

İŞYERİ KAPATMA CEZASI VE ANAYASA KARŞISINDAKİ KONUMU

Metin FEYZİOĞLU (*)

SUNUŞ

İşyeri kapatma cezası, Vergi Usul Kanunu (VUK)'na 3239 sayılı kanunla eklenen mükerrer 354. maddede düzenlenmiştir. VUK. madde (md.) 354'ün ikinci fıkrasına göre "kapatma yetkisine ve bu yetkinin mahalline devrine ilişkin usul ve esaslar Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belirlenir". Söz konusu usul ve esaslar, Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılmış ve 27.5.1988 ile 17.8.1989 tarihli Resmi Gazetelerde yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan Vergi Usul Kanunu 181 ve 199 no'lu Genel Tebliği ile tesbit edilmiştir.

I- İŞYERİ KAPATMA CEZASININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE ŞARTLARI

A- HUKUKİ NİTELİĞİ

Vergi suç ve cezaları, mali nitelikli ve ceza hukuku nitelikli suç ve cezalar olmak üzere iki bölüme ayrılabilir. Mali nitelikli vergi suç ve cezaları, idari niteliktedir (1). Bu suçlarda fiilin işlenip işlenmediği idari usullerle saptanır ve işlenmişse idari müeyyideler uygulanır. Buna karşın ceza hukuku anlamındaki vergi suç ve cezalarında, suç yaratan norm, ceza hukuku ilkelerine

(*) A.Ü. Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Usul Hukuku Araştırma Görevlisi.

(1) Bkz. Guido Zanobini (çeviren Yılmaz Günel), İdari Müeyyideler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1964, s. 62; Nevzat Toroslu, Suçların Tasnifi Sorunu ve Taksirli Suçlar ile Kabahatler Konusunda Bazı Eğilimler, Değişen Toplum ve Ceza Hukuku Karşısında TCK'nun 50 Yılı ve Geleceği, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul: 1977, s. 151.

uygun şekilde yasama organınca düzenlenir ve fiilin işlenip işlenmediği ceza mahkemesi tarafından belirlenir (2).

İşyeri kapatmaya neden olan fiil ve işyeri kapatma cezası, mali nitelikli bir suç ve cezadır (3). Çünkü kapatma cezası idari bir kararla uygulanır ve uyuşmazlık halinde vergi mahkemeleri görevlidir. Ayrıca VUK'nun mükerrer 354. maddesi, kanunun "Vergi Cezaları" başlığını taşıyan ikinci kısmında yer almaktadır ve maddenin kenar başlığında da işyeri kapatmanın bir "ceza" olduğu açıkça yazılıdır (4).

B- ŞARTLARI

İşyeri kapatma cezasının uygulanabilmesi için üç olumlu ve bir olumsuz olmak üzere toplam dört şart gerçekleşmelidir. Olumlu şartlar, belge düzenine uyulmamış olması, bu durumun yetkililerce bir takvim yılı içerisinde üç defa tesbit edilmesi ve cezanın uygulanacağından önceden hatırlatılmış olmasıdır. Olumsuz şart ise, belge düzenine uymama fiilinin gerçek kişilerde kanuni temsilciye ait olmamasıdır (5).

- (2) Bkz. Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, Vergi Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi (AÜHF) Döner Sermaye İşletmesi Yayını, Ankara 1992, s. 213-215.
- (3) Bkz. Öncel/Kumrulu/Çağan, Vergi Hukuku, s. 219.
- (4) Erman, işyeri kapatma müeyyidesinin tamamıyla idari nitelikte olduğunu ve ne asli ne de fer'i bir ceza mahiyetini taşımadığını ileri sürmektedir (Sahir Erman, Vergi Suçları, Ticari Ceza Hukuku VI, İstanbul: 1988, s. 77). Ancak bizce yazar bu ifadesiyle, işyeri kapatmanın ceza hukuku anlamında ceza olmadığını kastetmektedir. Yoksa söz konusu müeyyidenin idari nitelikli bir ceza olduğuna kuşku yoktur.
- (5) Ayrıca 3.4.1992 günlü Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3787 sayılı "Bazı Kamu Alacaklarının Tahsilatının Hızlandırılması ve Matrah Arttırımı Hakkında Kanun"un 10. maddesinin birinci fıkrası ile "213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 354 üncü maddesi uyarınca 1.1.1992 tarihi itibariyle işyeri kapatma cezası uygulanacak safhaya gelen işyerleri hakkında bu cezaya karşı ihtilaf yaratılmaması veya yaratılmış ihtilaftan vazgeçilmesi ve 353 üncü maddenin 4 numaralı bendinde yer alan özel usulsüzlük cezalarının bu Kanunun 1. maddesi hükümlerine göre ödenmesi halinde işyeri kapatma cezası uygulanmaz" hükmü getirilmiştir. Görüldüğü üzere 3787 sayılı kanunla bir defaya mahsus olmak üzere işyeri kapatma cezasının uygulanmaması öngörülmektedir. 3787 sayılı kanunda bunun için üç şart koşulmuştur. Bunlar, 1.1.1992 tarihi itibariyle işyeri kapatma cezası uygulanacak safhaya gelinmiş olunması, işyeri kapatma cezasına

1- BELGE DÜZENİNE UYULMAMIŞ OLUNMASI

VUK mükerrer md. 354'e göre işyeri kapatma cezasının uygulanabilmesinin ilk şartı, VUK md. 353'ün 1. ve 2. bentlerinde sayılan belgelerin kullanılmaması veya bulundurulmaması, bir diğer ifadeyle, belge düzenine uyulmaması suretiyle özel usulsüzlük suçunun işlenmiş olunmasıdır. Sözü geçen belgeler, fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu, serbest meslek makbuzu, perakende satış vesikaları (perakende satış fişi, ödeme kaydedici cihazlarla verilen fiş, giriş ve yolcu taşıma bileti), sevk irsaliyesi, yolcu listesi, taşıma irsaliyesi ve günlük müşteri listesidir. Bu belgeler, VUK'nun ilgili hükümlerinde belirtilen bilgileri taşımadıkları, 159. numaralı tebliğ gereğince notere tasdik ettirilmedikleri veya Vergi Usul Kanunu Uyarınca Vergi Mükellefleri Tarafından Kullanılan Belgelerin Basım ve Dağıtım Hakkında Yönetmelik esaslarına göre hazırlanmadıkları halde, VUK 181 numaralı genel tebliğ uyarınca hiç düzenlenmemiş sayılacaklardır.

2- BELGE DÜZENİNE UYULMADIĞININ YETKİLİLERCE BİR TAKVİM YILI İÇERİSİNDE ÜÇ DEFA TESBİT EDİLMESİ

İşyeri kapatma cezasının uygulanabilmesi için belge düzenine uyulmadığının bir takvim yılı içerisinde üç kez tesbit edilmesi gereklidir. Her üç tesbit de yetkili kişilerce yapılmalıdır. VUK md. 353'te sözü geçen belgeler bir *takvim yılı* içerisinde üç kez kullanılmamış veya bulundurulmamış olmalıdır. Bir diğer ifa-

karşı ihtilaf yaratılmaması veya yaratılmış ihtilaftan vazgeçilmesi ve son olarak, VUK md. 353'ün 4 numaralı bendinde yer alan özel usulsüzlük cezasının % 30'unun 3787 sayılı kanunun 1. maddesi uyarınca ödenmesidir. "İşyeri kapatma cezasının uygulanacak safhaya gelmiş olması"ndan ne anlaşılması gerektiği 11.4.1992 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Tahsilatın Hizlandırılması Genel Tebliği Seri No: 5'te açıklanmıştır. Buna göre, aynı takvim yılı içerisinde üç defa belge düzenine uyulmadığı tesbit edildikten sonra 3787 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla işyeri kapatma cezasının valilik makamının onayına sunulacağı, sunulduğu veya bu makamın onayının beklendiği ya da onay alınmakla birlikte kararın henüz yükümlüye tebliğ edilmediği veya tebliğ edilse bile uygulanmamış olduğu hallerde, işyeri kapatma cezası uygulanacak safhaya gelmiş demektir. 1.1.1992 tarihinden sonra belge düzenine uyulmadığının tesbit edilmesi ise 3787 sayılı kanunun kapsamı dışındadır ve VUK mükerrer md. 354'ün hükümüne tabidir.

deyle, bir ocak ile otuzbir aralık tarihleri arasında üç defa belge düzenine uyulmadığının tesbiti halinde işyeri kapatma cezası uygulanabilecektir. Burada dikkat edilmesi gerekli nokta, cezanın uygulanma şartının belge düzenine üç defa uyulmaması değil, bu durumun bir takvim yılı içerisinde üç defa tesbit edilmesi olduğudur. Demek ki, bir takvim yılı içerisinde üç defa belge düzenine uyulmamış olsa bile, tesbitlerden biri takvim yılı sona erdikten sonra yapılırsa, kapatma cezası verilemeyecektir.

VUK 181 numaralı genel tebliğe göre, iş yerinin kapatılmasına esas teşkil edecek tesbitlerde belgenin aynı neviden olması şartı aranmayacak, VUK md. 353'te sayılan belgelerden aynı veya değişik üç adedinin kullanılmadığının veya bulundurulmadığının üç defa tesbit edilmiş olması yetecektir.

Yükümlünün sahip olduğu işletmenin birden fazla işyerini kapsaması halinde, aynı işyerinde değil de yükümlüye ait değişik işyerlerinde toplam üç defa belge düzenine uyulmamasının işyeri kapatma cezasını gerektirip gerektirmediği tartışılabilir (6). VUK, işyeri kapatma cezasında, işletmeyi değil işyerini esas almıştır. Bu nedenle belge düzenine mutlaka aynı işyerinde uyulmamış olunmalıdır. Aynı işletmeye dahil olsa bile ayrı işyerlerinde toplam üç defa belge düzenine uyulmaması, kapatma cezasını gerektirmeyecektir. Nitekim VUK 181 numaralı genel tebliğde de, taşıtlarda belge düzenine uyulmaması halinde, yalnızca tesbitlerin yapıldığı taşıta kapatma cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Aynı yükümlüye ait bütün taşıtların değil de sadece belge düzenine uyulmayan taşıtın kapatılması, belge düzenine üç kez aynı işyerinde uyulmamış olunması gerektiğini göstermektedir.

3- KAPATMA CEZASININ UYGULANACAĞININ HATIRLATILMIŞ OLMASI

VUK'nun mükerrer 354. maddesinin üçüncü fıkrasına göre işyeri cezasının uygulanabilmesi için belge düzenine uyulmadığı-

- (6) İşletme, işyerinden daha geniş bir kavramdır. Bazı durumlarda işletme tek işyerinden ibaret olabilir. Örneğin, bir işverenin tek fabrikası varsa bu hem işyeri hem de işletme durumundadır. Bazı durumlarda da bir işletmeye bağlı birden çok işyeri vardır. Örneğin, şubeleri olan bir banka işletme, şubeler ise onun işyerleridir (Nuri Çelik, İş Hukuku Dersleri, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ., İstanbul: 1988, s. 63).

nın ikinci defa tesbiti üzerine yükümlülünün bir yazı ile uyarılarak, belge düzenine uymamanın bir defa daha tekerrürü halinde işyeri kapatma cezasının uygulanacağını duyurulmuş olması şarttır. VUK 181 numaralı genel tebliğ uyarınca bu yazıyı göndermek vergi dairelerinin ve bağlı vergi dairelerinde mal müdürlüklerinin görevidir. Uyarı yazısı gönderilmemiş yükümlü hakkında kapatma cezasının uygulanması mümkün değildir.

4- BELGE DÜZENİNE UYMAMA FİİLİNİN GERÇEK KİŞİLERDE KANUNİ TEMSİLCİ TARAFINDAN İŞLENMEMİŞ OLMASI

VUK'nun Ceza Hükümleri adlı dördüncü kitabının Genel Esaslar kısmında yer alan 332. maddesine göre "Velayet ve veyeset altında bulunan veya işlerinin idaresi bir kayyıma tevdi edilmiş olanlar, kendilerine izafeten veli, vasi veya kayyımın vergi kanunlarına aykırı hareketlerinden dolayı cezaya muhatap tutulmazlar. Bu hallerde cezanın muhatabı veli, vasi veya kayyımdır." Veli, vasi ya da kayyımın belge düzenine uymaması nedeniyle küçük veya kısıtlıya ait bir işyerinin kapatılması, yasal temsilcilerin kanuna aykırı bir hareketinden dolayı bunların temsil ettikleri kişilerin cezalandırılması demek olacağı için, vergi suç ve cezalarında bir genel hüküm olan sözkonusu 332. maddede uyarınca, küçük veya kısıtlılara ait işyerlerinin kapatılmaması lazımdır.

II- YETKİLİ MERCİ VE KAPATMA İŞLEMİ

VUK mükerrer md. 354'e göre, işyeri kapatma cezasını vermeye Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkilidir. Aynı maddeye göre Bakanlığın bu yetkisini mahalline devretmesi mümkündür. Bakanlık kapatma yetkisini VUK 181 numaralı genel tebliğ ile valiliklere devretmiştir. Ancak bir işyerinin aynı takvim yılı içerisinde üç defadan fazla kapatma cezasına muhatap olması halinde dördüncü ve daha sonraki cezaların verilmesinde, sözü geçen tebliğe göre, valilikler değil sadece Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkilidir.

İkinci tesbit üzerine gönderilen uyarı yazısından sonra belge düzenine uyulmadığının üçüncü defa tesbiti halinde vergi dairesi

müdürü (bağlı vergi dairelerinde mal müdürü) defterdarlığa, ilgili tutanakların ve uyarı yazısının ekli olduğu bir yazı yazarak yükümlü hakkında daha önce yapılan işlemleri ve işyerinin kapatılmasını gerektiren nedenleri açıkça belirtir. Bunun üzerine defterdarlık, valiliğe işyerinin kapatılmasını önerir. Valiliğin kapatma cezasını onaylamasına ilişkin karar, yazı ile ilgili vergi dairesine bildirilir, ayrıca VUK hükümlerine göre memur eliyle yükümlüye tebliğ edilir (7). Tebliğden sonra işyeri en geç üç gün içerisinde vergi dairesi müdürünün (bağlı vergi dairelerinde mal müdürünün) başkanlığında iki vergi dairesi memuru tarafından kapatılır. Kapatma sırasında ihtiyaç duyulması halinde mahallin en büyük mülki amiri veya defterdarca emniyet görevlisi temin edilmesi yoluna gidilebilir (VUK 181 numaralı genel tebliğ).

Kapatma işlemi, işyerinin bütün girişlerinin, giriş ve çıkışı engelleyecek şekilde vergi dairesi müdürlüğü mühürü ile mühürlenmesi suretiyle gerçekleştirilir. İşyerinin satış bölümü dışında depo, imalathane gibi bağımsız bölümlerinin bulunması halinde bu bölümlerin satış bölümünden ayrılabilir olması şartıyla, sadece satış bölümü mühürlenir. Taşıtların kapatılması ise, kapılarının mühürlenmesi yoluyla gerçekleştirilir. Kapatılan işyerinin görünür bir yerine "Belge düzenine uyulmadığı için bu işyeri Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca ... gün süre ile kapatılmıştır" ibaresini taşıyan bir levha, kenarları mühürlenmek suretiyle asılır (VUK 181 numaralı genel tebliğ).

III- KAPATMA CEZASININ SÜRESİ

VUK 181 numaralı genel tebliğ ile belirlenen kapatma cezası süreleri, VUK 199 numaralı genel tebliğ ile, kanuna uygun olmak üzere, yeniden ayarlanmıştır. VUK 199 numaralı genel tebliğ uyarınca, bir takvim yılı içerisinde ilk defa kapatma cezasına muhatap olan yükümlülülerin işyerleri üç gün kapatılır. Tekerür halinde işyeri kapatma cezası, süresi arttırılarak uygulanır. Buna göre, ikinci defa muhatap olanların işyerleri beş gün, üçüncü defa muhatap olanları ise yedi gün süre ile kapatıla-

(7) "... işyerleri kapatılan mükelleflerin bu durumları, bir yazı ile bağlı oldukları mesleki kuruluşlarına da (Kanunla kurulmuş) bildirilecektir" (VUK 181 numaralı genel tebliğ).

caktır. Dördüncü ve daha sonraki kapatma cezalarının süresi de VUK. md. 354'te cezanın azami haddi olarak belirlenmiş olan yedi gündür (8).

"Kapatılan işyerine asılan kapatmaya ilişkin levhanın görünmesinin engellenmesi veya başka bir levhanın veya duyurunun işyerinin herhangi bir yerine asılması" durumunda VUK md. 354'e 3505 sayılı kanunla eklenen fıkra uyarınca, işyeri hakkında, ilk verilen ceza kadar bir kapatma cezası daha uygulanacaktır. "Başka bir levha veya duyuru" ile kastedilen, her levha ya da duyuru değil, işyerinin kapalı oluşunu başka şekilde açıklayan levha ya da duyurular olsa gerektir.

IV- İŞYERİ KAPATMA CEZASININ ANAYASA KARŞISINDAKİ KONUMU

A- GENEL OLARAK

Kanunların Anayasa'ya esas bakımından uygunlukları, sebep, amaç ve konu açısından incelenebilir. Bir kanun, sebep, amaç ve konu unsurlarının herhangi biri açısından Anayasaya aykırı olabilir. Sebep ya da amaç unsurlarındaki Anayasaya uygunluk, konu unsurundaki aykırılığı veya konu unsurundaki uygunluk sebep ve amaç aykırılıklarını gidermez.

Kanunun sebebi, kabul edilmesinde rol oynayan etkenlerdir. Anayasanın istisnaen bir kanunun sebebini belirlediği haller dışında, sebebi tesbit etmek yasama organının yetkisi dahilindedir. Anayasa Mahkemesinin (AYM) Anayasada açıkça belirlenmeyen sebepleri denetlemesi, hukuka uygunluk denetimi olmaktan çıkıp yerindelik denetimine dönüşecektir ki, yargının buna yetkisi yoktur.

