



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

İDARÎ YAPTIRIMLARDA LEHE KANUN İLKESİ

Şahap KAYMAK

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021

İDARÎ YAPTIRIMLARDA LEHE KANUN İLKESİ

Şahap KAYMAK

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021

ÖZET

KAYMAK, Şahap. *İdarî Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

İdarenin düzeni koruma yükümlülüğünü yerine getirebilmek için başvurduğu araçlardan birisi de idarî yaptırımlardır. Ülkemizde idarenin yaptırım uygulama yetkisine ilişkin 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yanı sıra birçok özel kanunda da kurallar vardır. İdarenin bu yetkisini kullanırken tesis ettiği yaptırım kararlarının hukukî denetimi yargı organları tarafından gerçekleştirilmektedir. İdarî yaptırımların yargısal denetiminde göz önünde bulundurulması gereken hususlardan biri de kanunların zaman bakımından uygulanması kuralıdır. Bu kural, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Maddede temel olarak, işlendiği tarih itibarıyla suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimsenin cezalandırılmayacağı ve suçun işlendiği tarihte yürürlükte olan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise ilgilinin lehine olan kanunun uygulanacağı öngörülmektedir.

Ancak söz konusu genel kural dışında kanun koyucunun başkaca bir düzenleme yapmaması hâlinde maddî olay bağlamında lehe kanun ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağını tespit etmek yargı organlarının görevidir. Kabahatler Kanunu'nun 5. maddesinde, Türk Ceza Kanunu'na yapılan genel atıf dışında idarî yaptırımlarda lehe kanun ilkesinin uygulanmasına yönelik esasen özel bir kural bulunmamasından dolayı yargı organlarının yorumu önem kazanmaktadır. Bu nedenle, lehe kanun ilkesinin olaya özgü koşullar çerçevesinde farklı yargısal yorumlarıyla karşılaşmak mümkündür.

Çalışmanın amacı, idarî yaptırımların kavramsal çerçevesini irdelerken yargı organlarının lehe kanun ilkesi yorumunu ortaya koymaktır. İdarî yaptırımlarla ve lehe kanun ilkesiyle ilgili değerlendirme yapılırken doktrin ve yargı organlarının güncel kararları incelenmiştir. Böylece, yaptırım hukukunda yargı organları

tarafından yeknesak ve değişmez nitelikte lehe kanun değerlendirmesi yapılmadığına yönelik genel bir çerçeve çizilmiştir.

Anahtar Sözcükler

İdarî yaptırım, kabahat, zaman bakımından uygulama, kanunsuz ceza olmaz ilkesi, suç ve cezada kanunilik

ABSTRACT

KAYMAK, Şahap. *The Principle Of Lex Mitior In Administrative Sanctions*, Master's Thesis, Ankara, 2021.

One of the tools used by the administration to fulfill its obligation to maintain order is administrative sanctions. In our country, there are rules in many special laws as well as the Law on Misdemeanors No. 5346 regarding the authority of the administration to impose sanctions. The legal supervision of the sanction decisions established by the administration while using this authority is carried out by the judicial bodies. One of the issues to be taken into consideration in the judicial review of administrative sanctions is the rule of enforcing the laws in terms of time. This rule is regulated in Article 7 of the Turkish Penal Code No. 5237. The article basically stipulates that nobody can be punished for an act that was not considered a crime as of the date of the crime and that the law in favor of the person concerned will be applied if the provisions of the law in force at the time of the crime are different from the laws that came into force later.

However, it is the duty of the judicial bodies to determine whether the principle of favor of law can be applied in the context of the physical fact, if the legislator does not make any other regulation other than the general rule in question. In the 5th article of the Misdemeanor Law, the interpretation of the judicial bodies gains importance because there is no special rule for the implementation of the principle of law in administrative sanctions other than the general reference to the Turkish Penal Code. Therefore, it is possible to encounter different judicial interpretations of the principle of law in favor within the context of the specific circumstances.

The aim of the study is to reveal the interpretation of the principle of law in favor of the judicial bodies while examining the conceptual framework of administrative sanctions. While evaluating the administrative sanctions and the principle of law in favor, the current decisions of the doctrine and judicial bodies

are examined. Thus, a general framework has been drawn that in the sanction law, the judicial bodies do not make a uniform and constant assessment of law in favor.

Keywords

Administrative sanction, misdemeanour, application in terms of time, the principle of no punishment without law, the legality in crime and punishment

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM : İDARÎ YAPTIRIMLARIN HUKUKÎ REJİMİ	5
1.1. İDARÎ YAPTIRIM	5
1.2. KABAHAHAT	12
1.3. İDARÎ YAPTIRIMLARIN TÜRLERİ	16
1.3.1. İdarî Para Cezaları	18
1.3.2. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi ve Diğer İdarî Tedbirler	27
1.3.3. Disiplin Cezaları	31
1.4. İDARÎ YAPTIRIMLARIN İLKELERİ	37
1.4.1. Kanunilik.....	38
1.4.2. Kusur	49
1.4.3. Ne Bis İn İdem (Çifte Cezalandırma Yasağı).....	52
1.4.4. Savunma Hakkı	54
1.4.5. Gerekçe.....	58
2. BÖLÜM : LEHE KANUN İLKESİ VE HUKUKÎ YORUMU	63
2.1. KANUNLARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ VE YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASI	63
2.2. TÜRK CEZA KANUNUNDA ZAMAN BAKIMINDAN UYGULAMA	65
2.2.1. Geçmişe Yürüme Yasağı.....	67
2.2.2. Derhal Uygulama.....	74
2.3. İDARÎ YAPTIRIMLARDA ZAMAN BAKIMINDAN UYGULAMA	76
2.3.1. Usûl Kurallarındaki Değişikliğin Etkisi.....	79
2.3.2. İdarî Para Cezalarının Tahsilatına Yönelik Düzenlenen Ödeme Emri	86

2.3.3. Soruşturma Zamanaşımı Suresi	91
2.3.4. Çerçeve Kanun Kapsamında Düzenleyici İşlem	94
2.3.5. Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Fonksiyonu	98
2.3.6. Fiilin Suç Vafının Kabahate Dönüştürülmesi.....	107
2.3.7. İdarî Yaptırım Kararının Uygulanması Aşamasında Lehe Kanun İlkesi	109
2.3.8. Lehe Kanun İlkesinin Diğer Uygulama Alanları	113
SONUÇ	117
KAYNAKÇA	121
EK 1. ORİJİNALLİK RAPORU	138
EK 2. ETİK KURUL MUAFİYET FORMU	140

GİRİŞ

Bireyler bir arada yaşamanın gerektirdiği kurallara uymakla yükümlüdür. Çoğu zaman bu yükümlülüğün ihlâl edilmesinden dolayı toplumsal düzenin sağlanmasına yönelik kamu otoritesi cebir yetkisini kullanmaktadır. Bu yetkinin sınırı, hangi alanlarda nasıl kullanılacağına yöntemi, müdahale şekli için normatif düzenlemelere ihtiyaç vardır. Ancak bu düzenlemelere aykırılık hâlinde bireyin özgürlüğü kısıtlanmaktadır.

Hukuka aykırı eylem ya da davranışın cezalandırılması kanun koyucunun izlediği suç politikasının sonucudur. Bir fiilin cezalandırılabilir olup olmadığı temel olarak ceza kanunlarında düzenlenir. Ceza kanunları fiilleri suç olarak nitelendirebileceği gibi, suçları cürüm ve kabahat şeklinde de sınıflandırabilir.¹ İzlendiği suç politikası çerçevesinde haksızlık olarak kabul edilen fiilin tehlikeliliğinin derecesi aynı zamanda suç ve kabahat karşılığında uygulanacak yaptırımı da belirleyicidir. Başka bir anlatımla, hukuka aykırı bir ihlâlin karşılığında ceza mı yoksa yaptırım mı uygulanacağı haksızlığın ağırlığına göre değişmektedir.² Aksi takdirde hukuka aykırı her fiilin suç kabul edilip ceza hukuku kurallarına göre cezalandırılması adalet ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmayacaktır.

Diğer taraftan, ceza hukukunun asıl işlevinin suçun cezalandırılmasına ilişkin olması gerekliliğine inanış, idarenin faaliyet gösterdiği alanın niceliksel büyüklüğünün sonucu olarak işlenen fiillere yaptırım uygulama ihtiyacının doğması gibi sebepler de kanun koyucunun tercihini etkilemiştir. Bir fiilin kabahat olarak kabulü söz konusu sebeplerin neden olduğu yapısal değişimin sonucudur.

¹ Akbulut, B. (2014). *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi* (2. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 69.

² Özen, M. (2019). *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler* (3. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 265.

Ceza kanunlarına yansıyacak bu değişim iç hukuk normlarını etkileyerek kabahatler hukukunun gelişimine katkı sağlamıştır. Düzeni korumaya matuf kurallar bütününün kendine özgü bir hukukî statüsünün olmasıyla birlikte haksızlık teşkil eden fiiller kabahat olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte, kast veya taksir, teşebbüs, iştirak, içtima gibi ceza hukuku ilkelerinin kabahatlere uygulanabilirliği teorik bir tartışmaya da neden olmuştur.³ Adlî yaptırımlardan idarî işlem kimliği nedeniyle farklılaşan idarî yaptırımlara ceza hukuku ilkelerinin uygulanamayacağı düşüncesi kanun koyucunun yaptığı düzenlemeyle hukukî çözüme kavuşturulmuştur.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğüyle birlikte kabahatlere uygulanacak kurallar yeniden düzenlenmiştir. İdarenin yaptırım yetkisini kullanırken bu kurallara uyması gerekir. Ancak Kabahatler Kanunu'ndan sonra yürürlüğe giren özel kanunlarda Kabahatler Kanunu'na aykırı düzenlemeler varsa söz konusu düzenlemeler uygulanacaktır. Kabahatler Kanunu'ndan önce yürürlüğe giren özel kanunlarda genellikle farklı kurallar olmasından ve henüz Kabahatler Kanunu genel hükümleriyle uyumlu yasal değişiklikler yapılmamasından dolayı özel kanunlardaki kurallar bağlamında yaptırım kararı verilmektedir. Dolayısıyla ceza hukuku ilkelerinin idarî yaptırımlara uygulanabilirliğine ilişkin teorik tartışma mevcut kanunlarda yeniden düzenleme yapılincaya kadar özel kanunlarda kurala bağlanan bazı ilkeler yönünden devam etmektedir.

Kabahatler Kanunu'ndaki zaman bakımından uygulama kuralı ise, idarî yaptırımların gerek karar aşamasında, gerekse de yaptırım kararının hukukîlik denetiminde göz önünde bulundurulmaktadır. İdarî yaptırımların yerine getirilmesi durumu hariç, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'na yapılan atıf nedeniyle ceza hukukundaki zaman bakımından uygulama kuralları kabahatler için de geçerlidir. Buna göre, zaman bakımından uygulama kuralı için fiilin işlendiği tarihte kabahat olarak düzenlenmemesi, fiilin işlendiği tarihten sonra

³ Sancakdar, O. (2009). İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukuku'ndaki Anayasal Temelleri. İ. Ulusan, F. Başaran Yavaşlar (Ed.). *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 62.

yapılan değişikle kabahat olmaktan çıkarılması ya da fiilin işlendiği tarihten sonra yürürlüğe giren düzenleme veya düzenlemelerin ilgilinin lehine olması gerekir. Doktrinde lehe kanun ilkesi olarak ifade edilen bu ilke yapılan kanuni değişikliğin hangi tarihten itibaren hukukî sonuç doğuracağıyla ilgilidir.⁴

Bu çerçevede, fiilin işlendiği zamanın belirlenmesi önem arz etmektedir. Zira işlendiği tarihte ihlâl oluşturmayan bir fiile daha sonra yürürlüğe giren değişiklik nedeniyle yaptırım uygulanabilir. Yine fiilin karşılığında öngörülen yaptırım türü ya da miktarı fiil tarihine kadar geriye yürütülerek ağırlaştırılabilir. Öte yandan, fiil tarihinden sonra yapılan değişiklik ilgilinin daha aleyhine olabilir.⁵ Bütün bu olasılıklar dâhilinde lehe kanun ilkesinin uygulanabilmesi için değişikliğin fiil ve yaptırım üzerindeki etkisi yorumlanmalıdır.

Ancak, kanun koyucu her zaman lehe kanun ilkesinin uygulanmasına yönelik açık bir düzenleme yapmayabilir. Bu durum karşısında, ilgilinin lehine olan hususların somut olayda mevcut olup olmadığının belirlenmesi yargı organlarınca gerçekleştirilmelidir.⁶ Nitekim, idarî yargı organlarının re'sen inceleme yetkisi lehe kanunun tespiti ve uygulanmasında önemli bir araçtır. Bu aracın işlevsel olarak kullanılması yargılama sürecinin etkinliğini artırmanın yanı sıra, aynı yargı organı içerisindeki merciiler arasındaki yorum farklılığını da en aza indirmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, genel olarak idarî yaptırım ve kabahat kavramları incelenerek idare hukuku perspektifinden idarî yaptırımların türleri ve ilkeleri üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise, öncelikle kanunların nasıl yürürlüğe girdiği ve yürürlükten kaldırıldığı ile lehe kanun ilkesinin hukuksal niteliği ele alınacaktır. Sonrasında lehe kanun ilkesinin yargı organlarınca nasıl

⁴ Kangal, Z. T. (2019). *Kabahatler Hukuku* (2. bs.). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, s. 98.

⁵ Ulusoy, A. D. (2013). *İdari Yaptırımlar*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, s. 65-70.

⁶ Kabahatin işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, ilgilinin lehine olan kanunun uygulanacağına ilişkin düzenleme gereğince, lehe veya aleyhe kanun değerlendirilmesinin yargılama makamı olan mahkeme tarafından yapılmasındaki zorunluluğa ilişkin Bkz. Yargıtay 19. CD, E. 2019/1498, K. 2020/6352, T. 10.06.2020.

yorumlandığı incelenecektir. Ardından lehe kanun ilkesinin yargısal yorumunda en çok karşılaşılan ve özellik arz eden durumlar açıklanacaktır. Böylece, iç hukuk normları çerçevesinde yargı organlarının lehe kanun ilkesini benimseme şekli anlatılmaya çalışılacaktır.

1. BÖLÜM

İDARÎ YAPTIRIMLARIN HUKUKÎ REJİMİ

1.1. İDARÎ YAPTIRIM

Yaptırım, hukuk kuralının öngördüğü emir veya yasağa aykırılık hâlinde uygulanan cezadır.⁷ Bu ceza, bir hukuk kuralının ihlâli hâlinde uygulanan cebirdir.⁸ Bireylerin birtakım hak ve yetkileri olduğu gibi, kendilerine yüklenen bazı yükümlülükler de vardır. Eğer bireyler bu yükümlülüklerini ifa etmekten imtina ederse yaptırım şeklinde karşılaşacağı zor kullanma araçları olacaktır.⁹ Kaldı ki, bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin kullanımı da sınırsız değildir. Eğer bu hakların hukukî sınırları aşırsa yaptırımla karşılaşılacağı açıktır.

İdarenin, yürütmekle sorumlu olduğu faaliyetlerini icra edebilmek için yaptırım uygulama yetkisine sahip olması gerekir. Devletin fonksiyonlarının giderek genişlemesi¹⁰ ve kamu düzeninin sağlanması gerekliliği idarenin yaptırım yetkisiyle doğrudan bağlantılıdır.¹¹ Bu yetki, kabahat karşılığında idarî yaptırım olarak tezahür etmektedir. Yaptırım kavramının neyi ifade ettiği ile ceza ve idarî yaptırım kavramlarının farklılığının önemi, idarî yaptırımlar uygulanırken yargı kararına ihtiyaç duyulmaması ve idarî yaptırımların cezalara kıyasla daha hafif nitelikte olup olmadığı tartışmasına atfedilen değerden kaynaklanır.¹²

⁷ Gölcüklü, F. (1963). İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 18 (2), s. 117.

⁸ Gözler, K. (2011). *İngilizce Karşılıklarıyla Hukukun Temel Kavramları* (8. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi, s. 168.

⁹ Bilge, N. (2003). *Hukuk Başlangıcı Hukukun Temel Kavram ve Kurumları* (17. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi, s. 22.

¹⁰ XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. *Argumentum* (N. Centel, Çev.). (1990), s. 6.

¹¹ Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş I*. Ankara: TODAİE Yayınları No:117, s. 201.; Günday, M. (2017). *İdare Hukuku* (11. bs.). Ankara: İmaj Yayınevi, s. 232.

¹² Yılmaz, S. (2017). Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında İdari Yaptırımlar. Z.T. Kangal (Ed.). *Kabahatler Hukuku Yazıları-I*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, s. 227.

Ceza ile idarî yaptırımın kesiştiği nokta ise, düzenin korunmasını sağlamaktır.¹³ Ancak cezalardan farklı olarak idarî yaptırımların düzene davet edici bir fonksiyonu olup, idarî yaptırımlar ikaz niteliğindedir.¹⁴ Buradaki düzen kavramı, toplumun tümünü ilgilendirebileceği gibi, sadece bir kişinin haksızlığa uğramasını engellemeye de matuftur. Nitekim, idarî yaptırımlar belirli bir kişiye uygulanmaktadır.¹⁵ Bu kişinin gerçek ya da tüzel kişi hatta kooperatifler gibi tüzel kişiliği olmayan ancak hak ehliyetine sahip olan varlık olmasının önemi yoktur.

Doktrinde idarî yaptırımların çeşitli tanımlarına yer verilmekle birlikte bu tanımların ortak özelliği, idarî yaptırımların idare tarafından ve idare hukuku kuralları çerçevesinde uygulanmasıdır.¹⁶ Balta, idarî yaptırım yerine idarî ceza kavramını kullanmaktadır. İdarî ceza, ilgililerin idare hukukuna aykırı davranışlarından dolayı verilen cezadır.¹⁷ Özay'a göre, idarî yaptırım, idarenin kanunların verdiği yetkiye dayanarak herhangi bir yargı kararına ihtiyaç olmaksızın idare hukuku ilkeleri çerçevesinde tesis ettiği idarî bir işlem neticesinde uyguladığı yaptırımlardır.¹⁸ Zanobini, idarî yaptırımı, idarenin emir ve talimatlarına aykırı hareket edilmesi hâlinde bizahiti idare tarafından uygulanan ceza olarak tanımlamaktadır.¹⁹

Oğurlu'ya göre, idarenin bağımsız bir yaptırım uygulama sistemine sahip

¹³ Çağlayan, R., Doğan, B. F. (2008). Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), s. 568.

¹⁴ Mahmutoğlu, F. S. (2009). Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri. İ. Ulsan, F. Başaran Yavaşlar (Ed.). *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 42.

¹⁵ Gölcüklü, İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki, s. 136.

¹⁶ Özay, İ. H. (1985). *İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları s. 36.; Bununla birlikte, idarî yaptırım tanımlarının ortak özelliklerinin kişisel olması, cezalandırıcı niteliğinin bulunması, yargı kararına ihtiyaç bulunmaması ve re'sen icra edilebilmesi olduğu da ileri sürülmektedir. Bkz. Gölcüklü, İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki, s. 136.; Farklı bir hukukî rejime tâbi olan ve suç olarak nitelendirilemeyen idarî yaptırımların terim bütünlüğü açısından ceza hukuku kavramları üzerinden tanımlanmaması gerektiğine ilişkin olarak Bkz. Mahmutoğlu, F. S. (1995). *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*. İstanbul: Kazancı Kitap, s. 99.

¹⁷ Balta, *İdare Hukukuna Giriş I.*, s. 201.

¹⁸ Özay, *İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme*, s. 35.

¹⁹ Zanobini, G. (1964). *İdari Müeyyideler*, (H. Y. Günel, Çev.). Ankara, s. 69.; Benzer bir idarî yaptırım tanımı için Bkz. Günday, *İdare Hukuku*, s. 233.

olmasından dolayı idarî yaptırım, idarece tespit edilen ihlâl neticesinde uygulanan yaptırımlar bütünüdür.²⁰ Tan da, idarî yaptırımları, idarî bir ihlâl karşılığında idarenin kamu gücünü kullanarak uyguladığı tek yanlı idarî bir işlem şeklinde tanımlayarak idarî yaptırımların ceza yaptırımlarından ayırıcı özelliklerini ortaya koymaktadır.²¹ Başka bir anlatımla, idarî yaptırım, idarenin görevlerini yerine getirebilmesi için yine idare tarafından verilen ve re'sen icra edilen cezadır.²²

Anayasa Mahkemesi doktrindeki tanımlara benzer şekilde idarî yaptırımları, zaman içerisinde giderek artan seviyedeki toplumsal ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak yargı kararı olmaksızın idare hukuku kuralları uygulanmak suretiyle idare tarafından tesis edilen ceza ve tedbir şeklinde ifade etmektedir.²³ Danıştay da, idarî yaptırımları, cezalara kıyasla daha hafif nitelikte olmasından dolayı hukuksal yararı ihlâl eden fiil karşılığında uygulanan yaptırım olarak kabul etmektedir.²⁴

İdarî yaptırımların sahip olduğu özellikler de diğer idarî işlemlerden farklı tanımlanmasına neden olmaktadır. İdarî yaptırımların caydırıcılığı, bu yaptırımları klasik anlamdaki diğer idarî işlemlerden ayırmaktadır.²⁵ Yaptırımın ağırlığı, idarî tedbir niteliğini aşarak ilgilinin ihlâl ettiği hukuksal yarara daha fazla değer atfedilmesinin sonucudur. Bu değer, mer'i mevzuatta ilgiliyi aynı fiili tekrar işlemekten alıkoymaya matuftur. İdarî yaptırımların idarî işlem niteliği, diğer bir baskın özelliğidir.²⁶ İdarî işlem, kamu gücü kullanılarak hukukî sonuç doğuran işlemdir. Kamu gücü işleme idarî vasfını kazandırmakta olup,²⁷ idarenin tek yanlı ve re'sen icra ederek uyguladığı idarî yaptırımlar da birer idarî işlemdir.

²⁰ Oğurlu, Y. (2001). *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları* (2. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 31.

²¹ Tan, T. (2005). İdarî Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler. *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan*. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 310-311.; Soyaslan, D. (1990). *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*. Ankara: Kazancı Hukuk Yayınları No:77, s. 107.

²² Zanobini, *İdari Müeyyideler*, s. 25.

²³ AYM, E. 2008/115, K. 2011/86, T. 02.06.2011.

²⁴ Danıştay 13. D, E. 2015/435, K. 2019/924, T. 26.03.2019.

²⁵ Erdinç, B. (2012). İdarî Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, s. 251.

²⁶ Tan, T. (2016). *İdare Hukuku* (5. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi, s. 405-406.

²⁷ Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku Cilt:1* (3. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi, s. 763.

Yükümlendirici idarî işlem niteliğindeki idarî yaptırımlar, hukuksal korunma testi ölçütüyle diğer yükümlendirici idarî işlemlerden farklı olarak birtakım ayrıcalıklı hukukî güvenceye sahiptir. Savunma hakkının tanınması, lehe kanun ilkesinin uygulanması, yaptırım kararı verilirken ölçülülük ilkesinin dikkate alınması gibi hukukî güvenceler gerekmez işlemin ilgilisi yönünden genel hukuksal koruma yeterli ise, bu işlem idarî yaptırım olarak değerlendirilmeyecektir. Özel mülkiyete konu bir taşınmazın uygulama imar planında kullanım fonksiyonunun okul olarak değiştirilmesi mülkiyet sahibi için yükümlendirici bir işlem olmakla birlikte, söz konusu işlem herhangi bir ihlâl karşılığında tesis edilmemesinden dolayı idarî yaptırım mahiyetinde nitelendirilemez.²⁸

İdarî usûlde örnek aldığımız Fransız Danıştay'ı da hukuka aykırı bir davranışın idarî yaptırım olarak nitelendirilmesinde iki ölçüt geliştirmiştir. Bu ölçütler, idarenin kamu gücünü kullanarak tek taraflı idarî yaptırıma karar vermesi ve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde idarenin düzenleyici işlemlerinin ihlâli hâlinde idarî yaptırım uygulanmasıdır.²⁹

Her idarî işlemin idarî yaptırım olup olmadığı maddî olay çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir husustur. Hukuka aykırı bir ihlâlin ortadan kaldırılması için tesis edilen idarî işlemlerin, idarî yaptırım vasfı taşıyıp taşımadığı yargı kararlarında da tartışılmaktadır.³⁰ Danıştay, lisanssız elektrik üretim şirketlerinin 1 megawattın (MW) üzerinde güç ile sisteme enerji vermesi hâlinde, 1 MW ve altında bir değere ulaşılan kadar üretim tesisinde üretilen enerjiye herhangi bir ödeme yapılmaması ve bu kapsamda sisteme verilen enerjinin YEK Destekleme Mekanizmasına (YEKDEM) bedelsiz katkı olarak dikkate alınmasına yönelik işlemin yargısal denetiminde, düzenleyici işlem niteliğindeki Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (Kurul) kararının toplumsal düzeni ihlâl eden bir fiile yönelik değil, geleceğe yönelik ikaz mahiyetinde olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur. Kararın karşı oyunda ise, dava konusu Kurul kararında 1 MW'ın üzerinde sisteme enerji verilmesi fiili karşılığında

²⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 35-36.

²⁹ Sancakdar, *İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukuku'ndaki Anayasal Temelleri*, s. 61.

³⁰ Tan, T. *İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler*, s. 312.

uygulanacak idarî yaptırımın gösterildiğine, düzenleyici bir işlem türü olan Kurul kararıyla idarî yaptırım türünün düzenlenmesinin Anayasa'nın 38. maddesi uyarınca yaptırımda kanunilik ilkesine aykırılık teşkil ettiğine işaret edilmiştir. Sisteme 1 MW'ın üzerinde güç ile enerji verilmesi hâlinde, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde düzenlenen yaptırımların uygulanması gerekirken, yeni bir idarî yaptırım türü ihdas edilerek bu üreticilere ürettikleri elektriğin bedelinin ödenmemesinde hukuka uygunluk bulunmadığı belirtilmiştir.³¹

Danıştay'ın bu kararı, fiilin karşılığında uygulanacak yaptırım Elektrik Piyasası Kanunu'nun 16. maddesinde düzenlenmesine rağmen adsız bir düzenleyici işlemle yeni bir yaptırım türü ihdas edilebileceği anlamına geldiğinden yaptırımda kanunilik ilkesine aykırıdır. Dava konusu düzenleyici işlemin geleceğe matuf uyarıcı bir işlem olarak kabul edilmesi, ihlâl karşılığındaki yaptırımın ağırlığı ve caydırıcılığı göz önünde bulundurulduğunda tedbirin ötesinde bir mahiyette olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir.

Doktrin ve yargı kararları dışında idarî yaptırımları ceza yaptırımlarından ayırmada birtakım ölçütlere de başvurulmaktadır. Ayırım için kullanılan temel kriter organik ölçüttür. Organik ölçütte, idarenin kendisi yaptırım uyguluyorsa o hâlde idarî yaptırımdan söz edilebilir.³² Böyle bir ayırım izlenen suç politikası nedeniyle kanun koyucunun iradesinin yansımasıdır.³³ Yaptırımın karar mercii ve uygulayıcısı idare kavramından ne anlaşılması gerektiği ise ayrıca değerlendirilmesi gereken bir husustur.

Günümüzde idare kavramını tanımlamada organik ölçütün yetersiz kalmasından dolayı fonksiyonel ölçüt üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Fonksiyonel ölçütte, bir işlemin niteliği yürütülen faaliyete ve işleve göre belirlenmektedir.³⁴ Örneğin, idarî yaptırıma karar veren mercii mahkeme olarak nitelendirilmekle

³¹ Danıştay 13. D, E. 2017/2003, K. 2020/903, T. 17.03.2020.

³² Karabulut, M. (2008). *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 16.

³³ Ayatar Kızılyar, S. (2013). Ceza Yaptırımı İle İdari Yaptırım Ayırımı. *Journal of Yaşar University*, 8 (Özel), s. 1661.

³⁴ Ayatar Kızılyar, Ceza Yaptırımı İle İdari Yaptırım Ayırımı, s. 1661.

birlikte, mahkeme olarak kabul edilebilmesi için gereken özelliklere sahip değilse fonksiyonel ölçüde başvurulmaktadır. Bu kapsamda, disiplin amirleri ile diğer askeri yetkililerden oluşan disiplin mahkemelerinin kararıyla uygulanan disiplin yaptırımları idarî yaptırım niteliğindedir. Aksi kabul hâlinde, söz konusu mahkemelerin yargı organı niteliği taşıdığından bahisle verdiği kararların da ceza yaptırımı olduğu kabul edilebilecektir. Benzer şekilde idarî bir birim olan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun verdiği disiplin cezaları da idarî yaptırım niteliğindedir.³⁵

Fonksiyonel ölçüde başvurulmasına yönelik bir başka örneğe, elektrik dağıtım şirketleri verilebilir. Elektrik dağıtım şirketlerinin dağıtım faaliyetini yerine getirebilmesi için yatırım, eşit davranma ve dağıtım sistemine bağlantı hizmeti sunma yükümlülüğü vardır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi, dağıtım faaliyetinin kesintisiz olarak yürütülmesi için zorunludur. Dolayısıyla, elektrik dağıtım faaliyeti kamu hizmeti niteliğindedir. Yürütülen faaliyetin kamu hizmeti niteliği, idarî yaptırımları ceza yaptırımlarından ayırmada yargı içtihatlarında benimsenen bir kriterdir. Elektrik dağıtım faaliyetinin hisse devri yoluyla özelleştirilmesinden sonra dâhi uygulanan yaptırım bir kamu hizmetine ilişkin ise, idarî yaptırım olarak kabul edilmektedir. Kaçak elektrik kullanıldığından bahisle, ceza yargılaması sonucunda verilen beraat kararından dolayı, tahakkuk ettirilen idarî para cezasının kaldırılarak yeniden elektrik sayacının açılması istemiyle yapılan başvurunun, söz konusu idarî para cezası tahsil edildikten sonra enerjinin açılacağı belirtilerek reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle yargı yoluna başvurulmuştur. Danıştay, özel faaliyetlere kıyasla üstün ayrıcalıklara sahip olan ve denetimi iktisadi bir devlet teşekkülü tarafından gerçekleştirilen elektrik dağıtım faaliyetinin ticarî bir faaliyet olmadığına dikkat çekerek uyuşmazlığın idarî yargının görevinde olduğuna karar vermiştir.³⁶

³⁵ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 50.; Disiplin işlemlerinde izlenen usûl tam yargısal benzeri usûl olup, alınan kararlar idarî niteliktedir. Bu çerçevede, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun da idarî kurul olduğuna ilişkin Bkz. Erkut, C. (2015). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Yayınları No:51, s. 90-91.; AYM, E. 2011/20, K. 2013/41, T. 07.03.2013.

³⁶ Danıştay 13. D, E. 2013/827, K. 2019/695, T. 07.03.2019.

Bununla birlikte, idareyi, yasama ve yargı organları dışında kalan kurum ve kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz. Bu tanım çerçevesinde, yasama ve yargı organlarının karar verdiği ve uyguladığı yaptırımlar idarî yaptırım olarak nitelendirilemeyecektir. Başka bir anlatımla, idarenin, idarî işlem vasfına sahip kararları idarî yaptırım olarak kabul edilmektedir.³⁷ Örneğin, yargı organlarının ön ödeme ve sulh ceza hâkiminin ceza kararnamesi işlemleri yargısal işlemler olduğundan idarî yaptırım değildir.³⁸ Oysa, yasama ve yargı organlarının da hukukî sonuç doğuran birtakım idarî işlemler tesis ettiği açıktır. Bu organların idarî fonksiyonları çerçevesinde yerine getirdiği işlemleriyle idarî yaptırımlar uygulanabilmektedir. Doktrinel tartışmaların yapıldığı dönemde henüz yürürlükte olmayan Kabahatler Kanunu'nda Cumhuriyet savcılarını ile mahkemelerin idarî yaptırım uygulayabileceğinin düzenlenmesi kanun koyucunun iradesinin aynı yönde olduğunu göstermektedir.³⁹

Mahkemeler kovuşturma konusu fiilin aynı zamanda kabahat olması ve suçlar ile kabahatler arasındaki içtima hâlinde idarî yaptırım uygulayabilir.⁴⁰ Cumhuriyet savcılarını ise, kanunlarda kendilerine idarî yaptırım kararı uygulama yetkisi verilmesi, soruşturma yürütürken kabahat işlenildiğinin öğrenilmesi ve soruşturma konusu fiilin niteliğinin kabahat olduğunun belirlenmesi hâllerinde idarî yaptırım kararı uygulayabilecektir.⁴¹

Kabahatler Kanunu'nda genel olarak idarî yaptırım kararı vermeye yetkili makamlar belirtilmiş, yaptırım türleri bakımından yetki sınırlaması yapılmamıştır. Bu kapsamda, mahkemelerin ve Cumhuriyet savcılarının da idarî yaptırım yetkisi bulunmaktadır. Sözleşmeli avukat bulundurmama fiilinden dolayı idarî

³⁷ Özay, *İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme*, s. 38-40.

³⁸ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 95.; Şen, E. (1994). İdarî Ceza Hukuku. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 2, s. 48-49.; Ön ödemeye ilişkin savcılarının yetkisi yargılama faaliyetine yönelik olmadığından ön ödemenin de idarî bir yaptırım olduğuna yönelik aksi yöndeki görüş için Bkz. Gölcüklü, *İdarî Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki*, s. 148.; Savcılarının yaptığı işlemlerin idarî bir denetime tâbi olmaması, yargı organının bir unsuru olması, ön ödemenin hâkim tarafından da uygulanabilmesi hem idarî hem de ceza yaptırımı niteliğinde olduğuna yönelik Bkz. Soyaslan, *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*, s. 114.

³⁹ Çağlayan, R. (2006). *İdarî Yaptırımlar Hukuku*. Ankara: Asil Yayınevi, s. 30.

⁴⁰ Taşdoğan, S. (2017). *İdarî Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği ve Unsurları*. Z.T. Kangal (Ed.). *Kabahatler Hukuku Yazıları-I*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, s. 161.

⁴¹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 396-397.

para cezası verilmesine ilişkin Cumhuriyet Başsavcılığı kararının kaldırılmasına dair hâkim kararına yönelik kanun yararına bozma isteminde, Yargıtay, Kabahatler Kanunu'nun 28. ve 30. maddelerinde yer verilen ilgili kamu kurum ve kuruluşu kapsamında Cumhuriyet savcısının bulunmadığını vurgulamıştır. Cumhuriyet savcılarının tanınan yetkinin ise ayrıca düzenlendiği gerekçesiyle istemin reddine karar vermiştir.⁴²

Bunun yanı sıra, Kabahatler Kanunu'nda mahkemeler ile Cumhuriyet savcılarının idarî yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin bazı sorunlara yol açacağı ileri sürülmektedir. Yargı organlarının idarî fonksiyon kapsamında yaptırım uygulaması kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır. Fonksiyonel ölçüt çerçevesinde de kuvvetler arasında ayırım gerekir. Yargı organlarının istisnâî olması gereken idarî işlemlerinin aslî nitelik kazanması sorunun diğer boyutudur. Pozitif hukuk açısından ise, aynı fiil nedeniyle verilebilecek cezaların hukukî denetiminin farklı yargı organlarıncaya yapılmasının içtihat farklılıklarına neden olabileceği, ilgililerin düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresini kaçırabileceği hususları sorun teşkil edecektir.⁴³

1.2. KABAHAHAT

Hukuka aykırı davranışları engelleyebilmek için kanun koyucu çeşitli tedbirlere başvurmaktadır. Tedbirlerin içeriği, suçun karşılığı cezanın artırılmasından fiilin unsurlarını hafifleterek daha kolay suç niteliği kazanması gibi, yargı organlarının işlevselliğinin sağlanmasına yönelik suç olarak düzenlenen bazı fiillerin bu kapsamdan çıkarılarak kabahate dönüştürülmesine kadar değişebilmektedir. Bu tedbirlere yoğun olarak başvurulması kabahatlerin ceza hukuku kapsamından çıkarılması sonucunu doğurmuştur. Yargının iş yükü fazlalığının yargılamanın etkinliğini azaltması, ceza yaptırımlarına son çare olarak başvurulması gerekliliği, mâkul sürede yargılama için daha çok insan kaynağı ve fiziki imkân sağlama zorunluluğunun ciddi maliyetlere neden olması kabahatlerin suç

⁴² Yargıtay 19. CD, E. 2015/17706, K. 2016/13811, T. 24.03.2016.

⁴³ Ulusoy, A. (2008). Erklar Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl Sempozyumu*. Ankara, s. 34-35.

olmaktan çıkarma eğilimlerinin nedenleri olarak gösterilmektedir.⁴⁴

1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu (ETCK) döneminde, şahsi dava ve sulh ceza hâkiminin ceza kararnamesi müesseselerinin alanı genişlerken, kabahatlere ilişkin uyuşmazlıkların Cumhuriyet savcılıklarınca sonuçlandırılması hedeflenmişti.⁴⁵ Kanun'da cürüm ve kabahatin tanımlanmamasından dolayı aralarındaki ayırım öngörülen cezaya göre saptanmıştı.⁴⁶ Cürümlerin kabahatlere göre daha ağır bir suç türü olmasından dolayı bu iki suç türünün hukukî sonuçları da ayrılmıştı.⁴⁷ Bu dönemde, kabahatler suç niteliğinde olup Kabahatler Kanunu'ndaki anlamıyla haksızlık değildi.⁴⁸

2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (YTCK) uyarınca ise, kabahatler suç olmayan fakat idarî yaptırım gerektiren hukuka aykırı fiillerdir.⁴⁹ Böyle bir fiilin işlenmesi hâlinde bir değer ya da değerler bütünüün korunması amaçlanıyorsa kabahatin varlığı söz konusudur.⁵⁰ Buradaki değer ya da değerler bütünü, toplumun haksızlık teşkil eden fiilleri işlemesini engellemeyi amaçladığından kabahatler genel önleme amacına yöneliktir.⁵¹ Bu amacın sağlanması için Kabahatler Kanunu'nda haksızlık olarak nitelendirilen fiillerin karşılığında idarî yaptırım uygulanması öngörülmüştür.⁵² Ancak, istisnaî de olsa suç karşılığında da idarî yaptırım öngörülebildiğinden yaptırım kriteri tek başına yeterli bir ölçüt değildir.⁵³ Nitekim, Kabahatler Kanunu'nun 43/A ve 43/B

⁴⁴ Mahmutoğlu, *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*, s. 13.

⁴⁵ Hafizoğulları, Z., Özen, M. (2018). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (11. bs.). Ankara: US-A Yayıncılık, s. 157.

⁴⁶ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 85.

⁴⁷ Koca, M., Üzülmüş, İ. (2019). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (12. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 42.

⁴⁸ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 14.

⁴⁹ Öztürk, B. (2009). Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları. İ. Ulusan, F. Başaran Yavaşlar (Ed.). *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 124.; Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 2.

⁵⁰ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 109.

⁵¹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 7.

⁵² Ayatar Kızılyar, *Ceza Yaptırımı İle İdari Yaptırım Ayrımı*, s. 1653.; Yurtcan, E. (2016). *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (2. bs.). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s. 15.

⁵³ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 39.

maddeleri uyarınca bazı suçların işlenmesi durumunda muhatabı tüzel kişiye idarî para cezası verilecektir.

Kabahat-suç ayrımı için ileri sürülen ortak ölçütler üzerinde doktrinde görüş birliği bulunmamaktadır. Niteliksel ayırmada, ilgili, fiil, manevi unsur veya ihlâl edilen hukuksal yarar gibi ölçütler belirlenmeye çalışılmıştır.⁵⁴ Bu ayırmada, kabahatlerin suçlardan bağımsız olarak kendi özerk alanı vardır. Bu alanda düzenlenen hususlar haksızlık olup, suçtan ayrılmaktadır.⁵⁵ Örneğin, YTCK'daki "başkasına ait kimlik veya kimlik bilgilerinin kullanılması" suçu ile Kabahatler Kanunu'ndaki "kimliği bildirmeme" kabahatine yönelik olarak işlenen fiil yönünden ayırım yeterli görülmektedir. Bilgi vermekten kaçınma veya gerçeğe aykırı beyanda bulunma fiili, bu fiilin kabahat niteliği için kabul edilen ölçüttür.⁵⁶

Niteliksel ayırmada, zararın hafifliği/ağırılığı dikkate alınarak uygulanacak yaptırım çerçevesinde cürüm ve kabahat ayırımına gidilmiştir.⁵⁷ Kabahat olarak nitelendirilen ihlâller suça kıyasla daha önemsizdir.⁵⁸ Niteliksel ve niceliksel ayırımın unsurlarını içeren üçüncü ölçüt ise karma ölçüttür.⁵⁹ Karma ölçütte, ihlâlin karşılığında ceza mı yoksa idarî yaptırım mı uygulanması gerektiğinin tam olarak belirlenememesinden dolayı kanun koyucunun tercihi önem kazanmaktadır. Örneğin, ehliyetsiz araç kullanma fiilinin suç ya da kabahat olarak düzenlenmesi kanun koyucunun takdirine bağlıdır. Bu doğrultuda, Anayasa'da düzenlenen bazı değerlerin ihlâli suç olarak nitelendirilerek korunabilirken, bunların dışında kalan haksızlıklar kanun koyucu tarafından suç veya kabahat şeklinde belirlenebilir.⁶⁰

Bu ölçütler çerçevesinde yapılan tartışmaların ışığında netice itibarıyla,

⁵⁴ Mahmutoğlu, Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri, s. 28-29.

