

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2020/21

Karar Sayısı:2020/53

Karar Tarihi:1/10/2020

R.G. Tarih - Sayı:17/11/2020 - 31307

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Tekirdağ 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 29/6/2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 4/4/2015 tarihli ve 6645 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle başlığı ile birlikte değiştirilen 8. maddesinin dördüncü fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'nın 2., 36. ve 155. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Denetim görevini mevzuata uygun şekilde yerine getirmediği gerekçesiyle bir yapı denetim şirketi hakkında 4708 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca verilen idari para cezasının iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 8. maddesi şöyledir:

“İdari müeyyideler ve teminat

Madde 8- (Değişik: 4/4/2015-6645/32 md.)

Yapı denetim kuruluşlarından bu Kanunda ve ilgili mevzuatta öngörülen esaslara göre denetim görevini yerine getirmediği tespit edilenlere, tespit edilen fiil ve hâllerin durumuna göre, aşağıdaki idari yaptırımlar uygulanır.

a) Denetim personelinin görevi başında bulunmaması veya yapı denetim kuruluşunun denetim personeline görevi ile ilgili yazılı olarak bilgi vermediğinin anlaşılması,

b) Mevzuatın öngördüğü evrakın tanziminde eksiklik veya kusur bulunması,

c) 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (b) veya (f) bendinde belirtilen görevlerin yerine getirilmemesi,

hâllerinde, tespiti konu yapının yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedelinin %10'u kadar idari para cezası,

ç) (Değişik: 14/2/2020-7221/25 md.) Aşağıda belirtilen;

1) 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (a) bendinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, bu hataların yapının ruhsat eki onaylı statik projesinin ve hesaplarının, zemin etüd raporuna veya standartlara veya ilgili mevzuata aykırı olmaması,

2) 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (c) ve (g) bentlerinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, bu hataların yapım aşamasında ruhsat eki onaylı statik projesine aykırı olmaması,

hallerinde tespiti konu olan yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedelinin %20'si kadar idari para cezası verilir.

d) 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (d) veya (e) veya (h) veya (i) bentlerinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, tespiti konu yapının yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedelinin %30'u kadar idari para cezası verilir.

Yapı denetim kuruluşlarına denetim sorumluluğunu üstlendiği bir işe yönelik yapılacak tespitler doğrultusunda yukarıdaki bentlerde belirtilen idari müeyyidelerden birden fazla cezanın verilmesinin gerekmesi hâlinde o işe ait yapı denetim hizmet sözleşmesinin en fazla %50'si kadar idari para cezası verilir.

e) Aşağıda belirtilen;

1) (Değişik:14/2/2020-7221/25 md.) Denetim hizmetinin bu Kanunda yazılı hizmet bedelinden farklı bir hizmet bedeli ile üstlenildiğinin tespit edilmesi,

2) Yapı sahibinden veya vekilinden, yapı denetim hesabına yatırılmaksızın yapı denetimi hizmet bedeli alındığının tespit edilmesi,

hâllerinde, üstlenilen denetim işlerinin tamamına ait yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedelleri toplamının %3'ü kadar idari para cezası verilir.

f) (Değişik:14/2/2020-7221/25 md.) 6 ncı maddenin birinci fıkrası hükmüne aykırı hareket edilmesi hâlinde idari müeyyideye konu yapıların yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedellerinin %10'u kadar idari para cezası verilir.

g) (Değişik:14/2/2020-7221/25 md.) Aşağıda belirtilen;

1) 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (a) bendinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, bu hataların yapının ruhsat eki onaylı statik projesinin ve hesaplarının, zemin etüd raporuna veya standartlara veya ilgili mevzuata aykırı olması,

2) 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (c) ve (g) bentlerinde belirtilen görevlerin yerine getirilmediğinin tespiti hâlinde, bu hataların yapım aşamasında yapının ruhsat eki onaylı statik projesine aykırı olması,

3) 3 üncü maddenin beşinci fıkrasının birinci cümlesi hükmüne aykırı hareket edilmesi,

hallerinde, cezayı gerektiren fiil ve hâlin, yetkililer tarafından yapılan inceleme ve denetimlerle tespit edilip öğrenilmesinden itibaren İl Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Bakanlıkça bir yıl yeni iş almaktan men cezası verilir.

h) Yeni iş almaktan men yönünde verilen ilk cezanın ilan edilmesinden sonra, yeni iş almaktan men yönünde cezayı gerektiren ikinci bir fiilin işlenmesi ve bundan dolayı ceza verilip ilan edilmesinden sonra üçüncü defa yeni iş almaktan men yönünde ceza vermeyi gerektiren bir fiilin işlenmesi ve bundan dolayı da ceza verilip ilan edilmesi hâlinde, son ilan tarihinden itibaren Merkez Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Bakanlıkça yapı denetim kuruluşunun izin belgesi iptal edilerek faaliyetine son verilir ve teminatı irat kaydolunur.

