

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2024/88**

**Karar Sayısı : 2024/231**

**Karar Tarihi : 25/12/2024**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:** Afyonkarahisar İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU:** 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun;

A. 86. maddesinin ikinci fıkrasının “İşveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle,…” ve “...saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde onbeş gün içinde ibraz etmek zorundadır.” bölümlerinin,

B. 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin;

1. “86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;” bölümünün,

2. (1) numaralı alt bendinin,

3. Alt bentlerini bağlayan hükmünde yer alan “idari para cezası uygulanır.” ibaresinin “(e) bendinin (1) numaralı alt bendi” yönünden,

Anayasa'nın 2., 13. ve 38 maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

**OLAY:** İdari para cezasının iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

### I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı;

1. 86. maddesinin ikinci fıkrası şöyledir:

“İşveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle, kamu idareleri otuz yıl süreyle, tasfiye ve iflâs idaresi memurları ise görevleri süresince, **saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde onbeş gün içinde ibraz etmek zorundadır.**”

2. 102. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“Kurumca verilecek idarî para cezaları

MADDE 102- (Değişik: 17/4/2008-5754/60 md.)

Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle diğer kanunlarda aşağıda belirtilen fiiller için idari para cezası öngörülmüş olsa dahi ayrıca bu Kanunun;

...

**e) 86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;**

**1) Bilânço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin oniki katı tutarında,**

2) Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin altı katı tutarında,

3) Defter tutmakla yükümlü değil iseler, asgari ücretin üç katı tutarında,

4) Tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak kaydıyla; defter ve belgelerin tümünü verilen süre içinde ibraz etmekle birlikte; kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı, işçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler, sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usulsüz veya noksan tutulmuş defterler, herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halinde, o aya ait defter kayıtları geçerli sayılmaz ve bu geçersizlik hallerinin gerçekleştiği her bir takvim ayı için, aylık asgari ücretin yarısı tutarında; kullanılmaya başlanmadan önce tasdik ettirilmesi zorunlu olduğu halde tasdiksiz tutulmuş olan defterler geçerli sayılmaz ve tutmakla yükümlü bulunulan defter türü dikkate alınarak bu bendin (1) ve (2) numaralı alt bentlerine göre; Vergi Usûl Kanunu gereğince bilanço esasına göre defter tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulmuş defterler geçerli sayılmaz ve bu bendin (1) numaralı alt bendine göre,

5) İşverenler tarafından ibraz edilen aylık ücret tediye bordrosunda; işyerinin sicil numarası, bordronun ilişkin olduğu ay, sigortalının adı, soyadı, sigortalının sosyal güvenlik sicil numarası, ücret ödenen gün sayısı, sigortalının ücreti, ödenen ücret tutarı ve ücretin alındığına dair sigortalının imzasının bulunması zorunludur. Belirtilen unsurlardan herhangi birini ihtiva etmeyen (imza şartı yönünden makbuz mukabilinde veya banka kanalıyla yapılan ödemeler hariç) ücret tediye bordroları geçerli sayılmaz ve her bir geçersiz ücret tediye bordrosu için aylık asgari ücretin yarısı tutarında,

**idarî para cezası uygulanır.** İbraz süresi geçirildikten sonra incelemeye sunulan ve tümünün veya bir bölümünün geçersiz olduğu tespit edilen defter ve belgeler yönünden,

ayrıca geçersizlik fiilleri için idari para cezası uygulanmaz, sadece tutulan defter türü dikkate alınarak bu bendin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentlerine göre idari para cezası uygulanır.

...”

## II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 9/5/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle başvuruya engel durumunun varlığı ve sınırlama sorunları görüşülmüştür.

2. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "Anayasaya aykırılığın mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40. maddesinde Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurularda izlenecek yöntem düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin (1) numaralı fıkrasında bir davaya bakmakta olan mahkemenin bu davada uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda, bu fıkra da sayılan belgeleri dizi listesine bağlayarak Anayasa Mahkemesine göndereceği belirtilmiş; anılan fıkranın (a) bendinde de "İptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslı" Anayasa Mahkemesine gönderilecek belgeler arasında sayılmıştır. Maddenin (4) numaralı fıkrasında ise açık bir şekilde dayanaktan yoksun veya yöntemine uygun olmayan itiraz başvurularının Anayasa Mahkemesi tarafından esas incelemeye geçilmeksizin gerekçeleriyle reddedileceği hükmüne bağlanmıştır.

3. Anılan İçtüzük'ün 46. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde de itiraz yoluna başvuran mahkemenin gerekçeli kararında, Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülen hükümlerin her birinin Anayasa'nın hangi maddelerine, hangi nedenlerle aykırı olduğunun ayrı ayrı ve gerekçeleriyle birlikte açıkça gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

4. İçtüzük'ün 49. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde Anayasa Mahkemesince yapılan ilk incelemede, başvuruda eksikliklerin bulunduğu tespit edilmesi hâlinde itiraz yoluna ilişkin işlerde esas incelemeye geçilmeksizin başvurunun reddine karar verileceği; (2) numaralı fıkrasında ise anılan (b) bendi uyarınca verilen kararın itiraz yoluna başvuran mahkemenin eksiklikleri tamamlayarak yeniden başvurmaya engel olmadığı belirtilmiştir.

5. Yapılan incelemede 5510 sayılı Kanun'un 86. maddesinin ikinci fıkrasının itiraz konusu "İşveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle,..." bölümünde yer alan "...işyeri defter, kayıt ve belgelerini..." ibaresi dışında kalan kısmı ile "...saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde onbeş gün içinde ibraz etmek zorundadır." bölümünün Anayasa'nın hangi maddelerine, hangi nedenlerle aykırı olduğunun ayrı ayrı ve gerekçeleriyle birlikte açıkça gösterilmediği anlaşılmaktadır. Bu nedenle anılan kısım ve bölüme ilişkin başvurunun yöntemine uygun olmadığından reddi gerekir.

6. Anayasa'nın "*Anayasaya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi*" başlıklı 152. maddesinin dördüncü fıkrasında "*Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz*" denilmiştir.

7. 6216 sayılı Kanun'un "*Başvuruya engel durumlar*" başlığını taşıyan 41. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da "*Mahkemenin işin esasına girerek verdiği ret kararının Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla itiraz başvurusu yapılamaz*" hükmüne yer verilmiştir.

8. 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin itiraz konusu (1) numaralı alt bendine yönelik iptal talebi Anayasa Mahkemesinin 29/11/2017 tarihli ve E.2017/137, K.2017/161 sayılı kararıyla reddedilmiş ve bu karar 19/12/2017 tarihli ve 30725 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Buna göre 19/12/2017 tarihinden başlayarak geçmesi gereken on yıllık süre henüz dolmamıştır. Bu itibarla itiraz konusu (1) numaralı alt bende yönelik itiraz başvurusunun Anayasa'nın 152. maddesi ve 6216 sayılı Kanun'un 41. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince reddi gerekir.

9. Öte yandan 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin itiraz konusu "*86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;*" bölümü, anılan bendin (1) numaralı alt bendi ile bakılmakta olan davada uygulanma imkânı olmayan diğer alt bentler yönünden geçerli, ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek kuralın esasına ilişkin incelemenin (1) numaralı alt bent yönünden yapılması gerekir.

10. Açıklanan nedenlerle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun;

#### A. 86. maddesinin ikinci fıkrasının;

1. a. "*İşveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle,...*" bölümünde yer alan "*...işyeri defter, kayıt ve belgelerini...*" ibaresinin esasının incelenmesine,

b. "*İşveren, işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle,...*" bölümünün kalan kısmına ilişkin başvurunun 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,

2. "*...saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi halinde onbeş gün içinde ibraz etmek zorundadır.*" bölümüne ilişkin başvurunun 6216 sayılı Kanun'un 40. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince yöntemine uygun olmadığından REDDİNE,

B. 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin;

1. “86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere,” bölümünün esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin “(e)bendinin (1) numaralı alt bendi” yönünden yapılmasına,

2. (1) numaralı alt bendine yönelik itiraz başvurusunun Anayasa’nın 152. maddesinin dördüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 41. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince REDDİNE,

3. Alt bentlerini bağlayan hükmünde yer alan “idari para cezası uygulanır.” ibaresinin “(e) bendinin (1) numaralı alt bendi” yönünden incelenmesine ilişkin başvurunun esasının incelenmesine,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### III. ESASIN İNCELENMESİ

11. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Hilal YAZICI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükümleri, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

**A. Kanun’ un 86. Maddesinin İkinci Fıkrasında Yer Alan “...işyeri defter, kayıt ve belgelerini...” İbaresinin İncelenmesi**

#### 1. Anlam ve Kapsam

12. 5510 sayılı Kanun’un 12. maddesinin birinci fıkrasında işveren, anılan Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine göre sigortalı sayılan kişileri çalıştıran gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar şeklinde tanımlanmıştır.

13. Kanun’un 86. maddesinde; Kanun kapsamında işveren olarak kabul edilenlerin defter, kayıt ve belge tutma/düzenleme, saklama ve ibraz etme yükümlülükleri düzenlenmiştir.

14. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında sigortalılar ile sosyal güvenlik destek primine tabi sigortalılar için işverenlerce Sosyal Güvenlik Kurumuna (Kurum) verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin şekli, içeriği, ekleri, ilgili olduğu dönemi, verilme süresi ve diğer hususların Kurum tarafından çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

15. Maddenin dördüncü fıkrasında ay içinde bazı iş günlerinde çalıştırılmayan ve ücret ödenmeyen sigortalıların eksik gün nedeni ve eksik gün sayısının işverence ilgili aya ait aylık prim ve hizmet belgesinde veya muhtasar beyanname ve prim hizmet beyannamesiyle beyan edileceği, sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını gösteren eksik gün nedenleri ile bu nedenleri ispatlayan belgelerin şekli, içeriği, ekleri, ilgili olduğu dönemi, saklanması ve diğer hususların Kurumca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.

16. İkinci fıkra ise maddenin ilgili fıkralarında belirtilen kayıtlara ilişkin saklama ve ibraz yükümlülüğünü düzenlemektedir. Fıkra işveren, işyeri sahiplerinin işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle, kamu idarelerinin otuz yıl süreyle, tasfiye ve iflâs idaresi memurlarının ise görevleri süresince, saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi hâlinde on beş gün içinde ibraz etmek zorunda olduğu belirtilmiştir. Fıkra yer alan “...işyeri defter, kayıt ve belgelerini...” ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır.

17. Maddenin üçüncü fıkrasında işverenin sigortalıyı 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu’nun 7. maddesine göre başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devretmesi hâlinde, sigortalıyı devir alan, geçici iş ilişkisi süresine ilişkin birinci fıkra belirtilen belgelerin aynı süre içinde işverene ait işyerinden Kuruma verilmesinden işveren ile birlikte müteselsilen sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

18. Öte yandan 5510 sayılı Kanun, Kuruma ibraz edilmesi gereken defter, kayıt ve belgeleri bu Kanun’da belirtilenlerle sınırlı tutmamış, diğer kanunlar ve ilgili mevzuat çerçevesinde tutulması gerekli kılınan defter, kayıt ve belgeleri de yükümlülük kapsamına almıştır.

## **2. İtirazın Gerekçesi**

19. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla işveren ve işyeri sahiplerine işyeri defter, kayıt ve belgelerini saklama ve ibraz yükümlülüğünün getirildiği, anılan yükümlülüğü yerine getirmeyenlere ise idari para cezası uygulanmasının öngörüldüğü, ancak kuralda belirtilen defter, kayıt ve belgelerin neler olacağı hususunda bir belirlemenin yapılmadığı, denetime tabi defter, kayıt ve belgelerin hangileri olduğunun ilgili mevzuatta açık bir şekilde ifade edilmediği, bu durumun denetim görevi kapsamında farklı kayıt ve belgelerin istenmesine imkân tanıdığı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 13. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu**

20. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

21. Hukuk devleti ilkesi gereğince kanunların kamu yararı amacıyla yapılması gerekir. Anayasa Mahkemesince kamu yararı konusunda yapılacak inceleme, kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığının araştırılmasıyla sınırlıdır. Anayasa’nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa’da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği gibi kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnız özel çıkarlar için veya sadece belli kişilerin yararına kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması hâlinde söz konusu kanun hükmü Anayasa’nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan istisnai hâl dışında bir kanun hükmünün gereksinimlere uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı

değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz (AYM, E.2020/53, K.2021/55, 14/7/2021, § 23).

22. Anayasa'nın 60. maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve gerekli teşkilatı kuracağı hüküm altına alınmıştır.

23. Kanun koyucu sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak, bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek, sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla 5510 sayılı Kanun'u kabul etmiştir. Kanun'un genel gerekçesinde de mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansmanla ilgili önemli sorunlarının olduğu, gelir azaltıcı faktörlerin başlıcalarının ise prime esas kazancın düşük gösterilmesi ile kayıt dışı istihdamın yüksekliği olduğu belirtilmiştir (AYM, E.2017/137, K.2017/161, 29/11/2017, § 8).

24. Sosyal güvenlik sisteminin başlıca gelir kaynağını, işçi ve işverenlerden alınan *prim* adı verilen sigorta ücreti oluşturmaktadır. Prim, sigorta yardımlarının ve Kurumun giderlerinin karşılığı olarak sigortalılardan kazançlarının belli bir oranında alınan ya da sigortalının alt üst kazançları arasında belirlediği bir miktar üzerinden hesap edilen sigorta ücretini ifade etmektedir. Kanun'un 79. maddesinde "*Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için, bu Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurum prim almak, ilgililer de prim ödemek zorundadır.*" denilmek suretiyle prim alma ve ödeme zorunluluğu ile bu primlerin kullanılacağı yer düzenlenmiştir.

25. İşverenlerin ya da işyeri sahiplerinin tutmak zorunda oldukları defter, kayıt ve belgeler ise ödenecek veya tahsil edilecek primlerin belirlenmesinde dayanak belgeler niteliğindedir (AYM, E.2017/137, K.2017/161, 29/11/2017, § 9). Bu kapsamda, ödenmesi gereken primlerin doğru bir şekilde tespit edilebilmesini sağlayabilmek için işverenlerin işyeri defter, belge ve kayıtları Kuruma sunmakla yükümlü kılınmalarında Anayasa'nın 60. maddesi doğrultusunda kamu yararı bulunduğu anlaşılmaktadır.

26. Hukuk devletin temel unsurlarından biri de *belirlilik* ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Kişi ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öğrenebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. 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 (AYM, E.2020/80, K.2021/34, 29/4/2021, § 25; E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154).

27. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır. Yasal düzenlemeye dayanılarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olması koşuluyla yargısal

içtihatlar ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Asıl olan, muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır (AYM, E.2018/123, K.2022/138, 9/11/2022, § 63).

28. İtiraz konusu kuralla işveren ve işyeri sahiplerinin saklamak veya istenilmesi hâlinde ibraz etmek zorunda oldukları işyeri defter, kayıt ve belgelerin neler olduğu hususunun belirlenmesi bakımından prim ödemekle yükümlü tutulan kişi ve kuruluşların tutmakla zorunlu oldukları defter ve kayıtları düzenleyen diğer kanunların da gözönünde bulundurulması gerektiğinde şüphe bulunmamaktadır. Bu bakımdan işyeri defter, kayıt ve belgelerinden işverenin tabi olduğu kanunlar gereğince tutmak zorunda olduğu defter ve belgelerin anlaşılması gerekmektedir.

29. Bu bağlamda, 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 172. ve devamı maddelerinde defter tutmakla yükümlü olanlara, defterlerin hangi amaçları gerçekleştirebilmek için ve hangi esaslar çerçevesinde tutulacağına, defter tutacakların sınıflarına ve defter tutma usullerine ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.

30. Aynı şekilde 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18., 64., 375., 499., 594. ve diğer maddelerinde tutulması zorunlu defterler ile bunların tutulmasına ilişkin usul ve esasların düzenlendiği görülmektedir.

31. Yine 4857 sayılı Kanun'un 3., 21. 75. ve ilgili maddeleri de anılan Kanun kapsamında ayrıca tutulması gerekli belge ve kayıtlara ilişkin hükümler içermektedir.

32. Dolayısıyla kural uyarınca saklanması veya istenilmesi hâlinde ibraz edilmesi zorunlu kılınan *defter, belge ve kayıtların*, 5510 sayılı Kanun kapsamında işveren ve işyeri sahibi sayılanların bu Kanun uyarınca vermesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin dayanağını oluşturan, onların doğrulanmasını ve denetimini sağlamaya yarayacak dokümanlar olduğu, bunların da işveren veya işyeri sahiplerinin tabi oldukları kanunlar tarafından tutulması zorunlu defter ve diğer belge ve kayıtlardan ibaret olduğu anlaşılmaktadır.

33. Bu itibarla, işveren ve işyeri sahiplerinin belli bir süreyle saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi hâlinde on beş gün içinde ibraz etmek zorunda oldukları işyeri defter, kayıt ve belgelerin ilgili kanunlar çerçevesinde belirli ve öngörülebilir olduğu sonucuna varılmıştır.

34. Açıklanan nedenle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 13. ve 38. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

**B. Kanun'un 102. Maddesinin Birinci Fıkrasının (e) Bendinin “86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere,” Bölümünün ve Alt Bentlerini Bağlayan Hükmünde Yer Alan “idari para cezası uygulanır.” İbaresinin “(e) Bendinin (1) Numaralı Alt Bendi” Yönünden İncelenmesi**

## 1. Anlam ve Kapsam

35. 5510 sayılı Kanun'un 86. maddesinin ikinci fıkrasında işveren, işyeri sahiplerinin defter ve belgeleri saklama ve ibraz yükümlülüğüne ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra göre işveren ve işyeri sahipleri; işyeri defter, kayıt ve belgelerini ilgili olduğu yılı takip eden yıl başından başlamak üzere on yıl süreyle, kamu idareleri otuz yıl süreyle, tasfiye ve iflâs idaresi memurları ise görevleri süresince saklamak ve Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi hâlinde on beş gün içinde ibraz etmekle yükümlüdür.

36. Kanun'un 102. maddesinde bu yükümlülüğü yerine getirmeyenler hakkında Kurum tarafından verilecek idari para cezaları düzenlenmektedir. Anılan maddenin birinci fıkrasına göre maddede düzenlenen ve idari para cezası gerektiren hâller için diğer kanunlarda idari para cezası öngörülmüş olsa dahi ayrıca bu Kanun kapsamında da idari para cezası uygulanacaktır.

37. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendine göre 86. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen defter, kayıt ve belgelerin istenilmesi durumunda denetim ve kontrolle görevlendirilen memurlara ibrazı yükümlülüğünü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyen bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlara, aylık asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

38. İtiraz konusu kurallar, anılan bendin “86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere,” bölümü ile alt bentlerini bağlayan hükmünde yer alan “idari para cezası uygulanır.” ibaresi olup kurallar söz konusu bendin (1) numaralı alt bendi yönünden incelenmiştir.

## 2. İtirazın Gerekçesi

39. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kurallarla işveren ve işyeri sahiplerine işyeri defter, kayıt ve belgelerini saklama ve ibraz yükümlülüğünü yerine getirmedikleri takdirde idari para cezası uygulanacağını düzenlendiği, ancak kurallarda belirtilen defter, kayıt ve belgelerin neler olacağı hususunda bir belirlemenin yapılmadığı, ayrıca istenen evraktan sadece biri veya birkaçının ibraz edilmemesi ile tamamının ibraz edilmemesi bakımından bir derecelendirme yapılmaksızın aynı miktarda para cezası verilmesinin ölçsüz olduğu belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 13. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## 3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

40. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında “Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.” denilerek suçun kanuniliği ilkesi; üçüncü fıkrasında da “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.” ifadesine yer verilerek cezanın kanunilik ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca yasaklanan eylemler ile bunlara verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi ayrıca kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması

gerekmektedir. Kişilerin yasaklanan eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2023/129, K.2023/206, 30/11/2023, § 13).

41. Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille kanun koyucunun koruma altına aldığı hukuki bir değer in ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §13; E.2023/129, K.2023/206, 30/11/2023, § 14).

42. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezasından daha yüksek miktarlarda idari para cezası verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olması, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem attığı bir hukuki değer in ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, iş in mahiyetine uygun düşmemektedir. Ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 19; E.2023/129, K.2023/206, 30/11/2023, § 15).

43. Şüphesiz hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da Anayasa'ya bağlı kalmak şartıyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsünün belirlenmesi ve idareye yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi gibi konularda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak idareye yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin amacı, değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşulların ortaya çıkardığı toplumsal gereksinimlerin yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi için idareye farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisi tanımadır. Bu serbesti idareye "keyfî" olarak hareket edebilme yetkisi vermemektedir (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, §§ 195-198; E.2023/129, K.2023/206, 30/11/2023, § 16).

44. Bu bağlamda Anayasa'nın 38. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kanun koyucunun açık suç hükmü koymasına engel değilse de bir idari suç ve cezanın Anayasa'nın anılan maddesine uygun kabul edilebilmesi için suç konusunun ve yaptırımının tereddüde yer bırakmayacak şekilde kanunda açıkça belirtilmesi ve kişilerin belirlenen somut suç fiilini önceden bilmelerini sağlayacak kanuni güvencenin sağlanması gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere idari nitelikte suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinimlere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik

ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, § 15; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 21; E.2023/129, K.2023/206, 30/11/2023, § 17).

45. İtiraz konusu kurallar kapsamında, Kanun'da öngörülen süreler içerisinde işyeri defter, belge ve kayıtlarını saklama ve ibraz etme yükümlülüklerini yerine getirmeyen bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü işveren ve işyeri sahipleri hakkında Kurum tarafından idari para cezası verilmesi öngörülmektedir.

46. Kanun'un 86. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...işyeri defter, kayıt ve belgelerini..." ibaresinin belirlilik ilkesine ilişkin incelemesinde ortaya konulan gerekçeler itiraz konusu kurallar bakımından da geçerlidir. Buna göre, söz konusu ibareler bağlamında itiraz konusu kurallarda herhangi bir belirsizlik bulunmamaktadır.

47. Öte yandan kurallar kapsamında idari para cezasının miktarı ile kim tarafından uygulanacağını da kanun koyucu tarafından belirlendiği açıktır. Nitekim, Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için aylık asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezasının Kurum tarafından uygulanacağı ve söz konusu cezanın kurallar kapsamında belirtilen yükümlülüğü tam olarak yerine getirmeyenlere uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

48. Bu itibarla kuralların belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir olduğu sonucuna varılmıştır.

49. Anayasa Mahkemesinin 29/11/2017 tarihli ve E.2017/137, K.2017/161 sayılı kararında, 5510 sayılı Kanun'un 101. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlara, anılan Kanun'un 86. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi hâlinde aylık asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezası uygulanmasını öngören (1) numaralı alt bendi, Anayasa'nın 2. maddesi kapsamında incelenmiş ve anılan maddeye aykırı bulunmamıştır.

50. Söz konusu kararda mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansmanla ilgili önemli sorunlarının olduğu, gelir azaltıcı faktörlerin başlıcalarının ise prime esas kazancın düşük gösterilmesi ile kayıt dışı istihdamın yüksekliği olduğu belirtilmek suretiyle anılan alt bendin meşru amacının bulunduğu sonucuna varılmıştır (AYM, E.2017/137, K.2017/161, 29/11/2017, § 8).

51. Öte yandan kanun koyucunun kayıt dışı istihdamı ve finansman kaybını önlemek amacıyla işveren ve işyeri sahiplerine bazı yükümlülükler getirmesinin mümkün olduğu, bu kapsamda bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanların yapılan yazılı ihtarla rağmen on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın bu defterleri ibraz etmemeleri hâlinde aylık asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezası ile cezalandırılmalarının öngörülmesinin bu tür davranışlarda bulunulmasını engelleyici ve caydırıcı nitelikte olduğu değerlendirilerek alt bendin, anılan anayasal amaçları gerçekleştirme bakımından elverişli ve gerekli olduğu sonucuna ulaşılmıştır (AYM, E.2017/137, K.2017/161, 29/11/2017, § 10).

52. Anılan kararda ayrıca, kanun koyucunun, işverenin belirtilen yükümlülüğü yerine getirmemesi hâlinde uygulanacak ceza miktarında işverenin tabi olduğu sınıfa göre bir derecelendirme yaptığı, Kanun'un 102. maddesinin beşinci fıkrasında ise itiraz konusu kural

nedeniyle verilen idari para cezasının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde peşin ödenmesi hâlinde bu cezanın dörtte üçünün ödeneceğinin ve peşin ödemenin idari para cezasına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemeyeceğinin hüküm altına alındığı belirtilmiştir (AYM, E.2017/137, K.2017/161, 29/11/2017, §§ 11-12).

53. İtiraz konusu kurallarda da bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü işveren veya işyeri sahiplerinin tutmak zorunda oldukları defter, kayıt ve belgelerini Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi hâlinde ibraz etme yükümlülüğünü yazılı ihtarla rağmen on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmemeleri durumunda aylık asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezası uygulanması öngörüldüğünden, hukuk devleti ilkesi kapsamında kamu yararı dışında amaç taşımama ve ölçütlülük ilkesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin anılan kararından ayrılmayı gerektirir bir husus bulunmamaktadır.

54. Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrasında “*Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz*” hükmüne yer verilerek suretiyle adil yargılanma hakkının unsurlarından olan *susma ve kendini suçlamama* hakkı açıkça güvence altına alınmıştır.

55. Anılan hüküm uyarınca kanun koyucu, kişinin kendisini ve kanunda gösterilecek belirli derecedeki yakınlarını suçlayıcı bir beyanda bulunmaya zorlayan bir düzenleme yapamaz. Bunun yanı sıra Anayasa hükmünden anlaşıldığı üzere susma hakkı, kişinin ifade ya da bilgi vermeyi reddetme hakkının yanı sıra kendi aleyhine delil göstermeye zorlanamamasını da güvence altına almaktadır. Buna göre Anayasa açısından susma hakkı, söz haricindeki belge ve delilleri de kapsamaktadır (AYM, E.2019/80, K.2022/31, 24/3/2022, § 16).

56. Bu bağlamda öncelikle işveren ve işyeri sahiplerinin Kurum tarafından istenen bilgi veya belgeleri ibraz etme yükümlülüğüne tabi tutulmasının *kendisi aleyhine delil göstermeye zorlanamayacağı* ilkesi açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir başka deyişle söz konusu defter, belge ve kayıtların ibraz edilmemesinin ya da sunulmasının reddedilmesinin susma hakkı kapsamında bir korumaya tabi tutulup tutulmayacağı incelenmelidir.

57. Anayasa Mahkemesi, defter, kayıt ve belgeleri ibraz etmemek suretiyle gizleme fiilini, 213 sayılı Kanun kapsamında vergi kaçakçılığı suçu olarak düzenleyen hükme ilişkin incelemesinde iki boyutuyla ele almıştır. Anılan kararda ilk olarak ilgili Kanun'da yer alan defter ve belgeleri ibraz yükümlülüğünün kamu düzeninin işleyişiyle ilgili bir hüküm olduğu, bu yükümlülüğün kişinin vergi mükellefi statüsünde bulunmasından dolayı kanun gereğince düzenlenmesi ve saklanması zorunluluğu bulunan defter ve belgeleri kapsadığı ve bunların içerik itibarıyla kamusal yönlerinin ağır bastığı belirtildikten sonra bu defter ve belgelere ilişkin kayıt tutma zorunluluğunun özü bakımından cezai olmayan düzenleyici bir amaçtan ileri geldiği değerlendirilmiştir. Bu nedenle düzenlendiği ve saklandığı kabul edilen bu defter ve belgelerin ibrazının istenmesinin devlet ve kamu açısından suç delili değil, mükellefin beyanlarının doğruluğunu tevsik edici birer belge niteliğinde olduğu, mükellef açısından ise kendi vergisel işlemlerinin vergi kanunlarına uygunluğunu ortaya koymaya yarayan bir ispat aracı olduğu vurgulanmıştır (AYM, E.2019/80, K.2022/31, 24/03/2022, §§ 25-27).

58. Diğer yandan anılan kararda susma hakkına aykırılığın en önemli ölçütünün *zorlama* unsuru olduğu belirtilmiş, vergi mükellefinin vergi idaresince istenen bilgi veya belgeleri ibraz etmemesinin suç olarak kabul edilerek bu fiilin hapis cezası yaptırımına bağlanması *zorlama* unsuru açısından da değerlendirilmiştir. Kararda, vergi inceleme elemanı tarafından istenen defter ve belgelerin ibraz edilmemesi sonucunda öngörülen hapis cezası tehdidinin kişinin kendisini suçlayıcı beyanda bulunmaya veya delil göstermeye zorlanamama hakkına aykırılığın temel ölçütü olarak kabul edilen zorlama unsuru kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, zira hükümde öngörülen ceza tehdidinin kişinin aleyhine beyanda bulunması veya delil göstermesi amacına hizmet etmediği, ilgililerin sahip olduğu vergi mükellefi statüsü nedeniyle kendilerine yüklenen şekli ödevlerden birisi olan defter, kayıt ve belgeleri ibraz ödevinin yerine getirilmemesi fiilini cezalandırma amacı taşıdığına altı çizilmiştir. Bu kapsamda mevzuat uyarınca tutulması ve saklanması zorunlu tutulan defter, kayıt ve belgelerin vergi inceleme elemanları tarafından istendiğinde ibraz edilmesinin zorunlu kılınmasının ve ibraz edilmemesi fiilinin yaptırıma bağlanmasının kişilerin kendisini suçlayıcı beyanda bulunma veya delil göstermeye zorlanması olarak nitelendirilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır (AYM, E.2019/80, K.2022/31, 24/3/2022, §§ 28-30).

59. Kurallar uyarınca da işveren veya işyeri sahiplerine yönelik defter, belge ve kayıtları ibraz yükümlülüğünün yerine getirilmemesinin idari para cezasıyla cezalandırılmasında, kişileri kendi aleyhlerine delil göstermeye zorlamanın değil, kamu düzeni kapsamında 5510 sayılı Kanun uyarınca verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin temininin ve denetiminin amaçlandığı, öngörülen idari para cezasının ise kamu düzenine ilişkin söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamaya yönelik olduğu gözetildiğinde Anayasa Mahkemesinin anılan kararından ayrılmayı gerektirir bir husus bulunmamaktadır.

60. Bu itibarla işveren veya işyeri sahiplerinin tutmak zorunda oldukları defter, belge ve kayıtlarını Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi hâlinde ibraz etmesinin zorunlu kılınmasının ve ibraz edilmemesi fiilinin yaptırıma bağlanmasının kişilerin kendisini suçlayıcı beyanda bulunma veya delil göstermeye zorlanma olarak nitelendirilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

61. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralların Anayasa'nın 13. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

#### **IV. HÜKÜM**

31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun;

A. 86. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...işyeri defter, kayıt ve belgelerini..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin;

1. “86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;” bölümünün,

2. Alt bentlerini bağlayan hükmünde yer alan “idari para cezası uygulanır.” ibaresinin,

“(e) bendinin (1) numaralı alt bendi” yönünden Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve itirazın REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ile Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 25/12/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Basri BAĞCI

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE

Üye  
Yılmaz AKÇİL

Üye  
Ömer ÇINAR

Üye  
Metin KIRATLI

## KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa Mahkemesi Anayasanın 38. maddesindeki ilkelerin kural olarak kabahatlerle ilgili düzenlemeler bakımından da geçerli olduğunu kabul etmektedir ; *“Anayasa’nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından, her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir. ... Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır.”* (AYM, E.2017/103, K.2017/108, 31/05/2017, par. 12, 13) Anılan kararda kabahatlerde kanunilik ilkesinin daha esnek uygulanabileceğine değinilmiş ise de kural olarak Anayasa’nın 38. maddesindeki ilkelerin kabahatler bakımından da uygulanması gerektiği kabul edilmiştir. Bu dosyada incelenen kurallarda ise işyeri defter, kayıt ve belgelerini süresinde ibraz etmeyenlere aylık asgari ücretin oniki katı tutarında idari para cezası yaptırımını öngörülmektedir.

2. Anayasanın 38/5. maddesinde kişinin kendisi veya yasal yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya delil göstermeye zorlanamayacağı belirtilmektedir. Bu düzenleme ceza soruşturma ve kovuşturmalara karşı bir güvence oluşturmaktadır. Anayasa Mahkemesi kendini suçlama yasağının temel amacının *“saniğin yetkililerce uygunsuz bir şekilde zorlamaya maruz kalmaya karşı korunması yoluyla adaletin tecellisindeki hatalı uygulamaları önlemek”* olduğunu belirtmiştir (Ali Öz, B. No: 2013/2624, 31/3/2016, § 43). Doktrinde susma ve/veya kendini suçlamama hakkı (**nemo tenetur ilkesi**) olarak ifade edilen bu güvence, gerek insan doğasındaki kendini ve yakınlarını koruma duygusunun ve dolayısıyla onurunun incitilmemesi düşüncesiyle, gerekse hukuka aykırı delil elde edilmesinin önlenmesi ve masumiyet karinesinin korunması gibi esaslarla anayasal bir güvenceye kavuşmuştur. Esasen adil yargılanma hakkı kapsamında da görülebilecek olan güvence Anayasamız tarafından özel olarak düzenlenmiştir. Susma hakkı açıktır ki; bir suç isnadı altında kalan kimseye kendisi ve yakınlarını suçlayacak bilgi ve belge vermeye zorlanmayacağı güvencesini vermektedir.

3. İlkeye ilişkin benzer düzenleme mahkememizin daha önceki bir kararında da denetlenmiştir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu madde 359/1-a,2’ de yer alan *“Defter, kayıt ve belgeleri tahrif edenler veya gizleyenlere”* biçimindeki ibareye konu eylemlere hapis cezası öngören kuraldaki *“gizleyenlere”* ibaresi hakkındaki iptal isteminin reddine ilişkin karara (AYM, E.2019/80, K.2022/31, 24/03/2022) yazdığım karşıoy gerekçelerim burada da geçerlidir. Aynı gerekçelerle kuralın Anayasa’nın 38/5. maddesine aykırı olması nedeniyle iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

## KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinde Kurumca verilecek idari para cezaları düzenlenmektedir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (e) bendinde Kanun'un 86. maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezaları düzenlenmiştir. Buna göre, itiraz konusu kurallar kapsamında, Kanun'daki yükümlülüklerini (işyeri defter, belge ve kayıtlarını saklama ve ibraz) yerine getirmeyen bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü işveren ve işyeri sahipleri hakkında Kurum tarafından idari para cezası verilmesi öngörülmektedir.

2. Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrasında ise "*Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz*" hükmüne yer verilmek suretiyle adil yargılanma hakkının unsurlarından olan *susma ve kendini suçlamama* hakkı açıkça güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla kişiler kendilerini suçlayan beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamazlar.

3. Anayasa'nın 38. maddesine ilaveten kişinin kendini suçlayıcı beyanda bulunmaya zorlanmaması adil yargılanma hakkını güvenceye bağlayan Anayasa'nın 36. maddesi kapsamı içinde de değerlendirilebilir.

4. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) susma ve kendini suçlamama hakkına ilişkin temel ilkelerinin yer aldığı *Saunders/ Birleşik Krallık* (BD) (B.No: 1987/91, 17/12/1996) kararında müfettişlerce başvurucudan alınan ifadelerin kullanmasının susma ve kendini suçlamama hakkına haksız bir sınırlama teşkil edip etmediğini inceleyerek, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 6. maddesinde güvence altına kendini suçlamama hakkının bütün ceza soruşturmaları için geçerli olduğunun altını çizerek somut olayda kendini suçlamama hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme benzer şekilde, *Chambaz/İsviçre* (B. No:11663/04, 5/4/2002) kararında başvurucunun banka hesabındaki bilgilerin ibrazını zorunlu kılan hükümlerin vergi kaçakçılığı suçu ile ilgili soruşturmada kullanılacağına açık olduğunu ve sonuç olarak başvurucunun kendini suçlamaya zorlandığını belirterek ihlal sonucuna ulaşmıştır.

5. AİHM içtihadını tek cümleyle özetleyecek olursak kişinin kendi aleyhine bir suç isnadına yol açabilecek bilgi ve belgeleri yaptırım tehdidi altında ibraz etmeye zorlanması Sözleşme'nin 6. maddesindeki susma ve kendini suçlamama hakkını ihlal etmiş olacaktır.

6. Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru içtihadında ceza davalarına konu olmayan kimi yaptırımları özerk yorum çerçevesinde "ceza" olarak nitelendirilmiş ve bunlara ilişkin yargılamaları adil yargılanma hakkının suç isnadı yönü kapsamında incelenmiştir. Örneğin idari yargıda görülen vergi ziyai cezalarına ilişkin davalar Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının suç isnadı yönü kapsamında karara bağlanmıştır (bkz. Gür-Sel İnşaat Malzemeleri San.Tic.Ltd.Şti., B. No: 2013/4324, 7/7/2015; Ünal Gökpınar [GK], B. No: 2018/9115, 27/3/2019, § 54).