⁵⁵ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 41.

⁵⁶ Yargıtay CGK, E. 2019/8-249, K. 2019/499, T. 25.06.2019.

⁵⁷ Mahmutoğlu, Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri, s. 28-29.

⁵⁸ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 43.

⁵⁹ XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. (N. Centel, Çev.), s. 6.

⁶⁰ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 45-47.

haksızlık olan kabahat ile suç ayrımı nicelikseldir.⁶¹ Kabahatler Kanunu'nda haksızlık karşılığında uygulanacak yaptırım kriterine bakılarak niceliksel ayırım benimsenmiştir. Bu durum, Kanun'un genel gerekçesinde, suç veya kabahat ayrımının hukuka aykırı davranışlar arasındaki nicelik farkına dayandığı, anılan ayırımın söz konusu davranışlar arasında yalnızca bir işlem farklılığına neden olduğu belirtilerek ifade edilmiştir. Öte yandan, Kanun'un, toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumayı amaçladığından bahsedilerek niteliksel yönden de bir ayırım yapıldığı kabul edilebilir.⁶²

Kabahatler Kanunu, Alman Düzene Aykırılıklar Kanunu'nun genel çerçevesi dikkate alınarak kabul edilmiştir. Kabahatler Kanunu, ETCK'daki kabahatlerin tümünü kapsamadığı gibi, bazı fiilleri kabahat olarak düzenlemesinin yanı sıra YTCK'da suç olan bazı fiilleri de gerekli koşulları taşıması hâlinde kabahat olarak düzenlemiştir.⁶³ Örneğin, ETCK'nın 551. maddesindeki kabahat, YTCK'nın 170. maddesinde genel güvenliğin kasten tehlikeye sokulması suçu; ETCK'nın 555. maddesindeki kabahat, YTCK'nın 178. maddesinde işaret ve engel koymama suçu olarak düzenlenmiştir. Benzer şekilde kişilerin huzur ve sükununu bozma YTCK'nın 123. maddesinde suç olarak düzenlenmişken, Kabahatler Kanunu'nun 36. maddesinde gürültü kabahati olarak; kumar oynanması için yer ve imkân sağlama YTCK'nın 228. maddesi gereğince suç iken, kumar oynayan kişi açısından Kabahatler Kanunu'nun 34. maddesinde kabahattir.

Bununla birlikte, bazı fiillerin kabahat niteliği taşımasından dolayı uygulanacak yaptırımın sui generis yaptırım olduğu ileri sürülmektedir. Örneğin, disiplin veya tazyik hapis cezasını gerektiren fiiller "haksızlık" olarak nitelendirilemeyeceğinden ve bu cezalar kabahatlere uygulanacak idarî yaptırım mahiyetinde olmadığından ancak "kabahat benzerleri" olarak

⁶¹ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 29.

⁶² Mahmutoğlu, *Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri*, s. 32.

⁶³ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 89-91.

tanımlanabilecektir.⁶⁴

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 2. maddesinde, disiplin hapsinin, kısmi bir düzeni korumak amacıyla yaptırım altına alınmış olan fiil dolayısıyla verilen, seçenek yaptırımlara çevrilemeyen, ön ödeme uygulanamayan, tekerrüre esas olmayan, şartla salıverilme hükümleri uygulanamayan, ertelenemeyen ve adlî sicil kayıtlarına geçirilmeyen hapsi ifade ettiği; 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 338, 340, 341, 343 ve 344. maddelerinde, tazyik hapsinin, icra mahkemeleri tarafından gerçeğe aykırı beyanda bulunma, borçlunun ödeme şartını ihlâlinde, çocuk teslim emrine, nafakaya, bir işin yapılması veya yapılmaması ile irtifak haklarına ilişkin ilamlara uyulmaması hâlinde verileceği kurala bağlanmıştır. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 60. maddesinde de mal bildiriminde bulunmama fiilinin yaptırımının tazyik hapsi olduğu belirtilmiştir.

Yargıtay ise, borçlunun ödeme şartını ihlâl suçundan dolayı ilgiliye verilen tazyik hpsinin konutta çektirilmesine ilişkin icra ceza mahkemesi kararına karşı Adalet Bakanlığı'nca yapılan kanun yararına bozma istemi üzerine, disiplin ve tazyik hapis cezalarının ceza yaptırımı olmadığına karar vermiştir. Kararın gerekçesinde, bu cezaların verilmesine ilişkin mahkeme ve hâkim kararlarının Ceza Muhakemesi Kanunu'ndaki hüküm çeşitleri arasında sayılmadığı ve İcra ve İflas Kanunu'nda söz konusu yaptırımların kabahat karşılığında uygulanmasının öngörüldüğü vurgulanmıştır.⁶⁵ Yargıtay'ın bu kararı çerçevesinde, disiplin ve tazyik hapis cezalarının kabahat niteliğinde olmasından dolayı suç karşılığında olduğu gibi anılan kabahatlere ilişkin hüküm verilemeyeceği anlaşılmaktadır.

1.3. İDARİ YAPTIRIMLARIN TÜRLERİ

İdarî yaptırımlar genellikle idare ile kurulan hukukî ilişkinin sonucudur.⁶⁶ Bu

⁶⁴ Yalçın, İ. (2007). *Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 35.

⁶⁵ Yargıtay 19. CD, E. 2018/6848, K. 2018/10976, T. 30.10.2018.

⁶⁶ Tan, T. İdarî Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler, s. 311.

sonucun ihlâlâle neden olması için karşılığında idarî yaptırım öngörülmesi gerekmektedir.⁶⁷ İdarenin sahip olduğu düzenleme ve denetleme yetkisi sınırlarının genişleme eğiliminde olması yaptırımların çeşitliliğini artırmıştır. Ekonomiden gündelik yaşama, personel hukukundan vergisel konulara kadar birçok alanda idare düzenleme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. Bu yetki, toplumsal ihtiyaçlar neticesinde kullanıldığı gibi, idarenin belli bir konuyu düzenleme gereksinimi nedeniyle de kullanılmaktadır. Örneğin, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 8. maddesinde, kumar oynanan yerler gibi toplumun genel ahlâkını olumsuz etkileyen işletmelerin geçici süreyle faaliyetten men'i; 4857 sayılı İş Kanunu'nun 101. maddesinde, işletmelerin, toplum içinde dezavantajlı konumda bulunan engelli ve eski hükümlüleri çalıştırma zorunluluğuna uymaması hâlinde idarî para cezası uygulanması öngörülmüştür. Dolayısıyla idarenin uygulayacağı yaptırımlara ilişkin ortak bir sınıflandırma yapmak güçtür.

Bu güçlüğü aşmaya yönelik toplumun idareye karşı olan yükümlülükleri bağlamında özel ve genel yükümlülükler şeklinde bir ayırım yapılabilir. Özel yükümlülüklerde ilgililer, kuralları önceden belirlenmiş bir hukukî statüye sahiptir. Kamu görevlisi, vergi yükümlüsü gibi idare karşısındaki statüsü belli olan kişilere uygulanan yaptırımlar disiplin hukuku olarak adlandırılmaktadır.⁶⁸ Örneğin, Almanya'da "sonderstatusverhältnis" kavramıyla ifade edilen bu özel statü, disiplin hukukunda ölçülülük ilkesinin uygulanması yönünden göz önünde bulundurulmaktadır.⁶⁹ Diğer taraftan, herkesin idare karşısında genel yükümlülükleri de bulunmaktadır. Her bireyin kimlik numarasını içeren kimlik kartına sahip olması, trafik kurallarına uyulması bu yükümlülükler kapsamındadır. Bu doğrultuda statüden kaynaklanmayan bir hukukî ilişki çerçevesinde genel yükümlülüklerle aykırılık hâlinde uygulanan yaptırımlar mali yaptırımlar olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷⁰

⁶⁷ Yılmaz, Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında İdari Yaptırımlar, s. 229.

⁶⁸ Özay, *İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme*, s. 43.

⁶⁹ Sever, D. Ç. (2016). Hapishane İdarelerinin Yetkileri ve Hapsedilen Haklarının Sınırı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (122), s. 149.

⁷⁰ Özay, *İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme*, s. 45.

Ancak doktrinde bu genel ayırımın dışında idarî yaptırımları konu yönünden sınıflandırmanın zorluğu ve yaptırımların çeşitliliğinden dolayı idarî-mali yaptırımlar ve bireysel yaptırımlar olarak ikili bir sınıflandırma yapıldığı gibi;⁷¹ tedbir niteliğinde, yürütülen faaliyete ilişkin, bireylerin malvarlığına yönelik ve söz konusu yaptırımların kapsamına girmeyen diğer yaptırımlar olarak da sınıflandırma yapılmaktadır.⁷² Bir başka sınıflandırmada ise, idarî yaptırımlar uygulanacak hukukî rejimin farklılığından dolayı idarî ceza ve idarî tedbir şeklinde ayrılmıştır.⁷³ İdarî yaptırımların teoride farklı gerekçelerle sınıflandırmaya tâbi tutulduğu anlaşıldığından, Kabahatler Kanunu'nun öngördüğü sistematik doğrultusunda ayırım yapılması yerinde olacaktır.

1.3.1. İdarî Para Cezaları

İdarî para cezaları, herhangi bir yargı kararına ihtiyaç olmaksızın kanunun verdiği yetki çerçevesinde yine kanunda öngörülen ihlâlin karşılığı olarak bir miktar paranın alınmasını gerektiren idarî yaptırım türüdür.⁷⁴ İdarî para cezaları toplumsal düzenin korunmasını amaçladığı gibi, ihlâl edici davranışlarından dolayı ilgilileri ikaz etme fonksiyonunu da yerine getirmektedir.⁷⁵ Uyarı fonksiyonunun etkinliği ise, ihlâl son verilmesiyle orantılıdır. İhlâlın devamı hâlinde tekerrür hükümleri uygulanarak veya faaliyetin durdurulması gibi bir üst yaptırıma başvurularak yaptırımın caydırıcılığı artırılmaktadır. Bu hususa yönelik olarak Danıştay bir kararında, 16.12.1996 tarihli Belediye Encümeni kararıyla idarî para cezası uygulandığı hâlde, ilgilinin ruhsatsız yapısında inşa faaliyetine devam ettiğinden bahisle, bu defa 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi gereğince tekerrür hükmü doğrultusunda bir kat artırılarak idarî para cezası

⁷¹ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 88.; Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 52.; Sürbehan, S. (1971). İdarî Müeyyide ve İdarî Ceza Hukuku. *Türk İdare Dergisi*, 42 (328), s. 135.

⁷² Mahmutoğlu, F. S. (1995-1996). İdarî Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 55 (1-2), s. 151-152.

⁷³ İdarî cezaların regülatif cezalar, kabahat cezaları ve disiplin cezaları; idarî tedbirlerin geçici engelleme, idarî iznin geri alınması, eşyaya geçici el koyma ve atipik idarî tedbirler olarak ayırımına ilişkin Bkz. Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 11.

⁷⁴ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 91.; Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, s. 22.

⁷⁵ Mahmutoğlu, *İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi*, s. 154.

verilmesine ilişkin Belediye Encümeni kararını hukuka uygun bulmuştur.⁷⁶

Öte yandan, yaptırım türünün ağırlığı veya hafifliği ilgili açısından her zaman aynı değerde değildir. İlgilinin ihlâl karşılığında tecziye edileceği yaptırım bazen hukukî menfaatini ölçülülük ilkesine aykırı şekilde etkilemektedir. Basit bir fiilin işlenmesiyle uygulanacak nispi idarî para cezası miktarı faaliyetin geçici olarak durdurulmasına kıyasla daha ağır sonuçlar doğurabilir. Eğer süresi içerisinde bildirimde bulunmama fiilinin karşılığı işletme geliri üzerinden belli bir oranda para cezası uygulanmasını gerektiriyorsa anılan işletmenin faaliyetinin ihlâl giderilinceye kadar durdurulması ilgili tarafından tercih edilecektir.⁷⁷

İdarî para cezaları maktu, nispi veya kanunda alt ve üst sınırları belirlenmek suretiyle olabilir. Maktu idarî para cezası, kanunda öngörülen haksızlık teşkil eden fiil karşılığında değişmeyen sabit bir miktarın uygulanmasıdır.⁷⁸ Maktu cezada ilgilinin kişiliği yönünden herhangi bir ayırım yapılmamakta olup, fiilin işlenmesi yeterlidir. Ceza miktarının tespitinde ise, fiilin işlendiği tarihte geçerli olan miktar önemlidir. Fiil tarihi ile yaptırım tarihinin farklı olması miktarın hangi tarihte yürürlükte bulunan mevzuata göre tespit edileceği sorununu yaratmaktadır. Bu durum karşısında, idarî işlem niteliğinde olan idarî yaptırımların yargısal denetiminin fiilin işlendiği tarihteki kurallara göre yapılacağı açıktır.⁷⁹

Örneğin, 06.04.2013 tarihinde yapılan denetim neticesinde, ilgilinin yeniden satış amaçlı akaryakıt ikmal ettiğinden bahisle, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun (PPK) 19. maddesi gereğince 70.000,00-TL idarî para cezası uygulanmasına 21.10.2016 tarihinde Kurul tarafından karar verilmiştir. Fiilin işlendiği tarih olan 06.04.2013 tarihinde yürürlükteki hâliyle 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesi gereğince anılan ihlâlin karşılığında uygulanması gereken miktar 50.000,00-TL'dir. Danıştay, maktu idarî para cezasını gerektiren fiil nedeniyle tespit tarihinde yürürlükteki mevzuatın öngördüğü miktarın değil de,

⁷⁶ Danıştay 6. D, E. 2019/10736, K. 2020/9360, T. 14.10.2020.

⁷⁷ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 83.

⁷⁸ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 266-267.

⁷⁹ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 213.

yaptırım tarihinde yürürlükte olan kural uyarınca düzenlenen miktarın uygulanmasını ilgilinin aleyhine olduğunu belirlemiştir.⁸⁰ Kararda, kanunların zaman bakımından uygulanması hususu tartışılmamış olup, tespit tarihindeki miktarın uygulanması gerektiğine değinilmiştir. Bu durum, fiilin hukuk düzenince korunmadığına yönelik kuralın varlığını sürdürmesinden kaynaklanmaktadır.

Yargıtay ise, fiilin işlendiği tarihte yaptırıma tâbi olmamasına rağmen daha sonra yapılan kanuni değişiklikle fiilin işlendiği tarih esas alınarak idarî para cezası verilmesine ilişkin işlemi, kanunların zaman bakımından uygulanmasına aykırı bulmuştur. Buna göre, 2014 yılında yapılan tespitte ilgilinin maden işletme projesine aykırı faaliyette bulunduğundan bahisle, ilgiliye projeye uygun faaliyette bulunulması için altı aylık süre verilmiştir. 04.02.2015 tarihli ve 6592 sayılı Kanun'un 14. maddesiyle değişik 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 29. maddesinin 1. fıkrasında, projeye uygun faaliyette bulunulması için verilen altı aylık süre dolduktan sonra projeye uygun faaliyette bulunulmaması hâlinde 50.000,00-TL idarî para cezası uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu değişiklik uyarınca, 2014 yılında işlenen fiil nedeniyle 27.03.2016 tarihinde ilgiliye idarî para cezası verilmiştir. Ancak, söz konusu yaptırım kararının fiilin işlendiği tarih itibarıyla yürürlükteki kurallar gereğince hukuka aykırı olduğu tespit edilmiştir.⁸¹

Nispi idarî para cezası, ihlâl edilen hukuksal değer karşılığında ilgilinin elde ettiği menfaatin veya neden olduğu zararın büyüklüğüne bağlı olarak değişkenlik gösteren para cezasıdır.⁸² İlgilinin statüsü de ceza miktarının belirlenmesinde etkindir. Aynı fiilin farklı hukukî statüye sahip kişiler tarafından işlenmesi ölçülülük ilkesi gereğince ceza miktarının değişmesine neden olmaktadır. Örneğin, PPK'daki farklılaştırmada dağıtıcı lisansı sahibi ile bayilik lisansı sahiplerinin mevzuata aykırılıkları aynı olmasına rağmen uygulanan cezalar farklıdır.⁸³

⁸⁰ Danıştay 13. D, E. 2018/4137, K. 2019/451, T. 19.02.2019.

⁸¹ Yargıtay 19. CD, E. 2019/18948, K. 2019/7225, T. 15.04.2019.

⁸² Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 279.

⁸³ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu Madde-19 (Değişik:14.02.2019-7164/32 md.) Bu Kanuna veya ilgili mevzuata aykırı faaliyet gösterilmesi hâlinde sorumluları hakkında Kurulca aşağıdaki idarî para cezaları uygulanır:

Kanun koyucunun PPK'da farklı hukukî statüye sahip kişiler arasında yaptığı ayrımı Anayasa Mahkemesi bir adım daha ileriye taşıyarak aynı hukukî statüye sahip kişiler arasında da farklılaştırma yapılması gerektiğine işaret etmiştir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, PPK'nın 8. maddesinin ihlâli yönünden 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinin ve 7. maddesinin ihlâlî yönünden 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 522. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinin öngördüğü maktu idarî para cezalarına ilişkin kuralların iptali istemine yönelik somut norm denetiminde, akaryakıt bayilerinin işletme büyüklüğüne, elde ettikleri hasıllata göre ayırım yapılmadan her bayi için aynı miktarda maktu oranda regülatif idarî para cezası uygulanmasının ölçülülük ve hakkaniyet ilkelerine aykırı olduğu kanaatine varmıştır.⁸⁴

Diğer bir idarî para cezası türü, kanun koyucunun takdirine bağlı olarak, ihlâl edilen hukuksal değerlerin ağırlığıyla orantılı alt ve üst sınırları gösterilmek suretiyle belirlenir.⁸⁵ Alt ve üst sınırlar içerisinde kalmak suretiyle ceza miktarının tespiti idarenin takdirindedir. İdare takdir yetkisini kullanırken Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinde belirtildiği üzere fiilin ağırlığı, ilgilinin kusuru ve ekonomik durumunu dikkate alarak hareket etmek zorundadır. Bu unsurlar değerlendirilerek ölçülülük ilkesi bağlamında yaptırım uygulanıp uygulanmadığını yargı organları re'sen denetlemektedir. Bu kapsamda, Danıştay, değerlendirme raporunun Uluslararası Değerleme Standartları kurallarına aykırı hazırlandığından bahisle, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 103. maddesi gereğince 269.500,00-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin

a) Aşağıdaki hallerde iki milyon Türk Lirasından az olmamak ve on milyon Türk Lirasını geçmemek üzere fiilin işlendiği tarihten bir önceki yılda ilgili lisansa konu petrol piyasası faaliyetinden elde edilen net satış hasıllatının binde ondördü oranında idarî para cezası uygulanır:

1) Rafinerici, dağıtıcı, taşıma, ihrakiye, işleme, depolama, iletim, madeni yağ üretimi ve serbest kullanıcı lisansı kapsamına giren faaliyetlerin lisans almaksızın yapılması.

2) 18 inci maddenin ihlâli.

3) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin ihlâlî.

4) 8 inci maddenin ikinci fıkrasının (b) bendinin ihlâlî.

b) Bayilik lisansı sahipleri yönünden (a) bendinde yer alan cezaların yarısı uygulanır.

⁸⁴ AYM, E. 2015/109, K. 2016/28, T. 07.04.2016.

⁸⁵ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 282.

işlemin ölçülü olduğuna karar vermiştir.⁸⁶ Yargı organlarıncı idarenin takdir yetkisinin denetimi, her maddî olaya özgü koşullar çerçevesinde yapılmak suretiyle mâkul oranda bir ceza verilip verilmediği incelenmektedir.