Bütün kamu işlemleri gibi kanunların da yöneldiği nihai

- (8) VUK 181 numaralı genel tebliğ, bir takvim yılı içerisinde ilk defa kapatma cezasına muhatap olan mükelleflerin işyerlerinin bir gün, ikinci defa muhatap olanların işyerlerinin üç gün, üçüncü defa muhatap olanların işyerlerinin ise beş gün süre ile kapatılmasını öngörüyordu. Dördüncü ve daha sonraki kapatma cezalarının süresi ise yine yedi gündü. Bu süreler 17.8.1989 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren VUK 199 numaralı genel tebliğ ile kanuna uygun olmak üzere yeniden ayarlanmıştır.

amaç kamu yararadır. Ancak Anayasa daha özel amaçlar da belirlemiş olabilir. Bu şekilde özel amaçların belirlenmediği hallerde amacı tesbit yetkisi yasama organındadır. Yasama yetkisinin amacı tesbit etme yetkisinin sınırı, kamu yararadır. Kamu yararı ve amaç, son derece sübjektif kavramlar oldukları için, kanunun amaç unsuru açısından Anayasaya aykırı olup olmadığını inceleyen AYM, kendi kamu yararı anlayışını yasama organının kamu yararı anlayışının üzerine geçirmemeli, bir diğer ifadeyle yerindelik denetimi yapmamalıdır. Fakat AYM'nin hukuka uygunluk denetiminden uzaklaşp yerindelik denetimi yaptığı kararları da yok değildir (9).

Son olarak, bir kanunun konusu, onun içeriği ya da meydana getirdiği hukuki durum veya sonuçtur. Kanun, konu yönünden, Anayasanın emredici veya yasaklayıcı kurallarına aykırı olmamalıdır (10).

B- 5. MADDE AÇISINDAN

Anayasanın 5. maddesine göre devletin temel amaç ve görevleri, bağımsızlık ve bütünlüğü korumanın yanında, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır. Bir başka ifadeyle devletin görevi, en geniş anlamıyla kamu yararını sağlamaktır. Devletin hiç bir işlemi kamu yararına aykırı olmamalıdır.

Vergi cezası getiren kanunlar da devletin diğer bütün işlemleri gibi kamu yararını amaçlarlar. Vergi ve vergi cezası getiren

(9) Bkz. AYM Kararı, E. 1986/5, K. 1987/7, RG. 12.11.1987. AYM'nin bu kararının değerlendirmesi için bkz. Ahmet Kumrulu, Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Nedeniyle Vergi Borcunda Objektif Sorumluluk Esasına Dayanan Teselsül, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yıl: 1988, sayı 3, ss. 412-439.

(10) Kanunların Anayasaya uygunluklarının incelenmesi konusunda geniş bilgi için bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara: 1986, ss. 360-365; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ, İstanbul: 1986, ss. 191-201; Şeref Gözübüyük.

kanunların amaçladığı kamu yararı, hazine yararı şeklinde somutlaştırılabilir. Ancak hazinenin de kamu yararını gerçekleştirmek için devlet tarafından kullanılan bir araç olduğu, hazine yararının kamu yararına aykırı olamayacağı unutulmamalıdır. Bir ceza hükmünü içeren VUK mükerrer md. 354'ün amacı, belge düzenine uyulmasını sağlamak suretiyle vergi kaçırılmasını önlemek, dolayısıyla kamu yararını ve özelde hazine yararını gerçekleştirmektir. İşyeri kapatma cezasının, kapatılan işyerinin kazanç sağlamasını engellediği ve devletin buradan elde edebileceği vergi gelirinin azalmasına neden olduğu ileri sürülebilir. Ancak işyeri kapatma cezasının soyut tehdidi bütün vergi yükümlülerini belge düzenine uymaya zorlayacağından, cezanın uygulandığı işyerini açık olsa idi ödemesi muhtemel verginin kapatma nedeniyle alınamaması önemli bir kayıp değildir ve kamu yararıyla çelişmemektedir. Kaldı ki belge düzenine uymayan yükümlü zaten vergi kaçırmaktadır. Sonuç olarak, VUK mükerrer md. 354'ün amaç açısından Anayasaya aykırı bir hüküm taşımadığı ifade edilebilir.

C- 48. MADDE AÇISINDAN

Anayasanın, Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler adlı üçüncü bölümünde yer alan, "çalışma ve sözleşme hürriyeti" kenar başlığını taşıyan 48. maddesine göre "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir." İşyeri kapatma cezası acaba çalışma hürriyetini ihlal mi etmektedir? VUK mükerrer md. 354, Anayasanın 48. maddesine aykırı mıdır? İşyerinin kapatılmasının çalışma hürriyetini kısıtladığına kuşku yoktur. Ancak temel hak ve hürriyetler sınırsız değildir. Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler, diğer sebeplerin yanı sıra, kamu yararının korunması amacıyla Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak sınırlandırılabilir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise bu sınırlamayı sınırlayan bir ölçüt getirmektedir. Buna göre, temel hak ve hürriyetlere getirilen hiç bir sınırlama demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bütün temel hak ve hürriyetler gibi çalışma hürriyetinin de sınırlandırılması mümkündür. Önemli olan bu sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olması ve öngörüldüğü amaç dışında kullanılmamasıdır.

Anayasanın 73. maddesine göre herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Yükümlülerin üzerlerine düşen vergi ödevlerinin tesbit edilebilmesi için bir kısım önlemler getirilmiştir. Belge düzenin, bu önlemlerdendir. Yükümlünün belge düzenine uymaması onun anayasal bir zorunluluk olan vergi ödevinden kaçındığı anlamına gelir. Bu takdirde, işyerinin belirli süre kapatılması suretiyle çalışma hürriyetinin kısıtlanması, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmayacaktır. Mali güce göre vergilendirme, Anayasa md. 2'de Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılmış olan "sosyal devlet" in, vergi adaleti ile ilgili ilkesidir (11). Belge düzenine uymayan yükümlü mali gücüne göre vergi vermekten kaçındığı için, işyerinin kapatılması sosyal devlet ilkesine de uygundur.

