

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/44

Karar Sayısı : 2023/71

Karar Tarihi : 5/4/2023

R.G.Tarih-Sayı : 24/5/2023-32200

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:** İzmir 4. İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU:** 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici 4. maddesinin ikinci cümlesinde yer alan "...*tahsil edilmiş olan idari para cezaları iade edilmez.*" ibaresinin Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

**OLAY:** Davacı hakkında uygulanan idari para cezasına ilişkin ödeme emrinin iptali ile ödenmiş olan idari para cezasının iadesi talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

### I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 4. maddesi şöyledir:

*"GEÇİCİ MADDE 4- (1) 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar verilen ve bu Kanunun yayımlandığı tarih itibarıyla ilgisine tebliğ edilmemiş olan idari para cezaları tebliğ edilmez, tebliğ edilmiş olanların tahsilinden vazgeçilir. Bu maddenin yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler için idari para cezası verilmez, **tahsil edilmiş olan idari para cezaları iade edilmez.**"*

### II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 9/3/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### III. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

2. Anılan İçtüzük'ün "*İtiraz başvuru kararı ve ekleri*" başlıklı 46. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde "*Yürürlüğü durdurma talebi varsa, yürürlüğün durdurulmaması durumunda doğacak olan telafisi imkânsız zararların açıklanması,*" gerektiği belirtilmiştir. Ancak başvuran Mahkeme tarafından bu konuda bir gerekçe belirtilmeksizin yürürlüğün durdurulması talebinde bulunulduğundan söz konusu talebin yöntemine uygun olmadığı anlaşılmıştır.

3. Açıklanan nedenle 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici 4. maddesinin ikinci cümlesinde yer alan "...*tahsil edilmiş olan idari para cezaları iade edilmez.*" ibaresine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin

Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince yöntemine uygun olmadığından REDDİNE 9/3/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

#### **IV. ESASIN İNCELENMESİ**

4. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatih TORUN 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. Anlam ve Kapsam**

5. Tüm dünyayı ve ülkemizi birçok alanda etkileyen ve COVID-19 olarak adlandırılan yeni tip bir virüsün 2019 yılının sonlarında Çin Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan şehrinde görülmesinin ardından 11 Mart 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü tarafından küresel salgın (pandemi) ilan edilmiştir. Türkiye de bu salgından etkilenmiş, Sağlık Bakanlığı tarafından ilk COVID-19 vakasının 11 Mart 2020 tarihinde teşhis edildiği açıklanmış ve bu tarihten itibaren salgınla mücadele etmek için yetkili makamlar tarafından bazı tedbirlerin uygulanması yoluna gidilmiş, alınan muhtelif tedbirlere uyulmaması durumunda ise ilgililer hakkında idari para cezaları düzenlenmiştir.

6. Bu bağlamda uygulanan idari para cezalarına dayanak alınan hükümlerden birisi olan 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinin (C) fıkrasının birinci ve üçüncü paragraflarında "*İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır./ Bu fıkra kapsamında alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır*" denilmiş; anılan Kanun'un 66. maddesinin birinci cümlesinde il genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye dayanılarak alınan ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin uygulanmasına ve icrasına muhalefet eden veya zorluk gösterenler veya riayet etmeyenlerin, mahallî mülki amir tarafından 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır.

7. Anılan Kanun'un "*Emre aykırı davranış*" başlıklı 32. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk lirası idari para cezası verileceği, bu cezaya emri veren makam tarafından karar verileceği hükme bağlanmış; (2) numaralı fıkrasında ise bu maddenin ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hâllerde uygulanabileceği öngörülmüştür.

8. Bunun yanı sıra 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 27. maddesinde "*Umumi hıfzıssıhha meclisleri mahallin sıhhi ahvalini daima nazarı dikkat önünde bulundurarak şehir ve kasaba ve köyler sıhhi vaziyetinin ıslahına ve mevcut mahzurların izalesine yarayan tedbirleri alırlar. Sari ve salgın hastalıklar hakkında istihbaratı tanzim, sari ve içtimai hastalıklardan korunmak çareleri ve sıhhi hayatın faideleri hakkında halkı tenvir ve bir sari hastalık zuhurunda hastalığın izalesi için alınan tedbirlerin ifasına muavenet eyerler.*" hükmüne yer verilmiş, anılan Kanun'un 28. maddesinde ise il umumi hıfzıssıhha meclisleri tarafından alınan kararların yerine getirilmesi görevinin il genelinde valilere, ilçelerde ise kaymakamlara verildiği belirtilmiştir.

9. Öte yandan Kanun'un "*Memleket dahilinde sari ve salgın hastalıklarla mücadele*" başlıklı "*İkinci Fası*"nda yer alan 72. maddede, Kanun'un 57. maddesinde sayılan hastalıklardan birinin ortaya çıkması veya ortaya çıktığından şüphelenilmesi durumunda uygulanabilecek tedbirlere yer

verilmiştir. Kanun'un 57. maddesinde -bir kısmı günümüzde genel sağlık açısından tehlikeliliğini yitirmiş olan- bazı hastalıklar tahdidî olarak sayılmıştır. Yeni bir tür bulaşıcı hastalık olan COVID-19, 1930 yılında yürürlüğe giren Kanun'da sınırlı olarak sayılan bu hastalıklar arasında -doğal olarak- yer almamaktadır. Ancak Kanun'un "57 nci maddede zikredilenlerden başka her hangi bir hastalık istilai şekil aldığı veya böyle bir tehlike baş gösterdiği takdirde ... o hastalığa karşı bu kanunda mezkûr tedabirin kaffesini veya bir kısmını tatbika Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti salahiyettardır." şeklindeki 64. maddesi uyarınca 57. maddede sayılan hastalıklarla mücadele kapsamında alınabilecek tedbirlerin tümünün veya bir kısmının COVID-19 salgını ile mücadele kapsamında da alınabileceği sonucuna ulaşmak mümkündür (Mustafa Karakuş [GK], B. No: 2020/34781, 17/1/2023, § 78).

10. Kanun'un 282. maddesinde ise bu Kanun'da yazılı olan yasaklara aykırı hareket edenler veya zorunluluklara uymayanlara, fiilleri ayrıca suç oluşturmadığı takdirde iki yüz elli Türk lirasından bin Türk lirasına kadar idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

11. 7420 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinde ise 1593 ve 5326 sayılı Kanunlar kapsamında COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar verilen ve 7420 sayılı Kanun'un yayımlandığı tarih itibarıyla ilgisine tebliğ edilmemiş olan idari para cezalarının tebliğ edilmeyeceği, tebliğ edilmiş olanların tahsilinden vazgeçileceği, bu maddenin yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler için idari para cezası verilmeyeceği, tahsil edilmiş olan idari para cezalarının iade edilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddede yer alan "...tahsil edilmiş olan idari para cezaları iade edilmez." ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

### **B. İtirazın Gerekçesi**

12. Başvuru kararında özetle; idari para cezası düzenlenmesine rağmen henüz tahsil edilmeyen idari para cezalarının tahsilinden vazgeçilirken aynı nedenle tahsil edilmiş olan idari para cezalarının ilgisine iade edilmemesinin hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırı olduğu, aynı nedenden dolayı haklarında idari yaptırım uygulanan kişilerin farklı muameleye tabi tutulması suretiyle eşitlik ilkesinin ihlal edildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

13. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 35. maddesi yönünden de incelenmiştir.

14. Anayasa'nın 10. maddesinde "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir./ Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz./ Çocuklar, yaşlılar, özürllüer, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz./ Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz./ Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

15. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı; aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, kişilere ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda

bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez (AYM, E.2021/129, K.2022/33, 24/3/2022, § 23).

16. Anayasa’nın 35. maddesinde “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*” denilmektedir. Anayasa’nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parasal karşılığı olan her türlü mal varlığını kapsamaktadır.

17. İtiraz konusu kuralla 7420 sayılı Kanun’un geçici 4. maddesinde 1593 ve 5326 sayılı Kanunlar kapsamında COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar verilen idari para cezalarının tahsilinden vazgeçileceği ve bu maddenin yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler için idari para cezası verilmeyeceği öngörülmüşken itiraz konusu kuralla, tahsil edilmiş olan idari para cezalarının iade edilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla uygulanan idari para cezalarından tahsil edilmiş olanlar ile tahsil edilmemiş olanlar arasında farklı hüküm öngören kuralın mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesi yönünden incelenmesi gerekmektedir.

18. Mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa’nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamelenin mevcut olup olmadığı tespit edilmeli, bu bağlamda aynı ya da benzer durumdaki kişiler arasında mülkiyet hakkına müdahale bakımından farklılık gözetilip gözetilmediği belirlenmelidir. Bundan sonra farklı muamelenin objektif ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı ve nihayetinde farklı muamelenin ölçülü olup olmadığı hususları irdelenmelidir (AYM, E.2021/129, K.2022/33, 24/3/2022, § 26; E.2018/8, K.2018/85, 11/7/2018, § 41; *Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş.* [GK], B. No: 2015/6728, 1/2/2018, § 77; *Tevfik İlker Akçam*, B. No: 2018/9074, 3/7/2019, § 41).

19. Kuralın kapsamına giren idari para cezaları, COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 1593 ve 5326 sayılı Kanunlar kapsamında uygulanan idari para cezalarıdır. Kuralla, COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla anılan Kanunlar kapsamında uygulanan tüm idari para cezalarına ilişkin düzenleme yapılmış olup idari para cezasına tabi tutulan fiiller açısından herhangi bir ayrıma gidilmediği görülmektedir. Buna göre madde kapsamına giren idari para cezalarını herhangi bir şekilde ödeyerek kamuya borç ilişkileri sona ermiş olanlar ile borçlarını ödemeyenler adına uygulanan idari para cezaları aynı amaca yönelik ve aynı kanunlardan kaynaklanan idari yaptırımlardır. Buna göre COVID-19 salgını ile mücadele etmek amacıyla alınan tedbirlere uyulmadığının tespit edildiği durumlara ilişkin olarak 1593 ve 5236 sayılı Kanunlara dayanılarak hakkında idari para cezası uygulananların karşılaştırma yapılmaya müsait olacak şekilde benzer durumda oldukları anlaşılmaktadır.

20. Öte yandan COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar uygulanan idari para cezalarının tahsilinden vazgeçileceği ve 7420 sayılı Kanun’un geçici 4. maddesinin yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler için idari para cezasının uygulanmayacağı öngörülmüşken tahsil edilmiş olan idari para cezalarının ise iade edilmemesinin hakkında idari para cezası uygulananlar bakımından farklı muamele oluşturduğu açıktır.

21. Eşitlik ilkesinin gereği olarak karşılaştırma yapılmaya müsait olacak şekilde benzer durumda olanlar arasından bir kısmı lehine getirilen farklı düzenlemenin ayrıcalık tanınması niteliğinde olmaması için nesnel ve makul bir temele dayanması ve ölçülü olması gerekir.

22. Anayasa Mahkemesi, kanun koyucunun, yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince, anayasal ilkelere aykırı olmaması koşuluyla yeni mali yükümlülükler koyabileceği gibi mevcut mali yükümlülüklerin tümünü ya da bir kısmını kaldırma yetkisine sahip olduğunu belirtmekte; ayrıca tahsil edemediği alacaklarının tahsilini gerçekleştirmek için birtakım kolaylaştırıcı tedbirler alma veya tahsilinden vazgeçme yolunu seçebileceğini ya da kamu alacaklarının yeniden yapılandırılmasına karar verilmesi durumunda yeniden yapılandırmaya ilişkin koşulların belirlenmesinde yapılandırmaya konu alacaklar arasında sınıflandırmaya gitme ve bu sınıflandırmayı yaparken esas alacağı benzerlik ve farklılıkları belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğunu kabul etmektedir (söz konusu değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015; E.2017/150, K.2017/162, 29/11/2017, § 12; E.2018/61, K.2018/107, 8/11/2018, § 23; E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 33).

23. Bununla birlikte kuralın anayasallık denetimi bakımından yukarıda anılan kararlardan farklı özellikte olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim kural, tüm dünya ile birlikte Türkiye'yi de etkisi altına alan COVID-19 küresel salgını ile mücadele kapsamında kamu gücü tarafından alınan tedbirlere aykırı davranma eylemi nedeniyle uygulanan idari para cezasına ilişkindir. Buna göre Türkiye'de ilk COVID-19 vakasının açıklandığı 11/3/2020 tarihinden kuralın yürürlüğe girdiği 9/11/2022 tarihinde kadar uygulanan ancak henüz tahsil edilmeyen idari para cezalarının takip ve tahsilinden vazgeçilirken tahsil edilen idari para cezalarının iade edilmeyeceği öngörülmek suretiyle benzer durumda olanlar arasında oluşturulan farklı muamelelerin nesnel ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı hususunun COVID-19 salgını dönemine ilişkin şartların da gözönünde bulundurulması suretiyle incelenmesi gerekmektedir.

24. Tüm dünyayı ve ülkemizi etkileyen COVID-19 salgınının bilinmeyen yeni bir virüs olması, insandan insana temasla bulaşarak kısa sürede yayılması ve birçok insanın ölümüne yol açması nedeniyle bulaşıcılığının önlenmesi ve hastalığın yayılma hızının düşürülebilmesi için bireylerin aldıkları önlemlere ek olarak devletlerin de birtakım önlemler alması gerekmiştir. Bu kapsamda Türkiye'de de salgınla mücadele etmek için yetkili makamlar tarafından bazı tedbirlerin uygulanması yoluna gidilmiş, alınan tedbirlere uyulmaması durumunda ise ilgililer hakkında idari para cezaları düzenlenmiştir.

25. COVID-19 salgını nedeniyle alınan tedbirler arasında; sokağa çıkma kısıtlaması, maske takma uygulaması, işyerlerinin kapatılması veya faaliyetlerinin sınırlandırılması, eğitim ve öğretim faaliyetine ara verilmesi, seyahat kısıtlaması, esnek çalışma uygulaması veya mesai saatlerinde değişiklik, altmış beş yaş üstü kişilere sokağa çıkma kısıtlaması ve toplu taşımada taşınacak yolcu sayısına limit uygulanması gibi toplumun daha önce karşılaşmadığı tedbirler bulunmaktadır.

26. COVID-19 salgını ile mücadele etmek amacıyla alınan çeşitli tedbirlere uyulmaması nedeniyle 1593 ve 5236 sayılı Kanunlara dayanılarak idari para cezaları uygulanmaya devam edilmiştir. Bu süreçte uygulanan idari para cezalarının yetkili kurumlar tarafından takip ve tahsili amacıyla birtakım iş ve işlemler yürütülmüş ise de söz konusu idari para cezalarının bir kısmının idari sürecin geç işlemesi nedeniyle ilgisine tebliğ edilmediği, bir kısmının tebliğ edilmesine rağmen dava yoluna başvurulması veya yargılama sürecinin uzaması gibi nedenlerle henüz tahsil edilmediği, bir kısım idari para cezasının ise tahsilat sürecinin tamamlandığı anlaşılmaktadır.

27. Kuralın öngördüğü farklı muamele, COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla uygulanan idari para cezalarının tahsilinden vazgeçileceği ve kuralın

yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler bakımından artık idari para cezasının düzenlenmeyeceği belirtilmişken tahsil edilmiş olan idari para cezalarının ise iade edilmemesinden kaynaklanmaktadır.

28. 7420 sayılı Kanun'a ilişkin yasama belgelerine bakıldığında bu farklı muamelenin sebebine ilişkin olarak bir açıklamanın bulunmadığı görülmektedir. Anılan Kanun'un geçici 4. maddesinin gerekçesinde ise "COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren muhtelif tedbirler alınmış ve bu kapsamda maske takma zorunluluğu, sokağa çıkma yasağı gibi alınan tedbirlere uyulmaması nedeniyle Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile Kabahatler Kanunu kapsamında idari para cezaları uygulanmıştır. Ancak, konu ile ilgili yeterli bilgisi olmaması nedeniyle getirilen kurallara uyamadığını ve bunları ödemekte çok zor duruma düşeceğini belirten vatandaşlarımızın talepleri dikkate alınarak halen ödenmemiş bulunan cezaların tahsilinden vazgeçilmesi yönünde düzenleme yapılmaktadır." denilmiştir. Buna göre kuralın da yer aldığı maddenin konu ile ilgili yeterli bilgisi olmaması nedeniyle getirilen tedbirlere uyamadığını ve bunları ödemekte çok zor duruma düşeceğini belirten vatandaşların taleplerinin dikkate alınması amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

