

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2015/50
Karar Sayısı : 2015/107
Karar Tarihi : 25.11.2015
R.G. Tarih-Sayı : 4/12/2015 - 29552

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 11. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 3.1.2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 3.4.2008 tarihli ve 5752 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*ellibin Yeni Türk Lirasından ikiyüzellibin Yeni Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.*" ibaresinin, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Yanlış veya yanıltıcı belge verdiği gerekçesiyle davacı şirkete verilen idari para cezasının iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 8. maddesinin beşinci fıkrasının itiraz konusu kuralı da içeren (a) bendi şöyledir:

"a) Bu Kanun veya ilgili mevzuat gereğince Kurum tarafından istenilen ticari faaliyetlerini gösterir satış veya faaliyet raporlarını veya bilgi, belge ve numuneleri yazılı uyarıya rağmen belirlenen süre içinde vermeyenlere, yanlış veya yanıltıcı bilgi veya belge verenlere, gerekli tesis ve yerleri incelemeye açmayanlara ellibin Yeni Türk Lirasından ikiyüzellibin Yeni Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir."

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 27.5.2015 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, öngörülen para cezasının alt ve üst sınırlarının itiraz konusu kuralda gösterilmekle birlikte bu sınırlar içerisinde cezanın takdirinde esas alınacak objektif kriterlere yer verilmeyerek para cezasının uygulanması bakımından idareye sınırsız bir takdir hakkı tanındığı, bu durumun uygulamada farklı yorum ve değerlendirmelere sebep olacağı, eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açacağı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. Kanun'un 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinde, 4733 sayılı Kanun veya ilgili mevzuat gereğince Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından istenilen ticari faaliyetlerini gösterir satış veya faaliyet raporlarını veya bilgi, belge ve numuneleri yazılı uyarıya rağmen belirlenen süre içinde vermeyenlere, yanlış veya yanıltıcı bilgi veya belge verenlere, gerekli tesis ve yerleri incelemeye açmayanlara ellibin Yeni Türk Lirasından ikiyüzellibin Yeni Türk Lirasına kadar idarî para cezası verileceği hüküm altına alınmış olup *"...ellibin Yeni Türk Lirasından ikiyüzellibin Yeni Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir."* ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

5. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

6. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da Anayasa'ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerinin, kusurluluğu azaltan ya da ortadan kaldıran sebeplerin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahiptir.

7. Hukuki güvenlik ile belirlilik ilkeleri, hukuk devletinin önkoşullarındandır. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Belirlilik ilkesi ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir. Bu bakımdan, kanun metnlerinin, bireylerin, gerektiğinde hukuki yardım almak suretiyle, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olması ve buna bağlı olarak, uygulanması öncesinde muhtemel etki ve sonuçlarının yeterli derecede öngörülebilir olması gereklidir.

8. İtiraz konusu kuralın da yer aldığı 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinde, hangi eylemlerin idari para cezasını gerektirdiği ve uygulanacak para cezasının alt ve üst sınırı açıkça gösterilmiştir. Anılan kuralda gösterilen kabahatlerin işlenmesi durumunda verilecek para cezasının miktarı öngörülebilir olup kuralda herhangi bir belirsizlik söz konusu değildir.

9. İdarelerin, kanunlarla verilen görevleri yerine getirirken alacağı kararların, her türlü olay ve olgu göz önünde bulundurularak önceden hukuk kurallarıyla belirlenmesi mümkün olmadığı gibi kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği dikkate alındığında uygun bir yöntem de değildir. Bu nedenle, idarelerin karşılaştıkları farklı durumlar karşısında en uygun çözümü üretebilmeleri için takdir yetkisiyle donatılmaları zorunludur. Takdir yetkisinin amacı, idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımaktır.

10. İtiraz konusu kuralda yer alan idari para cezasının verilmesini gerektiren eylemler kabahat niteliğindedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinde, kabahat karşılığında idari para cezası uygulanırken hangi ölçütlerin esas alınacağı gösterilmiştir. Söz konusu maddenin (2) numaralı fıkrasına göre, idarî para cezasının, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlendiği durumlarda, idarî para cezasının miktarı tespit edilirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulacaktır. Kabahatler Kanunu'nda öngörülen ölçütler gözetilerek uygulanacak olan itiraz konusu kuralın belirsizliği ve öngörülemezliğinden söz edilemeyeceğinden, kuralda hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.

11. Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin 13.11.2014 tarihli ve E.2013/95, K.2014/176 sayılı kararında vurgulandığı üzere idareye alt ve üst sınırlar arasında para cezasını belirleme konusunda takdir yetkisi tanınması, idarenin "keyfi " olarak hareket edebileceği anlamına gelmemektedir. İdareye tanınan takdir yetkisinin, somut olayın özellikleri, eylemin ağırlığı, oluşan zararın büyüklüğü gibi durumlar göz önünde bulundurularak kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılması ve işlenen fiil ile tayin edilecek ceza arasında adil bir dengenin gözetilmesi, idarece cezanın alt sınırının üzerine çıkıldığında bunun nedenlerinin ortaya konulması ve gerekçelerinin açıklanması zorunludur. Belirtilen hususların, söz konusu para cezalarına karşı açılacak davalarda yargı yerlerince gözetileceği de tabiidir.

12. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

13. Serdar ÖZGÜLDÜR ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT bu görüşe katılmamışlardır.

14. Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV- HÜKÜM

3.1.2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un, 3.4.2008 tarihli ve 5752 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*ellibin Yeni Türk Lirasından ikiyüzellibin Yeni Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 25.11.2015 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Alparslan ALTAN

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

İtiraz Mahkemesince iptal istemine konu yapılan 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinde yer alan ".elli bin Yeni Türk Lirasından ikiyüzelli bin Yeni Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir." ibaresi, 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin (2) numaralı fıkrası ile birlikte değerlendirildiğinde "belirlilik" unsuru yönünden kuralda Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktaysa da; güncelleme sonucu 2015 yılı itibariyle "76.142 liradan 380.715 liraya kadar" bir aralıkta verilebilecek olan idari para cezasının makûl ve ölçülü

olduğunu kabul etmeye imkân bulunmamaktadır. Kuralda seçimlik olarak belirtilen ve idari kabahate sebebiyet veren davranış şekillerine idari para cezası tayini yasakoyucunun takdir alanı içerisindeyse de; ilk nazarda 5 kat olarak belirlenen alt ve üst sınırlar tek başına bu takdirin objektif ve Anayasa'ya uygun olduğunu ortaya koyamaz. "Caydırıcılık" gerekçesiyle böylesine yüksek alt ve üst sınırlar belirlenmesi "ölçülülük" ilkesine, dolayısıyla de hukuk devletine aykırı olup, yasakoyucunun takdir yetkisi içinde değerlendirilemez. Anılan kural dolayısıyla verilecek idari para cezalarının yargı denetimine tâbi olduğu, dolayısıyla uygulama hatalarının yargı kararıyla giderilebileceği yönündeki bir değerlendirmenin de varılan bu sonucu etkileyici yönü bulunmamaktadır. Kamu yararı ve piyasanın düzenlenmesi gibi gerekçeler de bu denli yüksek idari para cezaları öngörülmesine haklılık kazandırmaz. Türk Ceza Kanunu sistematüğinde kimi suçlar için öngörülen "adli para cezaları" için öngörülen sistemin idari kabahatler için aynen benimsenmesi gerekli değilse de; yasakoyucu, ticari faaliyeti sona erdirecek ya da çok önemli düzeyde zaafa uğratacak şekilde maddi yıkıma yol açacak düzeyde idari para cezası tayin edemez.

Açıklanan nedenlerle, kuralın ölçülü olmadığı ve Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırı düştüğü ve bu nedenle iptali gerektiği kanaatine vardığımdan, çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamadım.

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

KARŞIOY GEREKÇESİ

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5752 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilen 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "*ellibin Yeni Türk Lirasından ikiyüzellibin Yeni Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir*" ibaresinin, uygulanacak para cezalarının alt ve üst sınırlar arasında adil, keyfilikten uzak ve nesnel ölçütlere göre belirlenmesine olanak verecek açıklık ve öngörülebilirlik unsurlarını taşımadığı; idarece tespit edilen ceza miktarının yargısal denetimine esas alınabilecek her hangi bir kriter de içermediği anlaşılmaktadır.

Bu nedenle iptal istemine konu ibarenin Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti gereklerine uymadığı kanaatine vardığımdan, Anayasa mahkemesinin E:2005/5, K:2008/93 sayılı iptal kararında da belirtilen gerekçeler doğrultusunda, iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmamaktayım.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT