

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1990 /17

Karar Sayısı: 1990/23

Karar Günü: 20.9.1990

R.G. Tarih-Sayı :26.10.1990-20677

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: İzmir 1. Asliye Ceza Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 1.3.1926 günlü, 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'na 7.12.1988 günlü, 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen 6.12.1989 günlü, 3591 sayılı Yasa ile değişik "Ek 2. Madde"nin Anayasa'nın 2. maddesiyle, 10. maddesinin birinci ve üçüncü, 11. madde sinin ikinci, 38. maddesinin üçüncü, 138. maddesinin birinci, 161. maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarına aykırı olduğu görüşüyle iptali istemidir.

I- OLAY:

15.4.1990 günü kullandığı taşıt aracıyla trafik kurallarına aykırı davranan sanığın kendisine para cezası yazan görevli polis memuruna, dinine ve Allah'ına söverek hakaret ettiği savıyla, cezalandırılması istemiyle Cumhuriyet Savcılığı'nca açılan kamu davasında yapılan yargılama sırasında itiraz yoluna başvuran yerel mahkeme, sanık hakkında uygulanması istenilen Türk Ceza Yasası'nın 3506 sayılı Yasa ile değişik 266. maddenin birinci fıkrasında öngörülen hürriyeti bağlayıcı ceza yanındaki para cezasının belirlenmesinde 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle Türk Ceza Yasası'na eklenen ve 3591 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen ek 2. maddenin Anayasa'nın yukarıda belirtilen maddelerine aykırı olduğu görüşüne dayanarak iptali istemiyle, doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenen Yasa Kuralı:

Türk Ceza Yasası'na 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen ve 3591 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle birinci fıkrasındaki "30" rakamı "75" olarak değiştirilen Ek 2. maddenin son biçimi şöyledir:

"Ek Madde 2.- Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Ek 1 inci madde kapsamına giren para cezaları; 1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının artırılması halinde Bütçe Kanununda her 75 puan artış, bir birim olarak kabul edilerek, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilen ceza miktarlarının, bulunacak birim sayısı ile çarpılması suretiyle belirlenir.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilecek kanunlardaki para cezaları için de müteakip yıllar, Bütçe Kanununda belirlenen katsayı miktarlarında artırma yapıldığı takdirde birim sayısının tespitinde başlangıç olarak, o kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki Bütçe Kanununda geçerli olan devlet memurları aylıkları katsayısı esas alınır."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları:

İtiraz yoluna başvuran Mahkemenin iptal istemini dayandırdığı Anayasa kuralları şunlardır:

1. "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2. "Madde 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

3. "Madde 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

4. "Madde 38.- (Üçüncü Fıkra) Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur."

5. "Madde 138.- (Birinci Fıkra) Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler."

6. "Madde 161.- (Birinci Fıkra) Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

(Dördüncü Fıkra) Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi içtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Muammer TURAN, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL ve Yavuz NAZAROĞLU'nun katılmalarıyla 6.6.1990 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik olmadığı saptandıktan ve işin esasının incelenmesi gerektiği belirlendikten sonra sınırlama sorunu üzerinde durulmuştur. Dosya içeriğine ve başvuru kararındaki anlatıma göre:

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Türk Ceza Yasası'na 7.12.1988 günlü, 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen ek 2. madde ile 6.12.1989 günlü, 3591 sayılı Yasa'nın 1. maddesini Anayasa'ya aykırı görerek Anayasa Mahkemesi'ne başvururken herhangi bir sınırlama yapmamıştır.

3591 sayılı Yasa'nın, "30" rakamını "75"e dönüştürerek gerçekleştirdiği değişiklik sonucu ek 2. maddenin aldığı yeni biçim, yeni içerik, 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesi uyarınca Türk Ceza Kanunu'na eklenen ek 2. madde ile 3591 sayılı Yasa'nın 1. maddesini ayrı ayrı değil, birlikte ele almayı gerekli kılmaktadır. 3591 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle getirilen değişiklik

