

İDARİ PARA CEZALARININ İCRASI AŞAMASI VE YARGISAL DENETİM

PHASE OF EXECUTION OF ADMINISTRATIVE FINES AND JUDICIAL REVIEW

Gözde DAĞLI*

ÖZ

Söz konusu makalede, idari para cezalarının hukuki niteliği, kamu alacağı boyutu ve kesinleşme şartı hususları ele alınmış olup, icra aşamasında lehe yasal düzenlemelerin nasıl uygulanacağı ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar konularına değinilmiştir. Ayrıca, idari para cezalarının icrası aşamasında görevli yargı yeri sorunsalı ve kanuni dayanakları üzerinde durulmuş, Kabahatler Kanunu düzenlemelerinin ortaya çıkardığı sorunlar açıklanmıştır. Öte yandan, hukuk devleti ve adil yargılanma ilkeleri bağlamında idari para cezalarından kaynaklanan uyumsuzluklarda hangi yargı organının görevli olması gerektiği, makul sürede yargılamaya ve uygulamada ortaya çıkacak sorunların giderilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur. Konuya ilişkin yargı yerlerinin bakış açısı ve yaklaşımı da içtihatlar üzerinden açıklanmıştır.

Ayrıca, idari para cezalarına karşı açılan davalarda, adli ve idari yargı mercileri tarafından, yargılamada dikkat edilen hususlarla yargılama usulleri arasındaki farklılıklar ve konuya yaklaşımları üzerinde durulmuş olup, özellikle de Anayasa'nın 125. maddesi kapsamında düzenleme altına alınan idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceğine yönelik yasağın farklı yargı kollarında nasıl uygulandığına dikkat çekilmiştir.

Makalenin Geliş Tarihi : 12.06.2023

Makalenin Kabul Tarihi : 17.07.2023

DOI: <http://dx.doi.org/10.29228/tcdanistay.7>

* Danıştay Tetkik Hâkimi

gdagli9111@gmail.com ORCID ID: 0000-0002-6701-2351

Anahtar Kelimeler: İdari Yaptırımlar, İdari Para Cezaları, Kamu Alacağı, Görevli Yargı Kolu, Kabahatler Kanunu.

ABSTRACT

In the aforementioned article, the legal nature of the administrative fines, the size of the public receivables and the condition of finalization have been discussed, and how the legal regulations will be implemented in the enforcement phase and the problems that arise in practice have been mentioned. In addition, the problem of jurisdiction and its legal bases during the execution of administrative fines are emphasized, and the problems arising from the regulations of the Misdemeanor Law are explained. On the other hand, in the context of the rule of law and the principle of fair trial, suggestions were made about which judicial body should be responsible for disputes arising from administrative fines, the trial within a reasonable time and the elimination of problems that may arise in practice.

In addition, in the cases brought against administrative fines, the differences between the points taken into consideration by the judicial and administrative judicial authorities in the trial, the differences between the trial procedures and their approaches to the issue have been emphasized, especially in the context of the 125th article of the Constitution, which has been brought about that judicial decision cannot be given as an administrative action and action taken under the regulation. attention was drawn to how the ban was implemented in different jurisdictions.

Keywords : Administrative Sanctions, Administrative Fines, Public Debt, Place of Jurisdiction, Law of Misdemeanors.

I. İDARİ PARA CEZALARININ İCRASI AŞAMASI

1.GİRİŞ

Toplumsal düzen içerisinde yaşayan bireylerin davranışlarının belirli sınırlar içerisinde yürütülmesine yönelik birtakım kurallar öngörülmüştür. Bu kurallardan en önemlisi hukuk kurallarıdır. Hukuk kurallarının diğer toplumsal kurallardan ayrılan özelliği yaptırım da barındırmasıdır. Yaptırım, bireylerin hukuk kuralları ile düzenlenen

birtakım davranışların dışına çıkması halinde gösterilen bir tepki ve cezalandırma mekanizmasıdır¹. Söz konusu yaptırımlar kamu hukuku ve özel hukuk alanlarında farklılık göstermektedir. Kamu hukuku alanında düzenlenen, yaptırımlar içerisinde önemli bir yere sahip olan ve sıkça başvuru alanlardan birisi de para cezalarıdır. Para cezaları kanunda düzenlenen ve suç teşkil eden fiillerin karşılığı olan bir miktar paranın, fiili işleyen kişilerden alınarak kanunun gösterdiği belirli bir yere tevdi edilmesini ve ödenmemesi halinde kanunda düzenlenen diğer seçenek yaptırımlara dönüştürülmesini ifade eden ceza türüdür². Modern devlet yapılanmasına geçilmesiyle birlikte kişilerin kanun ile suç olarak düzenlenen fiillerinin karşılığı olarak hürriyeti bağlayıcı cezaların yanında malvarlığını etkileyen para cezası uygulanması yönünde düzenlemeler yapılmıştır³. Bu anlayış bazı fiillerin haksızlık içeriğinin diğerlerine nazaran hafif olması, yasaklanan fiil ile bozulan kamu düzeni, fiilden zarar gören taraf ve fiili işleyen kişi arasındaki dengeyi sağlanması düşüncelerine dayanmaktadır. Para cezaları bu anlayışın bir yansıması olarak mevzuata girmiş ve zamanla adli ve idari para cezaları olarak ayrıma tabi tutulmuştur.

765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu, suçları cürümler ve kabahatler olarak ikili bir ayrıma tabi tutarak düzenlemiştir. Cürüm karşılığı cezalar; hapis cezası, adli para cezası veyahut hapis cezasının yanında adli para cezası olarak, kabahat karşılığı cezalar ise para cezası olarak düzenlenmiştir. Fakat kabahatlerin cürümlere göre haksızlık içeriğinin nitelik olarak hafif olması ve bazı fiillerin suç kavramı içerisinde yer almaması düşüncesinin bir yansıması olarak, ceza kanunları dışında bir kanun metni içerisinde düzenleme ihtiyacı hâsıl olmuştur⁴. Bu ihtiyaç neticesinde, 2006 yılında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile Ceza Kanunu içerisinde yer alan kabahatler ve karşılığında öngörülen para cezaları yeniden düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu içerisine alınan ve

¹ KIZILYAR AYATAR, Sema, “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”, Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, Cilt: 8, Sayı: Özel, 2013, s. 1639.

² ÇOLAK, Halûk, Güncel Ceza Hukuku ve Yeni Türk Ceza Kanunu, Bilge Yayınevi, Ankara, 2005, s. 138.

³ ÇOLAK, Halûk, “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, TBB Dergisi, Sayı: 69, 2007, s. 241.

⁴ KULA, Ayşegül, “Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümleri”, TBB Dergisi, Sayı:140, 2019, s. 45.

karşılığında idari para cezası öngörülen kabahatler için Ferri “cüce cürümler” nitelemesini kullanmakta olup⁵, kabahatlerin ayrı bir kanuna alınması fikri kanunlarındaki bazı fiillerin suç olmaktan çıkarılması ve kabahat olarak düzenlenmesi anlayışına dayanan depenalizasyon akımının etkisi ile olmuştur.

Kabahatler Kanunu’na baktığımızda, kabahat karşılığı olarak düzenlenen para cezalarının nitelik itibarıyla adli para cezalarından ayrıldığı görülmektedir. Bu para cezaları, idari niteliği ağır basan cezalardandır⁶. İdari para cezaları sadece Kabahatler Kanunu’nda düzenlenmemiş olup diğer bazı özel kanunlarda da söz konusu para cezalarına rastlanmaktadır. İdari para cezaları, nitelik itibarıyla devlet açısından bir kamusal kaynak olarak görülmesi de gerek genel bütçe gerekse mahalli idareler ile Sosyal Güvenlik Kurumunun kendi bütçesi içerisinde yer alan önemli bir paya sahip olmuştur. Söz konusu idari para cezalarının gelir kaynağı olduğunu belirten görüşler⁷ açısından bu kaynağın öngörülebilir olup olmadığı da tartışma konusu olmaktadır.⁸

2. İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Her geçen gün değişen ve gelişen toplumsal ilişkiler, hukuk kurallarının düzenlediği alanların da farklılaşmasına neden olmaktadır. Hukuk kurallarını ihlâl edenlere karşı tesis edilecek yaptırımlar da korunan düzenin amacı ve niteliğine göre değişmektedir.⁹ Kabahatler Kanunu’nun 16. maddesinde idari yaptırımlar içerisinde yer verilen idari para cezaları, idari yaptırımın en temel türüdür.¹⁰ Kabahatler Kanunu’nun genel gerekçesinde, “*Kanunda düzenlenen fiiller (kabahatler) karşılığında, genellikle parasal nitelikte bir yaptırım*

⁵ TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2021, s. 42.

⁶ ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini ve Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri, Yüksek Lisans Tezi, s.1.

⁷ ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini s. 70., EDİZDOĞAN Nihat, ÇETİNKAYA Özhan, GÜMÜŞ Erhan, Kamu Maliyesi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2012, s.116. ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini s. 100.

⁸ ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini, s. xi.

⁹ ULUSOY, Ali, İdari Yaptırımlar, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013, s. 5.

¹⁰ KANGAL, Zeynel T., “Kabahatler Hukuku”, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011. s. 183.

öngörülmektedir. Ancak, bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan “adli para cezası” değil; idarî yaptırım olarak “idarî para cezası” niteliği taşımaktadır. Belirtmek gerekir ki, her ikisi de belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet Hazinesine intikalinden ibaret gibi görünürse de; adli nitelikteki para cezası ile idarî nitelikteki para cezası arasında, karar veren merci, yaptırımın infaz sureti, yaptırımı bağlanan kanunî neticeler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, idarî nitelikte bir yaptırım olarak para cezasına, ceza muhakemesi süreci sonucunda mahkeme tarafından hükmedilmez; bu ceza, idarî görev yapan bir kişi veya kurul tarafından verilir. Bu cezalar, adli sicile kaydedilmez, ödenmediği takdirde hapse dönüştürülmez. İdarî nitelikteki “para cezası”, bir uyarı (ikaz) fonksiyonu gördüğü gibi, kamu açısından oluşmuş olan zararın giderilmesi amacına da hizmet edebilir. Bu nedenle, idarî para cezasının misli nitelikte olması mümkündür.”¹¹ ifadeleriyle, idari para cezalarının hukuken nitelenmesine ilişkin açıklamalarda bulunulmuştur.

İdari yaptırımlardan olan idari para cezaları, Anayasa Mahkemesinin bir kararında¹², “toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleşen malî nitelikli yaptırımlar” olarak ifade edilmiştir. İdari para cezaları araya herhangi bir yargı kararı girmeksizin idari makamlarca mevzuatta düzenlenen birtakım yasaklanan fiiller karşılığında idari usul izlenerek tek yanlı irade beyanıyla, kamu gücü kullanılarak tesis edilen¹³ ve icrâilik özelliğini haiz olan, suç teşkil etsin veya etmesin bir hukuk kuralının ihlâli durumunda ödenen bir miktar parayı ifade etmektedir¹⁴. İdari para

¹¹ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, (Erişim Tarihi: 27.04.2023).

¹² AYM, E:2001/232, K:2001/89, K.T. 23.05.2001, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

¹³ DONAY, Süheyl, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler”, İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 37, Sayı: 1-4, 1971, s. 411-427, s. 425.

¹⁴ GÜNDÜZ, Harun, Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları, Yüksek Lisans Tezi, s. 27-29.; AYM, E: 1996/48, K: 1996/41, K.T. 23.10.1996, Anayasa Mahkemesi Dergisi, Sayı: 33, Cilt: 1, s. 181-182.

cezaları, idari makamlarca, idari usul izlenerek tesis edilen idari işlemlerdendir. Fakat Kabahatler Kanunu'nda, Cumhuriyet savcısı ile soruşturma ve kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun tespiti halinde mahkemeye de idari para cezası uygulama yetkisi tanındığı görülmektedir. İdari para cezaları sadece Kabahatler Kanunu'nda yer almamakta; 4857 sayılı İş Kanunu¹⁵, 2872 sayılı Çevre Kanunu¹⁶, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu¹⁷ ve 4925 sayılı Karayolları Taşıma Kanunu¹⁸ ile düzenleyici ve denetleyici kurulların mevzuatında da idari para cezalarına yer verilmektedir.

İdari para cezaları idari işlemlerden olduğundan, işlemin tesis edildiği andaki mevzuatın uygulanması gerekmektedir. Söz konusu para cezalarının yargısal yönden denetimi iptal davaları ile sağlandığından, yargı mercileri de işlem tesisi anındaki hukuk kurallarına göre hukukilik denetimini yapmaktadır. İdari para cezaları, ceza hukuku yaptırımı olmayıp bir kamu hukuku yaptırımı olmakla birlikte bazılarında cezalandırma mahiyeti ağır basmaktadır. Bu nitelikte olanlar açısından idare hukuku ve ceza hukuku disiplinleri içerisinde yer alan özellikleri olması nedeniyle idari ceza hukuku alanına dahil olduğu söylenmiş ise de yeni bir hukuk dalı içerisinde yer almamakla birlikte idare ve ceza hukuku alanını ilgilendiren yönlerinin bulunduğu ve her iki hukuk dalının müesseselerinin somut olayda uygulanabileceği söylenebilmektedir¹⁹. Cezalandırma mahiyeti ağır basan yaptırımlardan olan ve miktar itibarıyla sektörde faaliyet gösterenlerin ekonomik anlamda mahvına neden olabilecek niteliği bulunan (regülatif) idari para cezaları açısından bazı ceza hukuku güvencelerinin (lehe düzenlemelerin geçmişe yürümesi, savunma alınmadan ceza verilememesi gibi) uygulanması gerekmektedir. Dolayısıyla, gerek işlem tesisinde idare açısından gerekse dava açılması halinde yargılama mercileri tarafından söz konusu husus göz önünde bulundurulmalıdır. Fakat uygulamaya baktığımızda söz konusu güvencelerin idari para cezasının icrasına yönelik işlem tesisinde idari makamlarca gözden kaçırıldığı

¹⁵ Resmî Gazete, 10 Haziran 2003, Sayı: 25.134.

¹⁶ Resmî Gazete, 11 Ağustos 1983, Sayı: 18.132.

¹⁷ Resmî Gazete, 18 Ekim 1983, Sayı:18.195.

¹⁸ Resmî Gazete, 19 Temmuz 2003, Sayı: 25.173.

¹⁹ ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye'de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini s. 31.

görülmektedir. Bunun nedenleri arasında, Kabahatler Kanunu'nun bazı fiillerin suç kavramı içerisinde çıkarılarak kabahat olarak nitelenmesi anlayışının sonucu, bu fiillerin ve karşılığı yaptırımların suç ve ceza kavramlarından farklı görülmesi, Kabahatler Kanunu'nun ceza hukuku kanunu olmadığı anlayışı neticesinde ceza hukukunun bir kısım güvencelerine yer verilmişken bazı temel güvencelerine (savunma alınması gibi) yer verilmemesi sayılabilecektir. Fakat bu güvencelere Kabahatler Kanunu'nda yer verilmemiş ise de regülatif para cezalarının düzenlendiği mevzuatta (savunma alınması, ön araştırma ve soruşturma yapılması gibi) yer verilmiştir. Ayrıca yargılama mercilerince de somut olayda, işlemin hukuka uygunluk denetimi yapılırken bu hususların göz önünde bulundurulduğu görülmektedir.

İdari para cezalarının hukuki niteliği aşağıdaki üç başlık altında ele alınacaktır.

2.1. Kamu Alacağı Boyutu

Kamu hukukundan doğan ve devletin, kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak icrailik özelliğini haiz idari işlemleri ile elde ettiği gelirler kamu gelirleridir²⁰. Kamu gelirleri tahakkuk aşamasından geçip, tahsil edilebilir aşamaya geldikleri anda kamu alacağına dönüşmektedirler²¹. Dolayısıyla denilebilir ki; tahsil edilebilir olan bir alacak artık kesinleşmiş bir kamu alacağıdır. Tahsil edildiği anda kamu alacağı, kamu geliri vasfına bürünmekte olup, kamu alacakları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Türk hukukunda yerini almıştır²². İdari para cezaları da bu bakımdan işlem olmasının yanında idare açısından da 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip ve tahsil edilebilir aşamaya geldiği andan itibaren asli kamu alacağına dönüşmektedir²³. Nitekim anılan Kanun'un 1. maddesinde para cezaları olarak ifade edilerek idari para

²⁰ ÇELİK, Binnur, Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku (Vergi İcra Hukuku), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 4.

²¹ GERÇEK, Adnan, Kamu Alacaklarının Tahsil Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2017, s. 2.

²² GERÇEK, Kamu Alacaklarının Tahsil Hukuku, s. 2.

²³ ORGAN İbrahim, BARAN Tülay, İdari ve Adli Para Cezalarının Karşılaştırılması, Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt-Sayı: 13(4), 2020, ss: 792-808, s.793.

cezalarının da kamu alacaklarından olduğu belirtilmiştir. İdare, söz konusu alacağını özel hukukta olduğu gibi 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda²⁴ düzenlenen usule uymak zorunda olmadan farklı usullerle tahsil etmektedir. Bu kapsamda da takip ve tahsil açısından idari yaptırımlar alanında genel bir kanun olarak yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu'nda idari para cezalarının kesinleşmeden takip edilemeyeceği hususuna yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.

2.2. Kesinleşme Şartı

İdari para cezalarında icra aşamasına yönelik olarak takip ve tahsil işlemleri açısından genel bütçeye kaydedilen ve kesinleşen cezalara Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanacaktır²⁵. Başka bir ifadeyle, anılan Kanun uyarınca kesinleşen idari para cezalarını idare takip ve tahsil edebilecektir. Söz konusu kesinleşme, dava açılmaması veya itiraz edilmemesinde ortaya çıkabileceği gibi dava açılması veya itiraz edilmesi durumunda da yargılama makamlarının vermiş olduğu kararın kesinleşmesi olarak da tezahür edebilmektedir. Bu husus 442 sayılı Tahsilat Genel Tebliği'nin²⁶ “idari para cezalarının kesinleşmesi başlığı” altında yapılan düzenlemeler ile de ifade edilmiştir. Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin 3., 4. ve 5. fıkralarında²⁷, 5018 sayılı

²⁴ Resmi Gazete, 19 Haziran 1932, Sayı: 2128.

²⁵ ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye'de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini, s. 42.

²⁶ Resmi Gazete, 12 Mayıs 2007, Sayı: 26.520.

²⁷ **İdarî para cezası Madde 17- (3) (Değişik: 6/12/2006-5560/32 md.)** 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezalarının ilgili kanunlarında 1/6/2005 tarihinden sonra belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idarî para cezaları Genel Bütçeye gelir kaydedilir. Sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idarî para cezaları ise, ilgili kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, Genel Bütçeye gelir kaydedilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının verdiği para cezaları, kendi kanunlarındaki hükümlere tâbidir. Kişinin ekonomik durumunun müsait olmaması halinde, idarî para cezasının, ilk taksitinin peşin ödenmesi koşuluyla, bir yıl içinde ve dört eşit taksit halinde ödenmesine karar verilebilir. Taksitlerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi halinde, idarî para cezasının kalan kısmının tamamı tahsil edilir.

Kanun'un ekli (I), (II), (III) sayılı cetvellerinde yer alan kamu idareleri tarafından tesis edilen idari para cezalarının genel bütçeye kaydedileceği ve bu kurumların tesis ettiği idari para cezalarının kesinleşmeden tahsil edilemeyeceği; buna karşılık sosyal güvenlik kurumları (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Sosyal Güvenlik Kurumu) ile mahalli idareler (belediye, il özel idaresi, belediye, köy ve birlikler) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (barolar, odalar) tarafından verilen idari para cezalarının ise, kendi bütçelerine gelir olarak kaydedileceği ve bu para cezalarının kesinleşmeden de takip ve tahsil edilebileceği düzenlenmiştir²⁸.

Bu düzenlemeden çıkan sonuç; genel bütçeye kaydedilen idari para cezalarına karşı bir iptal davası açılması hâlinde, neticesinde takip işlemlerine başlanamayacağı, dava sonucunda verilen kararın kesinleşmesinin bekleneyeceği, ancak dava sonucu verilen karar kesinleşince²⁹ takibe başlanacağıdır. Dolayısıyla bu idari para cezaları açısından iptal davası açan kişinin ayrıca yürütmenin durdurulmasını talep etmesi de gerekmeyecektir³⁰. İdare açısından, idari para cezalarının takibi yönünden, bazı durumlarda kesinleşmenin beklenmesi düzenlenmiş ise de bu durum, kamu alacağının borçlusu olan tarafça ödeme yapılmasını engellemeyecektir. İdari para cezasına muhatap olan tarafça yapılan bu ödeme söz konusu para cezasına karşı dava açma

(4) **(Değişik: 6/12/2006-5560/32 md.)** Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderilir. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kendileri tarafından tahsil olunur. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunur.

(5) İdarî para cezası tamamen tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde durum, ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirilir.

²⁸ SİBEL, Can, "İdari Para Cezası", TAAD, Yıl: 7, Sayı: 29, 2017, s. 420-422.

²⁹ D13D., E:2019/4355, K:2022/4584, K.T. 06.12.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

³⁰ İDDK, E:2008/939, K:2009/584. K.T. 05.03.2009, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

hakkının kaybedildiği veyahut para cezasının hukuka uygunluğunun kabul edildiği şeklinde de yorumlanamayacaktır. Zira mevzuatta iradi olarak yapılan erken ödemelerde tahsil aşamasında, bazı indirimler öngörüldüğü için kişiler bu indirimden faydalanmak açısından bir taraftan ödeme yapmakta, diğer taraftan dava açma yolunu seçebilmektedir. Bu durumda idari para cezasının kesinleşmeden tahsil edilemeyeceği, o sebeple ödemenin kabul edilemeyeceği idare tarafından ileri sürülemeyecek olup, davacı tarafından da yapılan ödemenin ihtirazi kayıtla yapılması gerekmektedir.

Genel bütçeye kaydedilmeyen diğer idari para cezaları açısından ise, açılan bir iptal davasında, takip ve tahsilat işlemleri durmamakta, dava sürecinin kesinleşmesi beklenilmeden takip ve tahsilat işlemlerine başlanabilmektedir. Kesinleşmeden takip edilebilen idari para cezası yönünden idare, takibe yönelik işlemlere (ödeme emri düzenlenmesi gibi) başlayabileceği gibi ilgililer de açtıkları iptal davasında yürütmenin durdurulmasını talep edebileceklerdir. Fakat genel bütçeye kaydedilmeyen bir idari para cezası olsa dahi yer aldığı özel kanunlarda kesinleşmeden takip ve tahsil edilemeyeceği hususunda düzenleme yapılması hâlinde takip ve tahsil için kesinleşme şartı yine aranacaktır. Nitekim bu durum idari para cezalarının takip ve tahsilatı aşamasına yönelik düzenlemeler getiren 442 sayılı Tahsilat Genel Tebliği'nde de vurgulanmıştır.

Kabahatler Kanunu'nda, bazı kamu kurumlarınca tesis edilen idari para cezalarında, takip ve tahsilat için kesinleşme şartının aranmasının, bazılarında aranmamasının; başka bir ifadeyle böyle bir ayrıma gidilmesinin nedenleri açıklanmamış olup, Kanun'un 3. maddesi ile ifade edilen idari para cezalarının düzenlendiği diğer kanunlarda hüküm bulunmayan hâllerde, Kabahatler Kanunu'ndaki düzenlemelerin uygulanması hususu da dikkate alınınca kesinleşmeden takip ve tahsil edilememe durumunun özellikle idari para cezalarından olan regülatif para cezalarının niteliğine uygun düşmediği görülmektedir. Regülatif para cezaları, üst kurullar tarafından verilen, Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen idari para cezaları miktarlarından oldukça yüksek, bazen cezaya muhatap olan tarafın ekonomik açıdan mahvına neden olabilecek miktarlara varmaktadır.

Yüksek miktar belirlenmesinin sebebi ise caydırıcılık fonksiyonunun arttırılarak faaliyette bulunulan sektöre yönelik bozulan

kamusal düzenin idari para cezası konulmak suretiyle korunmasıdır. Regülatif para cezalarında, özel kanunlarında kesinleşmeden takip ve tahsil edilebileceğine ya da dava açılmasının icrayı veyahut takip ve tahsilat işlemlerini durdurmayacağına ilişkin bir düzenleme yer almıyorsa, uzun süren yargılama neticesinde takip ve tahsil edilebilir aşamaya gelindiğinde idari para cezası enflasyon karşısında değer kaybederek caydırıcılık fonksiyonunu yitirebilecektir. Bu sebeptendir ki regülatif para cezalarının düzenlendiği kimi kanunlarda (4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 55. madde) kesinleşme beklenilmeden takip ve tahsil edilebileceği açıkça ifade edilerek Kabahatler Kanunu'ndaki düzenlemeden uzaklaşmıştır³¹. Fakat özel kanunlarında kesinleşmeden takip ve tahsil edilebileceğine yönelik düzenlemeler getirilmemiş olan regülatif para cezaları, genel kanun olma özelliği hasebiyle bu yönüyle de Kabahatler Kanunu'na tabi olacaktır.

İdari para cezasının takip ve tahsiline yönelik olarak kesinleşme şartı aramayan özel kanun düzenlemesi Kabahatler Kanunu'ndan sonraki bir tarihte yapılmış ise, genel kanun-özel kanun çatışmasında önceki-sonraki kanun durumu da olmayacağı için hangisine öncelik verileceği hususunda ihtilaflar olmuştur. Özellikle de Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin ilk halinde Kanun'un genel hükümlerinin kanun yolları da dahil diğer kanunlarda yer alan idari para cezaları hakkında da uygulanacağına yönelik düzenleme ile adli yargının görevli olduğu kural olarak getirilmiş, bu düzenlemeden farklı olarak düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından verilen idari para cezaları açısından özel kanunlarında görevli yargı yerinin Danıştay olarak gösterilmesi aynı nitelikteki idari para cezalarının farklı yargı yerlerinde incelenmesi neticesini doğurarak uygulamada hukuki ihtilaf çıkmasına neden olmuştur. Bunun neticesi olarak Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi AYM'nin önüne gelmiş, anılan hükmün Anayasa Mahkemesinin kararıyla³² iptal edilmesi üzerine, iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihten önce 19/12/2006 tarih ve 26381 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5560 sayılı Kanun ile 3. madde yeniden düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikle, bu Kanun'un, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun

³¹ D13D., E:2015/1825, K:2021/3897, K.T. 17.11.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

³² AYM, E:2005/108, K:2006/35, K.T. 01.03.2006, R.G. 26 Kasım 2009, Sayı: 27.418.

yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması hâlinde; diğer genel hükümlerinin, idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla 5560 sayılı Kanun'la getirilen değişiklikten sonra Kabahatler Kanunu'nun kanun yolları hariç istisnasız olarak uygulanması öngörülmüş ve eski düzenlemeden farklı olarak yalnızca idari para cezalarına karşı başvurulacak yargı yolunun özel kanunlarla belirlenebileceğine değinilmiştir.

Madde gerekçesinde de üst kurulların verdiği idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda görülmesi ihtiyacından bahsedilmektedir³³. Dolayısıyla görevli yargı yeri ile takip ve tahsil aşamasında kesinleşme şartına tabi olup olmama bakımından özel kanun düzenlemesi tarihine kadar geçen sürede Kabahatler Kanunu düzenlemeleri, özel kanun düzenlemesi yapılması hâlinde, anılan tarihten sonrasında söz konusu özel düzenlemenin dikkate alınması gerekmektedir.

2.3. İdari Para Cezasının İcrası Aşamasında Lehe Kanun Uygulaması

Hukuk devleti anlayışının hâkim olduğu bir sistemde; yasaların, yürürlüğe girmesinden sonra cereyan eden olgu ve olaylara uygulanması gerekliliği esastır. Bu gereklilik, ceza hukukunun en önemli teminatlarından olup, diğer hukuk disiplinleri açısından da önemlidir. Yasa koyucu çıkardığı yasalarda bireylerin hukuki yönden güvenliğini zedeleyecek bir biçimde, geçmişe etkili olacak düzenlemeler getirmemelidir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi³⁴ ve Danıştay tarafından³⁵, bu husus kararlarında vurgulanmış, ayrıca³⁶, dar anlamda

³³ ERCAN, Erdem, 2872 sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilen İdari Para Cezalarının Tahsilinde Kesinleşme Şartının Değerlendirilmesi, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, Temmuz, 2021, 14 (2): s. 942.943. (923-947).

³⁴ AYM, E:2005/78, K:2005/59, K.T. 30.09.2005, R.G. 21.07.2006, Sayı: 26.235. *“adaletin sağlanması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerin korunması amaçları dışında yasaların geçmişe etkili olarak düzenlemeler getiremeyeceği ve idari makamlarca yasaların geçmişe etkili bir biçimde uygulanamayacağı”*

³⁵ D13D., E:2021/5171, K:2022/485, K.T. 16.02.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

ve geniş anlamda geriye yürümezlik hususuna değinilerek, bireylere yönelik kurallar getiren işlemlerin yürürlük tarihinden itibaren gerçekleşen olaylara uygulanacağına, yürürlükten önce gerçekleşen ve tamamlanan olaylara uygulanmaması gerektiğine, bu hususun belirlilik ve hukuki güvenlik ile de ilgili olduğuna değinilmiştir. Söz konusu kararlarda, idari işlemler yorumlanmak suretiyle geçmişe yürüme yasağının istisnası olan “lehe kanun uygulanması” ilkesinin de olayda söz konusu olmadığından genel kural olarak idari işlemlerin yürürlüğe girdiği tarihteki mevzuat hükümlerine tabi olacağı, yürürlük öncesi uygulamanın bazı istisnalar dışında söz konusu olmayacağına vurgu yapılmıştır.

Bir fiilin işlenmesinden sonra yürürlüğe giren bir kanun ile suçun veya cezanın niteliği ve türünde yapılan ağırlaştırılmış düzenlemelerin, ilgililerin aleyhine olacak şekilde uygulanmaması gerekmektedir.

geçmişe yürümenin yeni getirilen düzenlemenin eski kural döneminde tamamlanmış ve hukukî sonuçlarını doğurmuş hukukî durum, ilişki ve olaylara uygulanması durumunda söz konusu olacağı”

³⁶ D13D., E:2015/227, K:2021/4236, K.T. 09.12.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

“Geriye yürümezlik ilkesinin maddî olay üzerindeki etkisine değinilmesi gerektiği, öğretilerde ve uygulamada geriye yürümezlik ilkesinin hukukun genel bir ilkesi olduğu kabul edildiği, yeni kuralın, eski kural yürürlükte iken başlamış, ancak henüz oluşumunu tamamlamamış hukukî işlem, durum ve olaylara, yürürlük tarihinden itibaren uygulanması geniş anlamda geriye yürüme; yürürlüğe giren yeni kuralın sonuçlarını ve etkilerini, yürürlük tarihinden önceki zamanda tamamlanmış hukukî ilişki ve olaylara karşı uygulanması ise dar anlamda geriye yürüme olduğu, kanunlar için öngörülen geriye yürümezlik ilkesi, idarî işlemlerin söz konusu olduğu tüm alanlarda temel bir ilke olduğu, bu ilke gereğince, idarî işlemlerin yürürlüğe girdiği andan başlayarak etkilerini doğuracağı, bu etkilerin yürürlük öncesi döneme ilişkin olmamaları gerektiği, zira idare, geçmişi değil, ancak geleceği düzenlemek ve etkilemek yetkisine sahip olduğu, gerek bireysel gerek düzenleyici nitelikteki idarî işlemler, tesis edildikleri tarihten daha eski bir tarihe yönelik olarak hüküm ve sonuç doğuramayacağı, idarî işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, yargısal kararlar ve öğretilerde kabul edilmiş bir idare hukuku kuralı olduğu, bu kuralın geçmişe yürümezlik ve belirlilik unsurlarını içeren hukukî güvenlik ilkesine uygun kullanılması, hukuk devleti olmanın doğal ve zorunlu gereği olduğu, kural, bir idarî kararın tamamlandığı anda yürürlüğe girmesi ve o andan itibaren geleceğe yönelik hüküm ve sonuç doğurması olduğu, Yönetmelik değişikliğinin yürürlük tarihinden önce geriye yürütülmesinin hukuken mümkün olmadığı,”

Geçmişe yürüme yasağı ilkesi sayesinde, fiilin işlenmesinden sonra suç olarak kabul edilmeyen bir hareketten dolayı kişilere ceza verilemeyeceği gibi, öngörülen cezadan daha ağır bir ceza da ihdas edilemeyecektir. Mevzuat değişiklikleri ile getirilen bazı geçiş hükümleriyle dahi hukuki güvenlik ve belirliliği ihlâl ederek geçmişe etkili olacak şekilde yürürlüğe girmesinden önce işlenen fiillere uygulanacak kurallar getirilemeyecektir. Bu ilke devlet faaliyetlerinin bireyler tarafından öngörülebilir ve tahmin edilebilir olmasını ve kişilerin kendi davranışları neticesinde nelerle karşılaşacağını öngörebilmesinin sağlanması açısından da önemlidir. Genel kural olan geçmişe yürüme yasağı, suçun maddi ve manevi unsurları ile suç karşılığı ceza ve ihlâl karşılığı yaptırımlarda yapılan değişiklikleri kapsamaktadır. Fiilin işlenmesinden sonra yürürlüğe giren bir kanun değişikliği ile işlenen fiilin daha kolaylaştırılmış şartlar ihdas edilerek suç kavramına dahil edilmesi ve suç karşılığı yaptırım arttırılması, aleyhe sonuç doğuracak düzenlemelerdir³⁷. Bu kapsamda, mevzuatın içeriği geçmişe yürüme yasağının belirlenmesini sağlamaktadır. Ceza hukuku bakımından maddi ceza hukukuna ilişkin değişiklikler geçmişe yürümeyecek fakat şekli ceza hukukuna tabi değişiklikler (izin, şikayet gibi) aleyhe veya lehe olmasına bakılmaksızın tamamlanmamış işlere derhal uygulanacaktır³⁸.

Söz konusu ilkeler, yasaların zaman bakımından uygulanması ile de ilgilidir. Zaman bakımından uygulanma “yasallık ilkesinin” bir neticesidir. Bu doğrultuda, her yasal düzenleme, yürürlüğe girdikten sonraki olay ve durumlar hakkında uygulanacaktır. Bireyler hakkında fiillerinin meydana geldiği zaman aralığında kanunda o fiil için öngörülen; hapis cezası, idari yaptırım, adli ve idari para cezasının tesis edilmesi gerekmektedir. Bu durum, “haklı beklenti ilkesi” gözetilmek kaydıyla “derhal uygulama” ilkesinin de gereğidir. Yasaların yürürlükte

³⁷ ÖZBEK Veli Özer, DOĞAN Koray, BACAKSIZ Pınar, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020, s.126.

³⁸ TÜLAY, Muhammet Emre, “Kanunilik İlkesi Işığında Ceza Hukuku Kurallarının Zaman Bakımından Uygulanması ve Delil Elde Etme Yöntemlerinde Zaman Bakımından Uygulanma Sorunu” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt:22, Sayı:3, 2016, s.2734.

oldukları dönemde gerçekleşen olaylara, fiillere uygulanması gerekir³⁹. İdari makamlarca fiil tarihinden sonra meydana gelen mevzuat değişikliği ile yaptırımın ve cezanın niteliği ağırlaştırılmışsa idari makamlarca da işlem tesis edilirken bu durum dikkate alınarak aleyhe olan kanun ve mevzuat düzenlemesinin uygulanmaması gerekmektedir.

Anayasa'nın "Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar" başlıklı 38. maddesinin 1. fıkrasında, "*kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.*" kuralı, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamayı düzenleyen 7. maddesinin 1. fıkrasında, "*İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükümlenmişse infazı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar.*" kuralı, 2. fıkrasında, "*Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur.*" kuralı yer almaktadır. Ayrıca, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 15. maddesinin 2. fıkrası da lehe kanunun geçmişe yürüme yasağının istisnası olarak düzenlenmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 5. maddesinde, "26/09/2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin kabahatler bakımından da uygulanacağı, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından ise derhâl uygulama kuralının geçerli olduğu"; bu maddenin atıf yaptığı 5237 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasında ise, "suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanunun uygulanacağı ve infaz olunacağı kurala bağlanmak suretiyle söz konusu düzenlemeler ile kamu düzenini ihlâl eden bir

³⁹ ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006, s.136.

davranışın yapıldığı zaman yürürlükte olmayan fakat işlem tesis anında yürürlüğe giren bireylerin aleyhine düzenlemeler içeren kanunun uygulanması” yasaklanmıştır.

Kabahatler Kanunu’nda, idari kabahat karşılığı öngörülen idari yaptırımlar açısından derhal uygulama kuralının geçerli olacağı vurgulanmıştır. Söz konusu kuralın nasıl uygulanacağı hakkında kanun gerekçesinde açıklık bulunmamaktadır⁴⁰. Düzenlemede açıklık bulunmadığından, zaman bakımından uygulamada kuralı yorumlamak yargının görevinde olacaktır. Kabahatler Kanunu’ndaki “derhal uygulama ilkesi” yaptırımın infaz aşamasına yönelik olup, idari yaptırım kararı verilene kadar olan lehe değişikliklerden ilgilinin faydalanması gerektiği lakin fiilin işlenmesi ile idari yaptırım kararı verilmiş fakat henüz infaz aşamasına geçilmeden mevzuat değişikliği olmuşsa söz konusu mevzuat ilgilinin durumunu ağırlaştırırsa da ağır sonuç doğuran yaptırımın uygulanması gerektiği⁴¹ savunulmaktadır. Ancak bu durum hukuk devleti ilkesi ve bu ilkenin uzantısı olan hukuki öngörülebilirlik, hukuki güvenlik ve haklı beklenti ilkeleri kapsamında mümkün görülmemektedir.

Kanımızca, idari yaptırımlar içerisinde cezalandırma vasfı ağır basan idari para cezalarında, özellikle de regülatif cezalarda fiilin işlenmesi ile işlem tesisi arasında meydana gelen lehe düzenlemelerden bireylerin faydalanacağı açık olduğu gibi, yargılama aşamasında dahi lehe değişikliklerin dikkate alınacağı açıktır. Nitekim söz konusu husus AİHM⁴², AYM⁴³, Yargıtay⁴⁴ ve Danıştay⁴⁵ kararlarına da yansımaktadır. Danıştay, yaptırım uygulanan maddenin yürürlükten kaldırılması sonucu oluşan lehe bir durumdan bireylerin faydalanması gerektiğine ve fiilin işlenmesinden ve yaptırım tesis edilmesinden sonra yürürlüğe giren düzenleme, ihlâli ortadan kaldırıyor ya da failin lehine değişiklikler

⁴⁰ ÇAĞLAYAN, İdari Yaptırımlar Hukuku, 137.

⁴¹ a.g.e., 137.

⁴² AİHM Scoppola/İtalya 17/09/2009 tarihli Kararı.

⁴³ AYM, E:2019/9, K:2019/27, K.T. 11/04/2019, R.G. 17 Mayıs 2019, Sayı: 30.777.

⁴⁴ YCGK, E:2017/15-496, K:2018/246 K.T. 29/05/2018, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁴⁵ İDDK, E:2014/5191, K:2016/211, K.T. 10/02/2016, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

getiriyorsa, söz konusu lehe düzenlemenin uygulanması gerektiğine⁴⁶ değinmiştir⁴⁷. Suç ya da yaptırım uygulanmasını gerektiren bir fiilin işlenmesinden sonra verilecek cezanın, hukuken kesinleşmesine kadar geçen süreçte, ilgililerin lehine yapılacak sonraki düzenlemelerden faydalanmaları gerekmekte olup, fiil işlendikten sonra yapılan değişiklik aleyhe ise uygulanmayacaktır. Başka bir ifadeyle, fiil tarihinden önce ve sonra olan düzenlemelere bakılacak, lehe olan uygulanacaktır. Lehe olan kuralın uygulanması geçmişe yürüme yasağının fail lehine öngörülen bir istisnası olup, faili korumayı amaçlayan bu ilkenin lehe değişikliklerden kişilerin geçmişe etkili olarak faydalanmasını da öngörmesi, ilkenin var oluşu gereğidir. Ayrıca lehe olan değişikliklerin geçmişe etkili olarak uygulanması, Anayasa ile güvence altına alınan eşitlik ilkesinin de bir gereğidir. Aksi durumda, değişiklikten önce aynı fiili işleyen ile lehe değişiklikten sonra işleyen kişilerin farklı işlemlere tabi tutulması sonucunu doğurur ki bu durum kanun önünde eşitlik ilkesi ile de bağdaşmayacaktır.

Öte yandan, idari suçun işlendiği tarihten sonra yürürlüğe giren bir düzenlemeye dayalı olarak birey hakkında daha ağır sonuç doğuracak işlemlerin tesisine engel olan bu ilke, yargılama esnasında da bireyler aleyhine hüküm verme yasağı ile de yakından ilgilidir. Şöyle ki; Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde yer alan "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" kuralı gereği, adil yargılanma hakkı kapsamında ceza hukukunun usule ilişkin önemli ilkelerinden birisi olan aleyhe hüküm verme yasağı, bireylerin hukuki yönden kendilerini güvende hissetmelerine hizmet eden, bireyler hakkında verilecek cezaların onların aleyhine olacak bir biçimde ağırlaştırılmasına engel olan önemli bir güvencedir. Ceza hukuku alanındaki yasal düzenlemeler ve yargı içtihatları ile benimsenen bu ilke sayesinde davanın taraflarının, ilk yargı kararından daha ağır bir sonuç ile karşı karşıya

⁴⁶ İDDK, E:2014/5191, K:2016/211, K.T.10.02.2016, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁴⁷ İDDK, E:2015/4256, K:2017/2345, K.T.29.05.2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

kalmayacaklarını bilmek suretiyle yargısal makamlarca verilen karara karşı çekinmeden kanun yoluna başvurmaları sağlanmaktadır.

Bu ilkenin konu ile alakalı boyutu, bir idari yaptırım ya da idari para cezasına karşı açılan davada söz konusu işlem, ön araştırma ve soruşturma yapılmaması gibi usuli nedenlerle iptal edildikten sonra, idari makamlarca idari usul eksikliğinin (ön araştırma-soruşturma) tamamlanmasından sonra tesis edilen ceza, ilk cezaya nazaran davacının durumunu ağırlaştıracak nitelikte olmamalıdır. Bu durum yargı organları önüne taşındığında ise, yargı organlarınca ilgililerin hukuki durumunda değişiklik yokken idari makamlarca yapılan aykırı sonuç doğuran işlemler, iptal sonucu ile karşılaşacaktır. Nitekim bu husus yargı kararlarına da⁴⁸ yansımakta, verilen kararlarda⁴⁹ aleyhe kanun uygulamasına izin verilmediğine vurgu yapılmaktadır.

⁴⁸ Ankara 8. İdari Dava Dairesi, E:2018/1696, K:2019/96, K.T. 16.01.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

“İdare hukukunun temel ilkelerinden olan adil yargılanma hakkı kapsamının değerlendirilmesinden, hakkında idari para cezası tesis edilen bir kişinin veya kuruluşun, bu cezanın iptali istemiyle açtığı dava sonucunda, idari para cezasının usuli eksiklikler nedeniyle iptaline karar verilmesi durumunda, yargı kararı uygulanmak suretiyle yeni bir işlemle yeniden idari para cezası verecek olan idarenin, davacının menfaatinin daha önce iptal edilen işlem ile belirlenen hukuki durumdan daha ağır bir biçimde ihlâlüne yol açacak şekilde, iptal edilen cezadan daha ağır bir ceza verilmesinin aleyhe hüküm verme yasağı ilkesinin ihlâli gibi sonuç doğuracağı, bu durumda, her ne kadar davalı idarece eylem tarihinde yürürlükte bulunan hükümler uyarınca idari para cezası uygulanmış ise de, dava konusu işlemin Mahkeme kararının uygulanması neticesinde tesis edildiği göz önüne alındığında, otomasyon sisteminin çalışmaması sebebiyle 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 4. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları ile 1240 sayılı Kurul Kararının 5. maddenin ihlâl edildiği gerekçesiyle tesis edilen 70.000,00 TL idari para cezası uygulanmasına ilişkin 31.03.2014 tarih ve 4946-251 sayılı davalı idare Kurul Kararının ön araştırma ve soruşturma yapılmadığı gerekçesiyle usule ilişkin bir eksiklikten dolayı iptal edildiği, söz konusu iptal kararında yanlış Kanun maddesi tatbik edildiğinden bahisle hukuka aykırılık gerekçesine yer verilmediği gibi söz konusu eylemin niteliğinin de değişmesine sebep olacak yeni bir hukuki durum oluşmadığından, davacı şirket tarafından, hakkında tesis edilen 70.000,00 TL'lik idari para cezasına karşı açılan dava neticesinde verilen iptal kararı üzerine, davacı şirketin daha önceki hukuki durumundan daha ağır yeni bir hukuki durum oluşturacak şekilde uygulanacak Kanun maddesinin tatbiki değiştirilmek suretiyle 815.555,00 TL'lik idari para cezası uygulanmasına yönelik tesis edilen dava konusu

Öte yandan, Türk Ceza Kanunu'nun "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 7. maddesinde⁵⁰ bahsedilen durumun, bireylerin işlediği bir fiil, toplumsal düzeni ihlâl etse de kanunlarda suç olarak sayılmamışsa ceza ve güvenlik tedbiri uygulanmayacağı, söz konusu fiil işlendikten sonra yürürlüğe giren bir kanun tarafından anılan fiil, suç kategorisine sokulsa da kanun geçmişe yürütülerek bireyin cezalandırılmayacağı, fiilin karşılığı olan cezanın sonraki kanunla

işlemlerde hukuka ve hakkaniyete uyarlık davanın reddi yolundaki Mahkeme kararında ise hukuki isabet görülmediği"

⁴⁹ Eskişehir 2. İdare Mahkemesi, E:2011/125, K:2011/1670, K.T. 30.12.2011, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

"davacı hakkında, 10/11/2010 tarihinde yapılan ilk tespitte dayalı olarak 23,8 kg açık tütün, 45 karton kaçak sigara, 46 paket tütün sarma kağıdı ve filtresi bulundurulduğundan bahisle 5.723,00 TL idari para cezası uygulandığı, sözü edilen idari para cezasının iptali istemiyle açılan davada, uyuşmazlık konusu olayda, 23,8 kg kıyılmış tütünü Kurum'dan uygunluk belgesi almadan satışa arz ettiği gerekçesiyle 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (ı) bendi uyarınca davacıya 5.723,00 TL idari para cezası verilmesine yol açan Kanun maddesinin 13/02/2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun'un 175. maddesi ile değiştirilerek, maddenin (o) bendi ile, ticari amaçla sarmalık kıyılmış tütün satan veya satışa arz edenlere sattıkları veya satışa arz ettikleri tütünün, 50 kilograma kadar olması hâlinde 250,00 TL idari para cezası verileceğinin kurala bağlandığı, bu durumda, önceki yasal düzenleme ile işlem tarihinden sonra yürürlüğe giren yasal düzenlemelerin davaya konu eylem yönünden birlikte değerlendirilmesinden, yeni getirilen yasal düzenlemenin davacı lehine hükümler içerdiği, idari yaptırımlar yönünden de lehe olan kanun kuralının uygulanmasının gerekmesi nedeniyle aleyhe hüküm içeren kanun hükmü esas alınmak suretiyle 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (ı) bendi uyarınca 5.723,00 TL idari para cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemin iptaline"

⁵⁰ "Zaman bakımından uygulama

Madde 7- (1) İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükmolünmüştü infazı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar.

(2) Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur.

(3) **(Değişik: 29/6/2005 – 5377/2 md.)** Hapis cezasının ertelenmesi, koşullu salıverilme ve tekerrürle ilgili olanlar hariç; infaz rejimine ilişkin hükümler, derhal uygulanır.

(4) Geçici veya süreli kanunların, yürürlükte buldukları süre içinde işlenmiş olan suçlar hakkında uygulanmasına devam edilir."

ağırlaştırılması hâlinde de bahse konu daha ağır cezanın uygulanmayacağı düzenlendiği görülmektedir. Fiilin işlendiği dönemde yürürlükte olan mevzuat gereği bireyler hakkında işlem tesis edilecektir. Suç ve ceza içeren hükümler geçmişe etkili uygulanamayacaktır. Fakat işlenen fiil suç olarak kanunda düzenlenmekle birlikte infaz aşaması tamamlanmamışsa suç ve cezada yapılan lehe değişiklikler kişiler hakkında geçmişe etkili olacak şekilde uygulanacaktır⁵¹.

Bu ilke sadece yasama organı açısından değil yürütme ve yargı organları açısından da bağlayıcıdır. İlkenin yürütme organı içerisindeki idari makamlara dönük yönü, bireyler hakkında bir işlem tesis edilecekse onların temel hak ve özgürlüklerini ihlâl edeceği, idari istikrar ve hukuki güvenliği zedeleyecek bir biçimde fiillerini gerçekleştirdiği zaman aralığı içerisindeki mevzuat yerine işlem tesis anında yürürlüğe giren ve aleyhe sonuç doğuran bir mevzuat uygulanarak işlem tesis edilemeyeceğidir. Yargı organları da hukuki denetim yaparken yasa kullanılan muğlak ifadeler nedeniyle genişletici yorum yapma faaliyeti ve kıyas yoluyla suç sayılmayan bir eylemin suç kategorisine girmesi sonucunu doğuracak bir karar veremeyecektir. Dolayısıyla bu ilke hukuki belirlilik, öngörülebilirlik, hukuki güvenlik ve kıyas yapma yasağı ile de doğrudan ilgilidir.

Nitekim konuya ilişkin olarak, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca⁵², ihlâlin gerçekleştiği vakit, yaptırım öngörülme bir

⁵¹ HAKERİ, Hakan, Ceza Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s.57.