7. İdarenin yapılan yazılı ihtar rağmen on beş gün içinde mücbir sebep olmaksızın defter, kayıt ve belgelerini ibraz etmeyenlere idari para cezası öngörmesinin kaçınılmaz sonucu ceza tehdidi altında kalan ilgili kişilerin kendi aleyhlerine kullanılabilecek bilgi ve belgeleri vermeye zorlanmasıdır. Dolayısıyla dava konusu kurallar kişilerin kendilerini suçlayıcı beyanda bulunmaya zorlanması anlamına gelmektedir. Talep edilen bilgi ve belgelerin kişiler aleyhine kullanılmayacağı yönünde herhangi bir güvence de sunulmamıştır.

8. Netice itibarıyla, itiraz konusu kuralların Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrası ve 36. maddesiyle bağdaşmadığı düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye  
Engin YILDIRIM

## KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin "86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtara rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;..." bölümünün ve alt bentlerini bağlayan hükmünde yer alan "...idari para cezası uygulanır. ..." ibaresinin 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendi yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığı şeklindeki kanaatine katılmamaktayım.

2. Dava konusu kurallarla işyeri defter, kayıt ve belgelerini saklama ve ibraz yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere aylık asgari ücretin on iki katı tutarında idari para cezası uygulanması öngörülmektedir.

3. Mahkememiz çoğunluğu dava konusu ibarenin Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrasındaki "Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz." biçimindeki hükme aykırı olmadığı kanaatine ulaşmıştır. Çoğunluk kararında dava konusu kural uyarınca işveren veya işyeri sahiplerine yönelik defter, belge ve kayıtları ibraz yükümlülüğünün yerine getirilmemesinin idari para cezasıyla cezalandırılmasında kişileri kendi aleyhlerine delil göstermeye zorlanmanın değil, kamu düzeni kapsamında 5510 sayılı Kanun uyarınca verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin temininin ve denetiminin amaçlandığı, öngörülen idari para cezasının ise kamu düzenine ilişkin söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamaya yönelik olduğu ifade edilerek işveren veya işyeri sahiplerinin tutmak zorunda oldukları defter, belge ve kayıtlarını Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilen memurlarınca istenilmesi hâlinde ibraz edilmesinin zorunlu kılınmasının ve ibraz edilmemesi fiilinin yaptırıma bağlanmasının kişilerin kendisini suçlayıcı beyanda bulunma veya delil göstermeye zorlanma olarak nitelendirilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır (bkz.: §§ 59-60).

4. Kanaatimizce dava konusu kurallar Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrasında korunan "susma ve kendini suçlamama" hakkına müdahale etmektedir.

5. Bu tür kayıtların 5510 sayılı Kanun kapsamında prime esas belgelerin denetimine imkân veren niteliğine sahip belgeler olduğu açıktır. Kuralın kamu yararı amacı ile çıkarıldığı ve meşru bir amacı olduğu konusunda bir kuşku bulunmamakla birlikte kişiler için öngörülen bu biçimdeki yükümlülüğün aynı zamanda Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrasında güvence altına alınan kişinin kendisi aleyhinde beyanda bulunmama hakkı ile ilgili anayasal güvenceye aykırı olmaması da önemlidir.

6. Kanun'da elbette kişiler için defter, kayıt ve belge tutulmasını ve gerektiğinde bunları ibraz etmesini isteme şeklindeki yükümlülükler öngörülebilir. Ancak bu süreçte önemli olan bu yükümlülükler benimsenirken kişinin kendisini suçlayıcı bir beyanda bulunmaya veya bu yolda bir delil göstermeye zorlanamamasıdır. Dolayısıyla kişilerin bir ceza tehdidi altında bazı bilgi ve belgelerin kendilerinden alınmaya zorlanması Anayasa'nın bu amir hükmüne aykırı olacaktır.

7. Dava konusu kuraldaki temel mesele de bu husus ile bağlantılıdır. Buradaki Anayasa'ya aykırılık işyeri defter, kayıt ve belgelerini tutmayanların cezalandırılması

değildir. Kanun koyucu bu biçimdeki cezai hükümler elbette öngörebilir. Burada Anayasa'ya aykırı olan husus kişilerden cezalandırma tehdidi altında bunların ibrazı ve dolayısıyla Anayasa'daki tabiriyle kişinin kendisini suçlayan bir beyanda bulunmaya ve bu yolda bir delil göstermeye zorlanmasına imkan verebilen bir durumun varlığıdır.

8. İptali talep edilen kurallarda zorlama ihtimalinin varlığı ve buna karşı kanunda bir güvenceye yer verilmemiş olması kuralı Anayasa'ya aykırı hale getirmektedir. Zira bu kuralın uygulamasında kişiler bu kural nedeniyle kendi aleyhlerine beyanda bulunmaya zorlanabileceklerdir. Kişilerin bu kuralların uygulanması bağlamında kendi aleyhine beyanda bulunmaya zorlanamayacağı noktasında kanunda açık bir güvence getirilmiş olsaydı bu durumda kişilerin defter ve kayıt noktasında bu tür bir anayasal sorunla da karşılaşılması söz konusu olmayacaktı.

9. Yukarıda açıklanan gerekçelerle 17/4/2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin *"86 ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüğü Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın tam olarak yerine getirmeyenlere;..."* bölümünün ve alt bentlerini bağlayan hükmünde yer alan *"...idari para cezası uygulanır. ..."* ibaresinin 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendi yönünden Anayasa'nın 38. maddesinin beşinci fıkrasına aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatiyle Mahkememiz çoğunluğunun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