

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/19
Karar Sayısı : 2016/17
Karar Tarihi : 16.3.2016
R.G. Tarih-Sayı : 08.04.2016 - 29678

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Aksaray İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 4.7.1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 24.11.2004 tarihli ve 5259 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle yeniden düzenlenen 6. maddesinin ikinci fıkrasının beşinci cümlesinin, Anayasa'nın 2., 36. ve 155. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Davacının, sahibi olduğu işyerinde kapanış saatine uyulmadığından ve bu fiilin yıl içerisinde beşinci kez tekrarlandığından bahisle 2559 sayılı Kanun'un 6. maddesi gereğince verilen idari para cezasının iptali talebiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜ

2559 sayılı Kanun'un itiraz konusu cümlenin de yer aldığı 6. maddesi şöyledir:

"Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden;

a) Faaliyetten geçici olarak men edildiği halde süresinden önce açılan,

b) Açık ve kapalı bulunacağı saatlere uymayan,

c) Bu Kanunun 12 nci maddesinde belirtilen yasaklara uymadığı tespit edilen,

d) Mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen,

İş yerlerinin işletmecilerine beşyüzmilyon Türk Lirası ile bir milyar Türk Lirası arasında idarî para cezası verilir.

*Bu maddede öngörülen idarî para cezaları, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il daimi encümeni tarafından verilir. Verilen idarî para cezalarına dair kararlar ilgililere 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. **İtiraz üzerine verilen karar kesindir.** İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İdarî para cezaları 6183 sayılı Âme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.*

Bu maddede belirtilen aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde, en son uygulanan para cezası bir kat artırılarak uygulanır."

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca, Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 16.3.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Berrak YILMAZ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

A- İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, idare hukukunda, idari işlemlerin hukuka aykırı oldukları yargı yerlerine tespit edilinceye kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı, dava edilen idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadıklarının ilk derece yargı yerlerince yapılacak muhakeme sonunda karara bağlandığı, bu kararlara karşı Anayasa'nın 155. maddesi gereğince temyiz ya da itiraz yolunun açık olması gerektiği, bu suretle verilen kararların hukuki denetiminin yapılmasının yanında içtihat birliği oluşturularak vatandaşların hangi durumda hangi hukuki sonuca muhatap olacaklarını bilmelerinin sağlandığı, hukukumuzda kural bu olmakla birlikte parasal sınır veya yabancılar hukuku gibi vatandaşları doğrudan etkilemeyen bazı istisnai durumlarda mahkemeler tarafından verilen kararların kesin olduğu yönünde düzenlemeler bulunduğu, itiraz konusu kuralın da miktar itibarıyla yapılan bir değerlendirme çerçevesinde itiraz veya temyiz başvurusu olanağını ortadan kaldıran bir hüküm olduğu, ancak itiraz konusu kural ile maddenin son fıkrası birlikte değerlendirildiğinde, aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde ceza miktarının yüksek değerleri bulabileceği ancak itiraz konusu kural gereğince itiraz üzerine yetkili idare mahkemesi tarafından verilen kararın kesin olduğu, bu durumun itiraz ya da temyiz edilebilme kuralının amacı ve ruhuyla bağdaşmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 36. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca, kural ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 141. ve 142. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

5. İtiraz konusu kuralla, itiraz üzerine yetkili idare mahkemesi tarafından verilen kararın kesin olduğu öngörülmektedir.

6. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

7. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında, '*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*' hükmüne yer verilmiştir. Maddeyle güvence altına alınan hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı, kendisi bir temel hak niteliği taşımasının yanında, diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere, kanun yoluna başvurma hakkı da hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkı kapsamındadır.

8. Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasında "*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.*" denilerek, yargılama maliyetinin en düşük şekilde olmasının ve bu sürecin mümkün olan en hızlı yöntemlerle gerçekleştirilmesinin, yargının görevlerinden olduğu ifade edilmiştir.

9. Anayasa'nın 155. maddesinde ise Danıştay'ın idari mahkemelerce verilen ve '*kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı*' karar ve hükümlerin son inceleme merci olduğu düzenlenmiştir.