Bu konuda son olarak işyeri kapatma cezası soyut tehdidinin kişileri teşebbüs kurmaktan caydırıp caydırmayacağı incelenebilir. Ancak söz konusu cezanın yasalara saygılı hiç kimseyi teşebbüs kurmaktan vazgeçirmeyeceğini ifade etmekte bir sakınca yoktur. İşyeri kapatma cezası sadece belge düzenine uymamak suretiyle vergi kaçırmayı amaçlayan kimseleri caydıracaktır.

D- 38. MADDE VE CEZA HUKUKUNUN GENEL İLKELERİ AÇISINDAN

Suçlar ve cezalar, idari suçlar ve cezalar ile ceza hukuku anlamında suçlar ve cezalar olmak üzere iki ana bölüme ayrılır. İşyeri kapatma cezası ve buna neden olan fiil, yukarıda açıklanmış olduğu üzere, idari bir suç ve cezadır. Bu noktada, Anayasanın "suç ve cezalara ilişkin esaslar" kenar başlığını taşıyan 38. maddesinin idari suç ve cezalar açısından da bağlayıcı olup olmadığı incelenmelidir.

Anayasanın 38. maddesine göre, suç ve cezalarda, kanunilik ve şahsılık ilkeleri geçerlidir. İşlendiği zamanın kanunu tarafından açıkça suç sayılmayan bir fiili cezalandırma ve kanun tarafından açıkça tesbit edilmeyen bir ceza ile cezalandırma yasağı demek olan kanunilik ilkesi, kanunun tekelciliğini, açık ve kesin

(11) Öncel/Kumrulu/Çağan, s. 53.

olmasını ve geçmişe uygulanmazlığını gerektirir (12). İdare ve vergi hukuklarının kendilerine has özellikleri ve gerekleri nedeniyle, idari suç ve cezalarda, ceza hukuku anlamında kanunilik ilkesi geçerli değildir (13). Aynı şekilde şahsilik ilkesi de daha farklı yorumlanmalıdır. Bu nedenle Anayasanın 38. maddesinin, idari suç ve cezaları değil, ceza hukuku anlamındaki suç ve cezaları düzenlediği kabul edilmelidir (14). İdari suç ve cezalarda Anayasanın 38. maddesiyle belirlenen ilkelere uyulması, mutlak bir zorunluluk olmamakla birlikte sözü geçen maddenin idari suç ve cezaların düzenlenmesinde yol gösterici özelliğe sahip olduğu düşünülebilir. Farkların ortaya konulabilmesi için kanunilik ilkesinin alt ilkeleri ayrı ayrı ele alınmalıdır.

Burada ilk olarak kanunun tekelciliği ilkesi karşımıza çıkmaktadır. Kanunun tekelciliği denilince, suç ve cezaların kanun adı verilen ve yasama organı tarafından yapılan işlemlerle ko-

-
- (12) Nevzat Toroslu, Ceza Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara: 1991, ss. 16, 18.
- (13) Özay da kanunilik ilkesinin, idari müeyyideler alanında ceza hukukundakinden farklı anlaşılması gerektiği görüşündedir (İl Han Özay, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul: 1985, ss. 60, 74 ve devamı).
- (14) AYM disiplin cezalarının da Anayasa md. 38'in kapsamına girdiği görüşündedir. Yüksek Mahkeme buna gerekçe olarak, sözü geçen maddede ayırım yapılmaksızın "ceza" deniliyor olmasını göstermektedir (bkz. AYM Kararı, 4.4.1991, E. 1990/12, K. 1991/7, RG. 13.8.1991, s. 58). Ancak disiplin hukuku ve ceza hukukunun farklı hukuk alanları olduğunu gözetmeyen bu gerekçe bize göre eksik ve hatalıdır (aynı kanı için bkz. Erol Cansel, Yavuz Nazaroğlu ve Haşim Kılıç'ın karşı oy yazıları, RG. 13.8.1991, ss. 92-94). Kunter de, "... idari suç denilen de suçtur, idari ceza denilen de cezadır. Mesele, hepsine hakim yetiştirememekten doğmuştur. Şu veya bu makamın karar vermesi onların niteliğine tesir etmez. Hepsi suçtur ama kimisini hakim şu usulle, kimisini idare bu usulle cezalandırır" görüşünü ileri sürmektedir (Nurullah Kunter, Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ, İstanbul: 1989, s. 815, dipnot 142). Fakat idari suç ve cezaların kabul edilmesindeki tek neden hakimlerin suçlar karşısında sayı açısından yetersiz kalmaları değildir. Modern toplum hayatının zorunlulukları, idare ve vergi hukuku alanlarında ceza hukukunun kanunilik ve şahsilik ilkeleri sınırlamaları olmaksızın pek çok fiilin cezalandırılmasını gerektirmektedir. Hafizoğulları'na göre de bütün cezaların özünde ödetme, acı ve elem verme olsa bile hukuk düzenimizde idari cezalar, ceza hukuku anlamındaki cezalardan tamamen farklı bir biçimde kuramsallaştırılmışlardır (bkz. Zeki Hafizoğulları, Ceza Normu-Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni, Seçkin Kitapevi, Ankara: 1987, ss. 218 vd).

nulması anlaşılır. Ceza hukukunda bugün belirli sınırlar dahilinde idarenin düzenleyici işlemler ile suç yaratabileceği kabul edilse de düzenleyici işlemlerle ceza konulması kesinlikle mümkün değildir (15). Oysa idari suçlar ve bunların cezaları, kanunla izin verilmek ve demokratik toplum düzeninin gerekleri ile kamu yararına aykırı olmamak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenebilir. Vergi suç ve cezalarının idare tarafından düzenlenen diğer suç ve cezalar gibi (örneğin disiplin suç ve cezaları), Anayasal ve yasal sınırlar içinde kalınmak şartıyla idare tarafından konulup konulamayacağı tartışılmalıdır. Konu Anayasanın 38/3. ve 73/3. maddeleriyle doğrudan ilgilidir. Yukarıda açıklanmış olduğu üzere Anayasanın 38. maddesi idari suç ve cezalarda mutlak bağlayıcılığa sahip değildir. 38/3. Maddenin "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri kanunla konulur" hükmü ile de idari cezalar değil kriminal cezalar kastedilmektedir (16). Anayasanın 73/3. maddesine göre "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır". Vergi cezalarının vergi, resim veya harç olmadığına kuşku yoktur. Sorun, bunların "benzeri mali yükümlülükler" içerisinde düşünülüp düşünülmemeyeceğidir. "Benzeri mali yükümlülükler" ibaresi ile amaçlanan adı vergi resim veya harç olmasa bile, fonlar gibi, nitelik itibarıyla bunlara benzeyen mali yükümlülüklerin de kanunla konulmasını, değiştirilmesini veya kaldırılmasını sağlamaktır. Vergi cezaları, nitelik açısından maddede sayılan yükümlülüklerle benzememektedir. Dolayısıyla mali nitelikli vergi suç ve cezalarının kanunla düzenlenme zorunluluğu bulunmamaktadır.

Bir idari ceza olan işyeri kapatma cezasının ve buna neden olan vergi suçunun düzenlendiği VUK mükerrer md. 354, işyeri

(15) Toroslu, ss. 25-26.

(16) "...Ayrıca, vergi idarelerince verilen para cezalarının, teknik anlamda ceza niteliğinde olmadığı, idari birer yaptırım olduğu hususundaki düşünceler de gözetildiğinde belge düzenine ilişkin idari düzenlemelere aykırı davranış suç değil birer disiplin suçu, hatta bir tür mali kolluk önlemi olarak değerlendirilebilir. Bu durumda kanunsuz suçtan sözedilemez" (AYM Kararı, 15.10.1991, E. 1990/29, K. 1991/37, RG. 5.2.1992). Anayasanın 38. maddesinin idari suç ve cezalar açısından da bağlayıcı olduğu görüşü için bkz. Yekta Güngör Özden, Servet Tüzün ve Selçuk Tüzün'ün adı geçen karara karşı oy yazıları.

kapatma cezasını oldukça geniş şekilde düzenledikten sonra daha ayrıntılı düzenleme yapılması görevini, kanunun deyişiiyle "usul ve esaslar"ının tesbitini, idareye bırakmıştır (17). Kanunun çizdiği üst sınır aşılmamak kaydıyla cezanın kaç gün uygulanacağı da bu usul ve esaslara dahildir. Usul ve esasların tesbit işinin kanun tarafından idareye bırakılması bir yetki devri değildir. İdarenin burada yaptığı işlem, Anayasanın 8. maddesine uygun şekilde, kanunla kendisine verilen bir görevi yerine getirmekten ibarettir. Kaldı ki söz konusu ceza kanunda sadece ana hatlarıyla hükme bağlanabileceği halde, Kanun Koyucu tarafından oldukça geniş şekilde düzenlenmiş, ayrıntıların tesbiti idareye bırakılmıştır. Sonuç olarak, idari suç ve cezalarda, ceza hukukundaki anlamıyla kanunun tekelciliği ilkesi geçerli olmadığı için işyeri kapatma cezasının bu açıdan Anayasaya aykırı olmadığı ifade edilebilir.

Kanunilik ilkesinin diğer alt ilkeleri, yukarıda kısaca değinildiği üzere, kanunların açık ve kesin olması ve geçmişe uygulanmamasıdır. İdari suç ve cezalar da açık ve kesin olmalı, geçmişe uygulanmamalıdır (18). Açık ve kesin olmayan ya da fiil işlendi-

(17) Anayasanın 124. maddesine göre başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla yönetmelikler çıkarabilirler. İdare tarafından çıkarılan bu yönetmeliklerin adlarının "yönetmelik" olması zorunlu değildir. Adı kararname, tebliğ, genel tebliğ, sirküler, statü ve saire de olsa önemli olan işlemin yönetmelik niteliği taşıyıp taşımadığıdır. Doktrinde adları tüzük veya yönetmelik olmayan bu düzenleyici işlemler "adsız düzenleyici işlemler" başlığı altında toplanmaktadır (bkz. Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1982, ss. 472-473). İşyeri kapatma cezasının usul ve esasları da Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından çıkarılan genel tebliğlerle belirlenmiştir. Bu genel tebliğler bir bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelik hükmündedirler ve Anayasanın 124. maddesine uygundur.

(18) Suç ve ceza içeren kuralların yorumlanmasında "kıyas yasağı" kanunilik ilkesinin bir unsuru olan "kanunun açıklığı" ilkesiyle ilgilidir (Toroslu, s. 30-31). Danıştaya göre de vergi suç ve cezalarında kıyas yasaktır. "...Bu itibarla, özel usulsüzlük cezası kesilmesini öngören ve bu cezanın kesilmesine dair koşulları düzenleyen yasa maddesinde belirtilen unsurlar uyumsuzluk konusu olayda, bir arada gerçekleşmiş bulunmaktadır ve bu durumda idari cezalar için de geçerli bulunan cezayı gerektiren failin tüm unsurları tamam olmadan failin cezalandırılmayacağı yolundaki genel ceza hukuku ilkesinin de varsayım ya da kıyas yolu ile ceza tayinine olanak tanımaması yönünden yükümlü adına kesilen özel usulsüzlük cezasının usul ve yasaya

ği zaman yürürlükte bulunmadığı halde uygulanan idari suç ve cezalar, başta demokratik toplum düzeninin gerekleri olmak üzere, hukuk devleti ilkesine, kamu yararına ve hatta "suç ve cezaların kanuniliği" ilkesine aykırı olacaktır (19). İşyeri kapatma cezası VUK mükerrer md. 354'te ve VUK 181 numaralı genel tebliğde açık ve kesin bir şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca sözü geçen tebliğde "Kapatma cezası, bu Tebliğin yayımından sonra yapılacak tesbitler için uygulanacaktır. Daha önce yapılmış olan tesbitler için kapatma cezası uygulanmayacaktır" denilmek suretiyle kanunların (ve suç ve ceza koyan idari işlemlerin) geçmişe yürümezliği ilkesine uyulduğu açıklanmıştır.

Anayasanın 38. maddesinin altıncı fıkrasına göre "ceza sorumluluğu şahsidir". Bu konuda ilk olarak işyerinin kapatılması sonucu yükümlünün ailesinin ve bakmakla sorumlu olduğu kişilerin de zarar gördüğü düşünülebilir. Fakat bütün idari ve kriminal cezalar için söz konusu olan bu yansımanın cezaların şahsiliği ilkesine aykırı olmadığı ifade edilmektedir.

Toplumun sağlık, huzur ve refahını tehdit eden hukuk ihlallerini derhal önleme zorunluluğu, idari suç ve cezalarda, ceza hukukundaki cezaların şahsiliği ilkesinden ayrılınması sonucunu doğurmuştur. Şahsilik ilkesi idari müeyyideler alanında kendine özgü bir nitelik kazanmıştır (20). VUK mükerrer md. 354'te düzenlenen işyeri kapatma cezasının da ceza hukuku anlamında

uygun olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır" (Danıştay 4. Dairesi, 12.12.1988, E. 1986/4616, K. 1988/4554, Danıştay Dergisi, Yıl 19, sayı 74-75, 1989, ss. 233-234). Danıştayın kanunların geçmişe uygulanmaması konusunda da isabetli kararları vardır. Yüksek Mahkeme "genel beyan döneminde mükellefiyetini yerine getirmeyen yükümlüler için öngörülen cezalar sonradan değişmiş olsa bile, bu dönemle ilgili diğer yıllar için de, dönem başında öngörülen cezanın uygulanması gerektiği" görüşündedir (Danıştay, 9. Dairesi, 9.11.1987, E. 1986/2585, K. 1987/3163, Danıştay Dergisi, Yıl 18, sayı 70-71, 1988, ss. 505-506)

(19) "... Vergi alanındaki düzenlemeler de yasalarla gerçekleştirildiğinden geriye yürümezlik, vergi yasaları için de doğal bir zorunluluktur. ... Geriye yürümezlik ilkesi hakkında Anayasa'da açık bir kural bulunmamasına karşın, Anayasa Mahkemesi, hukuk devleti ilkesi ve ölçülülük yönlerinden yargısal denetim yapar" (AYM Kararı, 7.11.1989, E. 1989/6, K. 1989/42, RG. 6.4.1990).

(20) Özey, ss. 61-62 ve orada atıf yapılan Danıştay kararları.

şahsilik ilkesine tümüyle uygun olduğu söylenemez. İşyerinde çalışan işçinin belge düzenine uymaması nedeniyle işyerinin kapatılmasında, işçiye değil, işyerinin sahibi olan yükümlüye verilmektedir. Yükümlünün burada, belge düzenine uyulmayan o işyerinin sahibi olmak dışında herhangi bir fiili dahi yoktur; başkasının fiilinden sorumlu tutulmaktadır. Ancak toplumsal düzenin getirdiği zorunluluklar, bu cezanın uygulanmasını haklı ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kılmaktadır. Buna karşın, yukarıda açıklandığı üzere, VUK md. 332 gereğince küçük veya kısıtlılara ait işyerlerinin, veli ya da vasilerinin belge düzenine uymaması nedeniyle kapatılamaması lazımdır. Bu yasak da şu çelişkili durumu doğurmaktadır: Küçük ya da kısıtlıya ait bir işyeri, veli veya vasinin belge düzenine uymaması nedeniyle kapatılamayacak ama aynı işyeri işçinin belge düzenine uymaması sonucu kapatılabilecektir.

Tüzel kişilerde vergi sorumlusunun fiilinden dolayı yükümlünün cezalandırılmasının, ceza hukukuna çok yabancı bir sonuç daha doğurduğu söylenebilir. Ceza hukukunda tüzel kişilerin cezalandırılmaları kesinlikle mümkün olmadığı, cezaların muhatapları sadece gerçek kişiler olduğu halde, VUK md. 333'e göre tüzel kişilere de vergi cezası kesilebilir. İşyeri kapatma cezasında da işyeri sahibinin bir tüzel kişi olması halinde ceza, tüzel kişi yükümlüye verilmiş olmaktadır.

Konu, Anayasada açıkça yer almamakla birlikte ceza hukukuna ait bir genel ilke olan "ne bis in idem" açısından da incelenmelidir. Ne bis in idem ilkesine göre aynı suçtan dolayı aynı sanık aleyhine tekrar ceza davası açılmaz ve ceza verilemez (21). Bununla birlikte, söz konusu ceza hukuku ilkesi idare hukuku ve vergi hukuku alanında mutlak bir geçerliğe sahip değildir. Aynı hukuk dallarına ait ve ayrı amaçlara yönelen müeyyideler oldukları için, bir fiil nedeniyle faile hem kriminal hem de idari cezaların birlikte uygulanması mümkündür. Bunun gibi, faile, değişik sıfatları ve içinde bulunduğu durumlar bakımından aynı fiil nedeniyle birden fazla idari ceza da uygulanabilir (22). VUK mükerrer md. 354'ün son fıkrasında da işyeri kapatma cezası-

(21) Bkz. Kunter, s. 112; Özay, s. 35.

(22) Özay, ss. 62-64.

nın, diğer cezaların uygulanmasına engel olmayacağı hükme bağlanmıştır. "Diğer cezalar" ile kastedilen idari ve kriminal cezalardır. Nitekim işyeri kapatma cezasının şartlarından olan belge düzenine uymama fiili nedeniyle faile, VUK md. 353 uyarınca özel usulsüzlük cezası da uygulanacaktır. VUK md. 358 ve 3100 sayılı kanunun mükerrer 8. maddesi de belge düzenine uymama fiillerini kaçakçılığa teşebbüs saymakta ve bir aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırmaktadır. Ancak idari cezalarda da kriminal cezalarda olduğu gibi, suçlar ve cezalar arasında adalet ve hakkaniyete uygun bir oran bulunmalıdır (23). İşyeri kapatma cezası bu oranı ihlal etmemektedir. Ceza hukuku anlamında suç yaratan VUK'nun 358. ve 3100 sayılı kanunun mükerrer 8. maddeleri uyarınca verilen hapis cezalarının adalet ve hakkaniyete uygunluğu ise ayrıca tartışılabilir.