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Yapı denetim kuruluşunda ortak veya görevli iken başkaca mesleki ve inşaat işleri ile ilgili ticari faaliyette bulunan veya laboratuvarlarda ortak olan veya görev alan yapı denetimi kuruluşunun ortakları, denetçi mimar ve mühendisleri

ile diğer teknik elemanlarına İl Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne 10.000 Türk lirası idari para cezası verilir.

İdari müeyyide, cezayı gerektiren fiil ve hâlin, yetkililer tarafından yapılan inceleme ve denetimlerle tespit edilmesini müteakip yapı denetim kuruluşunun ve ilgililerin savunmaları alınarak verilir ve yazılı olarak tebliğ edilir.

*İdari para cezasına karşı on beş gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. Bu süre içinde itiraz yoluna başvurulmaması hâlinde idari para cezası kesinleşir. İtirazlar, zaruret olmayan hâllerde evrak üzerinde incelenerek en kısa süre içinde karara bağlanır. **İtiraz üzerine verilen mahkeme kararları kesindir.***

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Yeni iş almaktan men ve faaliyetine son verme cezalarına dair işlemler ile dokuzuncu fıkra kapsamında yapılan işlemler Resmî Gazete’de ilan edilir.

Yeni iş almaktan men cezası, yapı denetim kuruluşunun denetimindeki diğer işlerin devamına mani değildir. Ancak, yapı denetim kuruluşuna yeni iş almaktan men cezası verilmesine esas olan yapım işinin devam edebilmesi için, Bakanlıkça elektronik ortamda belirlenen başka bir yapı denetim kuruluşu görevlendirilmedikçe, ilgili idare tarafından işin devamına izin verilmez. Faaliyete son verme cezası verilen hâllerde de, yapı denetim kuruluşunun denetimini üstlendiği yapıların devamına, yeni yapı denetim kuruluşu görevlendirilmedikçe ilgili idare tarafından izin verilmez.

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Yeni iş almaktan men cezası alan yapı denetim kuruluşunun ortakları ceza süresince, faaliyete son verme cezası alan yapı denetim kuruluşunun ortakları ise üç yıl süreyle herhangi bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunda teknik bir görev alamaz ve başka bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunun ortağı olamaz.

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Yapı denetim kuruluşlarına üç ayrı teknik inceleme raporu kapsamında üç adet idari müeyyide uygulanmasına sebebiyet vererek kayıtları tutulan denetçi mimar ve denetçi mühendisler ile diğer teknik personel, Merkez Yapı Denetim Komisyonunun kararı ve Bakanlığın onayı ile üç yıl süre ile herhangi bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunda teknik bir görev alamaz ve başka bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunun ortağı olamaz.

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Bakanlıkça, yapı denetim izin belgesi geçici olarak geri alınan yapı denetim kuruluşunun, verilen süre içerisinde eksikliklerini tamamlamaması halinde izin belgesi iptal edilerek faaliyetine son verilir ve birinci fıkranın (h) bendindeki durumlar hariç teminatı iade edilir.

Laboratuvar kuruluşlarının personel, tesis, makine, teçhizat ve kalite kontrol sisteminde olumsuz yönde bir değişiklik olduğunun veya gerçekleştirilen deneylerin belirlenmiş teknik kriterlere uygun olmadığıının veya bu Kanunda ve ilgili mevzuatta belirtilen hükümlere aykırı hareket edildiğinin tespit edilmesi hâlinde, tespit edilen fiil ve hâllerin durumuna göre, İl Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne;

a) (Değişik:14/2/2020-7221/25 md.) Laboratuvar kuruluşunun kalite sistemine ilişkin şartlar bakımından tespit edilen aykırılıklar için uyarma cezası,

b) Verilen ilk uyarma cezasının tebliğ edilmesinden sonra, aynı türden cezayı gerektiren ikinci bir fiilin işlenmesi ve bundan dolayı ceza verilip tebliğ edilmesinden sonra üçüncü defa

uyarma cezası vermeyi gerektiren bir fiilin işlenmesi ve bundan dolayı da ceza verilip tebliğ edilmesi hâlinde, laboratuvar kuruluşuna 5.000 Türk Lirası idari para cezası,

c) (Değişik:14/2/2020-7221/25 md.) Laboratuvar kuruluşlarına;

1) Alet ve cihaz kalibrasyonlarının zamanında yaptırılmaması,

2) Taze betondan numune alınması, şantiye mahallinde saklanması, laboratuvarda kürlenmesi, deneylerinin yapılması ve raporlanması, izlenmesi ve denetlenmesi süreçlerinde ilgili standartlara ve mevzuata uyulmaması,

3) Karot numunesi alınması sırasında laboratuvar denetçisinin hazır bulunmaması,

4) Laboratuvarın deney kapsam listesinde bulunmayan deney raporlarında Bakanlık logosunu kullanması,

