

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/187

Karar Sayısı : 2026/53

Karar Tarihi: 26/2/2026

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURANLAR: 1. Kırıkkale 1. Sulh Ceza Hâkimliği (E.2025/187)

2. Sandıklı Sulh Ceza Hâkimliği (E.2025/196)

İTİRAZLARIN KONUSU: 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin;

A. "...fillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır..." bölümünün "anılan fıkranın (b) bendi" yönünden,

B. "Bu fıkranın (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır..." bölümünün "anılan fıkranın (d) bendinde yer alan '...yönetmelik...' ibaresi" yönünden,

Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 48. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talepleridir.

OLAY: Gerçeğe aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan verilmesi ve reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerinin kullanılması ile 5580 sayılı Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine aykırı fiillerin tekrarı nedeniyle verilen idari para cezalarına karşı açılan davalarda itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkemeler, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un 7. maddesinin itiraz konusu kuralların da yer aldığı ikinci fıkrası şöyledir:

"(Değişik ikinci fıkra: 2/12/2016-6764/62 md.) Özel öğretim kurumunun;

a) Bakanlıkça onaylı yerleşim planında izinsiz değişiklik yapması,

b) (Değişik:27/6/2019-7180/11 md.) Gerçeğe aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan vermesi, reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerinin kullanması,

c) Haftalık ders çizelgesi ve programları Bakanlık izni olmadan kurumda uygulaması,

d) Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması,

e) Mevzuatta belirtilen sayıda personel çalıştırmaması veya mevzuata aykırı personel çalıştırması,

f) 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun genel ve özel amaçları ile temel ilkelerine uymaması,

g) Kurum açma şartlarından herhangi birini kaybetmesi,

h) Mevzuata uygun olarak kapatılmaması,

*hâllerinde; (a), (b), (c) ve (d) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin beş katı; (e) ve (f) bentlerindeki fiiller için brüt asgari ücretin on katı ve (g) bendindeki fiil için brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası uygulanır. **Bu fıkranun (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır** ve bu bentlerdeki fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir, (h) bendindeki fiilin işlenmesi hâlinde brüt asgari ücretin yirmi katı idari para cezası verilir ve kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edilir. İdari para cezası, kurum açma iznini vermeye yetkili makam tarafından verilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.”*

II. İLK İNCELEME

A. E.2025/187 Sayılı Başvuru Yönünden

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 10/9/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B. E.2025/196 Sayılı Başvuru Yönünden

2. Anılan İçtüzük 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 10/9/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunları görülmüştür.

3. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

4. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin "*Bu fıkranın (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır...*" bölümünün "*anılan fıkranın (d) bendinde yer alan '...yönetmelik...' ibaresi*" yönünden iptalini talep etmiştir.

5. Bakılmakta olan davanın konusu, fıkranın (d) bendi uyarınca yönetmelikte yer alan fiilin tekrarı nedeniyle verilen idari para cezasının iptali talebine ilişkindir. Dolayısıyla fıkranın (a), (b), (c), (e), (f) ve (g) bentlerinin davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

6. Bu itibarla itiraz konusu kuralda yer alan "*...(a), (b), (c),...*" ve "*...(e), (f) ve (g)...*" ibarelerine yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

7. Öte yandan kuralın kalan kısmı bakılmakta olan davada uygulanma imkânı olan (d) bendinin yanı sıra uygulanma imkânı olmayan diğer bentler yönünden de geçerli, ortak kural niteliğindedir. Dolayısıyla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek kuralın kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin anılan cümlede yer alan "*...(d),...*" ibaresi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

8. Açıklanan nedenlerle 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin "*Bu fıkranın (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır...*" bölümünde yer alan;

A. "*...(a), (b), (c),...*" ve "*...(e), (f) ve (g)...*" ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibarelere yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. Kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin anılan cümlede yer alan "*...(d),...*" ibaresi ile sınırlı olarak yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. BİRLEŞTİRME KARARI

9. 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "*...(d),...*" ibaresinin "*anılan fıkranın (d) bendinde yer alan '...yönetmelik...' ibaresi*" yönünden iptaline karar verilmesi talebiyle yapılan itiraz başvurusuna ilişkin E.2025/196 sayılı davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle E.2025/187 sayılı dava ile birleştirilmesine, esasının kapatılmasına, esas incelemenin E.2025/187 sayılı dosya üzerinden yürütülmesine 10/9/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV. ESASIN İNCELENMESİ