10. Kanun yolu, bir yargı yeri tarafından verilen bir kararın, kural olarak başka bir yargı yeri tarafından incelenmesini sağlayan hukuki yoldur. Kanun yolunun amacı, yargı yerleri tarafından verilen kararların, kural olarak başka bir yargı yeri tarafından denetlenmesine imkân tanımak suretiyle daha güvenceli bir yargı hizmeti sunmaktır. Kanun yoluna başvurma hakkı, adil yargılanma hakkının kapsamı içerisinde kabul edilmektedir. Bunun nasıl yapılacağı ise usul hükümleri ile gösterilmektedir. Anayasa'nın 142. maddesinde mahkemelerin kuruluşunun, görev ve yetkilerinin, işleyişlerinin ve yargılama usullerinin kanun ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Kanun yoluna ilişkin düzenlemeler de yargılama usulü kapsamındadır. Anayasa'nın 141. maddesi uyarınca yargılamanın mümkün olan süratle sonuçlanması gerektiğinden, her karara karşı değil, fakat önemli kararlara karşı kanun yoluna gidilmesi gereği benimsenmektedir. Mahkemelerce verilen tüm kararlara karşı kanun yolunun açık tutulması, kanun yolu kurumunu işlemez duruma getirebilir.

11. Öte yandan, Anayasa'nın tüm maddeleri aynı etki ve değerde olup, aralarında bir üstünlük sıralaması bulunmadığından, uygulamada bunlardan birine öncelik tanımak olanaklı değildir. Bu nedenle, kimi zaman zorunlu olarak birlikte uygulanan iki Anayasa kuralından biri, diğerinin sınırını oluşturabilmektedir. Anayasa'nın adil yargılanma hakkını düzenleyen 36. maddesinde herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş ise de mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa'nın 142. ve davaların mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını ifade eden Anayasa'nın 141. maddelerinin, adil yargılanma hakkının kapsamının belirlenmesinde gözetilmesi gerektiği açıktır. Buna göre, kanun koyucu, uyuşmazlıkların niteliklerini gözeterek, Anayasa'daki yargı ile ilgili temel ilkelere ve güvence kurallarına aykırı bulunmamak şartı ile yargı yerlerince verilecek kararlardan hangilerinin kesin olduğunu belirleyebilecektir.

12. Ayrıca Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı, her uyuşmazlığın zorunlu olarak iki ya da üç dereceli yargılamaya tabi olmasını gerektirmez. Anayasa'da iki dereceli yargılamayı zorunlu tutan bir kural olmadığı gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Ek 7 nolu Protokolü ile Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 14. maddesinin beşinci fıkrasında yalnızca ceza davaları açısından iki dereceli yargılama öngörülmüş, idari davalar açısından ise iki dereceli yargılama zorunluluğu getirilmemiştir. Kaldı ki ceza davaları yönünden bile Ek 7 nolu Protokolün "*Cezai konularda*

iki dereceli yargılanma hakkı"nı düzenleyen 2. maddesinde "*hafif nitelikli suçlar*" yönünden bu hakka istisna getirilebileceği düzenlenmektedir.

13. İtiraz konusu kuralın yer aldığı maddede, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin kurallara aykırı olarak işletilmeleri halinde bu yerlerin işletmecilerine verilecek idari para cezaları, bu cezaları verecek idare, cezaların ilgililere tebliğ usulü ile bu cezalara karşı yetkili idare mahkemesine yapılacak itiraz usulü düzenlenmektedir. İtiraz konusu kuralla ise itiraz üzerine verilen kararın kesin olduğu öngörülmektedir.

14. Kanun koyucunun idari nitelikteki bir işleme itiraz üzerine yetkili idare mahkemesi tarafından verilen kararlara karşı yargı yolunu kapatmak suretiyle yargılamaların hızlandırılması ve bölge idare mahkemelerinin iş yükünün azaltılmasını sağlamayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Bazı mahkeme kararları hakkında, ifade edilen usul ekonomisi nedeniyle iki dereceli yargılamanın kapatılmasının kanun koyucunun takdir yetkisi içinde olduğunda şüphe yoktur. İtiraz konusu kuralın yer aldığı maddede belirtilen eylemler için öngörülen beşyüz ile bin Türk Lirası arasında verilecek olan temel cezanın miktarı da dikkate alındığında, kuralın adalet duygusunu rencide eden ve demokratik toplum düzeninin gerekleri ile çelişen bir yönünün bulunmadığı da açıktır. Bu nedenle, yargılamaların hızlandırılması ve bölge idare mahkemelerin iş yükünün azaltılmasına yönelik kamu yararı amacıyla öngörülen itiraz konusu kural, hukuk devleti ilkesini ve hak arama özgürlüğünü zedelememektedir.

15. Ayrıca Anayasa'nın Danıştay idare mahkemelerince verilen kararların son inceleme mercii olarak tanımlayan 155. maddesinde de tüm kararların mutlak olarak Danıştay incelemesinden geçirileceği hususunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

16. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 36., 141., 142. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV- HÜKÜM

4.7.1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 24.11.2004 tarihli ve 5259 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle yeniden düzenlenen 6. maddesinin ikinci fıkrasının beşinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 16.3.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Esas Sayısı : 2016/19
Karar Sayısı : 2016/17

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Alparslan ALTAN

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