5) Numune kayıt ve rapor defterinde aralarda boş satır bırakılması,

6) Alınan numunelerin numune kayıt defterine kaydedilmemesi,

7) Laboratuvar kuruluşunun faaliyet gösterdiği il dışındaki illerden kendi numune toplama istasyonunun bulunduğu il veya iller hariç olmak üzere faaliyet gösterdiği il dışından taze beton numunesi alması,

8) Laboratuvar kuruluşunda görev yapan idari veya teknik personel değişikliğinin veya laboratuvarın adres değişikliğinin zamanında bildirilmemesi,

hallerinde 19.030 Türk lirası idari para cezası,

verilir.

d) (Değişik:14/2/2020-7221/25 md.) Bu fıkranın (c) bendine göre laboratuvar kuruluşuna son üç yıl içinde üç ayrı idari para cezası verilmesi hâlinde, İl Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Bakanlıkça bir yıl yeni iş almaktan men cezası verilir.

e) Aşağıda belirtilen;

1) Bu fıkranın (d) bendine göre verilen cezanın ilan edilmesinden sonra, aynı türden cezayı gerektiren ikinci bir fiilin işlenmesi ve bundan dolayı ceza verilip ilan edilmesinden sonra üçüncü defa aynı türden ceza vermeyi gerektiren bir fiilin işlenmesi ve bundan dolayı da ceza verilip ilan edilmesi,

2) Laboratuvar kuruluşunun idarelere veya şahıslara verdiği deney raporlarının gerçeği yansıtmayan sonuçlar ihtiva ettiğinin tespit edilmesi,

hâllerinde Merkez Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Bakanlıkça laboratuvar kuruluşunun izin belgesi iptal edilerek faaliyetine son verilir. Sözleşmesi feshedilir ve teminatı irat kaydolunur.

Üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkra hükümleri, laboratuvar kuruluşu hakkında uygulanan idari müeyyideler için de geçerlidir.

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Yeni iş almaktan men cezası alan laboratuvarın ortakları ceza süresince, faaliyete son verme cezası alan laboratuvarın ortakları ise üç yıl süreyle

herhangi bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunda teknik bir görev alamaz ve başka bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunun ortağı olamaz.

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Laboratuvar kuruluşunun, onuncu fıkranın (e) bendinin (2) numaralı alt bendi kapsamında izin belgesinin iptaline sebebiyet veren veya laboratuvar kuruluşuna üç ayrı değerlendirme raporu kapsamında üç adet idari para cezası uygulanmasına sebebiyet vererek kayıtları tutulan denetçi mühendisler ile teknik personel üç yıl süre ile herhangi bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunda teknik bir görev alamaz ve başka bir yapı denetim veya laboratuvar kuruluşunun ortağı olamaz.

(Mülga fıkra:14/2/2020-7221/25 md.)

(Değişik fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Bu Kanun hükümleri çerçevesinde görevini yerine getirmedeği tespit edilen mimar ve mühendisler hakkında meslek odaları, kendi mevzuatı uyarınca cezai işlem yaparak neticesini Bakanlığa bildirir.

Laboratuvar kuruluşlarının veya denetçi mimar ve denetçi mühendislerin izin belgesi alma safhasında gerçeğe aykırı belge düzenlediğinin izin belgesi verildikten sonra anlaşılması hâlinde, izin belgesi derhâl iptal edilir.

Yapı denetim kuruluşlarına denetim sorumluluğunu üstlendiği bir işte yeni bir iş almaktan men cezası almasını gerektiren 2 nci maddenin dördüncü fıkrasının (a) ve (c) ile (g) bendine aykırı hareket ettiğinin aynı anda tespit edilmesi hâlinde bir kez yeni iş almaktan men cezası verilir.

Laboratuvar kuruluşlarına uyarı cezası vermeyi gerektiren birden fazla fiilin aynı anda tespit edilmesi hâlinde kuruluşu idari para cezasına esas olmak üzere tek bir uyarı cezası uygulanır.

Laboratuvar kuruluşlarına idari para cezası vermeyi gerektiren birden fazla fiilin aynı anda tespit edilmesi hâlinde kuruluşu en fazla 15.000 Türk Lirası idari para cezası verilir.

Bu Kanun kapsamında verilecek idari para cezaları İl Yapı Denetim Komisyonunun teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne verilir ve verilen idari para cezaları tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir.

Bu Kanuna göre yapı denetim izin belgesi ve laboratuvar izin belgesi verilmesi sürecinde Bakanlıkça teminat alınır. (Ek cümle:14/2/2020-7221/25 md.) Her ne suretle olursa olsun, alınan teminatlar haczedilemez ve üzerine ihtiyati tedbir konulamaz. Teminatın türü, tutarı, iadesi ve irat kaydedilmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça hazırlanan yönetmelik ile belirlenir.

(Ek fıkra:14/2/2020-7221/25 md.) Bu Kanun ve ilgili mevzuata göre görevini yerine getirmeyen yapı denetim kuruluşları hakkında bu madde uyarınca idari para cezası uygulanmasını gerektiren fiillerin tespiti halinde ayrıca 3194 sayılı Kanun uyarınca idari para cezası uygulanmaz.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTEŞ'in katılımlarıyla 19/2/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında

dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Gülbin AYNUR 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. Anlam ve Kapsam

3. Yapı denetimi can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla 4708 sayılı Kanun'a tabi yapıların inşaa aşamasının imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına ve standartlarına uygunluk yönünden tüm süreçlerde denetlenmesidir. Söz konusu denetim Çevre ve Şehircilik Bakanlığında (Bakanlık) alınması gerekli bir izin belgesi ile münhasıran yapı denetimi görevini yürüten, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan yapı denetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim sürecinde inşaat ve yapı malzemeleri ile ilgili ham madde ve mamul madde üzerinde ilgili standartlara veya teknik şartnamelere göre gerekli ölçüm ve muayeneler ise bu konuda Bakanlıktan izin almış laboratuvar kuruluşlarına ait tesislerde yapılmaktadır.

4.Yapı denetim kuruluşu tarafından üstlenilen yapı denetim hizmeti yapı sahibi ile imzalanan bir hizmet sözleşmesine göre yürütülmektedir. Bu hizmet karşılığında yapı sahibi tarafından yapı denetim kuruluşuna Kanun'da belirlenen ölçütlere göre hesaplanan ve hizmet sözleşmesinde de gösterilmesi gereken bir hizmet bedeli ödenmektedir. Bu kapsamda Kanun'un 1. maddesinin üçüncü fıkrasının (f) bendinde hizmet bedeline esas yapı yaklaşık maliyetinin binalarda yapı inşaat alanının Bakanlıkça yönetmelik ile belirlenen birim maliyeti veya birim maliyetleri ile çarpımından elde edilen bedeli ifade ettiği belirtilmiş; 5. maddesinin beşinci fıkrasında ise hizmet bedelinin hizmet bedeline esas yapı yaklaşık maliyetinin %1,5'i kadar olduğu hükme bağlanmıştır. Aynı fıkrada hizmet bedeli oranının yapım süresi iki yılı aşan iş için yıllık %5 artırılacağı, yapım süresi iki yıldan az olan işler için %5 azaltılacağı belirtilmiştir.

5. Yapı denetimi hizmetinin Kanun'da gösterilen ölçütler uyarınca belirlenen hizmet bedeli ile görülmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde denetim hizmetinin Kanun'da yazılı hizmet bedelinden farklı bir hizmet bedeli ile üstlenilmesi idari para cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır.

6. Gerek yapı denetim gerekse laboratuvar kuruluşlarının Kanun'da ve ilgili mevzuatta öngörülen usul ve esaslara uygun bir şekilde görevlerini yerine getirmemesi çeşitli idari yaptırımlara bağlanmıştır. Bunlar fiilin niteliğine ve ağırlığına göre uyarma, idari para cezası, bir yıl yeni iş almaktan men cezası, izin belgesinin iptal edilerek faaliyete son verilmesi gibi yaptırımlardır. İdari para cezalarının bir kısmı 5.000 ile 19.030 TL arasında değişen maktu miktarlar olmakla birlikte özellikle yapı denetim kuruluşları için öngörülen idari para cezalarının büyük bir bölümü yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedelinin %3'ü ile %50'si arasında değişen oranlarla belirlenmiştir.

7. Kanun'un 8. maddesinin dördüncü fıkrasında bu kapsamda verilen idari para cezalarına karşı on beş gün içinde yetkili idare mahkemelerine itiraz edilebileceği öngörülmüş olup itiraz konusu kuralla itiraz üzerine verilen mahkeme kararlarının kesin olduğu hükme bağlanmıştır.

B. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemlerin denetiminin idari yargıda gerçekleştirildiği hatırlatılmış ve bu yargı kararlarına karşı üst derece yargı yolunun açık olmasının ilk derece mahkemelerince verilen kararların hukuki denetiminin yapılmasının yanı sıra içtihat birliğinin oluşturularak bireylerin hangi durumda hangi hukuki sonuca muhatap olacaklarını önceden bilmelerinin sağlanması bakımından da gerekli olduğu ifade edilmiştir. Anayasa'nın 155. maddesinden idari yargıda tek dereceli bir sistemin öngörülmediğinin anlaşıldığı, bu durumun birtakım istisnalarının olabileceği, nitekim hukukumuzda bazı idari davalarda verilen kararların kesin olduğu yönünde düzenlemelerin bulunduğu belirtilen başvuru kararında, bu davaların ekonomik yönden ortalama güce sahip bir bireyin bir şekilde ödemek zorunda kalması hâlinde maddi olarak çok fazla etkilenmeyeceği parasal miktarları aşmayan uyuşmazlıklara ilişkin olduğuna dikkat çekilmiş ve itiraz konusu kuralla kesin olduğu belirtilen mahkeme kararlarına konu idari para cezalarının nispi olarak belirlendiği, olaya göre ceza oranlarının değiştiği, dolayısıyla ceza miktarlarının önceden bilinmesinin mümkün olmadığı gibi çok yüksek miktarlara da ulaşabildiği, bu sebeple söz konusu davaların istisna kapsamında değerlendirilmeye müsait makul bir parasal sınır içerdiğinden söz edilemeyeceği ifade edilmiştir. Başvuru kararında ayrıca kişilerin söz konusu idari para cezalarıyla bağlantılı olarak ileride daha ağır yaptırımlara maruz kalabildikleri, bu itibarla söz konusu cezalara ilişkin mahkeme kararlarının denetlenmesi yönünden getirilen kısıtlamanın o yaptırımlarla ilgili davaları da etkilemesinin kaçınılmaz olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 36. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1. Hükümün Denetlenmesini Talep Etme Hakkına İlişkin Genel Açıklama

9. Anayasa'nın "*Hak arama hürriyeti*" başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*" hükmüne yer verilmiştir.

10. Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti, yargılama usulüne ilişkin güvencelerle hakkaniyete uygun yargılama yapılmasını hedefleyen ve demokratik toplumda vazgeçilmez nitelikte olan adil yargılanma hakkını da kapsayan geniş bir içeriğe sahiptir.

11. Hak arama, kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkı ve insan onuru kavramıyla yakından ilgilidir. Bu nedenle demokratik hukuk düzenlerinde hakların korunmasını ve hak ihlallerinin giderilmesini temin edebilecek *hukuki yollar* öngörülmüştür. Nitekim Anayasa Mahkemesi de kararlarında hak arama hürriyetinin hukuk devletinin başlıca ölçütü ve demokrasinin vazgeçilmez koşullarından biri olduğunu ifade etmiştir (AYM, E.1991/2, K.1991/30, 19/9/1991). Bu doğrultuda Anayasa'nın 40. maddesinde hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkesin *yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına* sahip olduğu belirtilmiştir. Anayasa'nın 74. maddesinde düzenlenen yasama organına dilekçe verme hakkı ile bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakları da anayasal güvence altına alınan hak arama yolları arasındadır.

12. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan yargı mercileri önünde hak arama hürriyeti, hakların korunmasını amaç edinen vazgeçilmez meşru yöntemlerin başında gelmektedir. Anayasa'daki temel hakların korunmasında önemli bir teminat olan yargısal hak arama yolu, hakların korunmasında en etkili ve güvenceli yoldur.

13. Hak arama hürriyetinin kapsamının belirlenmesinde adalet ve hukuk devleti gibi temel anayasal ilkelerin de gözönünde bulundurulması gerekir. Bu doğrultuda hak arama hürriyetinin amacının hak ihlalinin önlenerek kişiye hakkının teslim ve adaletin tesis edilmesi olduğu söylenebilir. Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı, kanunun açıkça hatalı veya keyfi uygulanmasına ilişkin istisnalar dışında yargılama sonucunda verilen hükmün adil olup olmadığı veya hukuki açıdan isabetli olup olmadığı hususlarını içermemektedir. Bu itibarla adil yargılanma hakkının davanın taraflarına sağladığı tüm usul güvencelerine uyulmuş olsa bile yargılama sonucunda verilen hükmün hatalı olması mümkündür. Diğer bir ifadeyle adil yargılanma hakkının güvencelerine riayet edilmiş olsa da hâkimin gerek maddi vakıaların değerlendirilmesinde gerekse hukuk kurallarının uygulanmasında yanılığa düşmesi ve buna bağlı olarak hukuka aykırı hüküm vermesi söz konusu olabilmektedir. Böyle kararlara ilgililerin veya toplumun katlanmasını istemek adalete olan güveni sarsar ve hukuk devletini zedeler. Bu nedenle hak arama hürriyetinden yararlanılabilmesi bakımından adil ve isabetli olmadığı düşünülen bir hükmün başka bir yargı mercii tarafından denetlenmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa açısından bu gereklilik, özel olarak düzenlenen hak arama hürriyetinin kapsamı ve mahiyetinden kaynaklanmaktadır (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, § 8).

14. Anayasa'nın 154. ve 155. maddelerinin de mahkeme kararlarının kural olarak denetlenmesi gerektiği düşüncesiyle düzenlendiği anlaşılmaktadır. Anayasa'nın 154. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde "*Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciiine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir*" kuralına yer verilmiştir. Aynı şekilde Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde de "*Danıştay, idare mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciiine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir*" denilmektedir. Anayasa koyucunun bu kurallarla Yargıtay ve Danıştayın varlığını anayasal güvence altına aldığı ve anılan Yüksek Mahkemeleri kural olarak ilk derece adli ve idari yargı mercilerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olarak görevlendirdiği anlaşılmaktadır. Ancak bu maddelerde adli ve idari yargı mahkemelerince verilen hükümlerin denetlenmesi görevinin anılan Yüksek Mahkemelere verilmemesi hâlinde de bu görevin başka yargı mercilerine bırakılması gerektiğinin öngörülmesiyle Anayasa koyucunun ilk derece mahkemesince verilen karar ve hükümlerin kural olarak bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesi gerekliliğini kabul ettiği sonucuna ulaşılmaktadır (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, § 9).

15. Anayasa'nın 36., 154. ve 155. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Anayasa'nın mahkemelerce verilen hükmün bir başka yargı mercii tarafından denetlenmesini talep etme hakkını yargılamanın konusuna göre herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti kapsamında güvenceye kavuşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, konusu bir suç isnadına dayanan ya da medeni hak ve yükümlülüklerle ilişkin olan tüm yargılamalar için geçerlidir.

16. Bununla birlikte yargılamanın konusu ceza mahkûmiyeti olduğunda mahkeme kararlarının denetlenmesi ihtiyacı daha da önem kazanmaktadır. Nitekim uluslararası sözleşmelerde de hükmün denetlenmesinin bir hak olarak tanındığı görülmektedir. Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne (Sözleşme) ek 7 No.lu Protokol'ün 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde "*Mahkeme tarafından ceza gerektiren bir suç nedeniyle mahkûm edilen herkes, mahkûmiyetinin veya hükmolunan cezanın yüksek bir mahkeme tarafından yeniden incelenmesini sağlama hakkına sahiptir*" denilmek suretiyle mahkemece verilen mahkûmiyet ve cezaların denetlenmesini talep hakkı güvenceye bağlanmıştır. Yine Türkiye'nin taraf olduğu Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 14. maddesinin (5) numaralı fıkrasında da "*Bir suçtan hüküm giyen herkes,*

mahkumiyet ve cezanın yasalara uygun olarak daha yüksek bir yargı organınca yeniden incelenmesi hakkına sahip olacaktır” biçiminde benzer bir kurala yer verilmiştir.

17. Bu bağlamda anılan uluslararası sözleşmelerde yer alan *suç, ceza, mahkûmiyet* gibi kavramların sadece klasik ve teknik anlamda ceza yargılaması hukukuna özgü kavramlar olarak değerlendirilmeyip anayasal anlamda özerk bir yoruma tabi tutulması gerekir.

18. Nitekim Anayasa Mahkemesinin bireysel başvurudaki yerleşik içtihadına göre ceza hukuku yaptırımı olarak düzenlenmeyen ve geleneksel ceza davasına konu olmayan idari yaptırımlar cezanın üst sınırı, niteliği, miktarı, kişi üzerinde oluşturduğu etki ve sonuçlar yönünden ciddiyeti ve ağırlığı gözetilerek anayasal anlamda özerk bir yorumla *ceza* olarak nitelendirilebilmektedir. Bu kapsamda idari para cezalarını konu alan ve idari yargıda görülen bazı davalar da adil yargılanma hakkının *suç isnadı* yönü kapsamında incelenmiştir (*Hasan Cihan*, B. No: 2016/14869, 24/10/2019; *Uyaroğlu Akaryakıt İnşaat Turizm San. ve Tic. Ltd. Şti.* B. No: 2014/2303, 5/4/2018; *Salim Koç*, B. No: 2014/2540, 29/11/2018).

19. Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti kapsamındaki hükmün denetlenmesini talep etme hakkı, kişinin aleyhine verilen bir hükmün başka bir yargı merci tarafından gözden geçirilmesini ve denetlenmesini isteyebilmesini teminat altına almaktadır.

20. Bununla birlikte hükmün denetlenmesini talep etme hakkının -tabiatı itibarıyla-devletin kanuni düzenleme yapmasını gerektirdiği açıktır. Kişilerin ne şekilde bu haktan yararlanacakları ve bu hakkın temini bakımından nasıl bir sistemin kurulacağı hususunda kanun koyucunun geniş takdir yetkisi bulunmaktadır.

21. Hükmün denetlenmesini talep etme hakkına ilişkin kanuni düzenlemelerde bu denetimin sadece hukuk kurallarının doğru uygulanıp uygulanmadığı hususuyla mı sınırlı olacağı yoksa bunun yanında maddi olguların değerlendirilmesini de mi kapsayacağı hususu kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Bu bağlamda mahkeme hükmünün denetiminin maddi olguların değerlendirilmesini de kapsamaması gerektiğine dair bir anayasal zorunluluk bulunmamaktadır. Denetimi yapacak yargı merciinin hukuk kurallarının doğru uygulanıp uygulanmadığına yönelik bir denetim yapma yetkisi ile donatılması, hükmün denetlenmesini talep etme hakkının sağlanmasına ilişkin anayasal yükümlülüğün yerine getirilmesi bakımından yeterli görülebilir (AYM, E.2018/71, K.2018/118, 27/12/2018, § 16).

22. Bunun yanında hükmün denetlenmesini talep etme hakkının mahiyeti dikkate alındığında bu hakkın mutlak bir hak olarak kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla bu hak kanun koyucu tarafından bazı sınırlamalara tabi tutulabilir. Ancak bu sınırlandırmaların Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ölçütlere uygun olarak yapılması gerekir.

23. Öte yandan hükmün denetlenmesini talep etme hakkının bir suç isnadını konu alan yargılamalardaki kapsam ve sınırıyla medeni hak ve yükümlülükleri konu alan yargılamalardaki kapsam ve sınırının aynı olmayacağına da belirtilmesi gerekir. Bu yönüyle anılan hak, bireye bir suçlamanın yöneltilmesi ve sonucu itibarıyla bireyi bir cezaya maruz bırakması sebebiyle temel hak ve özgürlüklere daha ağır müdahalelerin söz konusu olduğu suç isnadını konu alan yargılamalar alanında daha geniş bir uygulama alanı bulurken diğer alanlarda daha esnek uygulanabilecektir.

2. Kuralın İncelenmesi

24. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

25. İdari yargıda ilk derece mahkemesi kararlarına karşı kural olarak istinaf yolu öngörülmüştür. 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre konusu 5.000 TL'yi geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında verilenler hariç olmak üzere idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvurulması mümkündür.

26. Hakkında idari para cezası işlemi tesis edilen kişinin bu işlemin iptali talebiyle idare mahkemesine yaptığı itirazın reddedilmesi durumunda işlemin hukuka uygunluğu ve dolayısıyla idari işlemin sebebini teşkil eden fiil veya durumun hukuka aykırı olduğu yargı kararıyla tespit edilmekte ve bunun sonucunda da kişi o cezayı ödemek zorunda kalmaktadır. Dolayısıyla böyle bir durumda kişi aleyhine hüküm kurulmuş olduğundan hükmün denetlenmesini talep etme hakkına ilişkin güvenceler devreye girmektedir. Bireyin aleyhine verilen idare mahkemesi kararına karşı kanun yolunun kapalı olması hükmün başka bir mahkeme tarafından denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama teşkil etmektedir. Bu itibarla idari para cezasına karşı yapılan itiraz üzerine verilen mahkeme kararlarının kesin olduğunu öngören kural, hükmün başka bir mahkeme tarafından denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama getirmektedir.

27. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmiştir. Buna göre hükmün denetlenmesini talep etme hakkına sınırlama getiren kanuni düzenlemelerin Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

28. Anayasa'nın 36. maddesinde, hak arama hürriyeti için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte bunun hiçbir şekilde sınırlanması mümkün olmayan mutlak bir hak olduğu düşünülemez. Anayasa Mahkemesi kararlarında, Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevlerin özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebileceği kabul edilmektedir (AYM, E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014; E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

29. İtiraz konusu kural uyarınca idare mahkemelerinin 4708 sayılı Kanun gereğince verilen idari para cezalarının iptali taleplerine ilişkin hükümlerine karşı istinaf yolunun kapatılmasının amacının yargılamanın makul süre içinde tamamlanması ve usul ekonomisinin sağlanması olduğu anlaşılmaktadır.

30. Nitekim Anayasa'nın 36. maddesinde güvenceye bağlanan adil yargılanma hakkının önemli unsurlarından biri de *makul sürede yargılanma* hakkıdır. Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasında "*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir*" denilmek suretiyle davaların makul bir süre içinde bitirilmesi gerekliliği açıkça ifade edilmiştir. Bu hak gereğince devlet, yargılamaların gereksiz yere uzamasını engelleyecek etkin çareler oluşturmak zorundadır (AYM, E.2013/4, K.2013/35, 28/2/2013). Öte yandan Anayasa'nın 141. maddesinin son fıkrasında davaların en az giderle sonuçlandırılması da bir ilke olarak düzenlenmiştir. *Usul ekonomisi* olarak da adlandırılan bu ilke, yargılama maliyetinin en düşük düzeyde olmasını ve bu sürecin mümkün olan en hızlı yöntemlerle gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla davaların makul süre içinde ve daha az masrafla sonuçlanmasının

sağlanması amacıyla hükmün denetlenmesini talep etme hakkının sınırlandırılmasının anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı görülmektedir.

31. Hükmün denetlenmesini talep etme hakkına getirilen sınırlamanın meşru bir amaca yönelik olması yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması gerekir. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir (AYM, E.2014/176, K.2015/53, 27/5/2015; AYM, E.2016/13, K.2016/127, 22/6/2016).

32. Buna göre hükmün denetlenmesini talep etme hakkının sınırlanması için seçilen aracın öngörülen amaca ulaşılabilirliği bakımından elverişli olması gerekir. Ayrıca seçilen araç bu hakkı en az zedeleyici nitelikte olmalıdır. Bununla birlikte hakkı daha az zedeleyen aracın tercih edilmesi gerektiğinin söylenebilmesi için söz konusu araç aynı amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalıdır. Daha hafif sınırlama teşkil eden aracın tercih edilmesi hâlinde öngörülen amaç gerçekleşmeyecek ise daha ağır sınırlama oluşturan aracın seçimi hususundaki tercih, Anayasa'ya aykırı olmaz. Bunun dışında hangi sınırlama aracının tercih edileceği hususunda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.

33. Ayrıca hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik sınırlamalar orantılı olmalıdır. Orantılılık, amaç ile araç arasında adil bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Buna göre hükmün denetlenmesini talep etme hakkına getirilen sınırlamayla ulaşılmak istenen meşru amaç ve aleyhine hüküm kurulan kişinin bu hükmü denetlettirebilmesindeki bireysel yarar arasında makul bir orantı kurulmalıdır. Hedeflenen amaca ulaşıldığında elde edilecek kamusal yararlar kıyaslandığında, sınırlama ile kişiye yüklenen külfetin aşırı ve orantısız olmaması gerekir.

34. Kanun'da idari para cezalarının iptali taleplerine ilişkin idare mahkemesi kararlarına karşı kanun yolunun kapalı tutulması suretiyle hükmün denetlenmesini talep etme hakkına getirilen sınırlamanın davaların makul süre içinde sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amacına ulaşılabilirliği bakımından elverişli ve gerekli bir araç olmadığı söylenemez.

35. Öte yandan hükmün denetlenmesini talep etme hakkına getirilen sınırlamanın orantılı olup olmadığının tespitinde hükmün konusu ile kişinin hak ve menfaatleri üzerinde oluşturduğu tesir ve sınırlamanın gerekçesini oluşturan meşru amacın niteliği gözönünde bulundurulmalıdır.

36. Bu bağlamda Kanun kapsamındaki idari para cezalarına dayanak teşkil eden, başka bir ifadeyle kişiye isnat edilen fiiller kabahat niteliğindedir. Dolayısıyla hafif nitelikteki bu isnatların, manevi varlığı bakımından muhatabı üzerinde ağır etki ve sonuçlar doğurmayacağı söylenebilir. Bununla birlikte Kanun uyarınca verilen idari para cezalarının bir kısmının yapı yaklaşık maliyetine göre değişiklik gösteren yapı denetimi hizmet sözleşmesi bedeli esas alınarak ve nispi oranlarla hesaplandığı ve bu cezaların somut olayın niteliğine göre yüksek meblağlara ulaşabildiği görülmektedir. Yüksek meblağlara ulaşabilen idari para cezalarının kişinin malî durumu üzerinde yarattığı etki itibarıyla ağır ve ciddi bir yaptırım olduğu, dolayısıyla *ceza* niteliği taşıdığı açıktır. Bu itibarla söz konusu idari para cezalarını konu alan yargılamalar *suç isnadı* kapsamında olup kişinin malî yönden oldukça ağır bir ceza ile karşı karşıya kalması sonucunu doğurabilen bu nitelikteki hükümlerin denetime tabi tutulmasının önemi yadsınamaz.

37. Kuşkusuz hükmün denetlenmesini talep etme hakkının kategorik olarak Kanun kapsamındaki tüm idari para cezaları hakkında verilen hükümlere karşı bu denetimi talep etme imkânı tanınmasını zorunlu kılan bir yönü bulunmamaktadır. Bu bakımdan özellikle muhatap

kitlesi üzerinde yaratacağı ekonomik etki itibarıyla nispeten düşük olarak değerlendirilebilecek miktarlardaki idari para cezalarına ilişkin hükümlerin kesin olması, hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik orantılı bir sınırlama olarak nitelendirilebilir. Ancak itiraz konusu kural kapsamındaki idari para cezalarının tümünün bu bağlamda düşük nitelikte olduğu söylenemez.

38. Yargılamanın makul bir sürede sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amacıyla da olsa bu denli yüksek idari para cezalarını konu alan hükümlerin denetime tabi kılınmamasının kişiye aşırı bir külfet yükleyeceği açıktır. Dolayısıyla söz konusu hükümlerin denetime kapalı tutulmasıyla kişiye yüklenen külfet, yargılamanın makul sürede sonuçlandırılması ve usul ekonomisinin sağlanması amaçlarıyla haklı kılınmaz. Başka bir deyişle belirtilen nitelikteki hükümlerin denetletirilmesi vasıtasıyla elde edilecek bireysel yarar, makul sürede yargılanma hakkı ve usul ekonomisi ilkesine feda edilemez. Bu itibarla itiraz konusu kural, hükmün denetlenmesini talep etme hakkına yönelik orantısız bir sınırlama getirmektedir.

39. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 155. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 36. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 155. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

29/6/2001 tarihli ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 4/4/2015 tarihli ve 6645 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle başlığı ile birlikte değiştirilen 8. maddesinin dördüncü fıkrasının dördüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 1/10/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Hasan Tahsin GÖKCAN	Kadir ÖZKAYA
Üye	Üye	Üye
Engin YILDIRIM	Celal Mümtaz AKINCI	Muammer TOPAL
Üye	Üye	Üye
M. Emin KUZ	Rıdvan GÜLEÇ	Recai AKYEL
Üye		Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ		Yıldız SEFERİNOĞLU
Üye		Üye
Selahaddin MENTEŞ		Basri BAĞCI