10. Başvuru kararları ve ekleri, Raportör Emre DURSUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükümleri, dayarılan ve ilgili görülen Anayasa

kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünülür:

A. 5580 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinin İkinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin "...fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır..." Bölümünün "Anılan Fıkranın (b) Bendi" Yönünden İncelenmesi

1. İtirazın Gerekçesi

11. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralda yaptırıma tabi fiillerin ne kadar süre içinde tekrare esas olacağına dair bir zaman diliminin öngörülmediği, bu durumun ilgililerin çalışma yaşamları boyunca sürekli yaptırım tehdidi altında kalmasına neden olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

12. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesi yönünden de incelenmiştir.

13. 5580 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ile (h) bentlerinde özel öğretim kurumlarının idari yaptırıma konu fiilleri sayıldıktan sonra bentlerin de yer aldığı birinci cümlesinde ihlale konu her bir fiil için -ihlalin niteliğine göre- uygulanacak idari para cezaları belirlenmiştir. Anılan cümlede (a) ile (d) bentlerindeki ihlallerde brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezasının uygulanacağı belirtilmiş, ikinci cümlede de söz konusu bentlerdeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarının beş kat artırılarak uygulanması öngörülmüştür. Söz konusu cümlenin "...fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır..." bölümü itiraz konusu kuralı oluşturmakta olup kural "anılan fıkranın (b) bendi" yönünden incelenmiştir. Buna göre fıkranın (b) bendi gereğince gerçekce aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan verilmesi ile reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerinin kullanılmasına ilişkin aykırılığın ikinci kez tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanacaktır.

14. 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 kanuniliği ilkesi getirilmiştir.

15. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin kuralın suç ve cezalar yönünden özel düzenlemesi olarak değerlendirilebilir. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, cezalandırmanın temel haklara etkisinden kaynaklanan özel önemi nedeniyle zaman içinde bir ceza hukuku kavramı olarak alt ilkeler de içerecek şekilde gelişmiştir (AYM, E.2019/9, K.2019/27, 11/4/2019, § 15).

16. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkta, anlaşılır ve sınırları belirli olacak biçimde kanunda gösterilmesi

gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmıştır.

17. İdari yaptırıma konu gerçeğe aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan verilmesi ile reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerinin kullanılması şeklindeki fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarının beş kat artırılarak uygulanmasını öngören kuralın şekli anlamda bir kanun hükmü olduğu ve erişilebilir nitelikte olduğu hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ayrıca yaptırıma konu fiillerin ilk kez işlenmesi hâlinde uygulanacak idari para cezasının karşılığı olan tutarın açık ve net olarak belirlendiği gözetildiğinde kuralın öngörülebilir olduğu ve kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmaktadır.

18. Öte yandan Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, 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, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

19. Hukuk devletinde suç ve suçlulukla mücadele amacıyla ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerine ilişkin düzenlemeler, devletin ceza siyasetinin de bir gereği olarak Anayasa'nın konuya ilişkin hükümleri başta olmak üzere suçların niteliği, işleme biçimi, içerik ve yoğunluğu, kamu düzenini ihlal derecesi, cezaların caydırıcılığı, ülkenin sosyal, kültürel yapısı, etik değerleri ve ekonomik hayatın ihtiyaçları gözönüne alınarak belirlenir. Kanun koyucu; cezalandırma yetkisini kullanırken toplumda hangi eylemlerin suç sayılacağı, bunun hangi tür ve ölçüdeki ceza yaptırımı ile karşılanacağı, nelerin ağırlaştırıcı veya hafifletici sebep olarak kabul edileceği ve ceza sistemini tamamlayan müesseselerin nelerden ibaret olacağı hususlarında takdir yetkisine sahiptir (AYM, E.2023/106, K.2023/205, 30/11/2023, § 25). Kanun koyucunun bu konudaki tercih ve takdirinin yerindeliğinin incelenmesi, anayasal denetimin kapsamı dışında kalmaktadır (AYM, E.2019/74, K.2020/29, 12/6/2020, § 14).

