

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2003/92

Karar Sayısı : 2007/25

Karar Günü : 15.3.2007

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 26.05.2007-26533

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 5. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 8.5.1986 günlü, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nun 4648 sayılı Yasa ile değiştirilen 47. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinin Anayasa'nın 2., 5. ve 36. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- OLAY

Menşe şahadetnamesi ve veteriner sağlık raporu bulunmaksızın hayvan taşınması nedeniyle kesilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

8.5.1986 günlü, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nun 4648 sayılı Yasa ile değiştirilen 47. maddesinin birinci fıkrasının, itiraz konusu (f) bendi şöyledir:

“f) Menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtaları üç ay süre ile trafikten men edilerek nakil vasıtalarının sahiplerine beşyüzmilyon lira, idari para cezası verilir.”

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın, 2., 5. ve 36. maddelerine dayanılmış ve 38. maddesi ile ilgisi görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN ve Fazıl SAĞLAM'ın katılmalarıyla 11.11.2003 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, öncelikle sınırlama sorunu üzerinde durulmuştur.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralı ile sınırlıdır. Ankara 5. İdare Mahkemesi tarafından yapılan başvuruda, 3285 sayılı Yasa'nın 4648 sayılı Yasa ile değiştirilen “Menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtaları üç ay süre ile trafikten men edilerek nakil vasıtalarının sahiplerine beş yüz milyon lira, idari para cezası verilir.” biçimindeki 47. maddesinin (f) bendinin iptali istenmiştir. Kuralda geçen “idari para cezası verilir.” ibaresi maddenin diğer bentlerinde geçen idari para cezalarını da kapsamı nedeniyle esas incelemenin bendin bu ibare dışında kalan bölümüyle sınırlı olarak yapılmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

8.5.1986 günlü, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nun 4648 sayılı Yasa ile değiştirilen 47. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 11.11.2003 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, hukuk devleti ilkesinin en önemli koşulunun hukuk güvenliği olduğu, kendisine bir suç isnat edilen kişinin fiilin işlenmesinde kendi kusuru bulunmadığını ortaya koyarak sorumluluktan kurtulmasını sınırlandıran itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu, kuralın kişilerin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırladığı, davacının yargı mercileri önünde sahip olduğu savunma hakkının engellendiği, kişilerin adlarına kayıtlı aracı tasarruf edip etmedikleri araştırılmadan sadece kayıt işleminin sorumluluğa esas alınmasının hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırılamayacağı, kuralın bu nedenlerle Anayasa'nın 2., 5. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur olmadığından, kural ilgili görülen Anayasa'nın 38. maddesi yönünden de incelenmiştir.

3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nun 4648 sayılı Yasa ile değiştirilen 47. maddesinin birinci fıkrasının itiraz konusu (f) bendinde, menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtaları üç ay süre ile trafikten men edilerek nakil vasıtalarının sahiplerine beş yüz milyon lira idari para cezası verileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın, 38. maddesinin ilk fıkrasında, “kimse kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz”, üçüncü fıkrasında da, “ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” denilerek suçun ve cezanın yasallığı esası benimsenmiş, yedinci fıkrasında ise ceza sorumluluğunun şahsi olduğu belirtilerek, herkesin kendi eyleminden sorumlu tutulacağı, başkalarının suç oluşturan eylemlerinden dolayı cezalandırılmayacağı

kabul edilmiştir. Aynı maddenin idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağına ilişkin onbirinci fıkrası ile idarenin, hürriyeti bağlayıcı ceza uygulamasına olanak tanınmamış ise de, para cezası verebilmesi engellenmemiştir.

Yasa koyucu, suçların niteliği, işlenme biçimi, içerik ve yoğunluğu, kamu düzenini ihlal derecesi ve cezaların caydırıcılığı gibi nedenleri gözeterek, Anayasa ve ceza hukukunun temel ilkeleri çerçevesinde, hangi eylemlerin suç sayılacağını ve bunlara verilecek cezaların tür ve miktarını saptayabileceği gibi toplumsal sonuçları bakımından doğurduğu tehlikenin ağırlığına göre, kimi eylemlere hürriyeti bağlayıcı cezalar dışında, idari yaptırımlar uygulanmasını da öngörebilir.