Bu noktada, Anayasa'da düzenlenen cezalara ilişkin esasların idarî para cezaları yönünden uygulanabilir olup olmadığına değinmek yerinde olacaktır. Anayasa'da ceza ve idarî yaptırımlar ayrımı olmadığından cezalara yönelik temel ilkelerin idarî yaptırımlar alanında da geçerli olduğu kabul edilmektedir. Anayasa'nın 38. maddesinde kurala bağlanan bu ilkelerden biri de ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesidir. İlgilinin işlediği fiilin sonuçlarından bizzat sorumlu tutulması olarak tanımlanabilen ilke uyarınca, idarî para cezalarında sadece muhatabının sorumluluğuna gidilebilir. Özel hukuk tüzel kişilerinin ya da tüzel kişiliği bulunmayan varlıkların kanuni temsilcisi, ortakları, şirket müdürü ve benzerlerinin sorumluluğu ise kanunen doğabilir.⁸⁷

Özel hukuk tüzel kişiliğinin malvarlığından tahsil edilemeyen idarî para cezaları için kanuni dayanağı olmaksızın bu tüzel kişiliğin ortaklarının sorumluluğuna gidilmesi ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesine aykırıdır. Örneğin, ilgililerin ortağı olduğu anonim şirketin istenen bilgi ve belgeleri vermediğinden bahisle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. maddesi gereğince şirket tüzel kişiliğine 15.282,00-TL idarî para cezası verilmiştir. Cezanın tahsiline yönelik olarak şirket ortakları adına düzenlenen ödeme emirleri, asıl borçlu şirket tüzel kişiliğinin fiilinden şirket ortaklarının sorumlu tutulamayacağı vurgulanarak hukuka aykırı bulunmuştur.⁸⁸

Anayasa'nın 38. maddesinde, aynı zamanda ceza zamanaşımının kanunilik ilkesine tâbi olduğu belirtilmiş; bu çerçevede idarî para cezalarında zamanaşımına yönelik olarak Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinde soruşturma zamanaşımı düzenlenmiştir. Özel kanunlarda da zamanaşımı sürelerine yönelik farklı düzenlemeler yer almaktadır. Soruşturma

⁸⁶ Danıştay 13. D, E. 2019/4058, K. 2020/446, T. 13.02.2020.

⁸⁷ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 352-353.

⁸⁸ Yargıtay 10. HD, E. 2017/5463, K. 2019/8264, T. 07.11.2019.

zamanaşımında idarî para cezası miktarına göre zamanaşımı süreleri değişkenlik göstermektedir. İlgiliye idarî para cezası verilebilmesi ancak soruşturma zamanaşımı süresi içerisinde mümkündür. Bu süre dolduktan sonra ceza uygulanamayacaktır. Soruşturma zamanaşımı süresinin öngörülmesi, yaptırım kararının verilebilmesi için tamamlanması gereken idarî sürecin hızlandırılmasında etkindir.⁸⁹

İdarî para cezalarının ödenmesi ve kesinleşmesi hususu üzerinde durulması gereken bir diğer noktadır. İlgili gerçek kişinin ölümü hâlinde idarî para cezasının ödeme ve kesinleşme unsurları yönünden farklı hukukî sonuçlar doğmaktadır. İlgilinin idarî para cezasını ödedikten sonra ölümü, henüz kesinleşmeyen cezanın mirasçılara iadesini gerektirebilir. Mirasçılar tarafından idarî para cezasının iptali istemiyle açılan davanın lehe sonuçlanması söz konusu ceza miktarının mirasçılara iadesini zorunlu kılar. Terekenin varlığına dâhil olan cezanın mirasçılarının menfaatini etkilediği açıktır. Örneğin, akaryakıt istasyonundan alınan numunelerin akredite laboratuvar analizinde teknik düzenlemelere aykırı olduğunun belirlendiğinden bahisle, PPK'nın 19. maddesi gereğince ilgiliye 120.000,00-TL idarî para cezası verilmesine yönelik işlemin yargısal denetiminde, vefat eden davacı tarafından ödenmiş olan 90.000,00-TL'nin dava mirasçılar lehine sonuçlandığından iadesi gerekmektedir.⁹⁰

İlgilinin idarî para cezasını ödemediği durumda, cezanın kesinleşip kesinleşmediğine bakılmaksızın murisin fiilinden mirasçılarını sorumlu tutulamayacağından cezanın terkinini gerekir. Danıştay'ın bir kararında, ilgilinin işyerinde çalıştığı ileri sürülen kişilerin işe giriş bildirgelerinin yasal süresi içerisinde verilmediğinden bahisle 30.488,00-TL idarî para cezası uygulanmasına yönelik işlemin hukukîlik denetiminde, davacının vefat etmiş olması ve uyuşmazlığın yalnız davacıyı ilgilendirdiği anlaşıldığından davanın esasının incelenemeyeceği sonucuna varılmıştır. Böylece, mirasçılarının sorumluluğuna gidilemeyecektir.⁹¹

⁸⁹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 422.

⁹⁰ Danıştay İDDK, E. 2017/2187, K. 2018/4628, T. 07.11.2018.

⁹¹ Danıştay 10. D, E. 2019/5250, K. 2020/4058, T. 21.10.2020.

İdarî yaptırımların kesinleşmesi ve uygulanabilir hâle gelmesi içinse yaptırım kararının verilmesi yeterlidir. Yaptırım kararının kesinleşmesi için ayrıca yargı organlarınca hukuka uygun bulunması gerekmemektedir. Bununla birlikte, Kabahatler Kanunu'ndaki idarî para cezasını gerektiren kabahatler ile genel kolluk yetkileri kapsamında uygulanan idarî para cezalarının kesinleşmesi için yargı organlarınca hukuka uygun bulunması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, şekli anlamda kesin hüküm teşkil eden olağan kanun yollarının tüketilmesi idarî para cezasının kesinleşmesi için gereklidir.⁹²

Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde de yargı yoluna başvurulmaması hâlinde idarî para cezalarının kesinleşeceği düzenlenmiştir. Yine, bazı düzenleyici ve denetleyici kurumlarca verilen idarî para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması cezanın kesinleşmesini etkilemektedir. Örneğin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 105. maddesi, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 62. maddesinin 1. fıkrası, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 105. maddesinin 4. fıkrası gereğince, söz konusu kanunlar uyarınca verilen idarî para cezalarının kesinleşmesi için yargı organlarınca hukuka uygun bulunması gerekmektedir. 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 32. maddesinin 9. fıkrası gereğince yargı yoluna başvurulması ise idarî para cezasının uygulanmasını etkilememektedir.

İlgilisi tarafından idarî para cezasının rızaen ödenmemesi nedeniyle ödeme emri düzenlenebilmesi için yargısal kesinleşmenin gerekli olduğu durumlar da söz konusudur. Bu kapsamda, ödeme emri düzenlenebilmesi için ödeme emrinin dayanağı yaptırım kararının yargı organlarınca hukuka uygun bulunması gerekmektedir. Böylece, yaptırıma konu alacağın yargısal kesinleşmesinin zorunluluğu, idarenin alacağını tahsil etmesini engellediği gibi yaptırımın muhatabını zarara uğrama tehlikesinden de korumaktadır. Örneğin, ödeme emrinin dayanağı olan idarî para cezası uygulanmasına ilişkin yaptırım kararı yetkisiz bir kişiye tebliğ edildiğinden idarî para cezasının kesinleşmediği

⁹² Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 234-235.

gerekçesiyle ödeme emrinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.⁹³

İdarî para cezalarında son olarak tekerrür müessesesinin nasıl uygulandığı üzerinde durulması gerekmektedir. İdarî para cezalarında tekerrür müessesesi, ihlâlâ yönelik fiilin belli bir süre içerisinde tekrar işlenmesi hâlinde ilk uygulanan ceza miktarının artırılmasıdır. Tekerrür, ilk fiil karşılığında uygulanan ceza miktarının caydırıcılığının ilgilinin nezdinde yeterli olmamasından kaynaklanmaktadır. Öyle ki, ilgili ikinci fiili nedeniyle daha yüksek miktarda idarî para cezasına muhatap olacağını bildiği hâlde hukuka aykırı davranış veya eylemde bulunmaya devam etmektedir.⁹⁴ Bu nedenle, kanun koyucu bazen 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndaki gibi maktu idarî para cezalarını artırma, bazen de 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu'ndaki (LPGPK) gibi maktu idarî para cezalarını nisfî idarî para cezalarına dönüştürme yoluna gitmektedir.

Tekerrür hükümlerinin uygulanabilmesi için ilgili tarafından aynı fiilin öngörülen sürede tekrar işlenmesi gereklidir.⁹⁵ Aynı fiilden kasıt, fiilin tipiklik ilkesine uygunluğudur. Her maddî olayda fiilin aynılığı ihlâlâ bakılarak belirlenmelidir.⁹⁶ Diğer taraftan, Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinde tekerrür müessesesi düzenlenmemiştir. Özel kanunlarda da tekerrürle ilgili boşluk olması hâlinde sürenin nasıl hesaplanacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un tekraren ihlâl edildiğinden bahisle, 5.631.716,90-TL idarî para cezası uygulanmasına yönelik işleme karşı açılan davada, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da tekerrür nedeniyle ceza artırımına gidilebilmesi için süre yönünden herhangi bir kurala yer verilmediği tespit edilmiştir. Süresiz tekerrür uygulaması hak ihlâlâline neden olacağından usûl kurallarının uygulanmasında kıyasın mümkün olduğuna dikkat çekilmiştir. Kıyas gereği Kabahatler Kanunu'nda idarî para cezası için öngörülen soruşturma zamanaşımı süresinin, tekerrür süresinin hesaplanmasında da

⁹³ Danıştay 13. D, E. 2017/1827, K. 2020/37, T. 07.01.2020.

⁹⁴ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 359.

⁹⁵ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 355.

⁹⁶ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 110.

uygulanabileceği yönünde soruna yargısal bir çözüm geliştirilmiştir.⁹⁷

Bu yargısal çözüme karşın, ilk fiilin işlendiği tarihten itibaren herhangi bir süre sınırı öngörülmezsizin daha sonra işlenen fiil ya da fiiller yönünden tekerrür hükümlerinin uygulanması hukukî belirlilik ilkesine aykırıdır. Hukukî belirlilik ilkesi gereğince, ilgililerin aynı fiilin hangi süre içerisinde tekraren işlenmesi hâlinde idarî para cezasının ağırlaştırılacağını bilmeleri gerekmektedir. Aksi bir durumun kabulünde, ilgililerin idareler tarafından sürekli idarî para cezasının ağırlaştırılması tehdidiyle karşı karşıya kalacağı açıktır. Bu nedenle, süresiz tekerrür uygulamasına işlerlik kazandırılmasının idarelerin yaptırım uygulama yetkisinin sınırını aşacağı kanaatindeyiz.

Süresiz tekerrür uygulamasına ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımı ise dikkat çekicidir. Buna göre, ihlâl karşılığında uygulanacak yaptırım kanunda açıkça düzenlenmişse, mutlaka tekerrür süresinin de kanunda öngörülmesi gerekmemektedir. 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 32. maddesinin 2. fıkrasının ikinci cümlesinde, *“Uyarının ilgili kuruluşa tebliğinden sonra ihlâlin tekrarı hâlinde medya hizmet sağlayıcıya ihlâlin ağırlığı ve yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlâlin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticarî iletişim gelirin yüzde birinden üçüne kadar idarî para cezası verilir.”* kuralına yer verilmiştir. Bu cümlenin iptali istemiyle yapılan somut norm denetiminde, mezkur kanunda ilk ihlâl gerçekleştiğinde uyarı yaptırım uygulanacağı, bu yaptırımın ilgisine tebliğinden sonra ikinci kez ihlâl gerçekleştiğinde idarî para cezası uygulanacağı belirtilerek kanun koyucunun iki kademeli yaptırım öngördüğüne değinilmiştir. İhlâle neden olan fiilin, bu fiil karşılığında uygulanacak yaptırımın ve yaptırım kriterlerinin kanunda düzenlenmesinin hukukî belirlilik ilkesi için yeterli olduğu vurgulanmıştır. Bununla birlikte, fiilin birden fazla tekerrürü hâlinde kanunda alt ve üst sınırları belirlenmek suretiyle idarî para cezası uygulanacağını belirtilmesinden dolayı ayrıca tekerrür için süre şartına yer verilmemesi Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.⁹⁸

⁹⁷ Danıştay 13. D, E. 2015/3353, K. 2019/4244, T. 11.12.2019.

⁹⁸ AYM, E. 2013/115, K. 2014/16, T. 29.01.2014.

1.3.2. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi ve Diğer İdarî Tedbirler

Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesinde, idarî tedbirlerin mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlardaki diğer tedbirler olduğu ifade edilmiş, Kanun'da diğer tedbirler örneklem yapılarak sayılmıştır. İdarî tedbirlerin caydırıcı özelliği bulunmamakta olup, kamu hizmetlerinin sağlıklı yürütülmesi ve kamu düzeninin sağlanması fonksiyonlarını üstlendiği anlaşılmaktadır.⁹⁹ İdarî tedbirler vasıtasıyla işlendiği tarihte haksızlık oluşturmayan, fakat gelecekte haksızlık oluşturma olasılığı bulunan fiile ilişkin bu olasılığın gerçekleşmesi engellenmektedir.¹⁰⁰ İdarî tedbirler geçici olabileceği gibi, sürekli de olabilir. Tedbirin süresi ihlâl edilen hukuksal değere atfedilen öneme göre değişmektedir. Bu bağlamda, kamu sağlığını olumsuz etkileyen gayrisihhi bir müessesenin kapatılması süresiz olabileceği gibi, trafik güvenliğini tehlikeye atan bir sürücünün ehliyetine el konulması belli bir süreyle olabilir.

Yaptırımlardan farklı olarak idarî tedbirlerin engelleme, koruma gibi amaçlara hizmet etmesi beklenir. Ancak söz konusu amaçların yerine getirilebilmesi için başvuru tedbirlerin muğlak ve sınırları belirsiz olmaması gerekir. Fiilin cezalandırılması esasına dayanmayan idarî tedbirler önlem mahiyetindedir. Yaptırımların ise, fiilin tekrar işlenmemesi hususunda ilgilileri disipline edici bir niteliği bulunmaktadır. Yaptırımların bu özelliği, ilgilileri ikinci kez ihlâl edici bir davranışta bulunmaktan alıkoymaya matuftur. Zira ikinci kez bir ihlâl gerçekleştiğinde ilgililer daha ağır bir yaptırım uygulanacağını kanunilik ilkesi gereğince önceden bilmektedir.

Bununla birlikte, bir idarî yaptırımın tedbir mi, yoksa caydırıcılık özelliği taşıyan diğer yaptırım türlerinden mi olduğunu belirlemenin güçlüğü karşısında, yargı kararlarında yaptırımın mahiyeti bu ayırım için kullanılan ölçüttür. Örneğin, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca uygulanan hayvancılık projeleri kapsamında yapılan ihalelerde hayvanlardan bazılarında sahte suni tohumlama kaydı girildiğinden bahisle, Yurtiçi İhale Şartnamesi gereğince Tarım Reformu Genel

⁹⁹ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 175.

¹⁰⁰ Özen, M., *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 147.

Müdürlüğü gözetiminde yapılacak olan ihalelere katılmama cezası verilmesi yönündeki işlem dava konusu edilmiştir. İptal davasında, söz konusu yasaklama işleminin önceden belirlenmiş kurallara uyma yükümlülüğünü ilgililere hatırlatan, toplumsal düzeni bozucu fiillerin işlenmesini engellemeye ve durdurmaya matuf idarî tedbir niteliğinde olduğuna karar verilmiştir.¹⁰¹

Oysa, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndaki yasaklama idarî yaptırım niteliğindedir. Kamu İhale Kanunu'ndaki yasaklama yaptırımı, ticarî bir faaliyetin süreli olarak durdurulmasını ve yasaklama süresinin bitimine kadar hakkında yasaklama kararı verilen kişinin faaliyette bulunamamasını amaçlar. Danıştay da, yasaklama işleminin, ihale aşamasındaki ve/veya sözleşmenin imzalanmasından sonraki fiil veya davranışlar nedeniyle kanunda belirtilen fiil ve davranışları gerçekleştirenler için belirli bir süreliğine uygulanan yaptırımı ifade ettiği görüşündedir.¹⁰²

Benzer şekilde Kamu İhale Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca ihalelere katılamayacak isteklilerin ihalelere katılmaları hâlinde geçici teminat irat kaydının da yaptırım olduğu açıktır. Geçici teminat, isteklilerin ihalelere katılabilmek için teminat olarak kabul edilecek değerler çerçevesinde sunmak zorunda olduğu malvarlığı unsurudur. Teminatın irat kaydıyla söz konusu unsur idarenin mülkiyetine geçmekte, isteklinin malvarlığı değeri bu unsur oranında azalmaktadır. İrat işleminin geri alınması ya da işlemin yargısal denetimi sonucunda iptal kararı verilmesi dışında istekli idareye sunduğu geçici teminat tutarı üzerinde tasarruf yetkisini kaybetmektedir. Geçici teminat iradının isteklinin hukuka aykırı fiili karşılığında uygulanması öngörülen bir yaptırım olduğu anlaşılmaktadır.

Yaptırım-tedbir ayrımına ilişkin bir başka uyuşmazlıkta ise, Kredi ve Yurtlar Kurumu'nda kalan ilgilinin, yurt arkadaşlarını tehdit etmek, kavga çıkarmak fiilini tekrar işlediğinden bahisle, Yurt İdare ve İşletme Yönetmeliği'nin 25. maddesi gereğince süresiz çıkarma cezası verilmesine yönelik Disiplin Kurulu kararına

¹⁰¹ Danıştay 13. D, E. 2014/3416, K. 2018/530, T. 16.02.2018.

¹⁰² Danıştay 13. D, E. 2019/4037, K. 2019/4144, T. 05.12.2019.

karşı açılan davada, söz konusu Yönetmelikte düzenlenen yaptırımların ceza mahiyetinde değil, idarî tedbir niteliğinde olduğu vurgulanmıştır.¹⁰³

Diğer taraftan, Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinin gerekçesinde, özel kanunlarda bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması ile kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması ve benzerlerinin Kabahatler Kanunu'nun sistematiği çerçevesinde tedbir olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁰⁴ Ancak özel kanunlarda genellikle yaptırım-tedbir ayırımına gidilmediği gibi, henüz Kabahatler Kanunuyla uyumlaştırmanın da yapılmadığı görülmektedir. Bu nedenle, idarî yaptırımlara ilişkin ilkelerin gerekli kanuni değişiklikler yapıncaya kadar bu tedbirler için de uygulanması gerekmektedir.

Mülkiyetin kamuya geçirilmesine gelince, öncelikle mülkiyet hakkı üzerinde durulmalıdır. Temel hak ve hürriyet niteliğindeki mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı şekilde kullanılmayacağı ve ancak kanunla sınırlanabileceği anayasal kuraldır. Anayasa mülkiyet hakkını bir taraftan mutlak hak statüsüne büründürürken, diğer taraftan hakkın kullanımında kamusal üstünlüğü bireysel üstünlüğe tercih etmiştir. İdarî bir yaptırım türü olan mülkiyetin kamuya geçirilmesinde de bu kamusal üstünlük tercihi, haksızlık olarak nitelendirilen fiillerin işlenmesi hâlinde ilgilinin özel mülkiyetini kaybetmesi şeklinde yansımıştır.¹⁰⁵ Özel mülkiyete müdahalenin kriteri fiilin kabahat oluşturmasıdır. Bu hâlle sınırlı olarak mülkiyet hakkının mutlak kaybı düzeni koruma fonksiyonu çerçevesinde idarî yaptırımların uygulanma amacına uygun düşmektedir.

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi, ceza hukukundaki müsadere ile hukukî sonuçları aynı olan fakat karar mercii ve amaç yönünden farklılaşan idarî bir tedbirdir.¹⁰⁶

¹⁰³ Danıştay 8. D, E. 2014/9518, K. 2019/2652, T. 05.04.2019.

¹⁰⁴ Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinin gerekçesi için Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, Erişim Tarihi: 21.06.2020.

¹⁰⁵ Gedik, D., Yüce, E. (2011). *Bir İdarî Yaptırım Türü Olarak Kabahatler Hukukunda Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi*. İstanbul: Legal Kitabevi, s. 86.

¹⁰⁶ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 96-97.

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi için haksızlık teşkil eden fiilin varlığı gereklidir. Kabahat için diğer unsurların bulunması zorunlu değildir.¹⁰⁷ Mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbirinin uygulanabilmesi için ilgili kanun da idareye ayrıca yetki vermelidir. Nitekim, Kabahatler Kanunu'nun 33. maddesindeki dilencilik ve 34. maddesindeki kumar kabahatleri için idareye açıkça söz konusu yetki verilmiştir. Bu yönüyle mülkiyetin kamuya geçirilmesi müsadereyle ayrılmaktadır. YTCK'nın 54 ve 55. maddelerinde kurala bağlanan eşya ve kazanç müsaderesinde ise suç ile ilişkilendirilme kanun koyucu tarafından yeterli görülmüştür.

Yine, müsadere suç karşılığında uygulanan güvenlik tedbiri iken,¹⁰⁸ mülkiyetin kamuya geçirilmesi kabahate bağlı idarî bir tedbirdir. Müsadere suç konusu eşyanın mülkiyetinin iyiniyetli üçüncü kişilere ait olmaması zorunluysen, mülkiyetin kamuya geçirilmesinde böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Müsadere için eşyanın suçla ilgili olması gerekirken, eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi için kabahatin konusunu oluşturması gerekmektedir. Müsadere hâkim kararı gerekliyse, mülkiyetin kamuya geçirilmesi için idarî bir işlem yeterlidir.¹⁰⁹ Görüldüğü üzere, müsadere ile idarî bir tedbir olan mülkiyetin kamuya geçirilmesi ayrımı pozitif hukukta esaslı kriterlere dayanmaktadır.

Müsadere ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi ayrımı yargı kararlarında da tartışılmaktadır. İlgilinin bozulmuş veya değiştirilmiş gıda ve ilaçların ticareti suçunu işlediğinden bahisle beraat etmesine rağmen, anılan ürünlerin Türk Gıda Kodeksi değerlerine uygun olmadığı gerekçesiyle YTCK'nın 54. maddesi uyarınca müsadereye karar verilmiştir. Ancak fiilin “gıda kodeksine uygun faaliyet göstermeme” kabahatini oluşturduğu ve bu kabahatin karşılığında 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 21. maddesi

¹⁰⁷ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 308.

¹⁰⁸ Türk Ceza Kanunu'nda güvenlik tedbiri olarak düzenlenen müsadere tehlikelilik ve cezai boyutları olduğu dikkate alındığında hukukî niteliğinin yargı kararları ve doktrinle belirlenmesi gerektiğine yönelik aksi yöndeki görüş için Bkz. Gedik, D. (2016). *5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na Göre Müsadere* (2. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 30-31.

¹⁰⁹ Otacı, C., Keskin, İ. (2010). *Türk Kabahatler Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, s. 19.

ile 40. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi gereğince söz konusu ürünlerin mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmesi gerektiğine işaret edilmiştir.¹¹⁰

Öte yandan, farklı hukuk dallarına tâbi olmakla birlikte müsadere idarî bir tedbir olarak mülkiyetin kamuya geçirilmesi anlamında da kullanılmaktaydı. İdarî bir tedbir olarak müsadere ceza hukuku bağlamından koparak idarî bir yaptırımın tali unsuruydu.¹¹¹ 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun'un 41. maddesinde, bozuk ya da son kullanma tarihi geçmiş ilaçların; 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun 28. maddesinde, Kanun'a aykırı fiilleri işleyenlerin elde ettiği av hayvanlarının müsadere edileceği düzenlenmişti. Ancak, Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, diğer kanunların Kabahatler Kanunu'na uyumlaştırılması çalışmaları kapsamında 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun değişikliği yapılmıştır. Bu değişiklikte, Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun'un 41. maddesinde ve Kara Avcılığı Kanunu'nun 28. maddesinde yer alan "müsadere" ibareleri yerine "mülkiyetin kamuya geçirilmesi" ibaresi kullanılmıştır. Kanun koyucunun bu tercihi, aslında söz konusu fiillerin suç niteliğinde değil, toplumsal düzeni bozan ihlâl vasfında olduğunu yansıtmaktadır.

1.3.3. Disiplin Cezaları

Disiplin cezaları, idarenin iç düzeninin ihlâli hâlinde uygulanan yaptırımlardır. Kamu hukukunda özel bir statüye sahip olan ilgililerin görev ve sorumluluklarına aykırı hareket etmesi statüler hukuku olan idare hukukuna da aykırılık teşkil edecektir. Çünkü, disiplin cezaları suç karşılığında uygulanan cezalardan farklı olarak idare ile statü sahibi kişi arasındaki ikili ilişkinin ihlâlinin karşılığıdır.¹¹² Disiplin cezalarında aidiyet veya mensubiyetten kaynaklanan sorumluluk söz konusudur.¹¹³ Buradaki aidiyet veya mensubiyet gönüllülük esasına dayalı olmayıp, genellikle kanuni zorunluluktan doğmaktadır.

¹¹⁰ Yargıtay 10. CD, E. 2020/3357, K. 2020/5074, T. 07.10.2020.

¹¹¹ Gedik, *5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na Göre Müsadere*, s. 26.

¹¹² Zanolini, *İdari Müeyyideler*, s. 80.

¹¹³ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 150.

Örneğin, noter olarak görev yapan ilgilinin, bir önceki notere ait resmî mühür, soğuk damga ve arşiv raflarını devralmamasının Boşalan Noterliklere Ait Daire ve Eşyaların Devri Kurallarını Tespit Eden Yönetmeliğin 6. maddesine aykırı olduğundan bahisle, 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun 125., 126. maddesinin (b) bendi ile 127. maddesi gereğince kınama cezası verilmesine yönelik işlemin hukukîlik denetiminde, noterlik hizmetinin kamu hizmeti niteliğinde olduğu belirtmek suretiyle noterlikte bulunan eşyaların devrinin belli bir iç düzen içinde yürütülmesi zorunluluğuna dikkat çekilmiştir.¹¹⁴

Turist Rehberleri Birliği tarafından yayımlanan Turist Rehberliği Meslek Yönetmeliği'nin disiplin cezalarını düzenleyen 13. maddesinin iptali istemiyle açılan bir başka davada ise, ülke çapında veya bölgesel turist rehberi yetiştirme programı olarak tanımlanan sertifika programının düzenini bozan kişiler hakkında uygulanacak disiplin cezalarının, henüz rehberlik statüsünü kazanmayan program kapsamındaki kişiler hakkında da programın verimli şekilde işlemesi ve disiplinin sağlanması amacıyla uygulanmasında hukuka aykırılık görülmemiştir.¹¹⁵ Danıştay'ın bu kararıyla, disiplin cezalarında ilgililerin meslek kuruluşlarına aidiyetinden kaynaklanan sorumluluğunu henüz mesleğe başlamamış, ancak eğitim süreci devam edenler yönünden de kabul ettiği anlaşılmaktadır.

Belli bir hukukî statüye sahip ilgililerin idareye karşı sorumluluğu kamu hizmetinin düzenli yürütülmesi gereğinin bir unsuru olduğu gibi, idarenin iç işleyişindeki hiyerarşik ilişkiyi sağlamanın da bir aracıdır. Bu sorumluluk çerçevesinde idarenin yapılmasını emrettiği veya yasakladığı fiil ya da davranışlarda bulunmamanın/bulunmanın hukukî sonucu disiplin cezalarıdır.¹¹⁶ Sorumluluğun mahiyeti veya ihlâlin ağırlığı/hafifliği uygulanacak disiplin cezasını belirleyen unsurdur. Fiil ya da davranış ile ceza arasındaki mâkul denge ise idarenin ulaşmak istediği amaçla ölçülü olmalıdır.¹¹⁷

¹¹⁴ Danıştay 8. D, E. 2015/2765, K. 2019/5271, T. 30.05.2019.

¹¹⁵ Danıştay 8. D, E. 2015/2102, K. 2018/766, T. 14.02.2018.

¹¹⁶ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 149.

¹¹⁷ Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku Cilt:2* (3. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi, s. 778.

Disiplin cezalarına yönelik hukukîlik denetiminde elverişlilik ve gereklilik unsurlarını da içeren ölçülülük ilkesi, fiil ile ceza arasında orantılılık olup olmadığı kriteri üzerinden değerlendirilmektedir.¹¹⁸ Örneğin, öğretim üyesi olarak görev yapan ilgilinin, çalışma düzenini bozduğundan bahisle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/E maddesi gereğince memurluktan çıkarma cezasıyla tecziyesine yönelik işlem yargısal denetime konu olmuştur. Yargısal denetimde, fiilin cezaya konu maddede tanımlanan ihlâl niteliğinde olmadığı, oysa ceza ile fiil arasında denge kurulurken fiilin işleniş biçimi, ilgilinin kastla hareket edip etmediği, dış etkenlerin fiilin oluşumu üzerindeki etkisi gibi hususların değerlendirilmesi gerektiği, bu hususlar dikkate alınmadan verilen cezanın ölçülülük ilkesine aykırı olduğuna karar verilmiştir.¹¹⁹

Ölçülülük ilkesinin değerlendirildiği farklı bir olayda, araştırma görevlisi olan ilgilinin, bir başka meslektaşına fiziksel ve sözlü müdahalede bulunmak suretiyle fiili saldırıda bulunma suçunu işlediğinden bahisle, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesi uyarınca kamu görevinden çıkarılma işlemine karşı açtığı davada, ceza yargılaması sonucunda ilgilinin haksız tahrik altında isnat edilen fiili işlediği sabit olduğundan, kamu görevinden çıkarma cezası verilmesinin fiil ile ceza arasındaki ölçülülük ilkesine aykırı olduğu belirtilmiştir.¹²⁰

Disiplin cezalarının idarî yaptırım olup olmadığı hususuna gelince, organik ve fonksiyonel ölçüt dikkate alındığında bu cezaların idarî yaptırım olarak kabulü gerekmektedir. Organik ölçüt uyarınca, disiplin cezaları idarî bir organ ya da kurul tarafından uygulanmaktadır. Disiplin cezaları düzenlenirken bu cezaları hangi makamın vereceği de belirlenmektedir. Cezayı verecek amirin, organın, kurulun tespiti öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleri gereğidir. Fonksiyonel ölçüt uyarınca ise, disiplin cezaları kamu hizmetinin işleyişindeki aksaklıklara karşı bir yaptırım olarak caydırıcı nitelik taşımaktadır. Diğer idarî yaptırımlar gibi, disiplin

¹¹⁸ Okay Tekinsoy, Ö. (2020). Yargı İçtihatları Kapsamında Disiplin Suç ve Cezalarında Hukuki Belirlilik İlkesi. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*. 2, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, s. 975.

¹¹⁹ Danıştay 8. D, E. 2019/9881, K. 2020/3708, T. 22.09.2020.

¹²⁰ Danıştay 8. D, E. 2019/9230, K. 2020/2138, T. 21.05.2020.

cezalarının işlevi de düzenin korunmasını sağlamaktır.¹²¹

Ancak, disiplin cezaları toplumsal düzenin korunmasının bir aracı değildir. Devlet memurları ve kamu görevlileri, avukatlar, noterler gibi belirli meslek mensuplarının sistematik bir düzen içerisinde görev yapmalarının bir gereğidir. Hiyerarşik bir ilişki ve objektif hukuk kuralları düzenin işleyişi için olmazsa olmaz koşullardır. Meslek mensuplarının görevi gereği sorumlu olduğu yükümlülüklerinin ihlâli bu cezaların sebep unsurunu oluşturmaktadır.¹²² Örneğin, devlet memuru olarak görev yapan ilgilinin görevini yapmadığı ve birlikte çalıştığı arkadaşına sözlü sataşmada bulunduğu bahisle, Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C maddesi gereğince aylıktan kesme cezasıyla tecziyesine yönelik işlemin yargısal denetiminde, disiplin soruşturması kapsamında fiilin sabit olduğu anlaşıldığından, anılan fiile uygun olarak aylıktan kesme cezası verilmesi hukuka uygun bulunmuştur.¹²³

Görev gereği yükümlülüklerin ihlâli çerçevesinde uyuşmazlık konusu yapılan diğer bir olayda ise, kurum müdürü olarak görev yapan ilgilinin, kurumunda çalışan koruma ve güvenlik görevlisine zorunlu hâllerle sınırlı olarak aynı yerde çalışan bir başka personelin şifresini kullanmak suretiyle otomasyon sistemine girmesine izin verdiği, koruma ve güvenlik görevlisinin de iş sahipleri tarafından üçüncü kişilere ödenmek üzere yapılan bazı havalelere ilişkin tutarları zimmetine geçirdiği tespit edilmiştir. Bu durum karşısında asıl görevi koruma ve güvenlik olan bir kişinin, kamu hizmetinin kesintiye uğramaması amaçlanmış olsa bile yaptığı işlemlerin kontrolünün ve denetlenmesinin gerektiği, ancak bulunduğu kurumun en üst amiri olan ilgilinin denetim, kontrol ve gözetim görevini yapmadığı, dolayısıyla Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C maddesi gereğince aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasının hukuka uygun olduğu

¹²¹ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 105.; Gölcüklü, *İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki*, s. 157.; Günday, *İdare Hukuku*, s. 628.; Belli bir statüye sahip kişilere uygulandıkları ve münhasır özellikleri bulunduğu için disiplin cezalarının idarî yaptırım olmadığına ilişkin aksi yöndeki görüş için Bkz. Şen, *İdari Ceza Hukuku*, s. 48.

¹²² Otacı, C., Keskin, İ., *Türk Kabahatler Hukuku*, s. 7.

¹²³ Danıştay 12. D, E. 2016/3193, K. 2019/8300, T. 05.11.2019.

sonucuna varılmıştır.¹²⁴

Disiplin cezalarının türlerine değinmek gerekirse, mer'i mevzuatta disiplin cezalarının türleri arasında yeknesaklık bulunmamaktadır. İlgili idarenin yapısı ve işleyişi ile personelinin statüsüne göre ceza çeşitliliği değışmektedir. İdarenin emir ve yasaklarına aykırı davranılmasının yaptırımı, ilgilinin fiiline uygun düşen disiplin cezası ile tecziye edilmesidir.¹²⁵ Fakat uygulamada disiplin cezası olmayan, ilgilinin eyleminin hukuken karşılıksız bırakılmaması esasına dayanan sui generis yapıda nazar-ı dikkat çekme veya yazılı uyarıya da rastlanılmaktadır. Uygulamadaki adıyla nazar-ı dikkat çekme, muhatabının daha dikkatli davranması hususunda uyarılması şeklinde tanımlanabilir. Bu tanım, Devlet Memurları Kanunu'ndaki uyarma cezasıyla aynı mahiyette olmasına rağmen nazar-ı dikkat çekmenin yaptırım olarak kabul edilmemesi ayrıldıkları noktadır. Zira nazar-ı dikkat çekme muhatabı üzerinde diğer disiplin cezalarında olduğu gibi herhangi bir hukukî sonuç doğurmamakta ve caydırıcılığı da bulunmamaktadır.¹²⁶

Yargıtay da, nazar-ı dikkat çekmenin mevzuatta disiplin cezası olarak düzenlenmediği ve ilgilinin siciline işlenmeyeceği gerekçesiyle işlemin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir. Bir bankada bireysel müşteri temsilcisi olarak görev yapan ilgilinin üçüncü kişilere usulsüz kredi kullandırılmasında sorumluluğu bulunduğu bahisle, nazar-ı dikkatinin çekilmesi ilk derece ve istinaf mahkemelerince disiplin cezası olarak nitelendirilmiştir. Ancak, nazar-ı dikkat çekmenin dayanağı yönetmelikte disiplin cezası olarak öngörülmemesi bu yazılı uyarının ceza olarak nitelendirilmesini engellemektedir.¹²⁷

Buna karşın, görevde yükselmenin bir unsuru olarak olumlu sicil arandığı dönemde ilgilinin özlük dosyasında muhafaza edilen nazar-ı dikkat çekme, Danıştay tarafından her zaman muhatabının hukukî durumunu etkilemeye matuf

¹²⁴ Danıştay 12. D, E. 2015/4104, K. 2019/792, T. 07.02.2019.

¹²⁵ Günday, *İdare Hukuku*, s. 237-238.

¹²⁶ Gözler, *İdare Hukuku Cilt:1*, s. 837.

¹²⁷ Yargıtay 9. HD, E. 2017/27166, K. 2020/19379, T. 21.12.2020.

icraî bir işlem olarak kabul edilmiştir. İlgilinin disiplin cezası olmaksızın yazılı olarak uyarılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, disiplin cezası mahiyetinde olmasa da, kişisel dosyasında yer alan yazılı uyarma işleminin idarenin takdir yetkisini kullanacağı durumlarda göz önünde bulundurulabilecek olması karşısında, icraî nitelikte olduğuna karar verilmiştir.¹²⁸

Fiilin aynı zamanda suç olmasının disiplin cezaları üzerindeki etkisine yönelik olarak ise, idarenin hiyerarşi gücünün uzantısı olan disiplin cezalarının idarî yaptırım niteliğinde olması, ceza hukukuna göre suç teşkil eden fiile disiplin cezasının uygulanmasına engel değildir.¹²⁹ Muhatabı hakkında ceza soruşturmasıyla birlikte aynı zamanda disiplin soruşturması da başlatılmakta ise de, genellikle ceza soruşturmasının sonuçlanması beklenmektedir. Ceza soruşturmasının sona erdirilmesi ya da kovuşturma aşamasına geçilerek yargılama neticesinde verilen hüküm, eylemin ayrıca disiplin yönünden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. İdare eylemin niteliğine uygun düşüğü ölçüde cezaya yer olup olmadığını takdir edecektir. Nitekim, Danıştay, devlet memuru olarak görev yapan ilgilinin, kendisine özel şifreyi başkasına kullanırmak suretiyle göreve ilişkin sırrın açıklanması ve resmî belgede sahtecilik suçunu işlediği iddiasıyla yürütülen ceza soruşturmasında kovuşturmaya yer olmadığı kararı verildiği hâlde, Devlet Memurları Kanunu'nun 125/D maddesi gereğince yasak olan bilgileri açıklamak ve verilen görevleri kasten yerine getirmemek fiilleri nedeniyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesini hukuka uygun bulmuştur.¹³⁰

Öte yandan, hangi fiil karşılığında ne tür bir disiplin cezası verileceğini öngören düzenleyici işlemlerin ilgililer tarafından bilinmesi gerekir. Bu çerçevede, genel olarak yönetmeliklerin yürürlüğü için yayımlanması, yani ilgililerine duyurulması zorunludur.¹³¹ 3011 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, hangi yönetmeliklerin yayımlanması

¹²⁸ Danıştay 12. D, E. 2012/9161, K. 2016/1578, T. 23.03.2016.

¹²⁹ Onar, S. S. (t.y.). *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:2* (3. bs.). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s. 1189.

¹³⁰ Danıştay 12. D, E. 2015/5176, K. 2019/5824, T. 12.09.2019.

¹³¹ Gözler, *İdare Hukuku Cilt:1*, s. 959.

gerektiği kurala bağlanmıştır. Kamu personeline yönelik genel kaideleri düzenleyen yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımı zorunlu olduğundan yayımlanmamış kurala dayanılarak disiplin cezası verilmesi hukuka aykırıdır. Danıştay’da bir kararında, Daire Başkanı olarak görev yapan ilgiliye hakkında yürütülen soruşturma sonucunda Kapsam Dışı Personel Yönergesi'nin 63. maddesi uyarınca üç günlük ücret kesimi cezası uygulanması işlemine karşı yaptığı hukukîlik denetiminde, cezanın dayanağı olan Kapsam Dışı Personel Yönetmeliği'nin Resmî Gazete’de yayımlanmadığına işaret etmiştir. Oysa idarenin personeli ile ilgili genel kaideleri düzenleyen Yönetmeliğin Resmî Gazete’de yayımlanmasının zorunlu olduğuna, bu doğrultuda yayımlanmayan Yönetmelik çerçevesinde tesis edilen disiplin cezasının hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.¹³²

1.4. İDARÎ YAPTIRIMLARIN İLKELERİ

İdarî yaptırımlara hâkim olan temel ilkelere ilişkin ortak bir düzenleme bulunmamaktadır. Bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet alanındaki piyasalara yönelik yaptırım yetkisini kullanabilmesi için kanunen uygulaması gereken ilkelere rastlamak mümkündür. Örneğin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 17. maddesinin 2. fıkrasında yer alan teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için tanınan süre dolduktan sonra idarî para cezası verilebilmesi, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun 60. maddesinin 1. fıkrasında yer alan ulusal düzeyde verilen yetkilendirmenin iptal edilebilmesi için Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın görüşünü alma zorunluluğu, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 149. maddesi ile 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 105. maddesinin 1. fıkrasında yer alan idarî para cezalarının ilgililerin savunması alındıktan sonra uygulanabilmesi idarî yaptırımların ön şartı olarak düzenlenmiştir. Bu hususların uygulanmaması ya da eksik uygulanması idarî yaptırımı hukuka aykırı hâle getireceği gibi, idarenin yeniden işlem tesis etmesini zorunlu kılacaktır.