20. Kanun'un 6. ve 11. maddelerinde özel öğretim kurumlarında verilecek eğitim öğretimin 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nda ifade edilen Türk millî eğitiminin genel amaç ve temel ilkelerine uygun olarak yürütüleceği, bu kurumların Millî Eğitim Bakanlığının denetimi ve gözetimi altında olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda kanun koyucunun özel öğretim kurumlarının belli kurallar çerçevesinde faaliyette bulunmasını sağlamaya yönelik olarak kademeli bir cezalandırma öngörmek suretiyle etkili bir denetim sistemi kurmayı hedeflediği anlaşılmaktadır. Bu itibarla gerçeğe aykırı veya yanıltıcı reklam ya da ilan veren, reklam veya ilanlarda öğrenci resim ya da bilgilerini kullanan özel öğretim kurumlarının anılan fiilleri tekrar etmeleri hâlinde Kanun'da öngörülen idari para cezası miktarının beş kat artırılarak uygulanmasını öngören kuralın anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı sonucuna ulaşılmıştır.

21. Bununla birlikte kanun koyucu, takdir yetkisi kapsamındaki düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise getirilen kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken

ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında ölçülülük ilkesi gereğince makul bir denge bulunması zorunludur.

22. İdari yaptırıma konu fiilin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarının beş kat artırılarak uygulanmasını öngören kuralın, özel öğretim kurumlarının belli kurallar çerçevesinde faaliyette bulunmasını sağlamaya yönelik kademeli bir cezalandırma öngörmek suretiyle etkili bir denetim sistemi kurulmasına katkı sunacağı gözetildiğinde anılan meşru amaca ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

23. Öte yandan kanun koyucu, idari yaptırıma konu fiillerin tekrarının daha ağır bir yaptırımla cezalandırılmasını öngörürken bu fiillerin hangi süre içinde gerçekleşmesi hâlinde tekerrüre esas alınacağına dair bir zaman sınırı belirlememiştir. Bu durum, aynı fiilin tekrarlanması durumunda belirli bir zaman dilimi olmaksızın daha ağır bir yaptırım uygulanmasını mümkün kılmakta ve kurumun faaliyet süresi boyunca sürekli ağırlaştırılmış ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır.

24. Bu itibarla tekerrüre esas teşkil edecek fiiller arasında herhangi bir süre öngörmeyen kuralın özel öğretim kurumlarına katlanamayacakları bir külfet yüklediği, ulaşılmak istenen meşru amaç bakımından orantılı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

25. Açıklanan nedenlerle kural, “*ikinci fıkranın (b) bendi yönünden*” Anayasa’nın 2. ve 38. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kural, Anayasa’nın 2. ve 38. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa’nın 35. maddesi yönünden incelenmemiştir.

B. 5580 Sayılı Kanun’un 7. Maddesinin İkinci Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan “...*(d)*...” İbaresinin “Anılan Fıkranın (d) Bendinde Yer Alan ‘...*yönetmelik*...’ İbaresini” Yönünden İncelenmesi

1. İtirazın Gerekçesi

26. Başvuru kararında özetle; 5580 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin “...*fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır*...” bölümünün “*anılan fıkranın (b) bendi*” yönünden iptali talebine yönelik gerekçelerle kuralın Anayasa’nın 13. ve 48. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

27. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 2. ve 38. maddeleri yönünden incelenmiştir.

28. 5580 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde (a) ile (d) bentlerindeki ihallerde brüt asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezasının uygulanacağı belirtilmiş, ikinci cümlesinde de söz konusu bentlerdeki fiillerin tekrarında idari para cezası miktarının beş kat artırılarak uygulanması öngörülmüştür. İkinci cümlede yer alan

“...(d),...” ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmakta olup kural “*anılan fıkranın (d) bendinde yer alan ‘...yönetmelik...’ ibaresi*” yönünden incelenmiştir. Buna göre anılan Kanun’a dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine aykırılığın ikinci kez tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanacaktır.

29. Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin “...*fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır...*” bölümünün “*anılan fıkranın (b) bendi*” yönünden Anayasa’ya uygunluk denetiminde belirtilen gerekçeler bu konu kural yönünden de geçerlidir.

30. Bu itibarla kural kapsamında tekrüre esas teşkil edecek fiiller arasında herhangi bir süre öngörülmemesinin meşru amaç bakımından orantılı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

31. Açıklanan nedenlerle kural, “*ikinci fıkranın (d) bendinde yer alan ‘...yönetmelik...’ ibaresi*” yönünden Anayasa’nın 2. ve 38. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Yusuf Şevki HAKYEMEZ bu görüşe ek gerekçeyle katılmıştır.

Muhterem İNCE ve Ömer ÇINAR bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa’nın 13. ve 48. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

32. Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilmekte, 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırılabileceği belirtilmektedir.

33. 5580 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasının;

- İkinci cümlesinin “...*fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır...*” bölümünün “*anılan fıkranın (b) bendi*” yönünden,

- İkinci cümlesinde yer alan “...(d),...” ibaresinin “*anılan fıkranın (d) bendinde yer alan ‘...yönetmelik...’ ibaresi*” yönünden,

iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI. HÜKÜM

8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının;

A. İkinci cümlesinin "...fillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır..." bölümünün "anılan fıkranın (b) bendi" yönünden,

B. İkinci cümlesinde yer alan "...(d),..." ibaresinin "anılan fıkranın (d) bendinde yer alan '...yönetmelik...' ibaresi" yönünden,

Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, Muhterem İNCE ile Ömer ÇINAR'ın karşıoyaları ve OYÇOKLUĞUYLA, iptal hükümlerinin Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE 26/2/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkanvekili
Basri BAÇCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Recai AKYEL

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

EK GEREKÇE

1. Mahkememiz çoğunluğunun 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının bentlerini bağlayan hükmünün ikinci cümlesinde yer alan "... (d), ..." ibaresinin anılan fıkranın (d) bendinde yer alan "...yönetmelik..." ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin kanaatine ek gerekçe ile katılmaktayım.

2. Dava konusu kuraldaki "d" bendinde esasında suç ve cezaların kanuniliği bağlamında önemli bir anayasal sorun olduğu kanaatindeyim. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen ikinci fıkrasının bahse konu (d) bendindeki "*bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik... belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması*" kuralının "yönetmelik" ibaresi ile sınırlı olarak gerçekleştirilen denetiminde bu kuralın kabahatleri Kanun'la değil tamamen Kanun'a dayalı olarak çıkarılan yönetmelik hükümleri ile belirlemesi nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatine ulaşmıştım (bkz.: AYM, E.2024/163, K.2025/41, 11/02/2025).

3. Bahse konu karardaki karşıyumda belirttiğim gerekçelerle eldeki dosyada da dava konusu ikinci kuralın kanunilik yönüyle de Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatindeyim.

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

KARŞIY

Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu'nun çoğunluğu tarafından 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinin 6764 sayılı Kanun'un 62. maddesi ile değiştirilen ikinci fıkrasının bentlerini bağlayan hükmünün 2. cümlesinin "...fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezası miktarı beş kat artırılarak uygulanır..." bölümünün anılan fıkranın (b) bendi yönünden ve 2. cümlesinde yer alan "...d." ibaresinin anılan fıkranın (d) bendinde yer alan "Yönetmelik" ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptaline karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğimiz gerekçelerle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz. Şöyle ki;

Çoğunluk tarafından iptal gerekçesi olarak, tekrere esas teşkil edecek fiiller arasında herhangi bir sürenin öngörülmemesinin meşru amaç bakımından orantılı olmadığı, dava konusu düzenlemelerin Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu belirtilmiştir.

Öncelikle belirlemek gerekir ki, genel bir düzenleme niteliğini haiz olan Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği düzenlenmiştir. Yine aynı Kanunda, tekrerr konusunda özel bir hükme yer verilmemiş, yer ve zaman bakımından Türk Ceza Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş olmasına karşın tekrerr konusunda Türk Ceza Kanunu'na atıf yapılmamıştır. Anayasa Mahkemesi 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "... çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir" düzenlemesini Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine uygun bularak iptal talebini reddetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2023/140 E., 2024/81 K., 14/3/2024, R.G.Tarih-Sayı: 14/6/2024-32576).

Anayasa Mahkemesi 17/06/2025 tarihli ve 2023/13 E., 2025/135, (R.G Tarih ve Sayısı: 22/9/2025-33025) kararında, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlet olduğu, hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirlilik olduğu, bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gerekli olduğu, belirlilik ilkesinin, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kıldığı, bu bakımdan kanunun metni, 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 gerektiği (AYM, E.2022/53, K.2022/91, 20/7/2022, § 12), hangi fiilin suç sayılacağı, cezanın türü ve miktarı ile infaza ilişkin yasal düzenlemeler temelde devletin suç ve ceza politikasına bağlı bir konu olduğu (bkz. AYM, E.2012/19, K.2013/17, 17/1/2013), suç ve ceza yönünden sınırları belirtilen bu takdir alanının ceza sisteminin tamamlayıcı bölümünü oluşturan infaz hukuku için de geçerli olduğu (AYM,

2020/53, 2021/55, 14/7/2021, §§ 186, 187), kanun koyucunun bu konudaki tercih ve takdirinin yerindeliliğinin incelenmesi anayasal denetimin kapsamı dışında kaldığını (AYM, 2017/170, 2018/77, 5/7/2018, § 12) belirtmiştir.

