

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/83

Karar Sayısı : 2013/116

Karar Günü : 10.10.2013

R.G Tarih-Sayı : 10.12.2013-28847

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 9. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 27.10.1999 günlü, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Gümrük müşaviri olan davacının, bir yıl süreyle geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali talebiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

4458 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 6. maddesi şöyledir:

'Gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcıları çıkarılacak bir kanunla bağlı bulundukları gümrük ve muhafaza başmüdürlüğü görev alanı itibariyle kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu şeklinde örgütleninceye kadar aşağıdaki hükümler uygulanır:

1. 1615 sayılı Gümrük Kanunu hükümlerine göre kurulan Gümrük Komisyoncuları Dernekleri faaliyetlerine devam eder ve sınav açılması ile izin belgeleri verilmesi işlemleri Gümrük Müsteşarlığınca yürütülür.

a) Gümrük müşavirliği ve gümrük müşavir yardımcılığı sınavları Müsteşarlıkça belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde her yıl bir kez yapılır.

b) 227 ve 228 inci maddelerde belirtilen koşulları sınavın açıldığı yılbaşında sağlamış olanlar, o yıl açılan gümrük müşavirliği veya gümrük müşavir yardımcılığı sınavlarına müracaat edebilirler.

c) Gümrük müşavirliği ve gümrük müşavir yardımcılığı sınavlarına en fazla üçer kez girilebilir.

2. Gümrük müşavirliği veya gümrük müşavir yardımcılığı mesleğin vakar ve onuruna aykırı fiil ve hareketlerde bulunanlarla, görevlerini yapmayan veya kusurlu olarak yapan ya da görevinin gerektirdiği güveni sarsıcı hareketlerde bulunan meslek mensupları hakkında,

gümrük müşavirliği hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi amacıyla, durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre aşağıda tanımlanan disiplin cezaları verilir.

a) Uyarma: Meslek mensubuna mesleğinin icrasında daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

b) Kınama: Meslek mensubuna görevinde ve davranışında kusurlu sayıldığı yazı ile bildirilmesidir.

c) Geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma: Mesleki sıfatı saklı kalmak şartıyla altı aydan az, bir yıldan çok olmamak üzere mesleki faaliyetten alıkoymadır.

d) Meslekten çıkarma: Meslek mensubunun izin belgesinin geri alınarak, bir daha bu mesleği icra etmesine izin verilmemesidir.

3. Mesleki kurallara, mesleğin vakar ve onuruna aykırı fiil ve harekette bulunanlarla, görevin gerektirdiği güveni sarsıcı harekette bulunan meslek mensupları hakkında, ilk defasında uyarma, tekrarında ise kınama cezası uygulanır.

Görevini bağımsızlık, tarafsızlık ve dürüstlikle yapmayan veya kusurlu olarak yapan ya da bu Kanunda yer alan mesleğin genel prensiplerine aykırı harekette bulunan meslek mensupları için geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezası uygulanır.

Sahte belgelere dayanılarak yanlış beyanda bulunulduğunun, ancak bu durumun gümrük müşavirinin bilgisi dışında olduğunun, bununla birlikte, bir araştırma sonucunda gerçek durumun öğrenilebileceğinin Gümrük Müsteşarlığı merkez denetim elemanlarınca rapora bağlandığı durumlarda, ilgili gümrük müşavirine ilk defasında kınama cezası verilir. Bu hususun tekrerrür etmesi halinde geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezası uygulanır.

7.1.1932 tarihli ve 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun hükümlerine göre kaçakçılık suçundan mahkûmiyet kararı kesinleşen meslek mensuplarına, meslekten çıkarma cezası verilir.

4. Üç yıllık dönem içinde iki veya daha fazla disiplin cezasını gerektiren davranışta bulunan meslek mensubuna, her yeni suçu için bir öncekinden daha ağır ceza uygulanabilir. Beş yıllık dönem içinde iki defa mesleki faaliyetten alıkoyma cezası ile cezalandırılmasından sonra bu cezayı gerektiren fiili yeniden işleyen meslek mensupları hakkında meslekten çıkarma cezası uygulanır.

Disiplin kurulları bir derece ağır veya bir derece hafif disiplin cezasının uygulanmasına karar verebilirler. Takibat ve hüküm tesisi, disiplin soruşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına engel değildir.

5. Meslek mensubu hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Yetkili disiplin kurulunun on günden az olmamak üzere verdiği süre içinde savunma yapmayanlar, savunma hakkından vazgeçmiş sayılırlar.

Disiplin cezaları kesinleşme tarihinden itibaren uygulanır.

6. Gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcıları, görevleri sırasında veya görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı fillerinin niteliğine göre Türk Ceza Kanununun Devlet memurlarına ait hükümleri uyarınca cezalandırılır.

7. Disiplin cezaları bir dava sonucuna bağlı olmaksızın mevzuat hükümlerine aykırılığı gümrük idarelerince tespit edildiği tarihten itibaren üç yıl süreyle uygulanmadığı takdirde zamanaşımına uğrar. Mevzuata aykırı işlem ve eylemlerin aynı zamanda bir adli kovuşturma konusu olması halinde, bu aykırılık için Türk Ceza Kanununda öngörülen zamanaşımı hükümlerine göre disiplin cezası verilebilir.

8. 2 numaralı bentte belirtilen uyarma ve kınama cezası yetkili gümrük başmüdürü, geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezası Müsteşarlık Merkez Disiplin Kurulu, meslekten çıkarma cezaları Müsteşarlık Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilir.

9. Bu Kanuna ve gümrüklerde uygulanan mevzuat hükümlerine aykırı hareketleri görülen gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcılarının izin belgeleri gümrük müfettişleri, gümrük müfettiş yardımcıları, kontrolörler, stajyer kontrolörler ve gümrük ve muhafaza başmüdürleri tarafından gerek görülmesi halinde tedbir mahiyetinde geçici olarak alınır ve gümrüklerde iş takip etmelerine izin verilmez. Bu durum, gerekçesiyle birlikte izin belgesinin alınmasını izleyen günde Müsteşarlığa bildirilir. Bu şekilde izin belgeleri alınanlar hakkında geçici mesleki faaliyetten alıkoyma cezası verilmesi halinde, tedbir mahiyetinde izin belgelerinin alındığı süre verilen cezadan mahsup edilir.

10. (Ek: 18/6/2009-5911/65 md.) Gümrük müşavir derneklerince, gümrük müşavirlerinin yapacakları iş ve işlemler karşılığı alacakları asgari ücretleri gösteren ve takvim yılı bazında belirlenen Asgari Ücret Tarifesi, Müsteşarlıkça uygun görülerek onaylanmak suretiyle uygulamaya konulur.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılımlarıyla 5.9.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, o

hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 4458 sayılı Kanun'un geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin tamamının iptaline karar verilmesini talep etmiştir.

Bakılmakta olan dava, gümrük müşaviri olan davacının, bir yıl süreyle geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezasıyla cezalandırılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işleme ilişkindir. İptali istenilen bendin birinci cümlesinde hangi fiile hangi cezanın verileceği belirtilmekte, söz konusu bendin (a), (b), (c) ve (d) alt bentlerinde ise verilecek disiplin cezaları tanımlanmaktadır. Bakılmakta olan davada ise bu tanımlara ilişkin herhangi bir uyuşmazlık bulunmamaktadır. Dolayısıyla, 4458 sayılı Kanun'un geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin (a), (b), (c) ve (d) alt bentleri davada uygulanacak kural değildir.

Açıklanan nedenlerle, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin;

1- (a), (b), (c) ve (d) alt bentlerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu bentlere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

2- Birinci cümlesinin esasının incelenmesine,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Erhan TUTAL tarafından hazırlanan 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, itiraz konusu kuralda hangi fiile hangi cezanın verileceği hususunun açık ve net bir biçimde ortaya konulmamasının idareye disiplin cezası fiillerini belirleme hak ve yetkisi verdiği, bu durumun hukuk devleti ilkesinin unsurlarından olan belirlilik ilkesini zedelediği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kuralda, gümrük müşavirliği veya gümrük müşavir yardımcılığı mesleğinin gereği gibi yürütülebilmesi amacıyla mesleğin vakar ve onuruna aykırı davranışlarda bulunanlara, görevlerine ilişkin mevzuata aykırı faaliyetlerde bulunanlara durumun nitelik ve derecesine göre disiplin cezası verileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri '*belirlilik*'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörülebilir 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.

Anayasa'nın 7. maddesinde, '*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*' denilmektedir. Buna göre, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Ayrıca, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasa'nın 38. maddesinin ilk fıkrasında ise '*Kimse, ... kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz*' denilerek '*suçun yasallığı*', üçüncü fıkrasında da '*ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*' denilerek '*cezanın yasallığı*' ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan '*suçta ve cezada kanunilik*' ilkesi uyarınca, hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir.

Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararının devamlılığının sağlanması amacıyla yasal olarak düzenlenmiş yaptırımlardır. Kamu hizmetlerini yürütenlerin görev anlayışları, yetki ve sorumlulukları kamu hizmeti ve hizmet gerekleri ile sınırlandırılmış, bu sınırlar dışına çıkanların ise disiplin cezaları ile cezalandırılmaları ilgili kanunlarda öngörülmüştür.

Kanun'un geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin tamamına bakıldığında, genel olarak belirli davranışlarda bulunanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre yine bendin devamında tanımlanan disiplin cezalarının verileceğinin kurala bağlandığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle anılan (2) numaralı bentte, genel olarak bazı fiillere, bendin devamında yer alan ve (a), (b), (c) ve (d) alt bentlerde tanımlanmış disiplin cezalarının durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre verileceği hükme bağlanmıştır.

4458 sayılı Kanun'un geçici 6. maddesinin (3) numaralı bendinde, uyarma, kınama, geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma ve meslekten çıkarma cezalarının hangi durumlarda verileceğine ilişkin ayrıntılı hükümler yer almaktadır. Buna göre, Kanun'un geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde, (2) numaralı bentte genel olarak sayılan

Esas Sayısı : 2013/83

Karar Sayısı : 2013/116

fiiller somutlaştırılmış ve hangi fiillere hangi cezaların verileceği açık ve net olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, gerek disiplin suçunun gerekse yaptırımın kanunla düzenlenmiş olması karşısında itiraz konusu kuralda bir belirsizlik ve öngörülemezlikten söz edilemeyeceği gibi suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı bir durum da bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 7. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

27.10.1999 günlü, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin esasının incelenmesine karar verilen birinci cümlesine ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince yöntemine uygun olmadığından REDDİNE, 5.9.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

27.10.1999 günlü, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun geçici 6. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendinin birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 10.10.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkanvekili

Başkanvekili

Üye

Serruh KALELİ

Alparslan ALTAN

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Üye

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Zehra Ayla PERKTAŞ

Recep KÖMÜRCÜ

Esas Sayısı : 2013/83

Karar Sayısı : 2013/116

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