Anayasa'nın 56. maddesinde kurala bağlanan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının gerçekleştirilebilmesi için, ilgili yasalarda hürriyeti bağlayıcı cezaların yanı sıra, adli veya idari nitelikte para cezalarına da yer verilmiştir. Bu bağlamda, itiraz konusu kuralla, menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtaları üç ay süre ile trafikten men edilerek nakil vasıtalarının sahiplerine idari para cezası uygulanması öngörülmüştür.

Hayvanlardan ve hayvan maddelerinden insan ve hayvanlara geçebilen hastalıklardan korunulmasını ve bulaşıcı hayvan hastalıkları ile mücadele edilmesini sağlamak ve bu husustaki önlemleri almak amacıyla, 3285 sayılı Yasa ile kimi yöntemler benimsenmiştir. Bunlardan biri de hayvan ve hayvan maddelerinin bir yerden bir yere nakledilirken menşe ve sağlık raporlarının ibraz edilmesi zorunluluğudur. Gerekli raporlar düzenlenmeden hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtalarının sahiplerine idari para cezası öngörülmesi ve araçların belli bir süre için trafikten men edilmesi kamu yararına yönelik olup, bu kural ile hayvanlardan ve hayvan maddelerinden insan ve hayvanlara geçebilen hastalıklardan korunma amaçlanmaktadır. Öte yandan, aracın çalınması, zor kullanılarak ele geçirilmesi gibi sorumluluk yüklenemeyecek durumlar dışında, menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmadan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan aracın sürücüsü ile sahibi arasında hiç bir bağlantının bulunmadığı da söylenemez. Kaldı ki, araç sahibi olmayan sürücünün usulsüz olarak mal taşınması halinde, adına ceza kesilen araç sahibinin sürücüye rücu etme olanağının bulunduğu da göz ardı edilemez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural, Anayasa'nın 2., 5., 36. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Bu görüşlere Mehmet ERTEN, Şevket APALAK ve Serruh KALELİ katılmamışlardır.

VII- SONUÇ

8.5.1986 günlü, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nun 19.4.2001 günlü, 4648 sayılı Yasa ile değiştirilen 47. maddesinin birinci fıkrasının “Menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtaları üç ay süre ile trafikten men edilerek nakil vasıtalarının sahiplerine beş yüz milyon lira,” biçimindeki (f) bendinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın **REDDİNE**, Mehmet ERTEN, Şevket APALAK ile Serruh KALELİ'nin karşıoyları ve **OYÇOKLUĞUYLA**, 15.3.2007 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Tülay TUĞCU	Haşim KILIÇ	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK
Üye	Üye	
Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	

KARŞIOY

8.5.1986 günlü, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nun 4648 sayılı Kanun ile değiştirilen 47. maddesinin birinci fıkrasının itiraza konu (f) bendinde “*Menşе şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtaları üç ay süre ile trafikten men edilerek nakil vasıtalarının sahiplerine beşyüzmilyon lira idari para cezası verilir*” denilmektedir.

Hükümde, menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtalarına trafikten men, nakil vasıtalarının sahiplerine de idari para cezası öngörülmüştür. Böylece, Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nda belirlenen usullere göre hayvan taşınması sağlanarak hayvan sağlığı korunmak ve ülkeye kaçak hayvan girişi önlenmek istenmiştir.

Cezalandırma Devlete özgü bir hak ve yetkidir. Bunun sınırları ise Anayasa'da gösterilmiştir. Bunlardan bir kısmı *“Kimse insan haysiyeti ile bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz”, “Cezalar ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur”, “Ceza sorumluluğu şahsidir”* biçimindeki kurallardır. Bu kurallar ve ceza hukukunun genel ilkeleri korunmak şartıyla, suç ve cezaları saptamak yasa koyucunun takdirindedir.

İtiraz konusu kuralda tarif edilen hukuka aykırı eylem ve bunun için tayin edilen trafikten men ve idari para cezasının, Anayasanın 38. maddesinde öngörülen suç ve ceza olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Bu durum, uygunluk denetiminin Anayasa'nın 38. maddesindeki suç ve cezaya ilişkin kurallar esas alınmak ve Ceza hukukunun temel ilkeleri gözetilmek suretiyle yapılmasını gerektirmektedir.