E- 36. VE 125. MADDELER AÇISINDAN

Anayasanın "hak arama hürriyeti" kenar başlığını taşıyan 36. maddesine göre "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir." Anayasanın "yargı yolu" kenar başlıklı 125. maddesine göre ise "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." İşyeri kapatma cezası, idarenin bir işlemi olduğuna göre bu işleme karşı vergi mahkemesinde dava açılması mümkündür.

Kapatma cezası, karar alınır alınmaz derhal uygulanacak ve en çok yedi gün sürecektir. Bu süre içerisinde dava açılması ve açılrsa dahi yürütmenin durdurulması kararı verilmesi uygulamada mümkün olmayacaktır. İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) md. 27/8'e göre vergi mahkemelerinde vergi cezalarına karşı dava açılması halinde, dava konusu edilen bölümün tahakkuk ve tahsil işlemleri kendiliğinden duracaktır. Fakat işyeri kapatma cezasında tahsil edilen bir para cezası söz konusu olmadığına göre, bu cezaya karşı dava açılması durumunda yürütme kendiliğinden durmayacaktır. Sonuçta hak arama hürriyeti fiilen kullanılamamış, idarenin kapatma işlemine karşı yargı yolunun açık olmasının bir değeri kalmamış olacaktır. İşyeri hukuka ay-

(23) Özay, s. 59.

kırı şekilde kapatılan yükümlünün başvurabileceği tek çare olarak geriye tam yargı davası kalmaktadır.

VUK mükerrer md. 354 bu haliyle, hak arama hürriyetini ve idarenin bir işlemine karşı dava açılmasını uygulamada içeriksiz ve değersiz kıldığı için Anayasanın 36. ve 125. maddelerine aykırıdır. Aykırılığın giderilmesi için VUK mükerrer md. 354'e, işyeri kapatma cezasının, kararın yükümlüye tebliğ edilmesinden belirli bir süre, örneğin bir hafta sonra uygulanabileceğini ve yükümlü tarafından karar aleyhine dava açılması halinde, mahkemece verilen red kararı kesinleşmeden cezanın uygulanamayacağını öngören bir hüküm ilave edilmelidir. Böylelikle kapatma cezasına ilişkin kararı tebellüğ eden yükümlüye dava açma imkanı tanınmış ve mahkeme kararına uygulama değeri kazandırılmış olacaktır.

SONUÇ

İşyeri kapatma işlemi, idare tarafından uygulanan bir vergi cezasıdır. Hukuki nitelik itibarıyla bir idari ceza olan işyeri kapatma, VUK mükerrer md. 354'te düzenlenmiş, usul ve esasları ise Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından yayınlanan VUK 181 ve 199 numaralı genel tebliğleri ile tesbit edilmiştir.

İşyeri kapatma cezası, kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçladığından, amaç açısından Anayasaya uygundur. İşyerinin kapatılması kuşkusuz çalışma hürriyetini bir ölçüde kısıtlamaktadır. Ancak hiç bir temel hak ve hürriyetin sınırsız olmadığı unutulmamalıdır. Anayasanın 73. maddesi ile kendisine yüklenen vergi ödevinden kaçmak amacıyla belge düzenine uymayan yükümlünün işyeri kapatma cezası ile cezalandırılması, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve Anayasanın 48. maddesine aykırı değildir.

Bütün idari suç ve cezalarda olduğu gibi, işyeri kapatma cezasında da ceza hukukundaki anlamlarıyla kanunilik ve şahsilik ilkeleri geçerli olamaz. Bu nedenle, idari suç ve cezalarda Anayasanın 38. maddesi bağlayıcı değil ancak yol göstericidir. Temel hak ve hürriyetleri kısıtlayan idari suç ve cezaların Anayasaya uygunlukları, esas itibarıyla hukuk devleti ilkesi, demokratik

toplum düzeninin gerekleri ve kamu yararı açısından saptanır. İşyeri kapatma cezası, hukuk devletine, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve kamu yararına aykırı bulunmamaktadır. VUK mükerrer md. 354 ile idareye bir yetki devri de yapılmamıştır. Söz konusu madde ile idareye, işyeri kapatma cezasının ayrıntılarına ilişkin usul ve esasları belirleme görevi verilmiştir.

Her ne kadar idari suç ve cezalarda ceza hukukundaki anlamıyla şahsılık ilkesi geçerli olmasa da VUK md. 332'nin özel hükmü gereği, gerçek kişi yükümlülere ait işyerlerinin bu kişilerin kanuni temsilcilerinin belge düzenine uymamaları nedeniyle kapatılmaması gerekir.

Kapatma cezası, karar alınır alınmaz derhal uygulanan ve en çok yedi gün süren bir cezadır. Bu süre içerisinde dava açılması ve açılrsa dahi yürütmenin durdurulması kararı verilmesi uygulamada mümkün değildir. Bu nedenle VUK mükerrer md. 354, hak arama hürriyetini ve idarenin bir işlemine karşı dava açılmasını uygulamada içeriksiz ve değersiz kılmakta, dolayısıyla Anayasanın 36. ve 125. maddelerine aykırı bulunmaktadır. Aykırılığın giderilmesi için VUK mükerrer md. 354'e, işyeri kapatma cezasının, kararın yükümlüye tebliğ edilmesinden belirli bir süre sonra uygulanabileceğini ve yükümlü tarafından karar aleyhine dava açılması halinde, mahkemece verilen red kararı kesinleşmeden cezanın uygulanamayacağını öngören bir hüküm ilave edilmelidir.