3506 sayılı Yasa'yla getirilen ek 2. maddenin birinci fıkrasıyla bütünleşmiştir. Bu durumda, incelenmesi zorunlu kural, 3591 sayılı Yasayla değişik ek 2. maddedir. Türk Ceza Kanunu'na 3506 sayılı Yasa ile eklenen ek 1. madde hükümlerine göre saptanan para cezaları, 1988 yılı Bütçe Yasası'nda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının o günde yürürlükte bulunan memur maaş katsayısı rakamından düşülüp 75'e bölünmesi sonucunda bulunacak birim sayıyla çarpılarak belirlenecektir. Ek 2. maddenin ikinci fıkrasında, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul-edilecek yasalardaki para cezaları için de, birim sayısının tesbitinde başlangıç olarak, yasanın yürürlüğe girdiği tarihte geçerli memur maaş katsayısı esas alınarak, birinci fıkrada öngörülen yöntemin uygulanacağı bildirilmektedir. Bu fıkra davada uygulanacak kural değildir. Oysa Mahkeme, birinci fıkrayla birlikte ikinci fıkranın da iptali isteminde bulunmuştur. Ek 2. maddenin tümünün iptalini istemek, bir ayırım yapmadan itirazda bulunmak olaya uygun bir başvuru değildir. Bakılmakta olan davanın kapsamını aşan istemin, uygulanacak kuralla sınırlı tutulması incelemenin uygunluğu yönünden de zorunludur.

Bu nedenle esasa ilişkin inceleme, Türk Ceza Yasası'na 3506 sayılı Yasa ile eklenen ek 2. maddenin 3591 sayılı Yasa ile değişik birinci fıkrasıyla sınırlı olarak yapılmalıdır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, ilk inceleme sonunda dosyada eksiklik olmadığından işin esasının incelenmesine, bu incelemenin, Türk ceza Yasası'na 7.12.1988 günlü, 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen ek 2. maddenin 6.12.1989 günlü, 3591 sayılı Yasa'yla değiştirilen birinci fıkrasıyla sınırlı olarak yapılmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ:

Esas inceleme raporu, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenilen yasa kuralıyla, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, sanık hakkında uygulamak durumunda bulunduğu, 3506 sayılı Yasa'yla Türk Ceza Yasası'na eklenen ve 3591 sayılı Yasa ile değiştirilen ek 2. maddenin birinci fıkrası uyarınca para cezasının artırılmasında bir yıl süreli Bütçe Yasası'na yollama yapılmasını, kıyas yöntemiyle belirsiz ceza koymak biçiminde değerlendirip ve bireysel özgürlüğün güvencesini oluşturan suç ve cezaların yasallığı ilkesine dayanarak iptal istemiştir.

3506 sayılı Yasa'yla Türk Ceza Yasası'na eklenen ek 2. maddenin birinci fıkrasında, bu maddenin yürürlüğe girdiği günden başlayarak ek 1. madde kapsamına giren para cezalarının 1988 yılı Bütçe Yasası'nda "84" olarak belirlenen memur maaş katsayısının artırılması durumunda Bütçe Yasası'nda her "30" puan artış bir birim olarak kabul edilip ek 1. maddeye göre saptanan ceza miktarlarının bulunacak birim sayıyla çarpılmasıyla belirlenmesi esası benimsenmiştir. 3591 sayılı Yasa'yla "30" rakamı 12.12. 1989 dan başlayarak "75"e yükseltilmiştir.

Ek 2. maddenin kabulü üzerine 3506 sayılı Yasa'nın 10. maddesi, Türk Ceza Yasası'nın 304. maddesinin (III) numaralı fıkrasını, 647 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin yedinci fıkrasını ve 10.6.1949 günlü, 5435 sayılı Yasa'yı yürürlükten kaldırmıştır.

İtiraz konusu kuralla, ek 1. madde kapsamındaki para cezaları, 1988 Bütçe Yasası'nda devlet memurlarının maaşlarının saptanmasında gösterge rakamlarıyla çarpılması öngörülen "84" katsayısının artırılması durumunda Bütçe Yasası'nda her "75" puan artış bir birim olarak

alınıp yine ek 1. maddeye göre saptanan ceza miktarlarının, bulunacak birim sayıyla çarpılmasıyla belirlenmesi yöntemi getirilmiştir.

İtiraz konusu kural ile memurların paranın satın alma gücünde görülen değer kayıpları karşısında her yıl Bütçe Yasalarıyla malî yıl başında gösterge rakamlarının belirlenen katsayı ile çarpımları sonucu maaşları saptandığı gibi, suç ve ceza arasında bulunması gerekli dengenin korunması ve para cezalarının bir süre etkinlik ve caydırıcılık ögesinden yoksun kalmaması için 5435 sayılı Yasa'da değişikliklerin belirli bir zamana gereksinim duyurması da gözönüne alınarak otomatik bir sistem getirildiği anlaşılmaktadır.

Sınırlama kararı gereğince, itiraz konusu kural, dayanılan Anayasa maddelerine göre sırasıyla incelenecektir:

1- Anayasa'nın 10. Maddesi Yönünden İnceleme:

İtiraz yoluna başvuran Mahkemenin aykırılık durumuna gösterdiği örneğe katılmak olanaksızdır. Türk Ceza Yasası'nın 2. maddesinin ikinci fıkrası, bir cürüm ya da kabahatin işlendiği zamandaki yasayla sonradan yayımlanan yasa hükümleri birbirinden farklı olduğunda, sanığın lehine olan yasanın uygulanacağını öngördüğünden, herkes suç işlediği günde yürürlükte olan kurala göre cezalandırılacaktır. Yakalanma günü ne olursa olsun, aslolan, suçun işlendiği gündür. Bu durumun ayrıklığı yasa değişikliğiyle cezanın azaltılması, böylece, sanığın lehine olan yeni kuralın uygulanmasıdır. İşleyiş bir örnek ile somutlaştırılırsa durum daha çok açıklık kazanacaktır.

15.7.1990 günü basit müessir fiil işlemiş etmiş iki kişiden birisine suçüstü hükümlerine göre yapılan yargılama sonunda 1990 yılı Bütçe Yasası'nda memur maaş katsayısı "255" olduğundan $255-84=171$ katsayı farkına göre $171:75=2,28$ ve ek 1. maddeye göre 12.000 - 150.000 sınırları "2.28" in kesiri atılarak "2" birim sayısıyla çarpılarak $12.000 \times 2=24.000$ lira alt sınır, $150.000 \times 2=300.000$ lira üst sınır esas alınarak hâkim tarafından bu sınırlar arasında ceza şahsileştirilecektir. İkinci kişi, 1992 yılında yakalanıp aynı suçtan yargılandığında, 1992 Bütçe Yasası'nda memur maaş katsayısının "684" e çıkarıldığı bir an varsayılırsa, suç günündeki Bütçe Yasası'nın "255" katsayısı sanığın lehine olduğu için uygulanacaktır. Çünkü "684" katsayıdan "84" çıkarıldığında $684-84=600$ rakamı bulunur ve bu rakam "75" sayısına bölündüğünde $600:75=8$ birim sayısı elde edilir. Türk Ceza Yasası'nın 456. maddesinin dördüncü fıkrasındaki cezanın alt sınırı $12.000 \times 8=96.000$ TL. üst sınırı ise $150.000 \times 8=1.200.000$ TL. tutarı sanığın aleyhine olur. Enflasyonist piyasa koşullarının kalkması uzak bir olasılıktır. Böyle olmayacağı ve katsayının 1992 de "100" e düşeceği varsayılırsa, 1990 yılında suç işleyip 1992 yılında yakalanarak yargılanan kişiye Türk Ceza Yasası'nın yukarıda anımsatılan 2. maddesinin ikinci fıkrası gereğince lehe olan kural uygulanacağından, Türk Ceza Yasası'nın 456. maddesinin dördüncü fıkrası örneğinde, $12.000 \times 1=12.000$ TL. ile $150.000 \times 1=150.000$ TL. arasında verilecek para cezasının, paranın satın alma gücünün yükselmesi karşısında 1990 da ödenen para cezasından farklı olmayacağı ortadadır. Sanık lehine olan kural, sonradan yürürlükten kalksa bile, cezanın suçun işlendiği günde yürürlükte bulunan yasaya göre saptanması ilkesi gereğince sanığa uygulanır.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında yinelenip vurgulandığı gibi, Anayasa'nın 10. maddesi, aynı hukuksal durumda bulunan kişiler arasında haklı bir nedene dayanmayan ayrımı önlemeyi amaçlamıştır. Bu madde, eylemli eşitliği değil, hukuksal eşitliği öngörmekte, aynı durumda olanların ayrı kurallara bağlı tutulmasını sakıncalı kılmamaktadır.

Bu nedenlerle, itiraz, Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgili bulunmamış ve bu madde yönünden yerinde görülmemiştir.

2- Anayasa'nın 11. ve 138. Maddeleri Yönünden İnceleme:

Anayasa'nın bağlayıcılığını ve üstünlüğünü belirten 11. maddesi, yasaların Anayasa'ya aykırı olamayacağını öngörmektedir. Bu durum temel ilkeyi açıklamakta, bir yasa kuralının Anayasa'nın Başlangıç'ına ya da herhangi bir maddesine aykırı olamayacağını bildirmektedir. Böyle bir aykırılık varsa 11. maddeye göre iptal nedenidir. Ancak doğrudan aykırılığın dayanağı ya da nedeni 11. madde değildir.

Bunun gibi, "Mahkemelerin Bağımsızlığı" başlıklı 138. madde de, itiraz konusunda, aykırılık görüşünün dayanağı olacak nitelikte sayılamaz. Kuralın ve uygulamanın, mahkemelerin bağımsızlığıyla bir ilgisi yoktur.

Açıklanan durum karşısında, itirazın Anayasa'nın 11. ve 138. maddeleriyle doğrudan ya da dolaylı ilişkisi kurulamamıştır.

3- Anayasa'nın 2., 38. ve 161. Maddeleri Yönünden İnceleme:

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, itiraz konusu kuralla cezaların belirsizliğinin öngörüldüğü kanısındadır.

a) 3506 sayılı Yasa'yla Türk Ceza Yasası'na eklenen ek 1. madde, 5435 sayılı Yasa'da değişiklikler yaparak yasaların yürürlük tarihlerine göre temel para cezalarını, geriye doğru üç mislinden üçyüz misline çıkarmıştır. Ek 2. maddenin öngördüğü yöntemle hesaplanınca Bütçe yasalarında memur maaş katsayısının "84"ün altına düşmesi durumunda ya da $84 \sim f 150 = 234$ 'e ulaşmasına kadar "1" birim rakamının belirlenen para cezasına uygulanmasıyla aynı miktarda para cezası saptanacaktır. Katsayının 234 olmasında "2", 309 olmasında "3", 384 olmasında "4", 459 olmasında "5", 534 olmasında "6", 609 olmasında "7" ve 684 olmasında "8" olarak alınacaktır. Suç sayılan eylem ve yaptırımı olan ceza yasada açıkça gösterilmiştir. Paranın satınalma gücünün düşmesi, olumsuz gelişmeler sonucu para değerini yitirmesi para cezalarının etkinliğine yansıtacağından, itiraz konusu kural yürürlüğe konularak bu durumun önlenmesi amaçlanmıştır. Ceza adaletini gerçekleştirme için yasakoyucunun takdir alanı kapsamında bulunan düzenlemelerden birisi olan incelenen kural, her yıl memur maaş katsayısının ayarlanması dolayısıyla para cezalarındaki artışın oranını göstermektedir. Önceden, 5435 sayılı Yasa'da yapılacak değişikliklerle sağlanmak istenen uyum, bu değişikliğe bağlı kalınmak zorunluluğuyla gereksinimleri karşılayamayınca, daha gerçekçi ve bilimsel bir yöntemi gerçekleştirme uğraşları yeni düzenlemeyle sonuçlanmıştır. Anlaşılmaktadır-ki, para cezalarının işlerliği ve etkinliği otomatik yöntemle sağlanmak istenmektedir. Bu yapılırken ceza hukukunun temel ilkeleri, alt ve üst sınır, takdir hakkı olduğu gibi durmaktadır. Her yıl yeni bir yasa çıkarmak-tansa alt ve üst sınırın yıla göre değiştirip olabildiğince güncelleştirmek, sorunun bilimsel düzeyde çözümü niteliğindedir. Yasama organının Anayasa sınırlarını zorlamayan bu olağan takdirinin hukuk devleti ilkesine ters düşen yönü yoktur. Hukuk devleti, insan haklarına saygılı, bu hakları ve özgürlükleri sağlıklı güvencelere bağlayarak koruyan, toplum yaşamında adaleti ve eşitliği gerçekleştiren, hukukun üstünlüğüne özen gösteren, tüm işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan, kurduğu hukuk düzenini içtenlikle sürdüren devlettir. Bu niteliğin gereklerine aykırı olmayan düzenlemenin aykırılık taşıdığı savı, dayanaksız kalmaktadır.