¹³² Danıştay 12. D, E. 2016/2982, K. 2016/4899, T. 07.11.2016.

Diğer idarelerin de yaptırım uygularken kanuni bir zorunluluk olmasa da birtakım ilkelere bağlı şekilde işlem tesis etmesi beklenmektedir. Örneğin, ilgilinin savunmasının alınması zorunluluğu her idarî yaptırım için geçerli olmamakla birlikte, yaptırım kararı verilmeden önce gerekli konularda uygulanan usûli bir ilkedir. Yine, yaptırımın gerekçesinin işlemde belirtilmesi, ilgilinin hangi fiili nedeniyle yaptırıma muhatap olduğunu bilmesini ve hukukî haklarını kullanmasını sağlamaktadır. Bu itibarla, idarî yaptırımların usûl ve esasa ilişkin ilkelerini ortak bir kriter üzerinden sınıflandırmak yerine uygulamada önem atfedilen ilkeleri tadadi olarak sıralamak yerinde olacaktır.

1.4.1. Kanunilik

Kanunilik ilkesi, suç ve cezaların kanunla konulması ve açıklık ilkesi gereğince herkes tarafından bilinebilirliğinin sağlanmasıdır.¹³³ Kanunilik ilkesi, ilgililerin hangi davranış ya da eylemleri neticesinde ne tür bir yaptırıma muhatap olacakları hususunda öngörülebilirlik ve hukukî güvenlik sağlar. İdarî yaptırımların kanuniliği idarenin keyfi olarak davranmasını engellediği gibi, hukuk devletinin gereklerinin de yerine getirilmesine hizmet eder. Çünkü, idarî yaptırımların bireylerin hak ve özgürlüklerine getirebileceği sınırlandırmalar kanunlarla belirlenebilir. Kanuni bir dayanağı olmaksızın idarî işlemle yapılacak bir müdahale ise, bireylerin malvarlığından eğitim hakkına kadar birçok alandaki hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasına neden olur.¹³⁴

Bu bağlamda, kanunilik ilkesinin yargı kararlarına nasıl yansıdığı incelenmelidir. Covid-19 salgını nedeniyle maske takma yükümlülüğünün ihlâli hâlinde uygulanan idarî para cezasının kanuni dayanağının olup olmadığı Yargıtay tarafından önüne gelen bir uyuşmazlıkta irdelenmiştir. İlgiliye idarî para cezası 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 282. maddesi gereğince verilmiştir. Cezanın dayanağı olarak gösterilen maddede, kanundaki yasaklara aykırı hareket edenlere veya zorunluluklara uymayanlara idarî para cezası verileceği

¹³³ Öztürk, Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları, s. 129.

¹³⁴ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 59-60.

düzenlenmiştir. Bu genel kural doğrultusunda maske takma yükümlülüğünü ihlâl edenlere idarî para cezası verilebileceği Yargıtay tarafından kabul edilmiştir. Kararın karşı oyunda ise, maske takma yükümlülüğünü düzenleyen yasal bir mevzuatın olmadığı vurgulanmış; bu hususta 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda idareye açık ya da örtülü verilmiş bir yetkinin bulunmadığına dikkat çekilmiştir. Öte yandan, idarî para cezasının dayanağı olarak gösterilen Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 282. maddesinde ifade edilen “yasağın veya zorunluluğun” mezkur kanunda düzenlenmesi gerekirken, kanunda bu yönde bir kuralın öngörülmediği belirtilmiştir.¹³⁵

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun amacına bakıldığında, toplum sağlığını korumak, gelecek nesillerin sağlıklı yetişmesini ve toplumsal yardımlaşmayı sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Kanun 1930 yılında yürürlüğe girmiş olup, kanunda maske takma yükümlülüğünü düzenleyen doğrudan veya dolaylı bir kural bulunmamaktadır. Salgın hastalıkların toplum sağlığını olumsuz etkilediği açık olmakla birlikte, salgın döneminde ilgililerin hangi kurallara uyması gerektiği ve bu kuralların ihlâli hâlinde ne tür yaptırımların uygulanacağı önceden belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, kanunun amacından hareketle idarenin yeni yükümlülükler ihdas ederek yaptırım uygulayabileceği sonucuna ulaşılır ki, bu durum kanunilik ilkesiyle bağdaşmayacaktır. Yargıtay'ın da anılan kararıyla, kanunilik ilkesinden ziyade düzeni korumayı öncelediği görülmektedir.

Yargıtay bir başka kararında, argo ifadeler içeren sosyal medya paylaşımının ihlâl olup olmadığını kanunilik ilkesi üzerinden tartışmıştır. İlgiliye, sosyal medya paylaşımının 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun'un 22. maddesinin 1. fıkrasına aykırı olduğundan bahisle 7.453,00-TL idarî para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun'un 22. maddesinin 1. fıkrasında, sporda şiddeti teşvik edecek şekilde basın ve yayın yoluyla açıklamada bulunan kişilere fiilleri suç oluşturmadığı takdirde idarî para cezası verileceği düzenlenmiştir.

¹³⁵ Yargıtay 19. CD, E. 2021/627, K. 2021/465, T. 25.01.2021. Aynı yönde kararlar için Bkz. Yargıtay 19. CD, E. 2021/628, K. 2021/466, T. 25.01.2021; Yargıtay 19. CD, E. 2021/267, K. 2021/464, T. 25.01.2021.

Anılan paylaşımın bir spor kulübünü rencide edici, bu kulübün taraftarlarında tepki uyandırıcı nitelikte olduğu, iki kulüp taraftarları arasında şiddete sebep olabileceği göz önünde bulundurulmak suretiyle fiilin kanunda yer alan şiddeti teşvik edici unsur içerdiği belirtilmiştir. Kararın karşı oyunda, söz konusu paylaşımın bir spor kulübünü ağır bir şekilde aşağılama kastı içeren beyan olduğundan hareketle fiilin kanunilik ve tipiklik ilkelerine uygunluğundan bahsedilemeyeceğine işaret edilmiştir. Aksi durumun kabulünün, kıyas ve genişletici yorum yasağına aykırı olacağı vurgulanmıştır. Kaldı ki, ihlâlin kabahat olarak nitelendirilebilmesi için suç oluşturmadığının açıkça ortaya konulması gerektiği, ancak paylaşımın suç teşkil edip etmediğinin irdelenmediğine dikkat çekilmiştir.¹³⁶

Kanunilik ilkesi Danıştay kararlarında da tartışılmaktadır. Örneğin, denetim görevini ilgili mevzuata uygun olarak yerine getirmediğinden bahisle, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 8. maddesi gereğince 1 yıl süreyle yeni iş almaktan men edilen firmanın, ortağının da bu süre içerisinde herhangi bir şekilde iş almaması ve bir başka firmanın ortağı olmaması için yetkili idare tarafından kaydının tutulmasına yönelik işleme karşı iptal davası açılmıştır. İşlemin yargısal denetiminde, fiilin işlendiği tarihte yürürlükteki hâliyle Kanun'un 8. maddesinde, yapı denetim firmalarının ortak ve yetkililerine yönelik denetim faaliyetinin durdurulması yaptırımının uygulanabileceğine ilişkin kurala yer verilmediği, sadece yapı denetim kuruluşunun ortağı olmasından dolayı verilen idarî yaptırım kararının kanunilik ilkesine aykırı olduğu belirtilmiştir.¹³⁷

Kanunilik ilkesinin uygulandığı bir başka olayda, ilgiliye ait işletmede 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'un altıncı kez ihlâl edildiğinden bahisle, işyerinin 30 gün süreyle kapatılmasına ilişkin işlemin iptali istenilmiştir. Yaptırımın dayanağı olan anılan Kanun'un 5. maddesinde, ilk ihlâlde ilgiliye idarî para cezası verileceği; ihlâlin tekerrüründe idarî para cezasının bir kat; ikinci tekerrüründe iki kat artırılacağı; üçüncü tekerrüründe, işyerinin geçici olarak kapatılacağı kurala bağlanmıştır. Üçüncü

¹³⁶ Yargıtay 19. CD, E. 2019/28151, K. 2020/7047, T. 17.06.2020.

¹³⁷ Danıştay 6. D, E. 2019/16174, K. 2020/6157, T. 24.06.2020.

tekerrürden sonraki ihlâller ile ilgili olarak ise, verilecek cezanın artırılarak uygulanacağına ilişkin anılan kanunda herhangi bir kural bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, üçüncü tekerrürden sonraki ihlâller için geçici faaliyet durdurma yaptırımının uygulanmasının kanunilik ilkesine aykırı olduğu, üçüncü tekerrürden sonra işlenen fiil yeni bir fiil olarak kabul edileceğinden kapatma işlemi hukuka aykırı bulunmuştur.¹³⁸

İdarenin görev ve yetki alanı dışında olan hususlarda da idarî yaptırım kararı vermesinin kanunilik ilkesine aykırı olduğu Danıştay tarafından kabul edilmiştir. Örneğin, Belediye tarafından, izinsiz trafiğe çıkan ağır tonajlı araçların ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin (UKOME) 05.02.2009 tarihli kararının ilgili maddelerini ihlâl eden minibüs, ticarî taksi ve servis araçlarının trafikten men edilmesi talebinin, UKOME kararı ile araçların trafikten men edilemeyeceğinden bahisle reddine ilişkin Valilik işleminin iptali istemiyle açılan davada, uygulamadaki adıyla 1608 sayılı Belediye Cezaları Hakkında Kanun'un 1. maddesi gereğince, yetki ve faaliyet alanları kapsamında yasak fiilleri belirleme ve bu fiillerin işlenmesi durumunda yaptırım uygulama yetkisinin belediyelere ait olduğu, UKOME tarafından doğrudan yaptırım kararı verilemeyeceğine dikkat çekilmiştir.¹³⁹

Bununla birlikte, idarî yaptırımlarda kanunilik ilkesinin katı bir şekilde aranması idarenin toplumsal düzeni bozan bir ihlâle yaptırım uygulamasını mümkün kılmamaktadır. Bu anlamda, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idarenin düzenleyici işlemleriyle kabahat yaratabilmesi, kanunilik ilkesinin temel hak ve hürriyetlerin korunması ile gelişen ve değişen toplumsal yapıda idarenin daha esnek hareket edebilmesi arasındaki dengeyi sağlayacaktır. Kabahatler Kanunu da kabahatler yönünden kanunilik ilkesinden ziyade yaptırımlar yönünden kanuniliği aramaktadır.¹⁴⁰ Nitekim, bu husus Kabahatler Kanunu'nun 4.

¹³⁸ Danıştay İDDK, E. 2018/4601, K. 2019/2741, T. 27.05.2019.

¹³⁹ Danıştay 8. D, E. 2016/5951, K. 2020/4479, T. 20.10.2020.

¹⁴⁰ Ünyılmaz, H. (2017). Kabahatler Hukukunda Kanunilik İlkesi. Z.T. Kangal (Ed.). *Kabahatler Hukuku Yazıları-I*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, s. 81-83.; Tan, *İdare Hukuku*, s. 417.; Yaptırımla birlikte kabahatin de kanunilik ilkesine tâbi olması gerektiğine ilişkin aksi yöndeki görüş için Bkz. XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I:

maddesinin gerekçesinde, “*madde metninde, suçta kanunilik ilkesine nazaran kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edilmiştir. Buna karşılık, ikinci fıkrada idarî yaptırımlar açısından cezada kanunilik ilkesine paralel bir hükme yer verilmiştir.*” şeklinde vurgulanmıştır.¹⁴¹

Kanun koyucunun yaptırımlar yönünden kanunilik tercihine yargı kararlarında da rastlanmaktadır. Örneğin, ilgiliye ait işyerinde konusu suç oluşturan içeriklere erişimi önleyici tedbirlerin alınmadığından bahisle, İnternet Toplu Kullanım Sağlayıcıları Hakkında Yönetmeliğin 11. maddesinin 1. fıkrası gereğince 4.175,00-TL idarî para cezası verilmiştir. Yönetmeliğe dayanılarak idarî para cezası verilmesi yaptırımda kanunilik ilkesine aykırıdır.¹⁴²

Kabahatler Kanunu incelendiğinde de, Kanun’un kabahatte ve yaptırımda kanunilik olarak ikili bir sistem benimsediği görülmektedir. Kabahatte kanunilik gereğince, hangi tür eylemlerin kabahat olduğu kanunla belirlenebileceği gibi, kanunda genel çerçevesi belirtilmek suretiyle idarenin düzenleyici işlemleriyle de belirlenebilecektir.¹⁴³ Ancak, bu genel çerçevenin hukukî belirlilik ilkesine uygun olarak tespit edilmesi ve haksızlık olarak nitelendirilecek fiillerin belirlenmesinin tamamıyla düzenleyici işlemlere bırakılmaması gerekmektedir.¹⁴⁴ İdarî yaptırımların türü, süresi ve miktarının mutlaka kanunda düzenlenmesi ise, yaptırımda kanuniliği ifade etmektedir.¹⁴⁵ İdarenin yetkisi, Kabahatler Kanunu’nun amacında belirtilen konularla ve yaptırımda kanunilik ilkesiyle sınırlıdır.¹⁴⁶

Kanunilik ilkesi ile düzenleyici işlemler arasındaki ilişkiye değinilecek olursa, kanuni çerçevesi önceden belirlenmiş olmak kaydıyla erişilebilir, bilinebilir gibi

Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. (N. Centel, Çev.), s. 7.

¹⁴¹ Kabahatler Kanunu’nun 4. maddesinin gerekçesi için Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, Erişim Tarihi: 26.02.2021.

¹⁴² Yargıtay 19. CD, E. 2016/5876, K. 2016/18548, T. 26.05.2016.

¹⁴³ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 41.

¹⁴⁴ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 84.

¹⁴⁵ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 41.

¹⁴⁶ Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, s. 45.

unsurları barındıran düzenleyici işlemler hukukî belirlilik ilkesini içermektedir.¹⁴⁷ Bu kapsamda, Anayasa Mahkemesi'nin öngörülebilirlik ve hukukî belirlilik çerçevesinde yaptığı bir değerlendirme idarî yaptırımlar açısından örnek teşkil etmektedir. Emniyet personeline disiplin cezası verilmesini gerektiren fiiller ile bu fiiller karşılığında uygulanacak ceza miktarının tüzükle belirleneceğini kurala bağlayan 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu'nun 83. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan somut norm denetiminde, Anayasa Mahkemesi söz konusu kuralın disiplin suçlarıyla ilgili genel çerçeveyi belirlemediği gerekçesiyle iptaline karar vermiştir.¹⁴⁸ Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı ilgililerin hangi fiil veya davranışlarının hangi tür disiplin cezası gerektirdiğinin kanunda açıkça düzenlenerek bilgi sahibi olmalarını zorunlu kılmaktadır.

Yine, Anayasa Mahkemesi, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu personelinin disiplin cezalarının yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'nun 56. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "disiplin cezaları" ibaresini,¹⁴⁹ belediye zabıta memurlarının meslekten çıkarılmalarının yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesinin 3. fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "meslekten çıkarılma" ibaresini,¹⁵⁰ yükseköğretim elemanları ve memurlarının disiplin usul ve esaslarının Yükseköğretim Kurulu'nca düzenleneceğine ilişkin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinin (b) bendinin ikinci cümlesini kanunilik ilkesine işaret ederek Anayasa'ya aykırı bulmuştur.¹⁵¹

Danıştay da, idarî yaptırımlara ilişkin düzenleyici işlemlerle idareye sınırsız, esasları belirsiz şekilde takdir yetkisi tanınamayacağı, aksi hâlde bu durumun düzenleyici işlemin dayanağı kanunun amacına hizmet etmeyeceği kanaatinde. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdari Yaptırımlar Yönetmeliği'nin 32. maddesinin 1. fıkrasında, anayasal güvenceye sahip bazı

¹⁴⁷ Okay Tekinsoy, Yargı İçtihatları Kapsamında Disiplin Suç ve Cezalarında Hukuki Belirlilik İlkesi, s. 974.

¹⁴⁸ AYM, E. 2015/85, K. 2016/3, T. 13.01.2016.

¹⁴⁹ AYM, E. 2016/182, K. 2017/111, T. 14.06.2017.

¹⁵⁰ AYM, E. 2018/110, K. 2018/99, T. 17.10.2018.

¹⁵¹ AYM, E. 2014/100, K. 2015/6, T. 14.01.2015.

temel hak ve hürriyetler ile "kamu düzenine" yönelik aykırı eylemde bulunulması hâllerinde, önce ilgili işletmecinin uyarılacağı, ihlâlin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu tarafından "ağır kusur" oluşturduğu kanaatine varılması durumunda ise faaliyetinin geçici menine veya ruhsatının iptaline karar verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak, ihlâlin "ağır kusur" teşkil ettiğine karar verilmesi hâllerinde, hangi durumda "faaliyetin geçici olarak durdurulması", hangi durumda "ruhsat iptali" yaptırımlarının uygulanacağına ilişkin anlaşılır olmadığı, faaliyetin geçici olarak durdurulması yaptırımının ne kadar süreyle uygulanacağına belirtilmediği, bu hâliyle kuralın işletmecilere öngörülemez yükümlülükler getirdiğinden hukukî belirlilik ilkesinin ihlâl edildiği sonucuna varılmıştır.¹⁵²

Danıştay, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Tarafından Verilecek İdari Para Cezaları Hakkında Yönetmeliğin iptali istemiyle açılan davada ise, Yönetmelikte tanımlanmayan, ancak idare tarafından tespit edilip verilen süre içerisinde düzeltilmeyen uygunsuzluklara idarî para cezası ile gerektiğinde ilave idarî tedbir uygulanacağına, yine Yönetmelikte düzenlenmemiş olmakla birlikte, sivil havacılığın düzenlenmesi amacıyla alınan önlemlere aykırılıkların tespiti hâlinde de idarî para cezası verilebileceğine ilişkin kuralları kanunilik ilkesi ile hukukî güvenlik ilkelerine aykırı bulmuştur.¹⁵³

Kabahatte kanunilik ilkesi uyarınca idarenin düzenleyici işlemleriyle kanunun çizdiği genel çerçeveyi aşar şekilde yaptırım uygulaması ölçülülük ilkesini de ihlâl edecektir. Ölçülülük ilkesi, ilgilinin fiili ile bu fiil karşısında uygulanan yaptırımın ulaşmak istediği amaç arasında mâkul bir dengenin bulunması gerekliliği olarak tanımlanabilir. İdarî yaptırımların amacı düzeni korumak olduğundan söz konusu amacın gerçekleşmesine yönelik idarenin başvurduğu araçların elverişli, gerekli ve orantılı olması beklenir. Ancak, başvuruda kullanılan araçların ölçülülüğüne ilişkin objektif bir kriter bulunmadığından hukukî denetiminde ölçülülük ilkesine uyulup uyulmadığı denetlenebilir.¹⁵⁴

¹⁵² Danıştay 13. D, E. 2014/1228, K. 2020/1406, T. 16.06.2020.

¹⁵³ Danıştay 10. D, E. 2013/1591, K. 2019/2568, T. 04.04.2019.

¹⁵⁴ Gözler, *İdare Hukuku Cilt:1*, s. 1091.

Nitekim, fiillerin ağırlığı ve yoğunluğu aynı olmamasına rağmen aynı yaptırıma tâbi tutulmasına ilişkin düzenleyici işlem ölçülü bulunmamıştır. 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nda “belgesiz taşıma faaliyetinde bulunma” fiili karşılığında yaptırım uygulanacağı öngörülmüşken, Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 8. maddesinde “taşımacılıkta kullandığı taşıtını kartına kaydetmeme” fiiline yönelik söz konusu kanuna atıf yapılmak suretiyle aynı yaptırımın uygulanacağını düzenlenmesi hukuka aykırıdır.¹⁵⁵ Birbirinden farklı fiiller olmasına rağmen Yönetmelikle aynı ihlâl gerçekleştiğinden bahisle idarî para cezası uygulanacağını öngörülmesi ölçülülük sınırını aşar mahiyettedir.