⁵² İDDK, E:2010/1158, K:2013/4413, K.T. 09.12.2013, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

"Danıştay Altıncı Dairesi'nin 09/12/2009 günlü, E:2007/7018, K:2009/11733 sayılı kararıyla; ...Yönetmeliğin, ... maddesine ilişkin kısmına gelince, Anayasa'nın "Suç ve cezalara ilişkin esaslar" başlıklı 38. maddesinde, kimsenin işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı, kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceğinin öngörüldüğü; Anayasa'nın suç ve cezaların yasallığı ilkesine ilişkin belirtilen hükmünün, idari yaptırımlar yönünden de uygulanması gerektiği; bu itibarla, üçüncü yılda öngörülen hedeflere ulaşamayan işletme ve yetkili kuruluşlara cezai müeyyide ve idari yaptırım uygulaması ilk kez dava konusu Yönetmeliğin 24/c maddesi ile getirildiğinden, anılan bent hükmünün geçmişe yürür biçimde 01/01/2005 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe konulmasına ilişkin 41. maddesinin (c) bendinde

davranışa, sonradan yürürlüğe giren düzenleme ile yaptırım öngörülmesinde “Suç ve Cezada Yasallık” ilkesine aykırılık bulunduğu ifade edilerek geçmişe yürüme yasağı ilkesinin önemine vurgu yapılmıştır. Hukuki güvenlik ve belirlilik ilkesi gereğince bireylerin temel hak ve özgürlükleri alanında cereyan edecek olan ve bu alanı düzenleyecek olan kuralların hangi zaman dilimlerinde uygulanacağını bilmesi gerektiğinden⁵³, geçmişe yürüme yasağı bir kanunun suç, ceza ve yaptırım içeren hükümlerinde daha önemli hâle gelecektir.

Lehe kanun ilkesi idari yaptırımlar ve idari para cezaları alanında da geçerli olan bir ilke olup⁵⁴, işlendiği zaman kanunun kabahat saymadığı bir fiil daha sonra yapılan değişiklik ile kabahat sayılsa dahi

suç ve cezaların yasallığı ilkesine ve hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesi akabinde, dava konusu Yönetmeliğin yayımından önce, 30/07/2004 günlü, 25538 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01/01/2005 tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’ne göre, Yönetmelikte öngörülen geri kazanım hedeflerini tutturamayan ekonomik işletmeler zorunlu depozito uygulamasına tabi tutulurken, 24/06/2007 günlü, 26562 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan dava konusu Yönetmelikle zorunlu depozito uygulamasından vazgeçilmiş, Yönetmeliğin 24. maddesinin (c) bendinde, yetkilendirilmiş kuruluşa üye olmayan piyasaya sürenler ile yetkilendirilmiş kuruluşlar için, bu Yönetmeliğin 19. maddesinde belirtilen geri kazanım oranlarını sağlayamamaları durumunda; üçüncü yılda da öngörülen hedeflere ulaşamazlarsa 2872 sayılı Kanun’un ilgili maddelerine göre cezai müeyyide veya idari yaptırım uygulanacağı öngörülmüş, 41. maddesinin (c) bendinde ise, Yönetmeliğin 19. maddesinde yer alan malzemeye göre yıllık geri kazanım hedefleri ile 24. maddesinin, 01/01/2005 tarihinde geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği hükümlerine yer verilmiş olup, “işletmelerin Yönetmelikte öngörülen geri kazanım hedefini sağlayamamaları” fiili dava konusu Yönetmelikten önce yürürlükte bulunan Yönetmelik uyarınca yaptırma bağlanan bir eylem olarak kabul edilmeyorken, ilk defa dava konusu Yönetmelikle, 2872 sayılı Kanun’un ilgili maddeleri uyarınca cezai müeyyide veya idari yaptırım uygulanmasını gerektiren bir suç olarak kabul edilmiş olmasına rağmen, bu fiilin suç olarak kabul edildiği tarih, Yönetmeliğin 41/c maddesi ile geriye yürütülerek bir önceki Yönetmeliğin yürürlük tarihi olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, Yönetmeliğin dava konusu edilen 41/c maddesi, Anayasa’nın 38. maddesindeki, hiç kimsenin işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı ilkesine aykırı bulunduğu”

⁵³ KURT, Hayrettin, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:18, Sayı:1, 2014, s.156.

⁵⁴ TAN Turgut, GÖZÜBÜYÜK Şeref, İdare Hukuku, 2 Cilt, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s.625.

kişilere kabahat karşılığı yaptırım uygulanamayacak⁵⁵, sonraki mevzuat değişikliği ile kabahat olmaktan çıkarılan ya da lehe olarak idari para ceza miktarı azaltılan bir düzenleme yapılırsa kişiler hakkında geçmişe etkili olarak uygulanacaktır. Dolayısıyla, lehe kanun uygulaması müessesesi, genel kural olan geçmişe yürüme yasağının istisnasını oluşturmaktadır. Sadece idari yaptırımlar ve idari para cezaları açısından değil, bireylere yükümlülük getiren işlemler hakkında da bu ilke uygulanacaktır⁵⁶.

Konuya ilişkin olarak Danıştay⁵⁷, fiile uygulanacak olan yaptırım türünde değişikliğe gidilecekse bunun yasallık ilkesi gereği aynı düzeyde bir düzenleme ile yapılması gerektiğine, kanun ile düzenlenmiş idari para cezası gerektirecek bir fiilin yönetmelik ile sadece uyarı yaptırımına tabi kılınmayacağına değinmiş; başka bir içtihadında ise⁵⁸, 5307 sayılı Kanun'da idari para cezasına tabi kılınan fiillerden bazıları için, 2019 yılında yapılan değişiklik ile niteliği itibarıyla düzeltilebilecek olan fiiller belirlemesi yapıldığına, bu kapsamda da ilgiliye ihtar yapılarak süre verildiğine, söz konusu sürede ihlâl düzeltildiğinde idari para cezasından kurtulabilme imkânı tanındığına, ihtar müessesesinin ve ihtar kapsamındaki fiillerin lehe kanun kapsamında geçmişe etkili olarak uygulanması gerektiğine değinmiştir.

Ayrıca, Danıştay Onüçüncü Dairesince, 15.02.2014 tarih ve 28914 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdarî Yaptırımlar Yönetmeliği ile getirilen uyarı müessesesinin, Telekomünikasyon Kurumu Tarafından İşletmecilere Uygulanacak İdarî Para Cezaları ile Diğer Müeyyide ve Tedbirler Hakkında Yönetmelik kapsamında elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösteren işletmecilere verilen para cezalarında “lehe hüküm” kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışılmış olup⁵⁹, yasallık gereği

⁵⁵ ÇAĞLAYAN, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 46.

⁵⁶ ULUSOY, Ali, İdari Yaptırımlar, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013, s.66.

⁵⁷ D13D., E:2018/1372, K:2018/2140, K.T. 27.06.2018, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁵⁸ D13D., E:2014/5278, K:2019/3928, K.T. 29.11.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁵⁹ D13D., E:2014/362, K:2014/2106, K.T.29.05.2014, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

“5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Genel Kanun Niteliği” başlıklı 3. maddesinde, bu Kanun’un; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması hâlinde; diğer genel hükümlerinin ise, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı kurala bağlanmış olup, 5809 sayılı Kanun’da aksine bir hüküm yer almadığı, bu gerekçe ile de Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından idarî para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde ve verilen idarî para cezalarında, belirtilen Kanun’un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği, belirtilen çerçevede Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun ikincil düzenleme yetkisi yukarıda belirtildiği üzere 5809 sayılı Kanun’un belirlediği çerçeve ve 5326 sayılı Kanun’un genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırılmış bulunduğu, bu noktada, Kabahatler Kanunu’nun “Kanunilik İlkesi” başlıklı 4. maddesinde, hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği kurala bağlandığı, görüldüğü üzere, idarî yaptırımlar konusunda genel kanun niteliğini haiz Kabahatler Kanunu, hangi fiillerin kabahat oluşturduğuna yönelik kanunda bir çerçeve hükme yer verilmek suretiyle idareye kısmi takdir yetkisi tanımakta, ancak yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsemiş bulunduğu, kanunda çerçevesi çizilmiş olmak ve kanuna aykırı olmamak koşuluyla düzenleyici işlemler ile kabahat, yani fiil belirlenebilecek ve bunun sonucunda sonraki düzenleme ile bir fiilin kabahat olmaktan çıkartılması veya koşullarının değişmesi durumunda lehe hüküm gündeme gelecektir; bunun yanında, mutlak kanunilik ilkesi doğrultusunda idari yaptırımın türü, süresi ve miktarı yönünden düzenleyici işlemler ile belirleme yapılamayacak, hukuka aykırı olarak yapılması durumunda ise bu belirleme lehe hüküm olarak değerlendirilmeyeceği, 5809 sayılı Kanun ile gerek Kanun’da doğrudan belirlenen yükümlülükler uymamak suretiyle kabahat işleyen, gerekse Kanun’da çerçevesi çizilerek yönetmelikle belirlenen kabahatleri işleyen işletmecilere, idarî para cezası verileceği düzenlenmiş, ancak bazı hafifletici nedenlerin bulunması durumunda daha az miktarda idarî para cezası verilebileceği belirtildiği, işlem tarihinde yürürlükte bulunan 05.09.2004 tarih ve 25574 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Telekomünikasyon Kurumu Tarafından İşletmecilere Uygulanacak İdarî Para Cezaları ile Diğer Müeyyide ve Tedbirler Hakkında Yönetmelik ile anılan Yönetmeliği yürürlükten kaldıran 15.02.2014 tarih ve 28914 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdarî Yaptırımlar Yönetmeliği’nde; mevzuata, kullanım hakkı ve diğer yetkilendirme şartlarına ilişkin aykırılıklar ve bunlar karşılığında Kurum tarafından bir önceki takvim yılındaki net satışlarının yüzde üçüne kadar olacak şekilde yaptırım oranları belirlenmiş ve her iki Yönetmelik’te de 5809 sayılı Kanun’un 31. maddesinin dördüncü fıkrası doğrultusunda, acil durumlara ve/veya acil yardım çağrı hizmetlerine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesi kabahat olarak

kanunda yer verilmeyen ve idari para cezasından önce ilgilinin uyarılarak verilen sürede eksikliği tamamlaması halinde para cezası yaptırımıyla muhatap olmamasını sağlayan niteliği göz önüne alınırsa, kanunda yer alması gereken ve yeni bir yaptırım niteliğini haiz olan uyarı müessesesinin ilk defa yönetmelikle öngörülmesinin hukuka aykırı olduğuna ve lehe hüküm kapsamında görülemeyeceğine değinilmiştir.

İdari para cezası ya da idari yaptırım uygulanması akabinde sonradan yapılan düzenleme ile suçun vasfında, yaptırımın niteliğinde değişiklik yapılmışsa fiil ihlâl olmaktan çıkarılmışsa⁶⁰ ceza miktarı azaltılmışsa⁶¹, Anayasa Mahkemesi tarafından idari para cezasının tesis edildiği kanun maddesi iptal edilmişse⁶², tüm bunlar lehe kanun uygulaması olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan Danıştay, lehe kanun uygulamasına riayet edilmediğinden verdiği iptal kararlarında, davacının fiilini sabit görmekle birlikte eski ve yeni düzenlemelerin karşılaştırılarak lehe olanın tespiti ile yeniden işlem tesis edilebileceğine

belirlendiği, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdari Yaptırımlar Yönetmeliği'nin "Uyarı" başlıklı 46. maddesinde; "Bu Yönetmelik kapsamında meydana gelen ihlaller için, bu Yönetmelik'in 44'üncü maddesinde yer alan hususlar dikkate alınmak ve 23'üncü, 24'üncü, 25'inci, 31'inci ve 33'üncü maddeler saklı kalmak kaydıyla idari yaptırım uygulanmadan önce, bu Yönetmelik'in aynı maddesi kapsamında olmak üzere işletmeci Kurul tarafından bir defaya mahsus uyarılabileceği, uyarı yapılırken tekerrür süresi dikkate alınır. Tekerrüre esas sürenin dolması halinde aynı madde kapsamında tekrar uyarıda bulunulabilir." kuralına yer verildiği, uyarı yaptırımı, para cezasına nispetle daha hafif olmakla birlikte, idarenin düzenleyici işlemi ile kanun koyucu tarafından açıkça yaptırım olarak para cezası öngörülen fiiller hakkında, yaptırım türünün değiştirilmesi olanaklı değildir. Bu itibarla, aktarılan Yönetmelik maddesiyle kanunilik ilkesine aykırı olarak 5809 sayılı Kanun'da yer almayan "uyarı" müessesesinin getirildiği, bu durumda, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdari Yaptırımlar Yönetmeliği ile hukuka aykırı olarak getirilen "uyarı" müessesesinin geriye yürürlüğü mümkün olmadığı"

⁶⁰ D13D., E: 2019/2817, K:2019/2730, K.T. 26.09.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁶¹ D13D., E:2013/2732, K:2017/3945, K.T. 18.12.2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır. D13D., E. 2014/1599, K. 2019/3842, K.T. 26.11.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁶² D13D., E:2015/4966, K:2017/3272, K.T. 23.11.2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

de vurgu yapmaktadır⁶³. Ayrıca, tahsilat aşamasına geçilerek ödeme emri düzenlenen idari para cezalarında sonradan yapılan değişiklik ile idari para cezasında miktar azalması olmuşsa, bu durum yargılama aşamasında dikkate alınmakta, fakat işlemin iptali gerektiğine değinilmeden tahsilat aşamasında vergi dairesince söz konusu lehe düzenlemenin dikkate alınarak davacının lehine olan miktardan tahsilat işlemlerinin yapılması gerektiğine yönelik açıklama yapılarak yorumlu ret kararı⁶⁴ vermektedir.

Bu kapsamda, lehe düzenlemelerden kastedilen fiili suç ya da kabahat olmaktan çıkaran ve/veya fiilin karşılığı olan ceza ya da idari yaptırım ve idari para cezasını hafifleten düzenlemelerdir⁶⁵. Fakat lehe kanun tespit edilirken de hangi kanunun lehe hangisinin aleyhe olduğunun belirlenmesi ve lehe olanın uygulanması gerekmektedir. Aksi hâlde lehe olacak biçimde her iki kanunun da karma olarak uygulanması yoluna gidilemeyecektir. Nitekim söz konusu husus hakkında yargı makamları tarafından, lehe kanun ilkesinin belirlenmesi açısından fiilin işlendiği ya da tespit edildiği tarihte meri mevzuat ile sonradan yürürlüğe giren mevzuatın karma olarak uygulanması yoluna gidilemeyeceğine değinilmiştir⁶⁶.

Lehe kanun ilkesinin nasıl uygulanacağı hususunda yapılmış genel bir yasal düzenleme olmamakla birlikte, ceza hukuku açısından Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkındaki Kanun'un 9. maddesinde yapılmış belirleme olsa da, bazen yasa koyucu, düzenlediği mevzuata ayrıca kural koyarak bu hususta yol gösterebilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarının iptal kararları açısından ise, bu kararlar geriye yürümediği için ilgililerin lehe kanun kapsamında durumunu etkilemeyeceği⁶⁷ belirtilse de aksi yönde olarak söz konusu iptal kararları ilgililer hakkında lehe durum ortaya çıkarmışsa uygulanması

⁶³ D8D., E:2016/8928, K: 2020/609, K.T. 06.02.2020, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁶⁴ D13D., E: 2013/3148, K:2019/4500, K.T. 19.12.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁶⁵ CANDAN, Turgut, Vergi Suç ve Cezaları, Sürat Yayınları, Ankara, 2004, s.9.

⁶⁶ YİBCGK, E:1937/23, K:1938/9, K.T. 23.02.1938, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁶⁷ KOCA Mahmut, ÜZÜLMEZ İlhan, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 76,79.

gerektiğini aksi durumun lehe kanun ilkesini etkisizleştireceğini ifade edenler de bulunmaktadır⁶⁸.

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının geçmişe etkili olmaması gerektiğinin anayasal kural haline getirilme nedeni kazanılmış haklar ve hukuki güvenlik gereği olduğundan lehe kanun ilkesini etkisizleştirdiğini düşünmemekteyiz. Fakat söz konusu geriye yürümeme ilkesi de mutlak olarak uygulanmamaktadır. Nitekim AYM'nin Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklik ile getirilen memurluğa alınma şartları içerisinde yer alan “güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılmış olmak” şeklindeki düzenlemeye yönelik verdiği iptal kararının⁶⁹, devam eden yargılamalarda ilgililer lehine olarak uygulanmasının örneklerine rastlanmaktadır⁷⁰. Burada konu ile alakalı olan bir diğer boyut da kabahat açısından düzenlemeler getirilen çerçeve niteliğini haiz kanunu doldurucu kurallar koyan düzenleyici işlemlerin, özellikle de yönetmeliklerin idari yargı mercilerince iptali neticesinde verilen kararların da geçmişe yürüyeceğidir⁷¹. Mahkemenin lehe olan kararları, tıpkı kanunlar gibi geriye yürütülmek zorundadır.

Değınmemiz gereken bir diğler husus da Kabahatler Kanunu'nda yer alan, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından “derhal uygulama” kuralının uygulanacağı düzenlemesinin yorumlanmasında sorun çıkmasıdır. Fiilin işlendiği zaman yürürlükte bulunan mevzuat gereği, karşılığı olarak öngörülen yaptırım işlem tesis anında yapılan mevzuat değişikliği ile ağırlaştırıldığında idari makamlarca genellikle aleyhe olan değişiklikteki yaptırımın ilgilisi hakkında tesis edildiği görülmektedir. İdari makamlar tarafından, infaz aşamasında derhal uygulama kuralı geçerli olduğundan kanunların yürürlüğe girdikten sonra gerçekleşen tüm olgulara uygulanacağı, işlem tesis anında da yürürlükte olan kanunun lehe ve

⁶⁸ ARTUK Mehmet Emin, GÖKÇEN Ahmet, ALŞAHİN Mehmet Emin, ÇAKIR Kerim, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 210.

⁶⁹ AYM, E:2018/73, K:2019/65, K. T. 24.07.2019, R.G. 29 Kasım 2019, Sayı: 30.963

⁷⁰ İzmir BİM 1. İDD, E:2020/685, K:2021/199, K.T. 09.02.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁷¹ ULER, Yıldırım, “Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geriye Yürür”, Bahri Savcı'ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Cilt:7, Ankara, 1988, s. 515-534.

aleyhe olduğuna bakılmadan uygulanacağı hususu ileri sürülmektedir. Fakat bu durum Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Zira hukuk devletlerinde önemli ilkelerden biri hukuki öngörülebilirlik ve hukuki güvenlik ilkeleridir. Hukuk devletlerinde bireyler içinde buldukları duruma güvenmeyi tercih ederek geleceğe yönelik planlarını buna göre yapmak ister. Dolayısıyla hukuk kurallarının ve hukuk kuralları içerisinde hareket etmek yükümlülüğü bulunan idarenin eylem ve işlemlerinde bireylere güven veren açıklıkta, öngörülebilirlikte ve istikrar içerisinde olması gerekmektedir. İdare yapacağı düzenleme ve uygulamalarla bireylerin güven duygusunun zedelememesinin yanında yapacağı geçiş hükümleriyle dahi hukuki güvenlik ilkesinin uzantısı olan "haklı beklenti" ilkesine uygun hareket etmelidir. Bu kapsamda, fiilin işlendiği zaman yürürlükte olmayan bir kuralın işlem tesis anında yürürlükte olması ve bireyin aleyhine sonuç doğurması hâlinde hukuki güvenlik ve haklı beklentilerinin korunması ilkeleri gereğince bireyler hakkında uygulanmaması gerekmektedir.

Bazı yazarlar, idari yaptırımlar alanında infaz aşamasında derhâl uygulama kuralı olduğu ve yargısal denetiminin de işlem tesis anındaki mevzuata göre yapılacağından, kabahatler alanında lehe olanın uygulanması kuralının geçerli olmadığını savunmaktadır⁷². Bu savı öne süren yazarlara şu noktada katılmak mümkündür: İdari para cezaları dışındaki idari yaptırımlar içerisinde cezalandırma boyutuna varmayan, bireylerin hak ve özgürlükleri açısından aşırı sınırlama oluşturmayan tedbir tarzı yaptırımlarda idari para cezalarına özgü ceza hukuku kurumlarının uygulanmayacağı, idari işlemler açısından geçerli olan işlemin hukuk âleminde sonuçlarını doğurduğu andaki mevzuat hükümlerine tabi olacağı kuralının uygulanacağı, söz konusu mevzuat hükümlerinin lehe veya aleyhe olmasının işlemi sakatlamayacağı, sonraki mevzuat değişikliği lehe bile olsa tesis edilen tedbir işlemini etkileyemeyeceği ileri sürülebilir. Meğerki sonraki değişiklik ile söz konusu idari yaptırım veya kabahat kaldırılmamış olsun. Eğer yaptırım uygulandıktan sonra mevzuat değişikliği ile kabahat ya da yaptırım kaldırılmış ise, idare işlemi geri alması da ilgili başvuru yaparak işlemin

⁷² YURTCAN, Erdener, Kabahatler Kanunu ve Yorumu, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.7.

hukuki sonuçlarının kaldırılmasını talep edebilecektir⁷³. Fakat burada dikkat edilmesi gereken, ilgililerin başvurmasını dahi beklemeden idareler tarafından lehe olan durumlardan bireylerin faydalandırılması gerekliliğidir. Zira her kural ve ilkenin Anayasa'ya uygun yorum ilkesine göre Anayasa'nın sistematigi içerisinde Anayasa'da yer alan diğer ilkelerle birlikte yorumlanması gerekeceğinden, derhal uygulanma ilkesi de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Dolayısıyla Anayasa'ya uygun yorumun temel haklar lehine yorumu da içerisinde barındırdığı göz önüne alınarak somut olay özelinde her ilke ve kuralın değerlendirilmesi hukuk devleti açısından önemlidir⁷⁴. Bu noktada bazı yazarlarca lehe kanun uygulamasının kabahatler alanında olamayacağı savunulsa da⁷⁵ idari para cezaları alanının idari suç ve idari cezalardan oluştuğu, idari ceza hukuku alanı olarak adlandırıldığı, para cezalarından özellikle de regülatif cezaların bireylerin hak ve özgürlüklerini sınırlayan miktarlara vardığı dolayısıyla bu ilkenin özellikle idari para cezalarında sıkça uygulandığı görülmektedir. Yargı organları tarafından yapılan denetimlerde de sıklıkla lehe düzenleme içeren kanun vurgusu yapılmak suretiyle özellikle bu ilkeye aykırı olarak tesis edilen regülatif para cezaları işlemleri hukuka aykırı bulunabilmektedir.

Kabahatler Kanunu'nda zaman bakımından uygulama açısından Ceza Kanunu'na atıf yapıldığına değinmiştik. Bu noktada ceza hukukundan farklı olarak fiilin işleniş anı açısından hareketin gerçekleştiği tarih kabahatlerde esas alınmıştır. Hareketin yapıldığı tarih fiilin işlendiği tarih olarak esas alınacak ve o andaki mevzuat uygulanacaktır. Mütemadiyen işlenen kabahatlerde ise yaptırım tesis edilene kadar fiil tek kabul edilir. Yaptırım kararından sonra işlenmeye

⁷³ ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s.71.

⁷⁴ YILDIZTURAN, Iğın Şerife, Anayasa Mahkemesinin Yorumlu Ret Kararları, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, s.23.

⁷⁵ YURTCAN ise, kabahatler bakımından lehe hükmün uygulanması ilkesinin söz konusu olmayacağı düşüncesindedir. Yazar, AY md. 38 hükmünün tipik suç fiilleri bakımından uygulama alanı bulduğu, bu sebeple kabahatler bakımından esas alınamayacağından hareketle bu sonuca varmıştır. YURTCAN, Erdener, Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu, 2. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2016, s. 51. Aksi yönde bkz. KANGAL, Zeynel T., Kabahatler Hukuku, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 112.

devam ediyorsa ikinci fiil olarak nitelendirilir. Bu zaman diliminde yeni bir düzenleme yürürlüğe girse ilk fiile yönelik lehe kurallar yoksa iki fiil ayrı kanuna tabi olacaktır⁷⁶. Yargı makamlarınca özellikle de regülatif para cezalarında fiilin işlendiği tarih açısından aykırılığın tespit tarihi esas alınmakta ve buna göre lehe kanun, tekerrür ve zamanaşımı hükümleri uygulanmaktadır. Fakat fiilin işlendiği tarihten çok sonra yapılan bir tespit varsa bu durumda tespit tarihi esas alınmayacaktır.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun fiil tarihinde yürürlükte olan halinde, kaçak yakıt satmaya elverişli olarak gizli tank bulunduran bayiye 1.000.000,00-TL idari para cezası uygulanacağı, dağıtıcısına da dörtte birinin uygulanacağına yönelik kural gereğince 2013 yılında bayiye yapılan denetim neticesinde 2016 yılında dağıtıcı hakkında 250.000,00-TL para cezası işlemi tesis edilmiştir. Lehe kanun uygulaması açısından, Danıştayca⁷⁷, idari para cezası işleminin iptali istemiyle açılan davada, yargılama aşamasında mevzuat incelendiğinde Kanun'da 2019 yılında yapılan değişiklik ile dağıtıcıya da söz konusu fiil nedeniyle ceza uygulanacağına dair düzenlemenin kaldırıldığından hareketle, söz konusu durumun dağıtıcı olan davacı hakkında lehe hukuki durum doğurduğundan hakkında uygulanması gerektiğine karar verilmiştir. Nitekim kabahati, yaptırımı veya idari para cezasını kaldıran, miktarını azaltan lehe düzenlemelerin ilgililer hakkında yargılamanın her aşamasında gözetileceği açıktır⁷⁸. Önemle belirtmek gerekir ki lehe kanun uygulaması açısından da yasallık ilkesinde olduğu gibi Danıştay Daireleri arasında içtihat istikrarı bulunmamakta olup somut olay bazında değerlendirme yapılmaktadır⁷⁹.

⁷⁶ KANGAL, Zeynel T., Kabahatler Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s.102-103.

⁷⁷ D13D., E:2018/1222, K:2021/1722, K.T. 17.05.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁷⁸ İDDK, E:2009/2519, K:2012/611, K.T. 19.04.2012, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır. D13D., E:2012/3955, K:2014/3682, K.T. 20.11.2014, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır. AYM, E:2018/160, K:2019/23, K.T.10.04.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁷⁹ DURSUN, Hasan, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s.307-309, D10D., E: 2003/3196, K: 2004/5330, K.T. 04.06.2004, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır. D13D., E: 2007/1055, K: 2009/9212, K.T. 19.10.2009, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

Her somut olayda ilgililer lehine olan düzenlemenin tespiti kolay olmayabilmektedir. İşlenen fiil karşılığı öngörülen yaptırımın türünde değişikliğe gidildiği takdirde lehe olan düzenlemenin tespiti önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır⁸⁰. 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkındaki Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrasında önceki ve sonraki kanun hükümleri karıştırılmadan birbiriyle kıyaslanarak ortaya çıkacak sonuca göre bir değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda değişiklik öncesi ve sonrası düzenlemeler kıyaslanırken her iki kanun aynı tür yaptırımı öngörmekle birlikte, miktar olarak farklı ise, sabit miktarlarda cezası az olanı, alt ve üst sınır içermekte ise, üst sınırı aynı alt sınırı farklı ise alt sınırı az olanı, alt sınır aynı üst sınır farklı ise üst sınırı az olanı, alt ve üst sınır farklı ise, üst sınırı az olanı lehe kanun olarak kabul etmek gerekmektedir⁸¹.

Lehe kanun ilkesinin uygulanması maddi hukuka ilişkin değişiklikleri kapsamakta olup usul hukukuna yönelik bir değişiklik yapıldığında derhâl uygulama kuralı geçerlidir. Bu kapsamda da fiilin işlendiği tarih değil usul hukukuna yönelik düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarih esas alınmaktadır. Dolayısıyla lehe değişikliklerin geçmişe yürütülmesi, maddi hukuka ilişkin olması hâlinde mümkün olacaktır. Bu kapsamda, eski ve yeni düzenleme arasında yaptırım türü açısından farklılık olduğunda ise, bu durumda iki yaptırım arasında (idari para cezası, faaliyetten men, mühürleme, lisans iptali) somut olayın özelliklerine göre kural olarak objektif kriterlere göre lakin kişilerin kendi lehlerine olanı ispat etmeleri halinde sübjektif kriterlere (somut olayın özelinde bir değerlendirme yapılması) göre bir değerlendirme yapılarak lehe olan düzenleme belirlenmelidir⁸². Bir fiile hapis cezası öngörülmüş iken daha sonra yapılan düzenleme ile söz konusu yaptırım yüksek meblağlı bir para cezasına çevrilmiş ise, ilgililer para cezasını ödememek adına hapis yatmayı tercih edebilecektir. Oysaki hürriyeti bağlayıcı ceza sistemi, insan onuru açısından daha ağır sonuçlar

⁸⁰ GÜNDÜZ, Fatma Ebru, "İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması", TAAD, Yıl:8, Sayı:32, Ekim 2017, s.42.

⁸¹ ÇAĞLAYAN Ramazan, DOĞAN Beşir Fatih, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XII, Yıl: 2008, Sayı: 1-, s. 577-578.

⁸² GÜNDÜZ, İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması, s. 42.

doğrudan doğruya para cezasının daha lehe olduğu açıktır. Bu sebeptendir ki sübjektif kriter olarak somut olay özelinde lehe kanun belirlemesinin kişilerin isteklerine bırakılmaması gerekmektedir. Lehe kanun uygulamasına ilişkin bahsettiklerimiz idari para cezaları açısından özellikle de cezalandırma vasfı olan para cezaları açısından uygulanmakla birlikte, idari tedbirler ne kadar yükümlendirici olsa da bazı durumlarda uygulanmadığına ilişkin örneklere rastlanmaktadır. İdari tedbirler idari işlemlerin tabi olduğu idare hukuku kurallarına tabi olup, ceza olarak değerlendirilmedikleri için ceza hukuku güvencelerinin onlar hakkında uygulanmayacağı savunulmaktadır⁸³. Hâl böyle olsa da her somut olay özelinde değerlendirme yapılması, temel hak ve özgürlükler lehine olarak Anayasa'da düzenlenen ilke ve kurallar göz önüne alınarak konuya yaklaşılmaması, cezalandırma vasfı olan işlemlerde idari para cezası, idari tedbir olup olmadığına bakılmaksızın lehe kanun ilkesi değerlendirmesi yapılması daha hakkaniyetli bir yaklaşım olarak değerlendirilebilecektir.

İdari para cezalarının icrası aşamasında ilgililer tarafından rızaen ödeme yapılabileceği gibi iptal davası açılması yolu da tercih edilebilmektedir. Özellikle lehe yapılan bir değişiklik olduğunda, bu husus, idari işlemi hukuka aykırı hale getirmeyecektir. Zira idari işlemler tesis edildikleri andaki mevzuata uygunsuzsa, hukuka aykırılığı da gündeme gelmeyecektir. İlgililer söz konusu değişikliklerin haklarında uygulanması amacıyla başvuru yaparak işlemin geri alınması, kaldırılması, düzeltilmesi ya da değiştirilmesini talep edebileceklerdir. İdare de takdir yetkisi dahilinde lehe değişikliği uygulayarak yeni bir işlem tesis edebileceği gibi yeni işlem tesis etmeme yönünde irade de belirleyebilecektir. Bu kapsamda da ilgililer, açtıkları iptal davasında bu hususu öne sürebilecek olup idari para cezasının yargısal denetiminde, ceza hukukunun lehe kanun ilkesi uygulama alanı bulabilecektir. İptal davası devam ederken idari makamlarca yapılacak yeni düzenlemeler, söz konusu para cezasına muhatap olan ilgilinin lehine olması durumunda da söz konusu lehe düzenlemeler yargısal denetimde esas alınmaktadır. Ayrıca idari makamlar tarafından yapılan bir başka uygulama ise, idari yaptırımın icrasından sonra lehe yapılan düzenleme gereğince, ilgililer hakkında, yeniden işlem tesisi yoluna gidilmesi

⁸³ ULUSOY, Ali, İdari Yaptırımlar, s.71.

olmaktadır. Bu durum mükerrer ceza verilmesi yasağına tabi olacağından işlemi hukuka aykırı hale getirecektir⁸⁴.

İdari para cezaları açısından bazı fiillerin suç olmaktan çıkarılması anlayışı depenalizasyon gereğince nitelik olarak hafif görülen fiillere daha hızlı hareket edilmesi açısından idari makamlarca yaptırım tesis edilmesi anlayışına dayanan kabahatler hukuku bağlamında cezalandırma yetkisi, idari makamlara verilmiştir. Söz konusu para cezalarının icrası aşamasında yapılan lehe düzenlemeler, özellikle Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen hafif nitelikteki fiiller ve karşılığı para cezaları açısından sorun oluşturmaya da özellikle de regülatif kurumların tesis ettiği yüksek meblağlı idari para cezalarında bazı sorunlara neden olmaktadır. Özellikle de aynı regülatif para cezasına muhatap olan ilgililerden biri ödemek yönünde irade belirlemiş, diğeri dava açmış ise, yargılama devam ederken de söz konusu para cezasının miktarında azalma ya da fiilin suç olmaktan çıkmasına yönelik bir değişiklik yapıldığında, yargılama makamınca, idari para cezası işlemine yönelik bir iptal kararı verilecek olup dava açan ilgiliyi para cezasını ödemekten muaf tutacaktır. Bu husus da para cezasını rızaen ödeyerek dava açmayan kişi açısından hukuka güven sorununu gündeme getirecektir⁸⁵.

II. İDARİ PARA CEZALARININ YARGISAL DENETİM AŞAMASI

1. Genel Olarak

İdari para cezalarının icrası aşamasında, kesinleşme dışında önemli olan bir husus da görevli yargı yeri meselesidir. Genel kanun niteliğinde olan Kabahatler Kanunu kapsamına giren idari para cezalarında görevli yargı kolu olarak 27. maddede adli yargı mercileri görevli kılınmıştır. Ayrıca, söz konusu uyuşmazlıkların uzun süre yargıda kalarak para cezasının caydırıcılığının yitirilmemesi açısından, idari para cezası kararının tefhim veya tebliğinden itibaren en geç on beş gün içerisinde

⁸⁴ D.13.D., E: 2015/4966, K: 2017/3272, K.T. 23/11/2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır. D.13.D., E: 2019/3255, K: 2020/664, K.T. 27/02/2020, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

⁸⁵ ÖZKAN, Gürsel, "Yargıya Güvenin Arttırılmasında Somut Öneriler", 150. Yıl Anısına Danıştay, Ankara, 2019, s. 651.

sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceği, itiraz edilmeyen para cezasının kesinleşeceği de ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere Kabahatler Kanunu'nda itiraz süresi olarak on beş günlük bir süre belirlenerek para cezasına yönelik uyuşmazlıkların sürüncemede kalması istenmemiş, bir an önce çözüme kavuşturulmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi ile ifade edilen genel kanun olma özelliği gereğince genel görevli yargı yeri adli yargı olsa da idari para cezasının düzenlendiği özel kanunlarda (Çevre Kanunu 25. madde gibi) görevli yargı yeri olarak idare mahkemeleri gösterilmiş ise, görevli yargı yeri idari yargı olacaktır.

Fakat bazı idari para cezalarının niteliği gereği idari işlem vasfında olduğu, hukukilik denetiminin adli yargıya bırakılamayacağına yönelik Anayasa Mahkemesinin imar para cezalarında verdiği karar, akabinde Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin 8. fıkrasında düzenleme yapılmış olup idari yaptırım kararına yönelik işlem kapsamında, aynı kişi hakkında idari yargının görev alanına girecek bir idari işlem de yapılmış ise, her iki işleme karşı da idari yargıda dava açılacağı öngörülmüş, bazı idari para cezalarının denetimi adli yargıya bırakılmak istenmemiştir.

Bazı para cezalarının adli yargıda, bazılarının idari yargıda görülmesi, idari yargıda görülen idari para cezaları açısından genel bir kanun olmayışı, özel kanunlarda yapılan düzenlemeler üzerinden yargılama yapılması, Kabahatler Kanunu'nda sulh ceza mahkemesine verilen para cezasının miktarını değiştirme yetkisinin idari yargıya tanınması, ayrıca adli yargıya nazaran idari yargıda açılan para cezalarına yönelik yargılamalar bu konuda idari para cezalarına yönelik hazırlanmış bir genel kanun ya da özel yargılama usulleri öngörülmediğinden uzun sürmekte, bu durumda para cezasının yıllar sonra takip ve tahsil edilebilir duruma gelmesi neticesinde o zamanki ekonomik koşullar karşısında idari para cezasının caydırıcılık fonksiyonunun kaybedilmesi neticesini doğurmaktadır.

Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi ile diğer kanunlarda aksine bir hüküm olmaması durumunda idari yaptırımlar yönünden söz konusu Kanun'un genel hükümlerinin uygulanacağı düzenlemesi ile Kanun'a genel kanun olma özelliği atfedilmiştir. Fakat ilgili Kanun hazırlanırken idare hukukunun sistematığı ve idari işlem teorisi göz önünde bulundurulmadığından gerek idari para cezasının icrası aşamasında

gerekse görevli yargı kolu açısından birtakım farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

İdari işlemin kimliğinin ortaya konulması açısından, kimlik herhangi bir şeyi diğerlerinden ayırmaya yarayan özellikler olduğundan, bu noktada, idari işlemlerin de kendine özgü olan ve diğer hukuki işlemlerden ayrılan özellikleri bulunmaktadır. Bu bağlamda, hukuki ilişkiler yönünden baktığımızda, bireyler faaliyetlerini sürdürürken birtakım ilişkilere girmekte olup, bunun bir kısmı kamu hukukunu ilgilendirmektedir. Kamusal alanda idari makamlarla girişilen etkileşim neticesinde ortaya çıkan hukuki ilişki, özel hukuktakinden farklılık göstermektedir. Zira kamusal gücün getirdiği birtakım ayrıcalıklar ile donatılmış olan idari makamlarca doğrudan doğruya, re'sen, tek yanlı irade beyanı ile hukuki etki ve sonuç doğurmaya yönelmiş, bireylerin hak alanında icrai etkiler doğuran, kesin ve yürütülmesi zorunlu olan idari işlemler tesis edilmektedir. Bireylerin hak ve özgürlük alanında cereyan eden bu işlemlerde eşitler arası ilişki olmadığından, bir katılımı da söz konusu olmamakta, bu durum işlemin muhatabını zayıflatmaktadır. Bu noktada söz konusu zayıf konumda olan bireylerde oluşacak zararların engellenmesi açısından işlemin usul ve esasına yönelik olan güvencelerin sağlanması gerekmektedir.

İdari para cezaları, idari makamlar tarafından ve özellikle de düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından, haksızlık içeren fiiller neticesinde regüle etmekle görevli olunan kamusal düzenin bozulmasını engellemek ve bozulan düzenin yeniden tesisini sağlamak amacıyla idari usul kurallarına göre tesis edilmektedir. Söz konusu para cezalarının bireyler üzerindeki etkilerine bakıldığında, idari işlem niteliğindeki idari yaptırımlardan⁸⁶ olduğu ifade edilmektedir. Öte yandan, bu cezaların cezalandırma boyutu nedeniyle de diğer idari işlemlerin tesis edilmesi aşamasında sağlanan usul ve esasa ilişkin güvencelerin yanında ek güvenceler sağlanarak tesis edilmesi idari işlemlerin sahip olması gereken özellikler açısından idari para cezalarını onlardan ayırmaktadır.

İdari yaptırımlar/idari para cezaları açısından çıkacak uyuşmazlıklarda konunun yargısal makama taşınmasından önce, idari

⁸⁶ ÖZAY, İl Han, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985, s. 40.

işlem kimliği niteliği olan idari para cezalarına karşı yargısal korumanın sağlanmasının yanında dava yolunun öncesinde bireylere bu işlemlere karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu madde 11’de düzenlenen; işlemin kaldırılması, geri alınması, düzeltilmesi, değiştirilmesi istemli başvuruların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak bilinçte idarenin hareket etmesi gerekmektedir. Ayrıca, iyi idare ilkesi gereğince bireylere haklarında tesis edilen işlemlere karşı başvuru mekanizmalarının neler olduğunun gösterilmesi, işlemin tesis edilme sebepleri, gerekçelerinin ortaya konulması, niteliği itibarıyla daha hafif nitelikli fiillere ilişkin olarak idarece verilen sürelerde düzeltme imkânının bireylere tanınması biçiminde alternatif çözüm yollarının gösterilmesi de elzemdir. Bu sayede söz konusu işleme karşı dava açacak bireylerin yargısal korunma öncesinde, bir nevi idari koruması sağlanmış olacaktır. Bu hususlar idari yaptırım/idari para cezasına ilişkin çoğu hususun yargıya taşınmadan çözümlenmesi açısından da fayda sağlayacaktır.

Yargısal denetim noktasında, idari para cezalarının idari işlem olması sebebiyle, yargısal denetiminde ilk inceleme konularından ve kamu düzenine ilişkin olan, ayrıca yargılamanın her aşamasında gözetilen görev (madde yönünden yetki) önem arz etmektedir. Anayasa’nın 125. maddesindeki düzenlemede idarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş ve söz konusu görev konusunda adli ve idari yargı ayrımı yapılmamıştır. Nitekim bu durum işin niteliği gereğidir. İdarenin tamamen özel hukuk kişisi gibi hareket ettiği ilişkileri adli yargıda çözümlenmekte, kamu gücü ayrıcalıklarına dayanarak yaptığı idari işlem kimliğini haiz işlemleri ise idari yargıda çözümlenmektedir. Bu noktada, idari işlemlerin denetiminde, genel kural idari yargının görevli olmasıdır. Yargı mercileri, idari makamlar tarafından işlemin adlandırılması ile bağlı olmayıp, işlemin kimliğini irdelemek suretiyle görevli olup olmadığına karar vermektedir.

Bazı kanunlarda idari para cezalarına karşı inceleme yapacak yargı yeri olarak adli yargı yerinin görevli olması istenmiştir. Söz konusu hususa ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi⁸⁷, idari işlem vasfı olsa da

⁸⁷ AYM, E:2007/115, K:2009/80, K.T. 11.06.2009, R.G. 26 Kasım 2009, Sayı: 27.418
“idari niteliği olan uyuşmazlıkların denetiminin idari yargı yerlerince yapılması anayasal zorunluluk olsa da kamu yararı ve haklı nedenler çerçevesinde bu kurala

bazı işlemlerin haklı neden ve kamu yararı sebepleriyle denetiminin sadece kabahatler alanındaki idari para cezaları açısından sınırlandırılmadan regülatif cezalar yönünden de adli yargının görevlendirilebileceği, idari yargı görevlendirilmek isteniyorsa bunun mevzuatta açıkça düzenlenmesi gerektiğine değinmiştir⁸⁸. Söz konusu haklı neden ve kamu yararı açısından da sulh ceza mahkemesi örgütlenmesindeki yaygınlığın idare mahkemesine nazaran daha fazla olması nedeniyle hak arama özgürlüğüne hizmet etmesi ve bu sayede daha kısa sürede sonuç alınabileceğine değinmiştir.

Dolayısıyla bazı idari yaptırımlarda özellikle de idari para cezalarında, idari makamlarca tesis edilip idari yönü ağır basmış olsa da cezalandırma içermesi nedeniyle ceza hukukuna yakın yönlerinden dolayı adli yargı yerlerince incelenmesi istenmektedir. Bu noktada, kanunlarla idari para cezaları açısından farklı yargı kolları öngörülme sebebi, işlemin adından çok niteliğinden kaynaklanmakta olup, para cezası olarak adlandırılması sebebiyle bu işlemlerde tümüyle adli yargının görevli olduğu söylenemeyeceği gibi, idari makamlarca tesis edilmesi ve idari olarak nitelendirilmesi sebebiyle sadece idari yargının denetlemesi gerektiği savunularak belli bir yargı kolu, tek yetkili kılınmak istenmemiştir. Fakat söz konusu yargı yolu farklılığı kabahatlerin ceza kanunlarından çıkarılması anlayışı ile çelişmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı (sulh ceza mahkemesi) görevli kılınmış ve 3. maddesinde "Genel Kanun Niteliği" başlığında "diğer kanunlarda aksi yönde düzenleme olmadıkça kanun yollarına ilişkin düzenlemelerinin tüm idari yaptırımlarda uygulanacağı" düzenlenmiştir. Kanun'un lafzından da anlaşılacağı üzere, genel görevli yargı yeri olarak adli yargı (sulh ceza mahkemeleri) gösterilerek idari yargının görevi istisnai şekilde düzenlenmiş, kanunlarda özel hüküm olması hâlinde idari yargı

istisnalar getirilerek kabahat konusu eylemlerin çeşitliliği ve idari yaptırımların uygulama alanı dikkate alındığında, idari yargı teşkilatına oranla daha yaygın olan sulh ceza mahkemelerine başvuru olanağı tanınmasının, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasının olanaklı hale gelmesinin idari yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemelerinin görevlendirilmesinin haklı nedenini oluşturduğu."

⁸⁸ ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s.196.

mercilerinde dava açılacağına vurgu yapılmıştır. Bu anlayış son yıllarda idari yargının görev alanının daraltılması yönünde beliren tavrın bir yansımasıdır⁸⁹. Anayasa'nın 142. maddesi gereği mahkemelerin kuruluşu, görevleri, işleyişinin kanunla düzenleneceği düzenlenerek yasa koyucuya bir nevi takdir hakkı tanındığı, bu hakka dayalı olarak kimi uyuşmazlıkların adli yargıya bırakılabileceği gibi bir anlayışın yansıması olarak idari yargının görev alanını daraltan düzenlemeler yapılmaktadır. Fakat Anayasa'nın üstünlüğü gereği, yasal düzenlemelerin Anayasa'nın diğer düzenlemeleri ile çatışmaması ve aykırı olmaması gerekmektedir⁹⁰.

Anayasa'nın (155, 158, 159.) ilgili maddelerinde belirtildiği biçimde, idari yargı düzenini benimseyen 1982 Anayasası'nın idari niteliği haiz bir uyuşmazlığı adli yargıya bırakması beklenmeyecektir⁹¹. Nitekim, AYM⁹², idari makamların özel hukuka tabi işlemlerinin adli yargıda görüleceğinin tabii olduğu, kamu hukuku alanına tabi işlemlerin de idari yargıda görüleceği, bu bağlamda yasa koyucunun idare hukukunda hüküm ve sonuç doğuran işlem ve eylemlere karşı adli yargının görevli kılınamayacağına, idari niteliği haiz bir uyuşmazlığın denetiminin adli yargıya bırakılmasının şekli ve etkisiz bir denetim olacağı, idari yargının denetimindeki amacın işlemleri unsurları yönünden denetleyerek gerektiğinde iptal etmek ve iptal kararlarının hüküm ve sonuçları da göz önüne alındığında bu suretle idarenin hukuk sınırları dışında çıkmasını engellemeyi sağlamak olduğuna vurgu yapmıştır⁹³. Dolayısıyla idari işlemlerin denetiminin adli yargıya bırakılması sonucunda adli yargıç tarafından işlem hukuka aykırı bulunsa dahi iptal edemeyeceğinden, hukuka aykırı olan bir işlemin sonuç doğurmaya devam edeceği, böylelikle etkili olmayan bir yargı

⁸⁹ YILMAZ, Serdar, “İdari Yargının Görev Alanının Daraltılmasına Yönelik Yeni Bir Girişim Olarak İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine İdari Kanun Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme” Ankara Barosu Dergisi, S.3, 2015, s.118.

⁹⁰ KARAMAN, Ebru, Türk İdari Yargısının Anayasal Dayanağı, On İki Levha Yayınları, Ankara, 2013, s. 69.

⁹¹ GÜRAN, Sait, “Yargı Denetiminin Kapsamı” *İÜHF*M, Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e Armağan Sayısı, C.52, S.1-4, 1987, s. 38.

⁹² AYM, E:1976/01, K:1976/28, K.T. 25.05.1976, R.G.T.:16 Ağustos 1976, Sayı: 15679

⁹³ KARAMAN, Türk İdari Yargısının, s. 71.

denetimi yapılmış olacağından hukuk devleti ilkesi ile getirilmek istenen etkili idari yargı denetiminin sağlanamayacağına değinmiştir.

Bu noktada bazı yazarlar, Anayasa'nın 125. maddesi gereğince adli-idari yargı ayrımı yapılmadığından idari yargı denetiminin zorunlu olmadığı, yasa koyucunun adli yargıyı da görevlendirebileceğini ifade ederken⁹⁴, aksi görüşü savunanlar ise, Anayasa'nın sözü, ruhu ve hukuk devleti ilkesini benimseyen 1982 Anayasası'nın kendi inşa ettiği idari yargı rejiminin de dahil olduğu yargısal düzen ile çelişmeyeceğini, idari eylem ve işlemlerin sivil idari yargı dışına çıkarılmasının hukuk devletinin özüne aykırı olduğunu ifade etmiştir⁹⁵.

Bu bağlamda, idari yargının görev alanını daraltıcı bir biçimde ülkemizde idari para cezalarının yer aldığı mevzuat düzenlemelerinde yargı yeri konusunda, bir yeknesaklık olmadığı, kimi idari para cezalarında, idari yargı görevlendirilirken kimisinde adli yargı yerinin görevlendirildiği görülmektedir. Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 116. maddesi, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 12. maddesinde düzenlenen idari para cezaları da dâhil, bazı idari para cezalarında ise mevzuatında görevli yargı yeri konusunda bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Bu noktada ortaya görev uyuşmazlıkları çıkmakta ve konu Uyuşmazlık Mahkemesince karara bağlanmaktadır.

2. İDARİ PARA CEZALARINDA ADLİ YARGI MERCİLERİNİN DENETİMİ VE YARGILAMA USULÜ

İdari yaptırımlar içerisindeki bazı idari para cezalarının yargısal denetimi, adli yargı yerlerine bırakılmıştır. Öncelikle bu yaklaşımın Kabahatler Kanunu'nda da benimsendiğini görmekteyiz. Bunun nedenleri arasında, adli yargı teşkilatının örgütlenme açısından, ülkenin geneline yayılması, idari yargı teşkilatının ise genellikle merkez illerde olması, adli yargının eskiden Ceza Kanunu'nda düzenlenen hafif niteliklerde suçların şu an kabahat olarak düzenlense de denetiminin yıllardır yapılması sebebiyle söz konusu fiillere yakın olunması ve idari

⁹⁴ ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s.188.

⁹⁵ GÜNDAY, Metin, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları" Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 14., 1997, s.353-354.

para cezalarının cezalandırma mahiyeti nedeniyle yargılamada ceza hukukunun uygulandığı ceza mahkemelerine tabi kılınmasının gerekliliği ileri sürülmektedir.

1608 sayılı Kanun⁹⁶, 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun⁹⁷, 3194 sayılı İmar Kanunu⁹⁸, Covid-19 nedeniyle alınan tedbirlerde gündeme gelen 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu⁹⁹ gibi bazı kanunlarda idari yaptırımlara karşı görevli yargı yeri olarak adli yargı içerisinde başvurulacak yer olarak sulh ceza mahkemesi/sulh hakimliği görevlendirilmiş olup, söz konusu mahkeme 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenen bazı soruşturma işlemlerini ve kararları almak ve bunlara karşı yapılan itirazları incelemek, idari nitelikteki (idari para cezası gibi) işlemlere karşı yapılan itirazları incelemekle görevlidir.

Adli yargı (sulh ceza mahkemesi), yargılama usulü açısından idari yargı yerlerinden farklı yargılama usulüne göre denetim yapmaktadır. Bu kapsamda, özellikle Karayolları Trafik Kanunu gereğince alkollü araç kullanmaktan tesis edilen idari para cezasına karşı sulh ceza mahkemesinde açılan bir davada bireyler açısından en ufak bir şüpheli durumda dahi (şüpheden sanık yararlanır ilkesi gereğince) lehlerine kararlar çıkmakta iken, söz konusu para cezası kapsamında aynı kişi hakkında trafikten men idari yaptırımını da tesis edildiğinde Kabahatler Kanunu madde 27/8. maddesi gereğince idari yargıda denetim yapılacaktır. Bu kapsamda, idari yargı denetiminin niteliği, yazılı yargılama usulü ve bilgi ve belgelerin ispat yönünden önemi açısından sıkı şartlara bağlı olduğu ve idari yargıda uzmanlık söz konusu olduğundan, adli yargıdan farklı kararlar çıkabilmektedir. Bu doğrultuda da aynı tarz işlemler karşısında farklı içtihatlar oluşabilecek yargı birliği ve hukuki güven zedelenebilecektir.

Öte yandan, asıl farklılık Anayasa'nın 125. maddesinde çıkmaktadır. Söz konusu düzenleme gereğince yargı yerlerince idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilemeyecek, idarenin takdir

⁹⁶ Resmî Gazete Tarih: 20 Mayıs 1930, Sayı: 1498

⁹⁷ Resmî Gazete, Tarih: 26 Kasım 1996, Sayı: 22829.

⁹⁸ Resmî Gazete, Tarih: 9 Mayıs 1985, Sayı: 378.

⁹⁹ Resmî Gazete, Tarih: 6 Mayıs 1930, Sayı: 1489.

yetkisini ortadan kaldıracak şekilde hüküm kurulamayacaktır. Maddede adli yargıç ve idari yargıç ayrımı yapılmadan her iki yargı kolunda görevli olanlara getirilmiş bir yasaktan bahsedilmiştir. Fakat söz konusu yargılamaya ilişkin bu sınır, adli yargı açısından Kabahatler Kanunu ile getirilen düzenleme gereğince söz konusu olmamaktadır. Bizi bu yorumu yapmaya götüren husus Kabahatler Kanunu'nun 28. maddesinin 9. fıkrasında yer alan “(Ek: 6/12/2006-5560/35 md.) İdarî para cezasının alt ve üst sınırının kanunda gösterildiği kabahatler dolayısıyla verilmiş idarî para cezasına karşı başvuruda bulunulması halinde, mahkemenin idarî para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebileceği” düzenlemesidir.

Bu düzenleme ile kanunda açıkça alt ve üst sınırları belirlenmiş olan idari para cezalarında, idari makamlarca bu sınırlar içerisinde takdir edilen işleme karşı sulh ceza mahkemesine hukukilik denetimi için gidildiğinde, idari para cezasının miktarında mahkemenin değişiklik yaparak yeni bir miktar belirleyebileceğine değinmektedir. Bu düzenleme ile açıkça yargılama makamına, idari makamın tesis ettiği işleme karşı yerindelik denetiminin de yapılması suretiyle takdir yetkisi kullanılmaktadır. Söz konusu husus, idari yargı mercilerince yapılan yargılamada karşılaşılmayacak bir durum olmasına rağmen, adli yargıca bu yetkinin tanınması Anayasa'nın 125. maddesindeki amir hüküm gereği hukuka ve Anayasa'ya aykırıdır.

3. İDARİ PARA CEZALARINDA İDARİ YARGI MERCİLERİNİN DENETİMİ VE YARGILAMA USULÜ

İdari para cezalarının ve özelinde regülatif para cezalarının idari işlem niteliği gereğince yargısal denetiminin idari yargı mercilerince yapılması zorunluluktur. İdari yargı mercileri 2576 sayılı Kanun'da idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve Danıştay olarak düzenlenmiştir. Genel görevli mahkeme idare mahkemeleri olup, vergi mahkemelerinin görevine giren idari para cezaları açısından vergi mahkemesine, Danıştayın görev alanına giren idari para cezaları açısından Danıştaya dava açılacaktır. Kabahatler Kanunu'ndaki idari yaptırımlar ve kabahatler dışında diğer kanunlarda öngörülen kabahat olarak tanımlanan davranışlara ilişkin olarak tesis edilen idari yaptırım kararlarına yapılacak itirazlara karşı idare mahkemeleri veya Danıştayın ilgili dairesi yetkili kılınmışsa, itirazlar özel kanunda belirtilen süre içerisinde idari yargıya yapılacaktır.

Kanımızca, özel yasalarında idari para cezasına karşı adli yargıda itiraz edilebileceği düzenlenmesi yapılması, söz konusu işlemlerin idari niteliğini ortadan kaldırmadığıdır¹⁰⁰. Genel kuralın idari işlemlere (idari yaptırım/idari para cezası) karşı idari yargıya hukukilik denetimi için başvurulacağı, istisna olan husus ise, bu işlemler açısından mevzuatla adli yargının görevli kılınmasıdır. Bu sebeptendir ki Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi 8. fıkrası ile adli yargının görevine giren idari para cezası işlemiyle birlikte aynı kişi hakkında aynı işlem kapsamında idari işlem de tesis edilmişse her ikisine karşı idari yargıda dava açılacağı düzenlenerek idari yargının görev alanında idari işlem var ise adli yargı denetimine bırakılmak istenmemiştir¹⁰¹.

Bu noktada özel yasalarında açıkça idari yargının görevlendirildiği idari yaptırım/idari para cezalarına (Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 62. maddesinde, idare mahkemeleri görevli kılınmış, Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumunun sektöre yönelik idari para cezası işlemine karşı idare mahkemesinde dava açılacağı) karşı idari yargıda dava açılacaktır. Bu bağlamda üst kurullarının mevzuatında idari para cezaları açısından, idare mahkemeleri görevlendirilmiş olup, eski düzenlemelerde ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görevlendirilmesi tercih edilmekteyken sonrasında idare mahkemeleri görevli kılınmıştır. Kanımızca bu husus, idari yargıda idare mahkemelerinin genel görevli, Danıştay ve vergi mahkemelerinin özel görevli yargı yeri olarak düzenlenmeleri durumundan kaynaklanmaktadır.

İdari para cezalarının/idari yaptırımların denetiminde anayasal açıdan bazı sınırlamalar mevcuttur. Anayasa'nın 125. maddesindeki¹⁰²,

¹⁰⁰ DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 397.

¹⁰¹ GÜNDAY, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s.196.

¹⁰² **125. madde**“(Değişik birinci cümle: 7/5/2010-5982/11 md.) Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılmayacağı, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceği, idari işlemin uygulanması halinde telifisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği, kanun, olağanüstü hallerde, (...) 69 seferberlik ve savaş halinde

düzenlemede, yargı mercileri tarafından idari eylem ve işlem niteliğinde, idarenin takdir yetkisini kaldıran karar verilemeyeceği, yerindelik denetimi yapılamayacağı ifade edilerek söz konusu sınırlamalar açıkça belirtilmiştir. Bu noktada idari para cezasına karşı açılan davada söz konusu işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden faydalanması ve işleme ilişkin evrakın idare elinde olması sebebiyle yargılama makamı re'sen araştırma ilkesinin 2577 sayılı Kanun'da yasalaşmış hali gereği uyumsuzluğa ilişkin tüm araştırmayı, taraflarca ileri sürülmeyen ama esası etkileyecek bilgi ve belgeleri de kendiliğinden taraflardan talep edecek, davaya taraf olmasalar dahi davanın esasını etkileyecek bilgi ve belgeye sahip olan ilgili kurumlarla yazışma yaparak araştırma yapabilecektir.

Yaptığı araştırma neticesinde, yargılama merciini sınırlandıran husus yerindelik denetimi yapılamayacağı, yürütme yetkisinin yerine getirilmesini engelleyecek şekilde idari işlem niteliğinde ve idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak bir şekilde hüküm verilemeyeceğidir. Adli yargı makamlarına Kabahatler Kanunu 28. madde 9. fıkraya gereğince idari para cezası miktarını azaltma ve arttırma yetkisi tanınmıştır. Söz konusu maddede, kanunda alt ve üst sınırı gösterilen bir para cezası açısından idarenin takdir ettiği miktar dava konusu edildiğinde, adli yargıcın miktarda değişiklik yaparak davayı kabul edebileceği düzenlenmiştir. İdari yargıç açısından anayasal kural gereği denetimde var olan sınırlama adli yargıç açısından Kabahatler Kanunu ile esnetilmiştir. Anayasa'da adli ve idari yargıç ayrımı yapılmaksızın denetime bir sınırlama konulduğu gözetildiğinde, Kabahatler Kanunu'ndaki husus Anayasa'ya aykırılık taşımakla birlikte somut norm denetimi yoluyla AYM'nin önüne henüz götürülmemiştir.

Kabahatler Kanunu'ndaki bu düzenlemenin idari yargıdaki yansımaları; tespit edilen tek bir ihlâl karşılığı verilen para cezası işleminin fiille orantılı olmaması sebebiyle idari yargıç tarafından para cezasının “şu miktara kadar yerinde, şu kısmı yerinde değil” şeklinde vereceği kısmi iptal kararını andırmaktadır ki, bu husus idari işlem ve eylem niteliğinde olan ve idarenin takdir yetkisini kaldıran bir karar

ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabileceği”

vasfına sahip olacağından, Anayasaya aykırılık taşıması sebebiyle idarenin yetkisini gasp etmemek açısından kısmi iptal yerine işlemin tamamının iptali gerekeceği şeklinde yargı kararlarına yansımaktadır.

Nitekim Danıştay¹⁰³, konu ile alakalı bir uyuşmazlıkta; “*idare mahkemesince para cezası miktarında sonradan yapılan değişiklik oranında verilen kısmi iptal kararının yerinde olmadığı, idari makamların yargısal makamlar eliyle idari işlem tesis etmeye zorlanamayacağı, yapılması gerekenin işlemin mevzuata aykırılığın saptanması suretiyle tamamının iptali olması gerekirken idare yerine geçilmek suretiyle karar verilmesinin hukuka aykırı olduğunu*” belirtmiştir. Başka bir kararda, “*ilgilerin ihlâlin tespit edildiği tarihteki idari para cezası miktarı 57.156,00-TL iken daha sonra yapılan değişiklik ile cezanın 50.000,00-TL’ye indirildiği fakat bu lehe durumun ödeme emri işleminin tesisi anında ilgiliye uygulanmadığı, konu yargıya taşındığında ilk derece mahkemesi tarafından, idari para cezasının hukuki yönden kesinleşmesinden sonra ve tahsil edilmesinden önce ceza miktarındaki lehe değişikliğin yansıtılması gerektiği ve tahsilat işlemlerinin de bu lehe miktardan olması gerektiği olayda ödeme emri düzenlenirken lehe miktardan düzenlenmediğinden, ödeme emrinin 50.000,00 TL’lik kısmı açısından işlemin hukuka uygun olduğu, 7.156.00 TL’lik kısmın hukuka aykırı olduğu*” ifade edilerek kısmen iptal, kısmen ret kararı verilmiştir.

Temyiz aşamasında Danıştay¹⁰⁴, “*dava konusu idari para cezasının tek işlemlerle verildiği, işlemin hukuka aykırılığın bir bütün halinde değerlendirilerek hukuka uygunluk denetimi yapılması ve tümünden iptaline karar verilmesi, kısmi iptal kararı verilemeyeceği*” şeklinde karar vermiştir. Bir başka olayda da¹⁰⁵, idari para cezası tesis edilirken tekerrür olması sebebiyle iki kat olarak verilen idari para

¹⁰³ D6D, E:2006/5672, K:2006/6292, K.T. 18.12.2006, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

¹⁰⁴ D13D, E:2020/1254, K:2021/917, K.T. 11.03.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.
(Aynı Yönde: D13D, E:2015/3879, K:2019/294, K.T.08.02.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.)

¹⁰⁵ D13D, E:2014/130, K:2014/861, K.T. 12.03.2014, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

cezası, ilk derece mahkemesi tarafından incelenerek tekerrür hükümlerinin yanlış uygulandığından para cezasının bir kısmının iptaline karar verilmesi sonrası, konu Danıştaya getirildiğinde, “mahkemenin gerekçesi yerinde olsa da idarece para cezasının tek işlemler verildiği, hukuka aykırılığın bütün halinde değerlendirilerek işlemin denetlenmesi ve tümünden iptaline karar verilmesi gerekirken işlem bölünerek verilen kısmi iptalin yerinde olmadığı” belirtilmiştir. Tekerrür konusunda yapılan hata sonucu verilen idari para cezasına yönelik olarak; Danıştay Onüçüncü Dairesi kısmi iptal verilemeyeceğini ifade etmekteyken Danıştay Onuncu Dairesi kısmi iptal kararı verilebileceği yönünde içtihat geliştirmiştir. Dolayısıyla Daireler arası görüş farklılıkları olabilmektedir.

İdari yargıda elbette kısmi iptal kararları da verilmektedir. Lakin bu kararlara baktığımızda ya tekerrür uygulamasında bir hata yapılması nedeniyle yapılan bir tespite dayalı verilen kısmi iptal kararları¹⁰⁶, ya da tek bir fiille kanunun birden fazla maddesinin ihlâli halinde en ağır olan yaptırımın uygulanması yerine iki ayrı yaptırım uygulanması durumunda Kabahatler Kanunu’nun içtima hükümlerine aykırılık sebebiyle verilen kısmi iptal kararları¹⁰⁷, söz konusu olmaktadır. Yahut da tutanakta birden fazla ihlâl saptanarak her ihlâl için öngörülen para cezası ayrı ayrı hesaplanarak toplam bir miktar olarak işlemde gösterilmekte, yargılama mercileri de her ihlâli ayrı ayrı denetlemek suretiyle mevzuata aykırı olduğuna karar verdiği ihlâle denk gelen para cezasını iptal ettiği kısmi iptal kararları ortaya çıkmaktadır¹⁰⁸. Fakat olayda tek ihlâl ve tek para cezası söz konusu ise idari yargıç fiil ile para cezasını orantılı bulmazsa adli yargıç gibi miktarda değişiklik yapmak bağlamında “şu kadar para cezası yerindedir” şeklinde kısmi iptal kararı veremeyecek olup işlemin hukuka aykırılığını saptayarak tümünden iptal edilecektir. Aksi halde Anayasa’nın 125. maddesi düzenlemesinin bir anlamı kalmayacaktır.

¹⁰⁶ D10D, E:2019/2821, K:2019/6024, K.T. 25.09.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

¹⁰⁷ D13D, E:2018/1941, K:2022/2946, K.T. 29.06.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

¹⁰⁸ D6D, E:2019/17808, K:2022/4687, K.T. 13.04.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır, D13D, E:2022/2177, K:2022/2706, K.T. 16.06.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

Ayrıca, idari yargı denetimi açısından bahsetmekte fayda olan bir husus da, adli yargıda pek karşılaşılmayan, idare hukuku ve idari yargıya özel bir durum olan idari yargının görevine giren idari yaptırımlara ve idari para cezalarına karşı 2577 sayılı Kanun kapsamında başvuru yapılarak; yargılama öncesinde işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi sağlanabilmesidir. Söz konusu başvuru dava açma süresini durdurduğu gibi bireyler açısından da uyuşmazlıkların yargıya taşınmadan önce idare ile bir nevi sulh yolu işletilerek işlemin yeniden incelenmesi ve aykırılık varsa düzeltilmesinin sağlanması açısından önemlidir. İdari yargı denetiminde olan bir diğer farklılık ise, işlemin hukuka aykırılığının tespit edilmesi halinde iptaline karar verilebilmesidir. İptal kararı ile işlemin ilk icra edildiği andan itibaren oluşacak etki ve sonuçlarının hukuk âleminde kalkması sağlanmış olacaktır. Bu yetki adli yargıca tanınmamıştır. Diğer bir husus ise, yürütmenin durdurulması müessesesidir. Dava devam ederken karar verilene kadar geçen süredeki hak kayıplarını önlemesi açısından önemli bir kurumdur.

Tüm bu açıklamalar ışığında kanımızca, idari yaptırımlar ve idari para cezalarının kaynaklandığı hukuki uyuşmazlıklarda, idari işlemin unsurları, uyuşmazlığın kamu hukuku karakteri açısından irdelenmek suretiyle idari yargının denetiminin etkinleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir. Aksi halde idari yargı sisteminin asıl amacı olan idarenin hukukla kavranmasının sağlanması hasıl olamayacaktır. Aynı tarz işlemlerde farklı yargı kollarının görevli kılınması gerek hak arama özgürlüğü açısından gerekse de yargısal denetimin etkinliği açısından hakkın özüne dokunan sınırlamalar niteliğinde olup, bu türden düzenlemelere hukukumuzda (bir hukuk devletinde) yer verilmemesi gerekmektedir.

III. SONUÇ

Bazı fiillerin suç olmaktan çıkarılması ve karşılığında idari yaptırım öngörülmesi anlayışı neticesinde idari yaptırımların uygulama alanı genişlemiştir. Bu kapsamda da Kabahatler Kanunu hazırlanmış ve konuya ilişkin genel kanun olma vasfı tanınmıştır. İdari para cezalarının düzenlendiği özel kanunlarda, düzenleme olmayan bazı durumlarda anılan Kanun'un uygulanacağı 3. maddesi ile ifade edilmiştir. Fakat söz

konusu Kanun'un hazırlandığı dönemde regülatif para cezaları gibi kendine has özellikleri haiz ve yüksek meblağlı idari para cezalarını da kapsayacak şekilde bir düzenleme öngörülemediği ve Kabahatler Kanunu söz konusu alanın ihtiyaç duyduğu temel ilke ve kuralları barındırmamıştır. İdari para cezaları, idari işlem olsa da özünde bir ceza içerdiğinden ve temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı bir boyutu da olduğundan birtakım güvencelerin kanuni zeminde sağlanması da önemli hâle gelmektedir. Bu kapsamda da Kabahatler Kanunu uygulamada oldukça genişleyen idari para cezası ve idari yaptırım alanının ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri (lehe kanun uygulamasının nasıl olması gerektiği, para cezasından önce savunma alınması, ön araştırma veya soruşturma yapılması gibi) tam olarak karşılamamakta olup, birtakım güvencelerin ve boşlukların giderildiği idari yaptırım alanının düzenlendiği yeni bir genel kanuna ihtiyaç hasıl olmaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere hukuki düzenlemelerle yasal zemine oturtulmayan lehe kanun uygulaması, özellikle idari işlem teorisine uygun düşmediğinden uygulamada bazı olumsuz sonuçlar doğurmakta olup, bunların yapılacak düzenlemelerle giderilmesi esastır.

İdari para cezalarında takip için kesinleşme arandığı durumda, ilgililere yapılan tebliğ neticesinde dava açılmadığı takdirde işlem kesinleşecek olup, kesinleşmeden sonra para cezasına muhatap olan ilgili açısından yapılacak lehe değişiklikler ya da AYM tarafından bir iptal kararı verildiğinde muhatap tarafından idareye yapılacak bir başvuru ile söz konusu lehe durumdan faydalanma hakkı Kabahatler Kanunu'nda yapılacak düzenlemeler ile tanınmalıdır. Ayrıca, tahsil edilmiş olan para cezalarında, yargılama devam ederken uzun süren yargılamalar göz önüne alındığında bu süreçte yapılacak bir lehe düzenleme de ilgili hakkında uygulanmak zorundadır. Uzun süren yargılamalar sonucu dava açan kişilerin söz konusu lehe düzenlemeden faydalanıp, dava açmayarak ödeme yapan kişilerin lehe durumdan faydalanamaması hukuki güvenlik duygusunu zedeleyeceğinden, bu eşitsizliği kanuni düzenleme ile gidermek de hukuk devletinin bir gereğidir. Bu durumda yargılamaların uzun sürmesini önleyen kamu ihalelerinde kanunla getirilen ivedi yargılama usulüne yönelik mevzuat düzenlemelerindeki gibi makul sürede yargılamanın sona ermesi açısından özel yargılama usulleri getirilmesi, yaşanacak hak kayıplarının önüne geçecektir. Kesinleşme şartı aranmayan para cezaları açısından, vergi davalarında olduğu gibi davanın açılmasının yürütmeyi otomatik

durduracağı düzenlemesi yapılması da bir başka çözüm yolu olabilecektir.

Ayrıca, uzun süren yargılama, para cezasının kesinleşmesini de erteleyeceğinden (özel kanunlarında kesinleşme aranmaması durumu hariç) lehe düzenleme yapılması durumunda idari makamlara ilgililer hakkında gecikmeksizin lehe duruma uygun uygulamalarda bulunmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Bu durumlarda hem ilgililer dava açmak zorunda kalmayacak hem de yargılama makamlarınca karar verilmeden önce uyuşmazlıklar çözümlenecektir.

Öte yandan, idari para cezalarının yargılama aşamasında ortaya çıkan bir diğer sorun da, görev sorunudur. Özel kanunlarında idari yargının görevli kılınmadığı para cezalarında genel görevli yargı yeri, adli yargı olmaktadır. Temelinde bir idari işlem olan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, adli yargı mercilerince idari işlemin karakterine uygun olan idari yargıya mercilerine has yargılama usulünden farklı usullerde yargılama yapılmaktadır. Kabahatler Kanunu'nda, idari işlem teorisine ilişkin uzmanlığı bulunmayan adli yargı mercilerinin genel görevli yargı yeri olarak öngörülmüş olması, uygulamada sorunlara yol açmaktadır.

Özel kanunlarında görev konusunda düzenleme yapılmayan para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, zaman zaman her iki yargı yeri de kendisini görevli ya da görevsiz görebilmekte ve konu Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne taşınmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi de konuya idari işlem bazında bakarak, idari işlemlere has özellikler açısından irdeleme yapmakta ve idari yargı yerini görevli gördüğü uyuşmazlıkları belirlemektedir. Bu durumun önüne geçilmesi elzemdir. Çünkü görev uyuşmazlığı nedeniyle de davalar makul sürede yargılanma sınırını aşmakta, adil yargılanma hakkı ihlâl edilmektedir. Dolayısıyla yapılacak düzenleme ile genel görevli yargı yerinin idari yargı olarak belirlenmesi en makul çözüm olacaktır.

Diğer yandan, dikkat çeken bir husus da Kabahatler Kanunu 28. maddesi ile sulh ceza hakimine para cezasının miktarında değişiklik yapma yetkisi verilerek Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlenen "idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği" ilkesine aykırı bir düzenleme ile karşılaşılmıştır. İdari yargıda, idari yargıca tanınmayan bu yetkinin adli yargıca tanınması, dikkat çekici olmasının

yanında Anayasa'ya da aykırıdır. Zira aynı nitelikte bir idari para cezası özel kanununda düzenleme olmadığı için adli yargıda açılan davada incelenecek ve adli yargıç tarafından para cezasının miktarı ölçülü görülmeyerek ya da lehe düzenleme gereğince değiştirilebilecektir. Fakat özel kanununda idari yargının görevli kılındığı para cezasına karşı dava açıldığında, idari yargıç idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı veremeyeceğinden, işlemi ölçülü bulmayıp ya da lehe düzenleme sebebiyle sadece iptal etmekle yetinecektir. Aynı nitelikteki para cezalarında farklı yargı yerlerince farklı usullerin uygulanması neticesinin doğması tamamen Kabahatler Kanunu sistematüğinden kaynaklanmakta olup, bu sorunların önlenmesine yönelik düzenlemelerin yapılması hak kayıplarının giderilmesini sağlayacağı gibi hukuk devletinin bir gereğı olan hukuki öngörülebilirlik, belirlilik, adil yargılanma hakkı ve eşitlik ilkesi açısından da ayrıca elzem gözükmektedir.

KAYNAKÇA

- ARTUK Mehmet Emin, GÖKÇEN Ahmet, ALŞAHİN Mehmet Emin, ÇAKIR Kerim, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.
- ÇAĞLAYAN Ramazan, DOĞAN Beşir Fatih, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, , Cilt XII, Sayı 1, 2008.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.
- ÇELİK, Binnur, Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku (Vergi İcra Hukuku), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.
- ÇOBANOĞLU, Sefa, Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemini ve Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri, Yüksek Lisans Tezi.
- ÇOLAK, Halûk, “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, TBB Dergisi, Sayı: 69, 2007.
- ÇOLAK, Halûk, Güncel Ceza Hukuku ve Yeni Türk Ceza Kanunu, Bilge Yayınevi, Ankara, 2005.

- DONAY, Süheyl, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler”, İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 37, Sayı: 1-4, 1971.
- DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- DURUN, Hasan, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.
- EDİZDOĞAN Nihat, ÇETİNKAYA Özhan, GÜMÜŞ Erhan, Kamu Maliyesi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2012.
- ERCAN, Erdem, 2872 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilen İdari Para Cezalarının Tahsilinde Kesinleşme Şartının Değerlendirilmesi, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 2, 2021.
- ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.
- GERÇEK, Adnan, Kamu Alacaklarının Tahsil Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2017.
- GÜNDAY, Metin, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.
- GÜNDAY, Metin, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları” Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 14, 1997.
- GÜNDÜZ, Fatma Ebru, “İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması”, TAAD, Yıl: 8, Sayı: 32, 2017.
- GÜNDÜZ, Harun, Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları, Yüksek Lisans Tezi.
- GÜRAN, Sait, “Yargı Denetiminin Kapsamı” İÜHFM, Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer’e Armağan Sayısı, Cilt: 52, Sayı: 1-4, 1987.
- HAKERİ, Hakan, Ceza Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.
- KANGAL, Zeynel T., “Kabahatler Hukuku”, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- KANGAL, Zeynel T., Kabahatler Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

- KARAMAN, Ebru, Türk İdari Yargısının Anayasal Dayanağı, On İki Levha Yayınları, Ankara, 2013.
- KIZILYAR AYATAR, Sema, “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”, Yaşar Üniversitesi E-Dergisi, Cilt:8, Sayı: Özel, 2013.
- KOCA Mahmut, ÜZÜLMEZ İlhan, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.
- KULA, Ayşegül, Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümleri, TBB Dergisi, Sayı:140, 2019.
- KURT, Hayrettin, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 1, 2014.
- ORGAN İbrahim, BARAN Tülay, İdari ve Adli Para Cezalarının Karşılaştırılması, Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 4, 2020.
- ÖZAY, İl Han, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985.
- ÖZBEK Veli Özer, DOĞAN Koray, BACAKSIZ Pınar, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020.
- ÖZKAN, Gürsel, “Yargıya Güvenin Arttırılmasında Somut Öneriler”, 150. Yıl Anısına Danıştay, Ankara, 2019.
- SİBEL, Can, “İdari Para Cezası”, TAAD, Yıl:7, Sayı: 29, 2017.
- TAN Turgut, GÖZÜBÜYÜK Şeref, İdare Hukuku, 2. Cilt, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.
- TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2021.
- TÜLAY, Muhammet Emre, “Kanunilik İlkesi Işığında Ceza Hukuku Kurallarının Zaman Bakımından Uygulanması ve Delil Elde Etme Yöntemlerinde Zaman Bakımından Uygulanma Sorunu”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 3, 2016.
- ULER, Yıldırım, “Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geriye Yürür”, Bahri Savcı’ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Cilt:7, Ankara, 1988, s. 515-534.

ULUSOY, Ali, İdari Yaptırımlar, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013.

YILMAZ, Serdar, “İdari Yargının Görev Alanının Daraltılmasına Yönelik Yeni Bir Girişim Olarak İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine İdari Kanun Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme” Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3, 2015.

YURTCAN, Erdener, Kabahatler Kanunu ve Yorumu, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

Mahkeme Kararları

AİHM Scoppola/İtalya 17/09/2009 tarihli Kararı

AYM, E:1976/01, K:1976/28, K.T 25.05.1976, R. G. 16.08.1976, Sayısı: 15679).

AYM, E:2001/232, K: 2001/89, K.T. 23.05.2001, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

AYM, E:2005/108, K:2006/35, K.T. 01.03.2006, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

AYM, E:2005/78, K:2005/59, K.T. 30.09.2005, R.G. 21.07.2006.

AYM, E:2007/115, K:2009/80, K.T. 11.06.2009, R.G. 26.11.2009.

AYM, E:2018/160, K:2019/23, K.T.10.04.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

AYM, E:2019/9, K:2019/27, K.T. 11/04/2019, R.G. 17 Mayıs 2019.

AYM, E: 2018/73, K: 2019/65, K. T. 24.07.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İDDK, E.2014/5191, K.2016/211, K.T. 10/02/2016, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İDDK, E: 2008/939, K: 2009/584, K.T. 05.03.2009, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İDDK, E:2009/2519, K: 2012/611, K.T. 19.04.2012, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İDDK, E: 2010/1158, K: 2013/4413, K.T. 09.12.2013, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

YİBCGK, E: 1937/23, K: 1938/9, K.T. 23.02.1938, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İDDK, E: 2014/5191, K: 2016/211, K.T.10.02.2016, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İDDK, E: 2015/4256, K: 2017/2345, K.T.29.05.2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

YCGK, E: 2017/15-496, K: 2018/246 K.T. 29/05/2018, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D6D, E: 2019/17808, K: 2022/4687, K.T.13.04.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D6D, E: 2006/5672, K: 2006/6292, K.T. 18.12.2006, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D8D, E: 2016/8928, K: 2020/609, K.T. 06.02.2020, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D10D, E: 2003/3196, K: 2004/5330, K.T.04.06.2004, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D10D, E: 2019/2821, K: 2019/6024, K.T.25.09.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2019/4355, K: 2022/4584, K.T.06.12.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2015/1825, K: 2021/3897, K.T.17.11.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2021/5171, K: 2022/485, K.T. 16.02.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2015/227, K: 2021/4236, K.T. 09.12.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2018/1372, K: 2018/2140, K.T. 27.06.2018, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2014/5278, K: 2019/3928, K.T. 29.11.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2014/362, K: 2014/2106, K.T. 29.05.2014, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2019/2817, K: 2019/2730, K.T. 26.09.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E:2013/2732, K: 2017/3945, K.T. 18.12.2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E. 2014/1599, K. 2019/3842, K.T. 26.11.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2015/4966, K: 2017/3272, K.T. 23.11.2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2013/3148, K: 2019/4500, K.T. 19.12.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E:2018/1222, K: 2021/1722, K.T. 17.05.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E:2012/3955, K: 2014/3682, K.T. 20.11.2014, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2007/1055, K: 2009/9212, K.T. 19.10.2009, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2015/4966, K: 2017/3272, K.T. 23/11/2017, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2019/3255, K: 2020/664, K.T. 27/02/2020, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2020/1254, K: 2021/917, K.T. 11.03.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2015/3879, K: 2019/294, K.T. 08.02.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2014/130, K: 2014/861, K.T. 12.03.2014, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2018/1941, K: 2022/2946, K.T. 29.06.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

D13D, E: 2022/2177, K: 2022/2706, K.T. 16.06.2022, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İzmir BİM 1. İDD, E:2020/685, K: 2021/199, K.T. 09.02.2021, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

Ankara 8. İdari Dava Dairesi, E:2018/1696, K:2019/96, K.T. 16.01.2019, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

Eskişehir 2. İdare Mahkemesi, E:2011/125, K:2011/1670, K.T. 30.12.2011, UYAP Kapalı ortamından alınmıştır.

İnternet Kaynakları

Türkiye Büyük Millet Meclisi, (2005), “Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu”, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm> (Erişim Tarihi: 27.04.2023).