Yine Anayasa Mahkemesi (2023/140 E. ve 2024/81 K.) sayılı kararında, 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 kanuniliği ilkesi getirildiğini, Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca yasaklanan eylemler ile bunlara verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, ayrıca kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerektiğini..., Anayasa'nın anılan maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabi olduğunu, ancak yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerektiğini, (AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13/1/2016, §14; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 19), şüphesiz hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsünün belirlenmesi ve idareye yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi gibi konularda kanun koyucunun Anayasa'ya bağlı kalmak koşuluyla takdir yetkisi bulunduğunu, 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 tanıdığını, bu serbestî idareye keyfi olarak hareket edebilme yetkisi vermediğini (AYM, E.2014/87, K.2015/112, 8/12/2015, § 195-198), 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 gerektiğini belirtmiştir (§ 8-12).

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında (2023/140 E. ve 2024/81 K. sayılı), yukarıda yer verilen ilkeleri belirterek, idari nitelikte suç sayılan eylemler ve cezasının, 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 gelmediğini (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/9/2018, §15; E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021, § 21), kuralda çerçevesinin kanunla belirlenmesi şartıyla idareye kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşullarını genel ve düzenleyici işlemlerle belirleme yetkisi verildiğini, kuralda da belirtildiği üzere idare bu yetkisini ancak kanunda belirtilen çerçeve sınırları dahilinde kullanabileceğini, kabahatlerin niteliği gereği birbirinden çok farklı eylemlere konu olabildiğini, kanun koyucu da bu durumu gözeterek genel çerçevesi kanunla belirlendikten sonra kabahat oluşturan fiilin kapsam ve koşullarını belirleme yetkisini idareye bıraktığını, dolayısıyla kabahat oluşturan

fiilin kapsam ve koşulları bakımından çerçevesinin kanunla belirlenmesi şartıyla içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmesini öngören kural suç ve cezada kanunilik ilkesini ihlali etmediğini, açıklanan nedenlerle kuralın, Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olmadığını belirtmiştir (§ 13-14).

Görüldüğü üzere, hangi fiilin kabahat sayılacağı ve idari yaptırıma tabi olacağı, yaptırımın türü, süresi ve miktarının Kanun ile düzenlenmesi zorunlu olmakla birlikte bu hususlar tamamen idarenin takdir yetkisi içinde kalmaktadır. Dava konusu kurallarda tekerrür halinde fiil için öngörülen cezanın beş kat uygulanacağı belirtilmiş olup, kanun koyucu takdir hakkı çerçevesinde 5580 sayılı Kanun ile idari yaptırıma konu fiil ve ceza miktarını açıkça düzenlemiştir. Tekerrür için yasal bir süre öngörülmesi zorunlu olmayıp, bu husus suçta ve cezada kanunilik ilkesini ihlal etmemektedir. Kabahatler açısından önemli olan husus ceza miktarının Kanun ile düzenlenmesi olup, Anayasa'nın 2. ve 38. maddesi kanun koyucuya kabahatler açısından, tekerrüre esas teşkil edecek fiiller arasında herhangi bir sürenin öngörülmesi yükümlülüğünü yüklememektedir.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda yer verilen kararlarında hangi fiilin suç sayılacağı, cezanın türü ve miktarı konusunda kanun koyucunun takdir hakkı olduğu belirtilmiş olduğundan, herhangi bir süreye tabi olmaksızın fiilin tekrar işlenmesi halinde ceza miktarının artırılması suç ve ceza politikası anlamında kanun koyucunun takdirine kalmaktadır. Bu nedenlerle dava konusu kurallarda tekerrüre esas olan fiiller açısından süre öngörülmemesi Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olmadığı ve iptal edilmemesi gerektiği kanaatinde olduğumuzdan, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Ömer ÇINAR