Benzer bir değerlendirme ise, Öğretim Üyesi Yetiştirme Programına İlişkin Usul ve Esaslar'ın 6. maddesinin 4. fıkrasının iptali istemiyle açılan davada yapılmıştır. Dava konusu kuralda, öğretim üyesi yetiştirme programı kapsamında atanmalarına rağmen göreve başlamayanların, göreve başlayıp ardından görevden ayrılanların ve yalan beyan nedeniyle ataması iptal edilenlerin hukukî durumları farklı olmasına rağmen, öğretim üyesi yetiştirme programı puanlarının üç yıl süreyle %10 oranında düşürüleceğine yönelik aynı yaptırıma tâbi tutulmalarının ölçülülük ilkesiyle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir.¹⁵⁶

Adsız düzenleyici işlemlerle idarî yaptırım öngörülüp öngörülemeyeceği hususuna gelince, günümüzde idarenin düzenleyici işlemlerinin farklı adlarla nitelendirilmesinden dolayı hangi tür düzenleyici işlemlerle idarî yaptırımlara ilişkin kural koyulabileceği tartışmalıdır. Resmî Gazete'de yayımlanmayan yönetmeliklerin de bulunduğu düşünüldüğünde, adsız düzenleyici işlemlerle idarî yaptırımlara yönelik düzenleme yapılması hukuka aykırılık iddialarını yargısal uyuşmazlık konusu yapabilecektir.¹⁵⁷ Adsız düzenleyici işlemlerin ilgililer tarafından bilinebilirliğinin her zaman mümkün olmamasından dolayı

¹⁵⁵ Danıştay 15. D, E. 2013/10311, K. 2017/6227, T. 01.11.2017.

¹⁵⁶ Danıştay 8. D, E. 2018/4515, K. 2020/3732, T. 23.09.2020.

¹⁵⁷ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 42.; Kanunun çizdiği sınır içerisinde kalmak suretiyle tüzük ve yönetmelikler dışında adsız düzenleyici işlemlerle de suç ihdasının mümkün olduğuna ilişkin aksi yöndeki görüş için Bkz. Soyaslan, *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*, s. 21.; Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 136-137.

hangi fiilin idarî yaptırımını gerektirdiğinin yönetmelikle öngörülmesi hukukî güvenlik ilkesine uygun olacaktır.¹⁵⁸

Oysa, Anayasa Mahkemesi, kanunun verdiği yetki çerçevesinde belirlenen ve ilgililerine duyurulan adsız bir düzenleyici işlem ile disiplin suçu oluşturan fiillerin öngörülebileceği düşüncesindedir. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 134. maddesi gereğince avukatlık meslek kurallarına uymamak disiplin cezalarının sebebini oluşturmaktadır. Aynı Kanun'un 117. maddesinde, söz konusu meslek kurallarının Türkiye Barolar Birliği Genel Kurulu kararıyla tespit edileceği düzenlenmektedir. Düzenlemenin disiplin suçlarına yönelik olması ve Türkiye Barolar Birliği'nin avukatlık meslek disiplinini koruma görevi karşısında, Birlik Genel Kurulu'nca meslek kurallarının belirlenmesinin kanunilik ilkesini ihlâl etmediği vurgulanmıştır.¹⁵⁹ Her hâlükârda ise, idarî yaptırımlara yönelik idarenin düzenleme yetkisi kanunların verdiği yetkiyle sınırlıdır. Bu sınır içerisinde hareket etmek suretiyle kanunilik ilkesinin gereği yerine getirilebilir.¹⁶⁰ İdarenin yaptığı sadece çerçeve kanunun içeriğini doldurmaktır.¹⁶¹

Danıştay'ın konuya ilişkin bakış açısı ise, Anayasa Mahkemesi'nin aksi yönündedir. Örneğin, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 6. maddesinde, elektronik haberleşme sektöründe Kanun'un öngördüğü düzenlemelere uyulup uyulmadığının denetleneceği, aykırılık durumunda idarî para cezası veya gerekli diğer yaptırımların uygulanacağı belirtilmiş; anılan Kanun'un 59. maddesinde ise, denetime ilişkin hususların Yönetmelikle düzenleneceği kurala bağlanmıştır. Yönetmelikte, denetim, inceleme ve soruşturma usûllerine yer verildiği, denetlenen tarafa istenilen bilgi ve belgelerin verilmesi, denetimin zorlaştırılmaması gibi denetimle ilgili yükümlülüklerini yerine getirmemesi hâlinde yaptırım uygulanacağı veya gerçekleştirilen denetim neticesinde mevzuata aykırılığın tespiti hâlinde, ilgili mevzuatta düzenlenen

¹⁵⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 27.

¹⁵⁹ AYM, E. 2018/30, K. 2018/94, T. 25.09.2018.

¹⁶⁰ Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, s. 138.; Sancakdar, *İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukuku'ndaki Anayasal Temelleri*, s. 77.; Soyaslan, *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*, s. 20.

¹⁶¹ Gölcüklü, *İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki*, s. 123.

yaptırım ve tedbirlerin uygulanacağına bildirildiği, ancak, denetimle ilgili yükümlülüklerin ihlâli durumu dışında, denetim gerektirmeyen ihlâllere ilişkin bir kuralın öngörülmediği anlaşılmaktadır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun Denetim Çalışmalarına İlişkin Yönerge'nin 19. maddesinde ise, ilgili mevzuatın tümü kapsamında denetim gerektirmeden yaptırım uygulanmasına imkân tanınması, adsız bir düzenleyici işlem ile yapılan düzenlemeyi üst hukuk normlarına aykırı kılmaktadır.¹⁶²

Adsız düzenleyici işlemler ile üst hukuk normlarına aykırı olarak idarenin yaptırım öngöremeyeceğine yönelik başka örnekler de verilebilir. Av malzemeleri satışı yapan ilgilinin bayilik izin belgesinin iptaline ilişkin işlemin hukukîlik denetiminde, 2521 sayılı Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanun'un 8. maddesinde, yivsiz tüfeklerin satışında, satıcıdan satıcılık belgesi aranacağına kurala bağlandığı; 2521 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 14. maddesinde, satıcılık belgesinin iptalini gerektiren hususların sayıldığı; İçişleri Bakanlığı'nın Genelgesi'nde ise, söz konusu kanun ve yönetmeliğe aykırılık hâlinde bayilik izin belgesinin iptal edileceği belirtilmiştir. Genelgede düzenlenen bayilik izin belgesi yaptırımının, ilgili kanunda ve yönetmelikteki hükümlerden farklı olduğu, genelge ile üst hukuk normlarını aşar şekilde yeni bir yaptırım türü ihdas edildiği gerekçesiyle dava konusu bayilik izin belgesinin iptaline ilişkin işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.¹⁶³

Öte yandan, Anayasa'nın 38. maddesinde adlî-idarî suç ayrımı yapılmadığından kanun koyucunun suç ve kabahatlere karşı hukuksal bir değeri korumayı amaçladığı kabul edilmelidir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu da ikmalen tarhiyat üzerine belirlenen gelir vergisi uyarınca ceza kesilemeyeceğine ilişkin kararında, Anayasa'nın 38. maddesine atıf yaparak kanunilik ilkesinin idarî para cezalarında uygulanması gerektiğine karar vermiştir.¹⁶⁴

¹⁶² Danıştay 13. D, E. 2015/2768, K. 2019/3564, T. 13.11.2019.

¹⁶³ Danıştay 10. D, E. 2019/6020, K. 2020/1814, T. 10.06.2020.

¹⁶⁴ "(...) Diğer taraftan, "ikmalen cezasız tarhiyat yapılır." hükmü 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 111. maddesine 484 sayılı Kanunla eklenmiş, 2361 sayılı Kanunla maddeden çıkarılmıştır. Ne hükmün maddeye eklenmesine, ne de çıkarılmasına dair yukarıda sözü geçen

Anayasa Mahkemesi de, disiplin cezasına konu fiillerin kanunla belirlenmesini ve bu belirlemenin ilgililerin hangi fiili nedeniyle ne tür bir cezaya muhatap olacaklarının açıkça kurala bağlanmasını Anayasa'nın 38. maddesi doğrultusunda aramaktadır.¹⁶⁵ 4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketinin Kuruluşu Hakkında Kanun'un 15. maddesinin iptali istemine yönelik itiraz yoluyla yapılan başvuru neticesinde, Anayasa Mahkemesi tarafından söz konusu kuralda banka personelinin disiplin esaslarının Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğinin belirtildiği, ancak kanunda disiplin hukukuyla ilgili temel esaslara yer verilmediği, bu hâliyle düzenlemenin banka personeline yasal güvence sağlamaktan uzak olduğu, dolayısıyla kuralın kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.¹⁶⁶

Anayasa Mahkemesi'nin disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesini benimseyen yaklaşımı Danıştay kararlarında da görülmektedir. Örneğin, işletme müdürü olarak görev yapan ilgilinin, çalıştığı kuruma ait taşınır bir malın kiralama yapılmadan üçüncü kişilerce kullanıldığını bildiği hâlde bu duruma kayıtsız kaldığından bahisle, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) Personel Yönetmeliği'nin 100. maddesi gereğince aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin işlemin yargısal denetiminde, TCDD personelinin disiplin suç ve cezalarının Anayasa'nın 38. ve 128. maddeleri gereğince kanunla düzenlenmesi gerekirken, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kurallarına

kanunların gerekçelerinde, hükmün hangi amaçla eklendiği ve çıkarıldığına dair herhangi bir açıklama yoktur. Her ne kadar bu esasa göre vergilemenin daha etkili hâle getirilmesi için, kanun koyucunun bu vergi güvenlik müessesesini cezaî müeyyide ile güçlendirmek amacıyla, "cezasız ikmalen tarhiyat yapılır." hükmünü maddeden çıkardığı düşünülebilirse de; vergi idarelerince, Vergi Usul Kanunu hükümlerine dayanılarak kesilen para cezaları teknik anlamda ceza niteliğinde bulunduğu ve Anayasamızın 38. maddesi ise; kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesini getirdiğinden, "cezada kanunilik" ilkesi esas olup, bu da ceza yaptırımının yasama organı tarafından tereddüt yaratmayacak biçimde düzenlenmesini, suçu oluşturan fiili gerçekleştiren kişiye uygulanacak cezanın cinsinin, miktarının, alt ve üst sınırlarının belirlenmesini zorunlu kılar ve yargı yerlerinin genişletici yoruma ve kıyas yoluna başvurmamalarını gerektirir. Aksi hâlde kıyas yoluyla ceza yaratılmış olur. Bu nedenle Gelir Vergisi Kanunu'nun 111. maddesinin 2361 sayılı Kanunla değiştirilmesi sırasında "ikmalen cezasız tarhiyat yapılır." hükmünün maddeden çıkarılmış olması, Vergi Usul Kanununa göre kusur suçu sayılmayan bir fiilin mahkemelerce yorum yoluyla suç kapsamına alınmasına ve mükelleflerin cezalandırılmasına hukuken geçerli neden olarak kabul edilemez." (Danıştay İBK, E. 1988/1, K. 1989/1, T. 16.02.1989.)

¹⁶⁵ Okay Tekinsoy, Yargı İçtihatları Kapsamında Disiplin Suç ve Cezalarında Hukuki Belirlilik İlkesi, s. 971.

¹⁶⁶ AYM, E. 2018/14, K. 2018/112, T. 20.12.2018.

dayanılarak hazırlanan Yönetmelikte disiplin suç ve cezalarının düzenlenmesi kanunilik ilkesine aykırı bulunmuştur.¹⁶⁷

1.4.2. Kusur

Kusur, haksızlık karşısında ilgiliye normatif kurallar çerçevesinde atfedilebilecek yargıdır.¹⁶⁸ Kusur, fiilin hukukî anlam ve sonuçlarının bilindiği hâlde ilgilinin hukuka aykırı hareket etmeyi tercihinden dolayı söz konusu tercihinin sonuçlarına katlanmasıdır. Tipiklik ilkesine uygun, hukuka aykırı bir fiil ilgiliye yüklenebilen bir kusur neticesinde ortaya çıkmışsa ilgilinin cezalandırılması gerekir. Cezalandırılması gereken fiil, ilgilinin kişisel sorumluluğuna dayanan fiildir. Kusursuz bir davranışın cezalandırılması mümkün olmadığı gibi, ilgili kusurunun ağırlığı oranında cezalandırılabilir.¹⁶⁹

Kusursuz ceza olmaz ilkesi, kabahatlere kusursuz idarî para cezası olmaz ilkesi olarak yansımaktadır.¹⁷⁰ Kabahatler Kanunu'nun idarî yaptırımlarda kusur ilkesinin aranması gerektiğini kurala bağlamasından dolayı idarî yaptırımlarda ilgilinin kusursuz sorumluluğuna gidilemeyecektir.¹⁷¹ Anayasa Mahkemesi de, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 7148 sayılı Kanun ile değişik 67. maddesine ilişkin yaptığı somut norm denetiminde, karayolları kurallarına aykırılık durumunda aracın trafikten geçici olarak men edilmesini öngören kural çerçevesinde araç sahibinin, fiili işleyen sürücü olmaması hâlinde ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi gereğince hakkında altmış gün süreyle trafikten men yaptırımını uygulanamayacağına karar vermiştir.¹⁷²

¹⁶⁷ Danıştay 12. D, E. 2018/892, K. 2020/2035, T. 12.03.2020. Aynı yönde karar için Bkz. Danıştay 12. D, E. 2020/495, K. 2020/1770, T. 04.03.2020.

¹⁶⁸ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 505.; Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 198.

¹⁶⁹ Öztürk, Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları, s. 132.; İçel, K. (2016). *Çağdaş Ceza Hukukunun Evrensel İlkelerinin Kabahat Türünden Eylemler Alanındaki Boyutları*, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, s. 623.

¹⁷⁰ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 503.

¹⁷¹ İçel, *Çağdaş Ceza Hukukunun Evrensel İlkelerinin Kabahat Türünden Eylemler Alanındaki Boyutları*, s. 629.; XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. (N. Centel, Çev.), s. 7.

¹⁷² AYM, E. 2019/1, K. 2019/14, T. 14.03.2019.

İdarî para cezasının ilgisine rücu edilebilmesi için de kusurun belirlenmesi gerekmektedir. Rücu en alacak nedeniyle yapılan takibe yönelik itirazın iptali davasına konu olayda, mevzuatta öngörülen oranda özürlü ve eski hükümlü çalıştırılmadığından bahisle, Belediyeye idarî para cezası verilmiştir. Cezaya konu fiilin tespit tarihinde Belediye Başkanı olarak görev yapan ilgilinin sorumluluğuna gidilerek söz konusu idarî para cezası tahsil edilmeye çalışılmıştır. Ancak ilgilinin, özürlü ve eski hükümlü statüsündeki kişileri göreve başlatmamasında kusurlu olup olmadığı araştırılmadan cezanın ilgiliden tahsili yoluna gidilmesi hukuka aykırı bulunmuştur.¹⁷³

Kusurluluk nedenleri incelenecek olursa, Kabahatler Kanunu'nda aksine hüküm bulunmayan hâllerde kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere yönelik YTCK'ya atıf yapıldığından yaş küçüklüğü ve akıl hastalığı dışında söz konusu Kanun hükümleri uygulanacaktır. Bu iki durumun Kabahatler Kanunu'nda ayrıca düzenlenmesinden dolayı kanundaki özel hükümler idarî para cezalarına münhasıran dikkate alınacaktır. Yaş küçüklüğü ve akıl hastalığının idarî para cezaları dışındaki diğer idarî yaptırımlara yönelik kusurluluğu ortadan kaldırmayacağı anlaşılmaktadır. Kusurluluğu etkileyen nedenler yönünden ise, Kabahatler Kanunu'nda herhangi bir atfa yer verilmemesinden dolayı YTCK'da düzenlenen haksız tahrik gibi kusurluluğu etkileyen unsurlar kabahatlere uygulanamayacaktır.¹⁷⁴ Kabahatler Kanunu'nun 12. maddesinin gerekçesinde de, YTCK'daki kusurluluğu azaltan nedenlerin kabahatlere uygulanamayacağı belirtilmiştir.¹⁷⁵

Diğer taraftan, ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi idarî yaptırımlarda ceza hukukundaki gibi sıkı sıkıya uygulanmamaktadır. Kaldı ki ilke yalnızca ceza sorumluluğuna yöneliktir.¹⁷⁶ Tüzel kişilere idarî yaptırım uygulanacağı ise, Kabahatler Kanunu'nda açıkça düzenlenmiştir. Genellikle mali nitelikteki idarî yaptırımlar tüzel kişilerin ceza sorumluluğunun olmayacağı kuralının istisnası

¹⁷³ Yargıtay 4. HD, E. 2015/16530, K. 2017/8556, T. 21.12.2017.

¹⁷⁴ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 199.

¹⁷⁵ Kabahatler Kanunu'nun 12. maddesinin gerekçesi için Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, Erişim Tarihi: 02.03.2021.

¹⁷⁶ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 332.

olarak kabul edilmektedir.¹⁷⁷ Tüzel kişinin sorumluluğu, organ veya temsilcisinin fiili nedeniyle ya da tüzel kişi adına görev üstlenenlerin işledikleri fiillerden kaynaklanmaktadır.¹⁷⁸ Hukuk düzenini bozucu davranış ya da eylemde bulunan ilgilinin temsil ettiği tüzel kişinin idarî yaptırıma muhatap olması mümkündür. Bu doğrultuda, Kabahatler Kanunu tüzel kişiler yönünden kusursuz sorumluluk ilkesini idarî yaptırımlarda uygulama imkânı getirmiştir.¹⁷⁹

Tüzel kişiler yönünden kusursuz sorumluluk ilkesi bazı durumlarda bu kişilerin ortakları ya da yetkili temsilcileri yönünden de geçerlidir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi düzenleyici ve denetleyici kurumların tüzel kişilere uyguladığı idarî para cezaları rızaen tahsil edilemediği takdirde cebren tahsil yoluna başvurulmakta, tüzel kişiliğin malvarlığından kısmen veya tamamen karşılanamayan alacak için bu kişilerin ortaklarının ya da temsilcilerinin sorumluluğuna gidilmektedir.¹⁸⁰ Örneğin, LPGPK uyarınca verilen idarî para cezası, temsilcisi olunan şirketten tahsil edilemediğinden şirketin ortağı ve müdürü olan ilgiliden tahsil edilmesine yönelik Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereğince ödeme emri düzenlenebilecektir.¹⁸¹ Elektrik piyasasında faaliyet gösteren tüzel kişilerin lisansının iptali hâlinde şirket ortaklarının süreli olarak elektrik piyasası faaliyetinde bulunamaması da tüzel kişinin ihlâlinden dolayı kusursuz sorumluluk ilkesinin bir başka örneğidir.¹⁸²

¹⁷⁷ Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, s. 150.; İdarî yaptırımların türüne göre tüzel kişilerin sorumluluğuna gidilebileceğine ilişkin Bkz. XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. (N. Centel, Çev.), s. 7.

¹⁷⁸ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 352.

¹⁷⁹ Otacı, C., Keskin, İ., *Türk Kabahatler Hukuku*, s. 28-29.

¹⁸⁰ 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un Mükerrer 35. Maddesi gereğince idarî para cezalarına yönelik olarak kanuni temsilcilerin sorumluluğuna gidilebilmektedir.

¹⁸¹ Danıştay 13. D, E. 2015/3193, K. 2020/2455, T. 07.10.2020.

¹⁸² 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8. maddesi gereğince lisansı iptal edilen tüzel kişinin ortakları ile yönetim kurulu başkan ve üyelerinin üç yıl süreyle lisans alması, lisans başvurusunda bulunması, hatta lisans başvurusu yapan tüzel kişiliklerde doğrudan veya dolaylı pay sahibi olması yasaklanmıştır.