Ceza hukukunda, eylemle sonuç arasında bulunması gereken illiyet bağı suçun oluşması için aranan unsurlardan biridir. Bu unsur ise dayanağını Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesinden almaktadır. Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kuralda ise nakil vasıtası sahiplerinin suça hangi eylemleri ile katıldıkları belirtilmeden, nakil vasıtaları trafikten men edilmekte ve kendilerine de idari para cezası verilmektedir. Nakil vasıtası sürücüsü ile nakil vasıtası sahiplerinin her zaman aynı kişi olmayabileceği ve aralarındaki ilişkinin de menşe şahadetnamesiz veya veteriner sağlık raporu olmaksızın hayvan ve hayvan maddelerini taşımak üzere yapılmış bir anlaşma olarak kabul edilemeyeceği gözetildiğinde, nakil vasıtası sürücüsünün suça konu eyleminden dolayı illiyet bağı kurulmadan nakil vasıtası sahibi sorumlu tutulmaktadır.

Anayasa ve ceza hukukunun temel kuralları uyarınca, kişilere ceza verilebilmesi için aranan koşullardan biri hukuka aykırı eylemin yasada belirtilmiş olmasını, diğeri de bu eylemin o kişi tarafından gerçekleştirilmiş olduğunun kanıtlanmasını gerektirir. Kuralda, nakil vasıtası sahipleri yönünden hukuka aykırı hangi eylemlerin suç sayılacağı gösterilmediği gibi, mülkiyet hakkının bir gereği olan vasıtanın sahibi olma ile suç arasında illiyet bağının ne suretle oluştuğu da belirtilmemiştir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi anayasal denetim yapma yerine, çoğunluk gerekçesinde belirtilen şekilde mahkemenin yerine geçip saydığı istisnai durumlarla ilgili olarak araç sürücüsü ile araç sahibi arasında hukuki bağlantı kurarak yaptığı değerlendirmeyi kendisine gerekçe yapması ise kabul edilemez.

Bu nedenlerle hukuka aykırı eylemin ne olduğu ve illiyet bağının ne suretle gerçekleştiği gösterilmeden nakil vasıtası sahipleri için ceza öngören kural, Anayasa'nın 38. maddesinde belirtilen suç ve cezanın kanuniliği ile ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkelerine aykırıdır.

Kuralın iptali gerekir.

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Serruh KALELİ

AZLIK OYU

Anayasa'da anlamını bulan yürütme yetki ve görevini somutlaştıran ve yönetsel birimlerin yönetim hukuku alanındaki Kamu gücünü sergilemesine etken olan idari işlemlerin işlevlerinden biri de yasal kurallar içinde bireylerin hak ve ödevlerini göstermesi ve böylece toplumsal yaşamın dirlik ve esenliğini sağlaması ve korumasıdır.

Belirtilen görev alanı içinde, idari uğraşların sağlıklı yürütülmesi ve bireylerin hukuksal konumlara uymasını sağlamak için yönetimlerin idari yaptırımlardan yararlanması kaçınılmazdır. İdari işlem kuramı ve kuralları içinde ortaya çıkan idari yaptırımlar Anayasa'nın öngörülleri doğrultusunda idare hukuku ilkelerinden ayrı tutulamaz.

Bu oluş ve özellikler yanında, Anayasa'nın Hukuk Devleti tanımı ile Devletin işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yollarına başvuracağını belirten 40. maddesinin öz ve sözüyle güttüğü amaç doğrultusunda, idari işlemlerin ilgili kişilere yönelik gerçekleştireceği açıkça anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla, Hukuk Devleti ilkesinin güvenilirlik ve öngörebilirlik yönündeki açılımlarından ve idari görevin özündeki varoluş nedenlerinden ötürü, birel idari işlemlerin ve özellikle idari yaptırımların ilgili kişilere yönlendirileceği konusunda kuşku bulunmamaktadır. Cezaların kişiselliği yolundaki Anayasa'nın 38. maddesindeki genel ilkenin de, idari yaptırımlar uygulanırken göz önünde bulundurulacağı da açıktır.

Üzerinde durulan yasal metinler ve açıklamalar karşısında, yasaklama konusu hayvan taşıma işini yapan veya buna neden olan kişiye idari yaptırım uygulaması gerekirken, bu zorunluluğun dışına çıkılarak yapılan düzenleme Anayasa'nın belirtilen kurallarına aykırıdır.

İtiraza konu kuralın bu nedenlerle iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK