

“Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında belirtildiği üzere Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasının yanında, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir.

Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup, bu ilke gereği birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir.

Zira, birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. 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.

Öte yandan, Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında, "Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz." denilerek "suçun kanuniliği" ilkesi; üçüncü fıkrasında da "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur." ifadesine yer verilerek "cezanın kanuniliği" ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan "suçta ve cezada kanunilik" ilkesi uyarınca, hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır.

Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Esasen, adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §13). Nitekim, başta Anayasa'nın 38. maddesinde yer alanlar olmak üzere, temel ceza hukuku ilkelerinin cezalandırıcı nitelikteki idari yaptırımlara da -bünyesine uyduğu ölçüde- uygulanması gerektiği Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından kabul edilmektedir.

Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olması, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen

şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14).

Bununla birlikte, idari nitelikteki suçların da kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmiş olması zorunlu olup, ancak suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi halinde, kanunilik ve belirlilik ilkelerinin gereği yerine getirilmiş olacaktır (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, §15).

Bu açıdan, idari nitelikteki suç ve cezalar yönünden de, kanunda suç olarak düzenlenmemiş fiillerin, kanunda suç olarak düzenlenmiş fiillerle benzerliği dolayısıyla veya yorum suretiyle yaptırma bağlanması kanunilik ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Bu itibarla, idari tedbirler ve klasik anlamda idari işlemlerden farklı olarak idari cezalar bakımından öngörülen düzenlemelerin kanunilik ilkesine aykırı olmaması, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkesinin de gereği olarak hangi davranışların/fiillerin işlenmesi hâlinde hangi yaptırımlarla karşılaşılabilceğinin muhatap tarafından bilinir olması, hangi eylemlerin yasaklandığının ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde yasada gösterilmesi, kuralın “açık”, “anlaşılır” ve “sınırlarının belli olması” gerekmektedir.

5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrasında, sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak verilecek disiplin cezalarında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 87., 88. ve 89. maddesinde belirtilen yetkilerin Sigorta Acenteleri İcra Komitesi tarafından kullanılacağı ve söz konusu Kanun'un 87. maddesinin, sigorta acenteleri hakkında verilecek disiplin suç ve cezaları için de uygulanacağı; ancak Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 87. maddesinin üyelikten geçici çıkarma ve üyelikten uzun süreli çıkarmaya ilişkin hükümlerinin ise meslekten geçici çıkarma ve meslekten uzun süreli çıkarma şeklinde uygulanacağı hüküm altına alınmış; devamında ise itiraza konu olan cümle ile "sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak yönetmelikle belirlenecek suçlar için ayrıca meslekten men cezası da verilebileceği" kural altına alınmıştır.

Görüldüğü gibi Sigortacılık Kanunu, sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak verilecek disiplin cezalarında Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'na yollamada bulunmuş; bunun dışında, ayrıca meslekten men cezasına konu olacak eylem ya da eylemleri belirlememiş, bu hususu herhangi bir çerçeve belirlemeksizin bütünüyle yönetmelikle düzenlemek üzere idareye bırakmıştır.

Bu durumda, 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrasında yer alan "Sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak Yönetmelikle belirlenecek suçlar için ayrıca meslekten men cezası da verilebilir." cümlesinin "hukuk devleti", "hukuki belirlilik", "hukuki güvenlik", "yasama yetkisinin devredilmezliği", "suç ve cezaların kanuniliği" ilkelerine ve dolayısıyla Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrasında yer alan "Sigorta acentelerinin, sigorta acenteliği faaliyetine ilişkin olarak Yönetmelikle belirlenecek suçlar için ayrıca meslekten men cezası da verilebilir." cümlesinin, Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa'nın 152. maddesi gereği itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına,

2. Dosyada bulunan konuyla ilgili belgelerin ve başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 29/05/2025 tarihinde oy çokluğuyla karar verildi.”