gibi idare hukuku ilkelerine dayanır ve kimi zaman başka bir idari işleme koşut bir gelişim izler.

Gerek öğreti ve gerekse uygulama bu yönde yaklaşım göstermektedir. Bir idare hukuku kuralına aykırılığın idari cezaya neden olacağı, idari cezaların idari kurallara doğal bağlılığının bulunduğu ve öznel işlem niteliği taşıdıkları yolundaki yaklaşımlar Anayasa Mahkemesi kararlarında da karşılığını bulmuş, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlemlerinde para cezası ve yaptırıma bakılarak bir ayırım yapılamayacağı sonucuna ulaşmıştır.

Öte yandan idari işlemlerin yargısal denetiminin hukuk devletinin bir gereği olduğunda kuşku yoktur. Gerçekten de Anayasa 125. maddesinde 'idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.' ilkesini öncelikle vurgulamıştır. 155. maddesiyle de Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan mahkeme olduğunu öngörmüştür. 155. maddenin doğal çıkarımı idari işlem ve eylemlerin yargı yolunun idari yargı yerleri olduğudur. Anayasa'nın Danıştay'ı düzenleyen 155. maddesi ile hâkim ve savcılarının adli ve idari yargı hâkim ve savcıları olarak görev yapacağını öngören 140. maddesi ise Anayasa'nın adli ve idari yargı olarak iki ayrı yargı yolu öngördüğünün belirgin hukuksal dayanaklarıdır.

Belirtilen bu olgu ve tablo, idari cezaların idare hukuku ilkeleri karşısında idari işlem niteliğinde olduğu ve diğer yönetsel işlemlerden ayrılmaksızın idari yargı denetimine bağlı tutulmaları gerektiğini anayasal zorunluluk olarak yansıtmaktadır.

II- Kuralların İrdelenmesi

5326 sayılı Kabahatlar Kanunu'nun

1- 2. ve 16/2 maddeleri yönünden:

Yasa'nın 2. maddesi kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın kabahat olduğu, 16. maddesinin birinci fıkrasında idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden oluştuğu belirtilmiş, birinci fıkrasında ise idari tedbirler mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler şeklinde açıklanmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesinde vurgulanan hukuk devleti yasaların belirgin, öngörülebilir ve tutarlı bir akış içermesini de kapsamaktadır. Gene Anayasa'nın 38. maddesinin suç ve cezanın yasallığını öngören ilkelerinden anlaşılan yasaların önce suçu belirleyeceği daha sonra cezayı düzenleyeceğidir. Buna karşın iptal istemine konu 2. madde kabahatin tanımında yaptırımdan hareketle suça ulaşmaktadır. Kabahat için seçilen ve hareketi kapsayan kavram ise haksızlıktır. Kabahat ve haksızlık kavramlarının, birlikte oluşturdukları metni belirsizliğe

götürmeleri yanında, aynı işlevselliği taşıdıkları da anlaşılmaktadır. Kabahatin açılımını yapan kanunilik ilkesi başlıklı 4. maddenin birinci fıkrasında kabahat konusu eylemler kanunlar dışında çerçeve yasaya bağlı olarak, idarenin genel ve düzenleyici işlemlerine de bırakılmaktadır. Bu kural 2. maddeyle birlikte ele alındığında suç ve cezanın yasallığı ilkesinin, kimi eylemlerin belirlenmesinde düzenleyici işlemlere de olanak tanınarak aşıldığı ortaya çıkmaktadır.

2. maddenin söz ettiği yaptırım kavramına Yasa'nın 16. maddesiyle de bakılması zorunludur. Çünkü 16. madde, idari para cezasından başka idari tedbirler olarak belirttiği yaptırımların mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğunu söylemektedir. Bu bağlamda Yasa'nın 18. maddesine göre kabahat konusu veya sonucu olarak elde edilen eşyanın mülkiyeti kamuya geçmektedir. Kamuya geçme eşyanın mülkiyetinin kamu kurum ve kuruluşuna ya da devlete geçmesi şeklinde gerçekleşecektir.

Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceğini belirtmekte ve 46. maddesinde kamulaştırmaya olanak verirken, taşınır mallar yönünden 119. ve 121. maddelerinde olağanüstü hal durumlarında 15. maddeyle sınırlı olarak rekizasyon (İstimval) yolundan söz etmektedir. Ayrıca Anayasa 38. maddesinde genel müsadere cezası verilemez derken, maddenin ve fıkranın düzenlediği konularla amaçsal yorumlanmasında müsadere ile yargı yerini gösterdiği anlaşılmaktadır. Maddenin, idareden söz eden başka fıkrasının varlığı, ceza ile ilgili bir el koymanın idarenin görevine verilmediği yorumuna ayrı bir olanaktır.

Belirlenen anayasal kurallar karşısında, idari kararlar mülkiyetin el değiştirmesine yönelik düzenleme Anayasa'nın 35., 38. ve 46. maddelerine aykırıdır. Maddedeki diğer tedbirler kavramı ise belirsiz ve kapsayıcı bir niteliktedir. İdare hukukunda tedbir niteliği taşımayan idari işlem bulmak güçtür. İdarelerce yürütülen kamu hizmeti ve kolluk görevleri idari yapının korunması ve işlevlerinin gerçekleştirilmesine yönelik önlemlerden oluşur. Bu bağlamda kavramın etkinliğinin idare hukukunun tüm alanlarını kapsayacağı açıktır. Kamu gücü kullanılarak yapılan idari işlemler ilgilisi birey özelinden çıkarak kurulu idari düzeni koruma, tutarlı bir şekilde sürdürme işlevini de gündemine alır. İdari tedbirlerin uygulanmasında ortaya çıkacak görünüme bakarak ceza nitelemesi yapmak ve idari yargı denetimi dışına çıkarma sonucuna ulaşmak idari rejimle bağdaşmaz. Bu bakımdan kavramın içerdiği belirsizlikler de Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletiyle bağdaşmamaktadır.

1) 3/1-a Maddesi Yönünden:

Yukarda genel yaklaşım bölümünde açıklanan idari işlem, yaptırımlar ve doğal yargı yoluna ilişkin görüşler bu madde yönünden esas alınacak öncelikli metinlerdir. Bunlar yanında konuya bakıldığında:

Anayasa'nın 125. maddesi idarenin her türlü eylem ve işlemine yargı yolunu açarken, idari yargının bu işlem ve eylemlerin doğal yargısı olduğunu da ilgili maddelerindeki yaklaşımlarla öngörmüştür. Yasaların ayrıca idari yargıyı görevli göstermesine gerek yoktur. Yasalar görev belirtmeseler bile idari işlem, sözleşme ve eylemlere karşı idari yargıda dava açılabilmesinde duraksama duyulamaz. Kimi zaman anayasal dizgeye uygunluğu tartışma konusu olabilecek bir şekilde idari yargının görevindeki konunun başka yargı yerinin görev alanına alınması veya idari yargı sistemi içinde genel görevli idare mahkemesi dışında başka bir yerin görevlendirilmesinde gerek ve zorunluluk görüldüğünde ancak ilgili yasada bu yolda

vurgu yapılması yoluna gidilmektedir. Aykırı bir durumun temel bir norma dönüştürülmesi Anayasa'nın yargı kollarıyla ilgili yapısına yönelik açık bir çelişkinin varlığını göstermektedir.

Anayasa Mahkemesi yerleşik kararlarıyla yargı kollarıyla ilgili ayrıma vurgu yapmış ve 1.3.2006 günlü ve 2006/35 sayılı kararıyla Kabahatler Kanunu özelinde bu yaklaşımını yinelemiştir. Bu yaklaşımla birlikte idari mahkemelerin il ve ilçe düzeyinde tam yaygınlaşmamış olması ve yargılama yöntemlerinin farklılığı gibi nedenlerle ivedi karar oluşumunun gecikmesi olasılığından çıkılarak varılan hak arama özgürlüğünün kolaylaştırılması düşüncesinin, anayasal yargı yerleri ayrımının gözden uzak tutulmasına etken olmaması gerektiği de ayrı bir konudur.

Bu bakımdan, ilgili yasalarda idari yargı yerinin görevli kılınması koşulunu getiren ve böylece idari işlem olduğu açık olan idari yaptırımların doğal yargı yerinin değiştirilmesi sonucunu veren kural Anayasa'nın 125., 153., 155. ve 158. maddelerine aykırı olmaktadır.

Öte yandan, fıkra da sözü edilen, idari yaptırıma karşı yapılan başvurularla ilgili 'kanun yolu' kavramının hukuksal irdelemesi de zorunlu olmaktadır. Ceza yargısında uygulanan 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 260. ve izleyen maddelerinde kanun yolunu kavramı hâkim ve mahkeme kararlarına yapılacak itiraz, istinaf ve temyiz gibi olağan, kanun yararına bozma, yargılamanın yenilenmesi gibi olağanüstü kanun yolları olarak açıklanmaktadır. Bu bakımdan idari yaptırım kararlarına karşı kanun yollarının öngörülmesiyle amaçlanan yeni bir dava açılması mı, yoksa verilen bir yargı kararına karşı başvuru mu olduğu konusunda sözel olarak belirsizlik izlenmektedir. Yasa'nın başka maddelerinde düzenlenen başvuru yolları bu fıkra yı ortadan kaldırmadığı gibi usul hukuku yönünden çelişkinin de ayrı bir göstergesini oluşturmaktadır. Kural bu biçimiyle Anayasa'nın değinilen maddelerinin somutlaşmasında belirlenen aykırılığı desteklemektedir.

2) 27/8. Madde Yönünden:

Kural, idari yaptırım kararı yanında idari yargının görev alanına giren başka bir işlemin varlığı halinde, idari yaptırımlara karşı bu işlemle birlikte idari yargıda iptal davası açılabilirliğini öngörmektedir.

Kuralın bu niteliği apaçık bir şekilde, idari yaptırım kararının aslında idari işlem olduğunu ve yargı yerinin idari yargı olması gerekliliğini vurgulamaktadır. Başka bir anlatımla yaptırımın yanında başka bir işlem olduğunda, yargı yerinin değişmesi, yaptırım kararının doğal niteliğine ilişkin Yasa'nın yaklaşımını etkilemekte ve yaptırımın belirlenmesine egemen olan ceza bakışına ilişkin önceki maddelerin öngörülerinden ayrılmaktadır. Kaldı ki bir işlem eğer idari nitelikteyse yanında başka bir idari karar olmadan da idaridir. İşlemlerin yakınlarında başka işlemler arayarak, adli ceza mahkemelerinin bakacağı uyuşmazlık olup olmadığı yönünde ölçütler geliştirmek, gerek ceza ve gerekse idare hukuku ile yargı yerlerinin nesnelliğe, belirliliğe ve tutarlılığa dayanan ilkesel yaklaşımlarıyla bağdaşmaz.

Öte yandan, görevli idari yargı yerlerinin ve dava sürelerinin olası farklılıkları idari işlemlere karşı birlikte ve aynı yargı yerinde iptal davası açılmasında çelişki ve belirsizlik oluşturacak diğer olgulardır.

Bu bakımdan, idare hukuku ilkelerine göre alınan idari yaptırım kararlarına karşı yargı yerini başka bir idari işlemin varlığına veya birlikte dava açılmasına bağlamak ve böylece yargı

yerlerinin görevlerinde duraksamalara neden olmak Anayasa'nın 2., 125., 140., 155., 157. ve 158. maddelerine aykırıdır.

Sonuç:

İlgili bölümlerde açıklanan nedenlerle 5326 sayılı Yasa'nın 2. ve 3. maddesinin (1) nolu fıkrasının (a) bendi, 16. maddesinin (2) nolu fıkrası ve 27. maddesinin sekizinci fıkrasının iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK

KARŞIOY

Anayasa'nın 125., 140. ve 155. maddeleri ile, adlî ve idarî yargı ayrılığı kabul edilmiştir. Bu ayrımın doğal sonucu olarak idarenin kamu gücü kullandığı vekamu hukuku alanına giren idari işlemlerin denetimi, kural olarak idarî yargı yerlerine ait bulunmaktadır. Söz konusu idari işlemlerin denetiminin idari yargı yerlerince yapılabilmesi, bu yönde bir düzenlemenin varlığına bağlı bulunmamakta, bu yönde bir düzenleme olmasa da yargı yerlerince dava konusu işlemin niteliği gözetilerek 'idari işlem' niteliğindeki işlemlerden doğan uyuşmazlıklar idari yargı yerlerince çözümlenmektedir.