b) Anayasa'nın 38. maddesinin içeriğiyle itiraz konusu kural karşılaştırıldığında, bir kimseye suçu işlediği zaman yasada o suç için konulmuş cezadan daha ağır bir ceza verilmesinin düşünüldüğünü ya da amaçlandığını gösteren belirti yoktur. Para cezalarının caydırıcı etkisini artırmak ve para değerindeki düşüşün para cezalarına etkisini önlemek için 5435 sayılı Yasa'dan sonra bu Yasa'yı değiştiren 2248 ve 2790 sayılı Yasaların yürürlüğe konulduğu bilinmektedir. 5435 sayılı Yasa'nın bu hususu açıklayan 3. maddesinde para cezalarındaki artışın suçun türüne, görev ve yetki belirlemesiyle yasa yollarına başvurmaya ilişkin hükümlerine dokunmadığı belirtilmiştir. 5435 sayılı Yasa, para cezası koyan yasanın yayım gününe göre uygulanacak katsayıyı saptayarak para değerindeki düşme nedeniyle caydırıcı etkisini yitirme düzeyinde azalan para cezalarına katsayı ekleyerek oranını artırmıştır.

İtiraz konusu kural, katsayının 5435 sayılı Yasa'da değişiklik yapan yasalarla belirlenmesi yerine, her yıl Bütçe Yasası'nda Türk Ceza Yasası'nın 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen ek 1. maddede benimsenen 5435 sayılı Yasadaki en son artırım oranlarına, yasanın kabul ve yayını tarihi olan 1988 yılı için belirlenen memur maaş katsayısı "84" rakamını alt sınır kabul edip bu rakama önceleri her "30" daha sonra 3591 sayılı Yasa'yla her "75" rakamı artışını "1" birim alarak o birimin çarpılması yoluyla otomatik biçimde para cezasının, para değerindeki düşmeyle ters orantılı olarak artırılmasını içermektedir. İçinde bulunulan yılın son günü suç işleyen kimseyle gelecek yılın ilk günü suç işleyen kişilere verilecek para cezalarının farklı olması doğaldır. Yasaların yürürlük günleri ayrı olunca, ayrı yasalar kapsamındaki cezaların da ayrı olması olağandır. Aynı durum 5435 sayılı Yasa ve bunun değişiklikleri için de söz konusudur. Yasakoyucu, her düzenlemede bir başlangıç günü saptamak ve ondan önceki gün ile o gün arasındaki kimi zaman oldukça önemli farklı durumu belirlemek zorunda kalmaktadır.

Yürürlükten kalkmış bir Yasa'yla ceza belirlenmesi ceza hukukuna yabancı bir sistem değildir. Çünkü, suç gününden sonraki yasa değişiklikleriyle getirilen yeni kural ancak sanık lehine ise uygulanabilir. Böylece, birer yıllık bütçe yasaları yürürlükten kalksa da, suç gününe göre hangisi sanık lehine ise o uygulanacaktır.

Bu durumda Anayasa'nın 38. maddesine aykırılıktan söz edilmesi yerinde görülmemiştir.

c) İtiraz konusu kuralla yapılan düzenlemede, Bütçe Yasası'nda 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın değişik 154. maddesi uyarınca gösterge rakamlarının aylık tutarlarına çevrilmesinde belirlenecek katsayıyı para cezalarının miktarının belirlenmesinde her "75" artışı "1" birim kabul edilmektedir. İtiraz yoluna başvuran mahkeme, bu düzenlemeyi "Bütçe Kanunlarına Bütçe dışı hüküm konulması" olarak nitelendirmektedir. Öte yandan, itirazcı mahkeme, geçici süreyle yürürlükte kalan bir yıllık yasalara yollamada bulunularak kıyasla belirsiz ceza konulduğunu ileri sürmüştür.

Ceza hukukunda, suç olan eylemleri önlemenin önde gelen araçlarından biri, ceza yaptırımıdır. Bu yaptırımın bireylerin suç işlemesini önlemesi, en azından yeniden suç işlemekten alıkoyacak ölçüde bulunması gerekir. Bu ölçünün belli edilmesini, genel olarak cezanın hesaplanması ortaya koyar.

Cezanın hesaplanması, biri yasakoyucuya ötekisi onu uygulayacak mahkemelere ilişkin olmak üzere iki ayrı evreyi kapsar. Soyut olan birinci evrede, yasakoyucu önce, suçlara uygulanacak olan ceza ve emniyet önlemlerinin oran ve türlerini genel ve soyut olarak yasada belli eder. Cezaların genel ve soyut ya da özel ve soyut olarak belli edilip saptanmasında, suçun

ağırlığının gözönünde tutulması, her suçun cezasıyla orantılı bulunması gerekir. Ancak, cezanın mahkemelerce uygulanması evrensinde hâkim, yalnız suçun ağırlığını ya da hafifliğini değil, suçu işleyenin kişiliğini de gözönünde tutarak, yasanın o eylem için alt ve üst sınırlarını belirleyip saptadığı cezayı buna göre takdir etmek durumundadır. Her suç için bir tehdit ve dolayısıyla önleme aracı olarak cezanın tür ve ölçülerini, önceden genel ve soyut ya da özel ve soyut biçimde belirleyip saptamak Anayasa'nın 87. maddesiyle yasakoyucuya tanınmış yetkiler arasında bulunmaktadır.

Toplumun, belli bir zamandaki tüm yaşantısının siyasal oluşumu ve değer yargıları ceza hukuku kurallarına ya doğrudan doğruya ya da dolayısıyla etkide bulunur veya onlara yansır. Bu etkileme ve yansımanın, Ana-yasa'da yer alan temel ceza kurallarıyla sınırlarına ve genel hukuk kurallarına aykırı düşmemek koşuluyla, ceza kuralları ile kapsadıkları ceza yaptırımları, toplumun ve bireylerin belli bir zamandaki tüm yaşantılarının türlü nedenlerle oluşturacağı zorunlulukların doğurduğu düzen ve güven gereksinimlerini karşılamak üzere, ancak devletçe konulur. Başka bir anlatımla, yukarıda açıklanan sınırlar içinde kalmak koşuluyla yasakoyucu belli bir eylem ve davranışı soyut ve genel olarak suç sayarak, onu ceza yaptırımı ile önlemek isteyebileceği gibi, ceza yaptırımlarını tür ve ölçüleri bakımından, soyut ve genel olarak artırmak ya da azaltmak yetkisini de taşımaktadır.

İtiraz konusu kuralla yasakoyucu, para cezalarının, para değerindeki düşme nedeniyle etkinliğinin azalmasını önlemek amacıyla, bir yasama işlemiyle belirlenen katsayının belli bir ölçü içerisinde temel cezayla çarpılarak saptanmasını uygun bulmuştur. Yasakoyucunun ceza yaptırımlarını soyut ve genel olarak artırmak yetki ve takdirini kullanırken; Anayasa kuralları ile kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine bağlı kaldığı varsayılır. Düzenlemede, bu gereklerle bağdaşmayan bir yan görülmemiştir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, Bütçe Yasası'na bütçe ile ilgili olmayan hüküm konulduğunu ileri sürmektedir. İtiraz konusu kuralla bütçe yasalarında kabul edilen memur maaş katsayısında her "75" artışın bir birim sayılarak para cezalarının saptanmasında Bütçe Yasası'na yollama yapan bir kuralın Türk Ceza Yasası'na konulduğu açıkça ortadadır. Yapılan düzenleme, genel ve soyut olarak paranın satın alma gücündeki düşmeye karşı bir önlem olarak memur maaş katsayısının belli bir sayıya ulaştığında bulunacak bir sayı aracılığıyla kimi para cezaları saptanmaktadır. Bütçe Yasası'nın süreli olması ve yürürlükten bir süre sonra kalkması, itiraz konusu kural ile ilişkisi yönünden önemli değildir. Çünkü, itiraz konusu kural ile Bütçe Yasası'na Türk Ceza Yasası'nı değiştiren bir hüküm konulmamış, tersine Bütçe Kanunlarında 84 katsayısından sonraki her "75" rakamı artışı bir birim kabul edilerek o kadar birim sayısının ek 1. maddede saptanacak para cezasıyla çarpılması esası kabul edilmiştir.

Öteyandan, Bütçe Yasalarına, bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulmasına, Anayasa'nın öngördüğü olağan yöntemlerle çıkarılmayan kimi yasa kurallarının bütçe yasalarıyla düzenlenmesi eğilimini oluşturabileceği için karşı çıkmaktadır. Böylece, kendisine özgü hazırlıklar gerektiren düzenlemeler ve değişiklikler yerine, Bütçe Yasalarında yer alacak geçici kurallarla yetinilmesi yolu seçilebileceği anayasa hukuku yönünden sakıncaları nedeniyle endişe yaratmaktadır. Bu yol izlenerek bütçe yasalarına kimi yasaların o malî yıl içinde uygulanmasını önleyecek kurallar konulmasının alışkanlık durumuna gelmesi, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarıyla engellenmektedir. İtiraz konusu kural, bir Bütçe Yasası kuralı olmayıp olağan bir yasa içinde Bütçe Yasası'na yollama yapılmasının örneğidir.

Bu nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırı düştüğü görüşünde de uygunluk bulunmamıştır.

İtiraz reddedilmelidir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

VI- SONUÇ:

-1.3.1926 günlü, 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'na 7.12.1988 günlü, 3506 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen 6.12.1989 günlü, 3591 sayılı Yasa ile değişik Ek 2. Madde'nin sınırlama kararı uyarınca incelenen birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve oyçokluğuyla,

20.9.1990 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	Oğuz AKDOĞANLI	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL
Üye	Üye	
Yavuz NAZAROĞLU	Güven DİNÇER	

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1990/17

Karar Sayısı: 1990/23

Para cezalarının, her yıl Bütçe Kanunu ile tesbit edilen memur maaş katsayısına göre hesaplanan hareketli ve değişken bir hale getirilmesi Anayasanın cezaların kanuniliği ilkesini koyan 38 inci maddesinin üçüncü fıkrasına ve bütçe kanunları ile konulabilecek hükümleri sınırlayan 161 inci maddesinin son fıkrasına aykırıdır.

Suç ve cezaların kanuniliği konusundaki evrensel hukuk ilkesi, Ana-yasa'nın 38 inci maddesinin üçüncü fıkrasında; "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur." ifadesiyle anayasa kuralı haline gelmiştir. Bu anayasa kuralı Türk Ceza Kanunu'nun 1 inci maddesinde; "Kanunun sarıh olarak suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez. Kanunda yazılı cezalardan başka bir ceza ile de kimse cezalandırılmaz." 2 nci maddesinde; "İşlendiği zamanın kanununa göre cürüm veya kabahat sayılmayan fiilden dolayı kimseye ceza verilemez. İşlendikten sonra yapılan kanuna göre cürüm veya kabahat sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz. Eğer böyle bir ceza hüküm olunmuşsa icrası ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar. Bir cürüm veya kabahatin işlendiği zamanın kanunu ile sonradan neşir olunan kanunun hükümleri birbirinden farklı ise failin lehinde olan kanun tatbik ve infaz olunur." ifadesiyle yasalaşmış ve altmış yılı aşan bir süre zarfında uygulanagelmiştir. Türk Ceza Kanunu'nun bu hükümleri adeta Anayasa'nın ilgili hükümleri ile bütünleşmiş ve bir anlamda onun yorumunu getirmiştir.

Anayasa'ya aykırılığı İzmir 1. Asliye Ceza Mahkemesi tarafından itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi önüne getirilen Türk Ceza Kanunu'na 3506 sayılı Kanun'la eklenen Ek 2 nci maddesi ve bu maddeyi değiştiren 3591 sayılı Kanun'un 1 nci maddesi ile para cezaları, her yıl Bütçe Kanunu ile belirlenen memur maaş katsayısına göre hesaplanan bir sisteme bağlanmıştır. Getirilen yeni düzenleme, uygulamada çeşitli teknik zorlukları beraberinde getireceği gibi anayasa ile getirilen ve Ceza Kanunu ile yorumlanan cezaların kanuniliği ilkesine ters düşmektedir.

İtiraza konu para cezası sisteminde, değişik yıllarda işlenen fiillere aynı ceza bükümünün uygulanması sonucunda aynı gün ayrı ayrı para cezalarına hükmolunabilecektir.

Anayasamızın 38 inci maddesinin üçüncü fıkrası, ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerini de ceza gibi mütalaa etmiş ve bunları da cezaların kanuniliği ilkesinden yararlandırmıştır. Öyleyse Ceza Kanunu'na ve Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanuna göre ödenmeyen para cezasının hapse çevrilmesi ve hapis ile tazyik hakkındaki hükümler ile benzeri hükümlerin uygulanmasında da ceza hukukunun anayasal ilkelerini ihlal edecek durumlarla karşı karşıya gelinecektir. Ayrı ayrı zamanlarda işlenen ve aynı gün karara bağlanan para cezaları değişik olacak ve aynı fiil ve suç için para cezası değişik sürelerde hapse çevrilecektir.

Konu bütçe kanunlarının anayasal yapısı ile ülkemizdeki bütçe uygulamaları yönünden ele alındığında, itiraza konu hükümlerin Anayasa'ya aykırılığı daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Anayasa'nın bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili 161 inci maddesinin son fıkrasında; bütçe kanunlarına, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı öngörülmüştür. Bu kural, Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında yorumlanmış ve uygulama yönünden açıklık kazanmıştır. Bu kararlarda, Bütçe Kanunları ile diğer kanunların gelir, gider ya da Bütçe Kanunlarının hazırlanması ve uygulanması ile doğrudan veya dolaylı ilgili kurallarının değiştirilmesi Anayasa'nın 87. ve 89. maddelerine aykırı bulunmuştur. Ayrıca, bütçe kanunlarında yalnız o yıl bütçesi ile ilgili ve süreli hükümlerin yer alabileceği ve bu amaca aykırı, bütçeye yabancı kuralların Bütçe Kanunlarına girmesinin Anayasa'nın 161 inci maddesine aykırılığı bu kararlarda ısrarla belirtilmiştir.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlar da Bütçe Kanunlarına yapılan atıf ile Bütçe Kanunlarının bütçe yılı ve konusu ile sınırlı katsayı hükümleri, Bütçe Kanunlarını aşan bir uygulama alanına ulaşmıştır. Böylece para cezalarının Bütçe Kanunu ile saptanması gibi bir usul dolaylı yoldan kanunlaşmıştır.

Diğer taraftan uygulamada Bütçe Kanununun bütçe yılına yetiştirmemesi ve reddi gibi sebeplerle geçici bütçe anlamında olan ve malî yıl bütçesi kanunlaşmaya kadar devlet harcamalarının yapılmasına ve devlet gelirlerinin tahsiline izin veren kanunlar yapılmaktadır. Bu durumda bir önceki yılın bütçesinin kapandığı tarih ile geçici bütçenin yürürlüğe girdiği tarih arasında geçen sürede para cezalarının uygulanma imkanı yoktur. Zira, bütçenin yıllık olması nedeni ile eski katsayı uygulanmaz. Yeni katsayı ise yürürlüğe girmemiştir. Geçici bütçeyle veya geciken normal bütçe ile tesbit olunan katsayının ise geçmişe dönük bir şekilde uygulanarak para cezalarının belirlenmesi de mümkün değildir.

1988 Malî Yılı Bütçe uygulaması ise konumuz bakımından daha ilginçtir. 1988 Malî Yılı Genel ve Katma Bütçeleri kanunlaşmaya kadar devlet harcamalarının yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanunun 4 üncü maddesi ile yasalar gereği bütçe kanunları ve ekli cetvellerde tesbiti gereken katsayı miktar ve limitlerini tesbite Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Buna benzer düzenlemeler bütçe uygulamalarında idarenin işlerliğinin gereğidir. Ceza hukukunun uygulamaları bakımından bu tür bir düzenlemenin hukukiliği ve Anayasa'ya uygunluğu düşünülemez.

İtiraza konu edilen kanun hükümleri gayri muayyen, belirsiz, açıklıktan uzak, tesbiti ve uygulanması güç ve bazen de imkânsız cezalar koyduğu için Anayasa'nın 38 inci maddesinin üçüncü fıkrasına aykırıdır.

Bütçe kanunlarına konulmaması gereken yasa hükümlerinin, bütçe kanununa atıf suretiyle düzenlenmesi, cezaların bütçe kanunları ile tesbiti sonucunu doğurmaktadır. Bu yüzden itiraza konu edilen hükümler Anayasa'nın 161 inci maddesinin son fıkrasına da aykırıdır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle itiraza konu edilen kanun hükümlerinin iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Esas Sayısı: 1990 /17
Karar Sayısı: 1990/23

Üye
Güven DİNÇER