29. Belirtildiği üzere daha önce karşılaşılmayan yeni tip bir virüs olan ve insandan insana temasla bulaşarak kısa sürede yayılabilen COVID-19 virüsünün bulaşıcılığının önlenmesi ve hastalığın yayılma hızının düşürülebilmesi için devletler tarafından toplumun bir çoğuyla daha önce karşılaşmadığı tedbirlerin hızlı, yaygın ve etkili bir şekilde alınması nedeniyle pek çok vatandaşın konu ile ilgili yeterli bilgisi olmamasından dolayı bu tedbirlere hemen uyum sağlayamaması ve getirilen tedbirlere uyamaması sonucunda idari para cezasına muhatap olduğu bilinen bir gerçektir. Bunun yanı sıra vatandaşın konu ile ilgili yeterli bilgisi olmaması nedeniyle getirilen tedbirlere uyamaması durumu, sadece takip ve tahsil işlemlerine başlanılmamış idari para cezalarının muhatapları açısından değil, hakkında uygulanan idari para cezasını ödeyenler için de geçerlidir. Bu nedenle söz konusu sebebin COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla uygulanan idari para cezalarının muhataplarının farklı muameleye tabi tutulması için nesnel ve makul bir sebep olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Öte yandan söz konusu idari para cezalarının muhataplarının farklı muameleye tabi tutulmasını gerektirecek başkaca bir nesnel ve makul bir sebep tespit edilememiştir.

30. Bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesinin *Mustafa Karkuş* kararında, 1593 sayılı Kanun'un 282. maddesinde yer alan *bu Kanun'da yazılı olan yasaklara aykırı hareket etme veya zorunluluklara uymama* hükmünün başvuruca isnat edilen *sokağa çıkma yasağını ihlal etme* fiili özelinde COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla uygulanan idari para cezalarının Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen suçta ve cezada kanunilik ilkesini ihlal ettiğine hükmedilmiştir.

31. Bu itibarla kuralla COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar verilen idari para cezalarının tahsilinden vazgeçileceği ve bu maddenin yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler için idari para cezası verilmeyeceği öngörülmüşken tahsil edilmiş olan idari para cezalarının ise iade edilmeyeceğinin öngörülmesi suretiyle idari para cezalarının muhatapları arasında oluşturulan farklı muamelenin nesnel ve makul bir temele dayanmadığı sonucuna varılmıştır.

32. Dolayısıyla kuralın mülkiyet hakkı bağlamında eşitlik ilkesine aykırılık oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır.

33. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 10. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

**Esas Sayısı : 2023/44**  
**Karar Sayısı : 2023/71**

Basri BAĞCI, İrfan FİDAN ile Muhterem İNCE bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa'nın 10. ve 35. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmemiştir.

## **V. HÜKÜM**

3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici 4. maddesinin ikinci cümlesinde yer alan "...*tahsil edilmiş olan idari para cezaları iade edilmez.*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN ile Muhterem İNCE'nin karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 5/4/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE

**Karşı Oy**

İtiraz incelemesine konu edilen ve 7420 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinin ikinci cümlesinde yer alan kural, COVID-19 salgın hastalığı döneminde 11/03/2020 tarihinden itibaren itiraza konu Kanunun yayımlandığı tarihe kadar verilen idari para cezalarından henüz tahsil edilmiş olanların tahsilinden vazgeçileceğini, bunun yanında tahsil edilmiş olanlarında iade edilmeyeceğini düzenlemektedir.

Söz konusu Kanun ile hukuka aykırı oldukları için idari para cezası gerektiren eylemlerin hukuki nitelendirilmelerinde bir değişikliğe gidilmemekte, sadece henüz tahsil edilmemiş olan para cezalarının tahsilinden vazgeçilmektedir.

Bu haliyle eylemlerin hukuka aykırılık durumları halen devam etmektedir. Değişen durum sadece para cezalarının tahsilinden vazgeçilmesidir.

Kanunun tüm alacaklarının tamamının bir anda tahsil edilmesi mümkün olmadığı gibi, zaman içerisinde çeşitli sebeplerle bir kısım alacakların tahsilinden vazgeçilmesi sık karşılaşılan bir durumdur.

Devlet her yıl mutad olarak 6813 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 106/1. maddesi gereğince, tahsili imkânsız olan veya tahsiline gerek görülmeyen belli miktarın altındaki alacakların tahsilinden vazgeçmektedir.

Bu durum daha önce ödemesini yapmış kişilere verdikleri meblağı geri almak yönünde bir hak oluşturmamaktadır. Böyle bir hakkın varlığının genel olarak kabul edilmesi durumunda mali sistemin büyük bir kargaşaya sürüklenmesi ihtimali de bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi benzer hükümler ihtiva eden kanunlara dair bugüne kadar yaptığı değerlendirmelerde genel olarak tahsil edilmiş meblağların ilgisine iade edilmemesini Anayasanın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesine aykırı bulmamıştır.

Bu bağlamda 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile alakalı 2014/177 esas, 2015/49 sayılı dosyada, İmar Kanunu ile ilgili 2019/7 esas, 2020/57 karar sayılı dosyada, alacakların yeniden yapılandırılmasıyla ilgili 2018/61 esas, 2018/107 karar sayılı ve 2017/150 esas, 2017/162 karar sayılı dosyalarda bir kısım tahsilatın yapılıp bir kısım alacakların tahsilinden vazgeçilmesi durumu Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesine aykırı görülmemiştir.

Çoğunluk, Anayasa Mahkemesinin istikrar kazanmış olan bu görüşünden bu dosya itibarıyla ayrılmayı tercih etmiştir. Bunun temelinde ise bireysel başvuruda görülen Mustafa Karakuş (B. Başvuru No. 2020/34781) kararında sokağa çıkma yasaklarını ihlal eden kişilere 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 282. maddesi gereğince verilen idari para cezalarının yeterli kanuni dayanağının bulunmadığı yönündeki ihlal gerekçesi yatmaktadır.

Gözden kaçırılmaması gereken önemli bir husus ise salgın döneminde uygulanan kısıtlamaların sadece 1593 sayılı Kanuna dayanan sokağa çıkma yasağından ibaret olmadığıdır.

Bu kapsamda maske takılması, işyerlerinin kapatılması veya faaliyetlerinin sınırlandırılması, eğitim ve öğretim faaliyetlerine ara verilmesi, seyahat kısıtlamaları, altmışbeş yaş üstündekilerin sokağa çıkmamaları, toplu taşımada yolcu sayısının sınırlandırılması gibi kanuni dayanakları ve ilgili oldukları temel haklar açısından geniş bir yelpazeye serpişmiş birçok konuda kısıtlama uygulanmıştır.



**Esas Sayısı : 2023/44**  
**Karar Sayısı : 2023/71**

Anayasa Mahkemesi bugüne kadar 1593 sayılı Kanun gereğince ilan edilen sokağa çıkma yasaklarına uygulanan idari para cezaları açısından tespit ettiği ihlal dışında diğer yasak ve kısıtlamalarla ilgili değerlendirmesi bulunmamaktadır.

İtiraza konu edilen kural ise COVID-19 salgını dönemine ilişkin uygulanan tüm idari para cezaları açısından bir düzenleme getirmektedir.

Çoğunluk bu kararıyla, sadece bir hususa münhasır olarak belirlenmiş olan hukuka aykırılığı henüz değerlendirme yapılmamış alanlarada teşmil etmek suretiyle mezkûr dönemde uygulanan tüm idari para cezalarının hukuki olmadığı ve tahsil edilmiş olanların iade edilmesi gerektiği anlamına gelecek bir kabulde bulunmaktadır.

Şu ana kadar bir konuya münhasır saptanan hukuka aykırılığın henüz inceleme yapılmamış diğer konulara da zımnî olarak teşmil edilmesi sonucunu doğuran çoğunluk görüşünün yerinde olmadığını değerlendirdiğimizden iptal kararına iştirak edilmemiştir.

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Muhterem İNCE