Anayasa'da yer alan düzenlemelere bağlı olarak idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusundaki yasa koyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Bununla birlikte verilen Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde, idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün, ancak haklı bir neden ve kamu yararının bulunması halinde istisnai olarak yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabileceğinin kabul edildiği görülmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde, *'Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır'* denilmek suretiyle, tüm idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı Yasa'nın 27. maddesinde belirtilen sulh ceza mahkemeleri görevli kılınmıştır.

Yasa'nın 3. maddesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması üzerine, Mahkeme'nin 1.3.2006 günlü, E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla; idari yaptırım konusu eylemlerin niteliği gözetilerek idare hukukundan çok ceza hukukunu ilgilendiren eylemler için verilen idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda adli yargının görevli olmasının doğal olduğu belirtildikten sonra *'Ancak, idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir'* denilmek suretiyle idare hukuku esaslarına

göretesiz edilen idari yaptırımların denetiminin mutlak suretle idari yargıya ait olduğu vurgulanarak yalnızca yaptırımın türünden hareketle ve idari yargının denetimine tabi tutulması gereken alanlar gözetilmeden düzenleme yapılmasının, Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğu da belirtilmiş ve itiraz konusu kural iptal edilmiştir.

Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi, Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararından sonra yasa koyucu tarafından 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilmiş ve Kabahatler Kanunu'nun 'idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde' uygulanacağı öngörülmüştür.

Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Yasa ile değiştirilen 3. maddesinde yer alan söz konusu kuralın Anayasa'ya uygunluk denetiminde, aynı konuda Anayasa Mahkemesi'nce daha önce verilen kararın gözetilmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, '*Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar*' hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 153. maddesi ile, başta yasama organı olmak üzere, Anayasa'da sayılan organ, kuruluş ve kişiler yönünden Anayasa Mahkemesi kararlarına uyma ve bu kararlara aykırı davranmama yükümlülüğü getirilmiştir. Bubağıllık, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği bir kuralınaynısının ya da değişik ifadelerle benzerinin yasalaştırılmamasını, o konuda aynı içerik ve nitelikte yeni bir yasa çıkarılmamasını da gerekli kılar. Yasama organı, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra aynı konuda yeni bir yasa yaparken Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde gösterilen iptal nedenlerini dikkate almalıdır. Anayasa Mahkemesi kararlarıyla bağıllık, özellikle yasama organı yönünden, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarındaki iptal gerekçesiyle de bağıllığı içerir. Çünkü kararlar; gerekçeleriyle, genel olarak yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve Yasama Organının etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu yüzden Yasama Organı, yasa çıkarırken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmak zorundadır.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kuralla içerik yönünden 'aynı'ya da 'benzeri' olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Benzerlik, iptal edilen yasa ile yeniden çıkarılan yasanın sözcüğü sözcüğüne aynı olmasını gerektirmez. Sözcükler ayrı da olsa iptal edilen yasalarla aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılmaması gerekir. Aksine bir anlayış, 153. maddenin son fıkrasındaki kuralı anlamsız ve uygulanmaz kılar. Sözcüklerde farklılıklar olsa bile ikinci yasanın aynı amaç doğrultusunda Anayasa Mahkemesi kararına karşın onu etkisiz kılmak amacıyla çıkarıldığı saptanması, aranan koşulun gerçekleşmiş sayılması için yeterlidir. Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilerek Anayasa'ya aykırılığı belirlenen bir hükümle aynı ya da özdeş nitelikte olan bir başka kuralın yasalaştırılarak Anayasa Mahkemesi kararının etkisiz duruma düşürülmesi, kuşkusuz, Anayasa'nın 153. maddesinin ağırlıklı anlamına gelir.

Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş tarihli kararlarında da, içerik olarak daha önce iptal edilen düzenlemeler ile bire bir aynı olmasa da daha önce verilen iptal kararları gerekçelerine uyulmaksızın benzer düzenlemeler yapılmasının, Anayasa Mahkemesi kararının etkisiz kılınması olarak değerlendirildiği ve Anayasa'nın 153. maddesindeki Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırı bulunduğu belirtilmelidir. T.C. Emekli Sandığı ile

ilgilendirilen TBMM Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanların emeklilik keseneğine esas aylıklarına uygulanacak ek göstergenin belirlenmesine ilişkin yasal düzenlemenin, Anayasa Mahkemesi'nce daha önce iptal edilen yasal düzenlemelerle aynı içerikte olduğunun saptanması üzerine Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bulunarak iptali yolunda verilen 27.5.1999 günlü, E:1998/58, K.1999/19 sayılı karar ile Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarmayetkisi veren bir yetki yasasının iptal edilmesinden sonra iptal kararı gerekçelerinde kate alınmaksızın çıkarılan bir başka yetki yasası hakkında Anayasa'nın 153. maddesi uyarınca verilen 16.9.1993 günlü, E.1993/26, K.1993/28 sayılı iptal kararı, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin verdiği kararlara örnek olarak gösterilebilir.

Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin 1.3.2006 tarihlik kararı incelendiğinde, Anayasa Mahkemesi'nce, kabahat konusu eylemlerin niteliğinin gözetilerek idare hukukundan çok ceza hukukunu ilgilendiren eylemlerde adli yargının görevli olmasının doğal olduğunun ifade edildikten sonra, idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin denetiminin, sadece yaptırımının para cezası içermesine bakılarak idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılmasının olanaklı olmadığı belirtilmiştir.

Mahkeme kararı açık olup, idare hukuku esaslarına göre tesis edilen idari yaptırımlar arasında bir ayırım yapılmaksızın söz konusu idari işlemlerin denetiminin idari yargı yerlerine ait olduğu belirtilmiştir. İtiraz konusu Yasa kuralı ise idare hukukuna göre tesis edilen idari yaptırımlar arasında bir ayırma giderek, bu idari yaptırımlara karşı başvurulacak kanun yolu bakımından Kabahatler Kanunu'nda yer alan hükmün aksine bir yasa hükmünün bulunması halinde ilgili hükmün uygulanmasını, aksi takdirde Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir.

Başka bir deyişle, idare hukukuna göre tesis edilen bir idari yaptırıma karşı başvurulacak kanun yolunun özel olarak ilgili kanunda düzenlenmemiş olması halinde, bu yaptırımlara karşı açılacak davalarda sulh ceza mahkemeleri yetkili kılınmış bulunmaktadır. Oysa, Anayasa Mahkemesi kararında idare hukukuna göre tesis edilen idari yaptırımlar yönünden böyle bir ayırma olanak sağlayan bir gerekçeye yer verilmediği gibi, idare hukukuna göre tesis edilen idari yaptırımların tamamı yönünden bu işlemlerin denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılmasının olanaklı olmadığı belirtilmiştir.

İdari yaptırımların denetiminin idari yargı yerlerince yapılmasını belirli bir koşula bağlayan ve istisnai olarak öngören itiraz konusu kural, belirtilen niteliği nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 günlü, E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararına ve dolayısıyla Anayasa'nın 153. maddesine açıkça aykırıdır. Bu nedenle iptal gerekir.

Öte yandan, Anayasa'nın 153. maddesinin yanı sıra 125. ve 155. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler bakımından da çoğunluk kararına katılmak olanaklı değildir. Yukarıda da ifade edildiği gibi idari yaptırım öngörülen kanunlarda bu yaptırımlara karşı başvurulacak yargı yerinin gösterilmesi zorunlu olmadığı gibi buna gerek de bulunmamaktadır. Görevli yargı yerinin belirlenmesinde, bugüne kadar geçerli olan uygulamayı, dava konusu işlemin niteliğinin gözetilmesi oluşturmakta ve idari işlemlere karşı açılan davalar Anayasa'nın 125. ve 155. maddeleri gereğince idari yargı yerlerinde görülmektedir.

İtiraz konusu kuralla, idari yaptırımların denetiminin idari yargı yerlerince yapılabilmesi, bu yönde yasalarda özel bir düzenleme yapılmış olması şartına bağlanarak kural olarak idari yargı yerlerine ait olan idari işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çözümü, kural olarak adli yargı yerine bırakılmıştır. İdare hukukuna göre tesis edilmiş olan idari yaptırımların denetiminin

adli yargı yerlerince yapılabilmesinin haklı gerekçesi olarak kabul edilen, sulh ceza mahkemelerinin idare mahkemelerine oranla daha yaygın olması hususu, tüm idari işlemlerin kural olarak adli yargı yerlerince denetlenebilmesine yol açabilecek nitelik taşımaktadır. İdari uyuşmazlıklarda idari yargı yerlerinin istisnai olarak görevli olması sonucunu doğuran bu düzenleme, Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine de açıkça aykırılık taşımaktadır.

Belirtilen nedenlerle Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Yasa ile değiştirilen 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin iptali gerektiği görüşüyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Serruh KALELİ

KARŞIOY GEREKÇESİ

30.03.2006 günlü 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun;

1- 06.12.2006 günlü 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesi ile değiştirilen 3. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (a) bendinin incelenmesi;

Kuralda 'Bu Kanunun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanır.' denilmektedir. Buna göre idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davaların idari yargıda görülebilmesi için söz konusu idari yaptırım kararına ilişkin olarak yasada itiraz merciinin idari yargı yeri olduğunun açıkça gösterilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı, 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu, 140. maddesinde hakimler ve savcılarının adli ve idari yargı hakim ve savcıları olarak görev yapacakları, 155. maddesinde Danıştay'ın idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii olduğu Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı belirtilmektedir.

Söz konusu kurallarda belirtildiği gibi, Anayasa'da idari ve adli yargı ayrılığının kabul edildiği açıktır. Bu ayırım uyarınca idarenin kamu gücünü kullanarak kamu hukuku esaslarına göre tesis ettiği işlemleri ile eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri ise adli yargı denetimine tabi olacaktır.

Bu durumda idari eylem ve işlemler konusunda genel yetkili yargı yerinin idari yargı olduğu açık olup idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun takdir hakkı bulunmamaktadır. Nitekim, Anayasa'nın 155. maddesinde, 'Kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı' denilerek, yasakoyucuya verilen takdir yetkisi idari yargı yerini belirlemekle sınırlandırılmıştır.

İtiraz konusu kural ise idari işlemlere karşı açılacak davaların idari yargıda görülmesini bu konuda yasal bir düzenlemenin bulunması koşuluna bağlamakta olup, buna göre adli yargının genel, idari yargının ise özel yetkili olması sonucunu doğurduğundan Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırıdır.

2- 06.12.2006 günlü 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesi ile 27. maddesine eklenen 8 numaralı fıkranın incelenmesi;

Kuralda, 'İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür.' denilmektedir. Buna göre idari yaptırım kararlarına göre açılacak davaların, bu konuda genel yetkili olan idari yargıda görülebilmesi aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması şartına bağlanmaktadır.

Yasa'nın 3. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (a) bendi ile ilgili açıklamada ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, idarenin kamu gücüne dayanarak kamu hukuku esaslarına göre tesis ettiği idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davaların idari yargı yerlerinde görülebilmesinin bazı koşulların gerçekleşmesine bağlı tutulması, belirtilen işlemlerde Anayasa'ya göre genel yetkili olan idari yargıyı istisnai durumlarda başvurulabilecek bir yargı yolu haline getirmektedir.

Bu durumda; Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine göre idari yargı yerlerinin çözümlemekle görevli olduğu uyuşmazlıkların belli koşullara bağlanması, Anayasa'nın anılan maddelerine açık aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenle 5326 sayılı Yasa'nın 5560 sayılı Yasa ile değişik 3. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (a) bendi ile 27. maddesine eklenen 8 numaralı fıkranın iptali gerektiği düşüncesi ile çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