1.4.3. Ne Bis İn İdem (Çifte Cezalandırma Yasağı)

Ceza usûl hukukunun temel ilkelerinden ve olumsuz muhakeme şartı olan ne bis in idem kuralı, ilgiliye aynı konuda iki defa ceza verilememesidir.¹⁸³ Mükerrer cezalandırma yasağı olarak adlandırılan bu ilke çeşitli hukuk dallarında düzenlenen yaptırımlara uygulanmaktadır.¹⁸⁴ Teoride, aynı fiil nedeniyle iki farklı yargılama neticesinde birbirine zıt kararların verilmesinin ya da ilgilinin kusurunun ağırlığının/hafifliğinin niceliksel oranının farklı değerlendirilmesinin önüne geçebilmek amaçlanmıştır.¹⁸⁵ Adil yargılanma hakkının uzantısı olan ne bis in idem hukukî istikrarı sağlamanın da bir aracıdır. Milletlerarası anlaşmaların kanun hükmünde olduğuna dair anayasal kuralla birlikte, ilke bu anlaşmalar açısından iç hukuk kuralı hâline gelmiştir.¹⁸⁶

Ne bis in idem kuralı idarî yaptırımlar açısından değerlendirilecek olursa, yaptırımın sebep unsurunun aynı zamanda ceza yaptırımını da gerektirmesi her iki yaptırımın birlikte uygulanmasına engel teşkil etmemektedir. Çünkü, idarî ve ceza yaptırımlarının korunmasını amaçladıkları alanlar ayrıdır. Dolayısıyla, ne bis in idem kuralı idarî yaptırımlarda uygulanmamaktadır.¹⁸⁷ Kaldı ki, bazı kanunlarda aynı fiile hem ceza hem de idarî yaptırım uygulanacağı kurala bağlanmıştır.¹⁸⁸ Örneğin, kaçak akaryakıt ya da lisansında yer almayan herhangi bir donanım bulundurmama yükümlülüğünü ihlâl eden lisans sahipleri hakkında nispi idarî para cezası uygulanırken, aynı fiil nedeniyle lisans sahiplerinin hapis ve adlî para cezasıyla da cezalandırılacağı düzenlenmiştir.¹⁸⁹

¹⁸³ Otacı, C., Keskin, İ., *Türk Kabahatler Hukuku*, s. 37.

¹⁸⁴ Oğurlu, Y. (2003). Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis İn İdem” Kuralı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52 (2), s. 103.

¹⁸⁵ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 110.

¹⁸⁶ Cihan, E., Yenisey, F. (2004). “Ne Bis İn İdem” İlkesi. *Prof. Dr. Çetin Özek Armağanı*. İstanbul, s. 220.

¹⁸⁷ Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, s. 83; Aksi yöndeki görüş için Bkz. XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdarî Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. (N. Centel, Çev.), s. 7.

¹⁸⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 117.

¹⁸⁹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (I) bendinde, bu Kanuna göre faaliyette bulunanların; (...) Kaçak akaryakıt veya sahte ulusal marker elde etmeye, satmaya ya da herhangi bir piyasa faaliyetine konu etmeye yarayacak şekilde lisansa esas teşkil eden belgelerde belirlenenlere aykırı sabit ya da seyyar tank, düzenek veya ekipmanı bulundurmamak ile yükümlü olduğu; 19. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (3)

Ancak, hukuka aykırı fiil veya davranış ceza hukuku bağlamında suç teşkil etse ve müeyyidesi idarî yaptırım olsa bile Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi gereğince yaptırım uygulanamayacağına ilişkin aksi görüş de ileri sürülmektedir.¹⁹⁰ Keza, Kabahatler Kanunu'nun 23. maddesinde de Cumhuriyet savcısının idarî yaptırım kararı verebilmesi için ne bis in idem kuralının geçerli olması gerektiği düzenlenmiştir.¹⁹¹ Bununla birlikte, yaptırımlar hiyerarşisi, ceza yaptırımının idarî yaptırımlara kıyasla öncelikli olduğunun kabulünü gerektirir.¹⁹² Bu çerçevede, aynı ihlâl gerek ceza gerekse de idarî yaptırıma tâbi ise adlî yargının fiilin sabit olduğuna ilişkin kararı idarî yaptırım karar merciini bağlayıcıdır. Adlî yargı fiilin sübuta ermediğine karar verirse idarî yaptırım karar mercii yaptırım kararı veremez. Adlî yargının beraat kararı fiil sabit olmakla birlikte, eylemin suç tipine uymadığına ilişkin ise idarî yaptırım uygulanabilir. Nihayetinde aynı fiilden dolayı birden fazla idarî yaptırım uygulanmamalıdır.¹⁹³

İdarî yaptırımların yargısal denetiminde adlî yargının verdiği kararların yanı sıra somut olaya özgü koşullar da değerlendirilmektedir. Kaçakçılık suçuna ilişkin kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar, beraat kararı veya mâhkumiyet kararı verilmesi fiilin idarî yaptırım yönünden ayrıca hukukîlik denetimine tâbi tutulmasına engel değildir. Aksinin kabulü hâlinde, ceza yaptırımlarına ilişkin kararlar nedeniyle idarî yaptırımlar açısından ileri sürülen hukuka aykırılık sebeplerinin değerlendirilmeyeceği sonucuna ulaşılır ki, bu durum farklı yargı kollarına tâbi uyumsuzlukların ceza hukuku kurallarına münhasır muhakemesine neden olur. Bu kapsamda, akaryakıt bayilik lisansı sahibi ilgiliye ait akaryakıt istasyonundan alınan numunelerin analizi sonucunda ulusal marker seviyesinin

numaralı alt bendinde, 4. maddenin dördüncü fıkrasının (I) bendinin ihlâli hâlinde, iki milyon Türk Lirasından az olmamak ve on milyon Türk Lirasını geçmemek üzere fiilin işlendiği tarihten bir önceki yılda ilgili lisansa konu petrol piyasası faaliyetinden elde edilen net satış hasılatının binde ondördü oranında idarî para cezası uygulanacağı; 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 3. maddesinin ondördüncü bendinde, kaçak akaryakıt veya sahte ulusal marker elde etmeye, satmaya ya da herhangi bir piyasa faaliyetine konu etmeye yarayacak şekilde lisansa esas teşkil eden belgelerde belirlenenlere aykırı olarak sabit ya da seyyar tank, düzenek veya ekipman bulunduranların iki yıldan beş yıla kadar hapis ve yirmibin güne kadar adlî para cezası ile cezalandırılacağı kurala bağlanmıştır.

¹⁹⁰ Güçlü, Y. (2010). *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 77.

¹⁹¹ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 45.

¹⁹² Otacı, C., Keskin, İ., *Türk Kabahatler Hukuku*, s. 38-39.

¹⁹³ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 45.

yeterli şart ve seviyede olmadığı tespit edildiğinden bahisle, PPK'nın 19. maddesi gereğince idarî para cezası uygulanmasına yönelik işlem dava konusu edilmiştir. Davada, ilgili kişi ceza yargılaması sonucunda beraat etmiş olsa da, kişinin isnat edilen fiili işlemediğine dair hükümler dışında diğer gerekçelerle verilen beraat kararlarının idarî yaptırım uygulanmasına engel teşkil etmediği belirtilmiştir. Maddî olayda da, kaçakçılık suçundan cezalandırmak için somut ve net delil bulunmadığı gerekçesiyle beraat kararı verilmiş olup, akaryakıtın ulusal marker seviyesinin geçersiz olduğu akredite laboratuvar analizi sonucunda tespit edildiğinden idarî para cezası hukuka uygun bulunmuştur.¹⁹⁴

Yaptırım-tedbir ayrımı kapsamında ise, fiilin yaptırım ve tedbir uygulanmasını gerektirmesi hâlinde ne bis in idem ilkesi ihlâl edilmemiş olacaktır. İdarî tedbirler caydırma amacı taşımadığı için aynı fiile iki defa idarî yaptırım uygulanmamış kabul edilecektir.¹⁹⁵ Kamu ihalesine katılan isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılması, akaryakıt istasyonunun tamamının ya da ilgili kısımlarının mühürlenmesi, ürün güvenliğine ilişkin teknik özellikleri taşımayan malların piyasadan toplatılması gibi idarî tedbirlerin uygulanması ilgili mevzuatta öngörülen idarî yaptırımların tesis edilmesini engellememektedir. Bilâkis yaptırım-tedbir ayrımı çerçevesinde kanun koyucu tarafından her ikisinin de uygulanabileceği öngörülmüştür.¹⁹⁶

1.4.4. Savunma Hakkı

İdarî işlemler yapılırken “çelişme usulünün” uygulanması, yani ilgililerin savunmasının alınmasına çoğu zaman gerek görülmemektedir. Ancak, disiplin yaptırımları¹⁹⁷ ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Rekabet

¹⁹⁴ Danıştay 13. D, E. 2020/4, K. 2020/321, T. 05.02.2020.

¹⁹⁵ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 111.

¹⁹⁶ Örneğin, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesinde, bu Kanuna göre idarî para cezaları, tedbirler ve lisans iptallerinin uygulanmasının bu Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına engel oluşturmayacağı, bu Kanuna göre verilen idarî para cezaları, alınan tedbirler ve lisans iptallerinin diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemeyeceği; 7223 sayılı Ürün Güvenliği ve Teknik Düzenlemeler Kanunu'nun 20. maddesinde, bu Kanuna göre verilen idarî para cezalarının, idarî önlemlerin uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği kurala bağlanmıştır.

¹⁹⁷ Günday, *İdare Hukuku*, s. 147.; Gözler, *İdare Hukuku Cilt:1*, s. 978.

Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu'nun uyguladığı idarî yaptırımlar bu durumun istisnasıdır. Anayasa'nın 129. maddesi memur ve kamu görevlilerine savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceğini açıkça düzenlemiştir. Devlet Memurları Kanunu'nun 130. maddesinde de aynı mahiyette bir kural bulunmaktadır. Savunma hakkı sadece ilgilinin beyanının alınmasına yönelik usûli bir işlem olmayıp, soruşturmanın sağlıklı yürütülebilmesi için ilgilinin ileri sürdüğü savları ispatlayacak delilleri ortaya koyduğu, soruşturmaya konu fiilin işlenmediğine yönelik bilgi ve belgeleri ibraz ettiği, yaptırım uygulanmadan önce uyulması gereken zorunlu bir unsurdur. Temel hak ve hürriyetler yönünden de savunma hakkı ilgililerin mahfuz çekirdek hakkı olarak kabul edilmelidir.¹⁹⁸

Disiplin soruşturmalarında ilgilinin savunması, muhakkik veya denetim elemanının düzenleyeceği rapor üzerine elde edilen bulgulara karşı sözlü veya yazılı olarak alınmaktadır. İşlem tesis edilmeden önceki nihaî beyan şeklindeki savunma, disiplin cezası vermeye yetkili karar merciinin kanaatinin teşekkül etmesinde önemlidir. Ancak, soruşturma yürütülürken ilgilinin ifadesinin alınması ile soruşturma raporunun tamamlanmasından sonra ilgiliye savunma hakkı tanınması farklı kavramlardır. İfade alma hazırlık işlemi olan inceleme veya soruşturma raporunun bir unsuru olup, yaptırım için başvurulması gereken zorunlu bir unsur değildir.¹⁹⁹

Savunma hakkı çerçevesinde isnat edilen fiilin ne olduğu, işlendiği yerin ve zamanın ilgiliye bildirilmesi gerekmektedir.²⁰⁰ Örneğin, asistan doktor olarak görev yapan ilgilinin resmî sıfatıyla bağdaşmayacak davranışlarda bulunduğu bahisle, Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve

¹⁹⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 50.

¹⁹⁹ "Genel olarak savunma istemeyi ifade alma ile karıştırmamak gerekir. Soruşturma sonrasında alınan ifade savunma olarak kabul edilmemekte, ayrıca "savunma ifade tutanağı" ve benzeri adlarla alınan ve içeriğini soruşturmacının belirlediği belgeler savunma olarak değerlendirilmemektedir. İfade alma, soruşturulanın ifadesinin alınması, disiplin soruşturmasının yürütülmesi sırasında olayın aydınlatılması için soruşturmacı tarafından soruşturulanın bilgisine başvurulmasıdır. İfade alma işlemi genellikle soru cevap şeklinde gerçekleştiğinden bu aşamada soruşturulan kendini istediği gibi ifade etme ve savunma imkânına sahip değildir. Ayrıca bu aşamada disiplin soruşturması devam ettiğinden soruşturulanın ifadesinin alınmasından sonra, disiplin suçuna ilişkin delillerde ve suçun niteliğinde değişiklik meydana gelmesi mümkündür." (Danıştay İDDK, E. 2019/3044, K. 2020/317, T. 12.02.2020.) Aynı yönde karar için Bkz. Danıştay 8. D, E. 2016/14196, K. 2020/556, T. 05.02.2020.

²⁰⁰ Gözler, *İdare Hukuku Cilt:2*, s. 803.

Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 8. maddesi gereğince aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlem, savunmaya davet yazısında bulunması gereken unsurlar arasında olan disiplin suçunu oluşturan fiil belirtilmediğinden kabul edilebilir bir savunma istem yazısı olmadığı, dolayısıyla savunma hakkının kısıtlandığı gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmuştur.²⁰¹

Disiplin cezaları dışındaki diğer idarî yaptırımlar yönünden savunma hakkına gelince, yaptırım kararı verilmeden önce ilgililerin savunmasının alınması zorunluluğunu öngören genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, özel kanunlarda ilgililere savunma hakkı tanınmışsa bu güvenceden yararlanılmaktadır. Örneğin, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 149. maddesinin 1. fıkrası, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 45. maddesinin 2. fıkrası, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 105. maddesinin 1. fıkrası gereğince, bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların uyguladıkları idarî yaptırımlarda savunma hakkının tanınması kanunen zorunludur. Kanun koyucunun öngördüğü bu zorunluluk yaptırımın muhatapları üzerindeki etkisinin ağırlığından kaynaklanmaktadır.

Düzenlenen ve denetlenen sektörlerdeki piyasa aktörlerinin işledikleri ileri sürülen fiilin açıkça belirtilmesi, söz konusu fiil nedeniyle hangi kuralın ihlâl edildiğinin açıklanması, buna ilişkin tespit ile bilgi ve belgelerin gönderilmesi savunma hakkının kullanılabilmesi için elzemdir. Aksi takdirde savunma hakkı kısıtlanarak işlemin hukuken sakat doğacağı açıktır. Örneğin, ilgilinin akaryakıt istasyonunda yapılan denetimde, son kullanıcıya ait akaryakıtı tesisinde muhafaza etmek suretiyle lisansın sağladığı haklar dışında faaliyette bulunulduğundan bahisle, PPK'nın 19. maddesi gereğince verilen idarî para cezasına yönelik yargısal denetimde, savunma istenilen fiilin dağıtıcı dışında akaryakıt temin edilmesi olduğu, yaptırımın ise sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyette bulunulmasından dolayı verildiği saptanmıştır. İdarî yaptırıma esas alınacak savunma istemine konu olayla bağlantılı farklı bir fiilin işlendiğine yönelik isnadın ortaya çıkması hâlinde, söz konusu fiil için yeniden

²⁰¹ Danıştay 8. D, E. 2016/12127, K. 2020/3595, T. 16.09.2020.

savunma istenilmesi ve idarî yaptırım uygulanıp uygulanmayacağına yeniden istenen savunma neticesinde karar verilmesi gerekmektedir. Oysa, savunma istenilen fiil ile yaptırım uygulanan fiil birbirinden farklı olup, bu durum savunma hakkının kısıtlanması niteliğindedir.²⁰²

Öte yandan, savunma hakkının tanındığı durumlarda ilgilinin hangi fiilinden dolayı hangi kuralı ihlâl ettiği bildirilmeden işlem tesis edilmesi aynı zamanda asli şekil noksanlığıdır. İdarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünden kaçınması, savunma hakkının ihlâlidir. İlgililerin savunma hakkını kullanabilmesi için gerekli bildirim muhatabının adresine tebliğ edilmesi zaruridir. Bu zaruriyete rağmen adres araştırması yapılmadan ilan tebligat yapılmasının savunma hakkının kısıtlanması niteliğinde olmasından dolayı, ilgilinin 2012 yılına ait bildirimleri yapma yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle idarî para cezası uygulanması hukuka aykırıdır.²⁰³

Yargı organlarının savunma hakkına olan bakış açısına değinmek gerekirse, kanuni dayanağı olmasa bile, savunma hakkı işlemin tesisinden önce uygulanması zorunlu bir haktır. İlgililerin idarî yaptırımlara muhatap olmadan önce ihlâlâ yönelik gerekli bilgilendirme yapılmak suretiyle savunma haklarını kullanabilecekleri belirtilmelidir.²⁰⁴ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İdari Yaptırımlarla İlgili Üye Devletlere Yönelik R (91) 1 Sayılı Tavsiye Kararında da, ilgilinin fiil ve deliller hususunda bilgilendirilmesi, savunma yapması için yeterli süre tanınması, dinlenme hakkının öngörülmesi gerektiği belirtilmiştir.²⁰⁵ Buna karşın, Kabahatler Kanunu savunma hakkını açıkça düzenlememiş, ilgililere sadece fiilin ispatına ilişkin delillerin gönderilmesi gerektiğini kurala bağlamıştır.²⁰⁶

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu da Sıkıyönetim Komutanlarının talebi doğrultusunda görevlerine son verilen kamu personelinin sıkıyönetim süresiyle

²⁰² Danıştay 13. D, E. 2014/1679, K. 2019/4675, T. 26.12.2019.

²⁰³ Danıştay 13. D, E. 2019/2319, K. 2020/1683, T. 01.07.2020.

²⁰⁴ Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, s. 39.; Günday, *İdare Hukuku*, s. 148.

²⁰⁵ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 549-550.

²⁰⁶ Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, s. 47.

sınırlı olarak kamu hizmetlerinde çalıştırılmayacağına ilişkin kararında; göreve son verme için izlenmesi gereken herhangi bir usûlün bulunmadığı, savunma hakkının dâhi tanınmadığı, bu hâliyle sübjektif kriterler üzerinden yapılacak değerlendirmenin telâfisi zor sonuçlara yol açacağına değinmiştir.²⁰⁷ Danıştay'ın kararında belirttiği savunma hakkının tanınmaması yalnızca usûli bir hakkın kullanılmaması değil, yargı yolu kapalı olan sıkıyönetim komutanının işlemlerine karşı hak arama hürriyetinin de ihlâlidir. İlgilinin yargı organları önünde hukuka aykırılık iddialarını ileri sürememesi anayasal güvenceye bağlanmış olan temel bir hakkın işlevsiz kalmasına neden olmaktadır.

1.4.5. Gerekçe

Gerekçe, özellikle muhatapları bakımından yükümlendirici işlemler için bir ön şarttır.²⁰⁸ Gerekçe neden sorusunun cevabı olmakla birlikte,²⁰⁹ idarenin takdir yetkisini kullanarak yaptığı, bireylerin temel hak ve hürriyetlerine müdahale niteliği taşıyan, herhangi bir hakkı ortadan kaldıran veya sınırlayan işlemlerin bir unsurudur.²¹⁰ Bu unsura, idarî işlemin metninde yer verilmesi zorunlu değildir.²¹¹ Bununla birlikte, 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun 12. maddesinin 1. fıkrasında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 39. ve 54. maddesinin 10. fıkrasında, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 12. maddesinde olduğu gibi bazı kanunlarda işlemde gerekçe belirtilmesinin zorunluluğuna işaret edilmiştir. Kaldı ki, idarî işlemin hukuka uygunluk denetimi için de yazılı bir gerekçenin

²⁰⁷ "(...) Yetkinin kullanılması için maddede hiçbir usûlün öngörülmemiş olması da kamu personeli yönünden tümüyle güvencesiz bir ortam yaratmıştır. Örneğin, kişinin genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni açısından bölgede çalışmasının sakıncalı olduğunun nasıl saptanacağı; kamu görevlisinin hizmetinde yararlı olmadığını sıkıyönetim komutanının bilmesi ve değerlendirmesi mümkün olmadığına göre bu öneriyi kimin yapacağı; kişi hakkında toplanan bilgilerin veya yapılan önerinin, gerçekliği ve doğruluğunun nasıl denetleneceği gibi konularda yasada herhangi bir açıklık bulunmadığı gibi, çok ağır bir ceza niteliği taşıyan bu işlemin uygulanmasından önce ilgiliye savunma hakkı da tanınmamıştır." (Danıştay İBK, E. 1988/6, K. 1989/4, T. 07.12.1989.)

²⁰⁸ Akyılmaz, B. (2005). İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü. *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan*. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 33.

²⁰⁹ Sunay, Z. A. (2016). *İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 22.

²¹⁰ Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, s. 60.

²¹¹ Günday, *İdare Hukuku*, s. 145.

bulunması gereklidir.²¹² İşlemin gerekçeli olması idarenin hukuka uygun davranmasını zorlayıcı bir sebep olacaktır.²¹³

Tespit veya denetim üzerine uygulanan idarî yaptırımlarda gerekçeye işlem metninde yer verilmektedir. Denetimle görevli personelin mahallinde düzenleyeceği tutanak yaptırımın gerekçesine esas teşkil etmektedir. İcraî niteliği olmasa da bu tutanak, işlendiği ileri sürülen fiilin ne olduğu, bu fiilin hangi kuralın ihlâli niteliği taşıdığı, fiilin işlendiği yer ve zamanın belirtildiği, bulunduğu takdirde tanık beyanlarının alındığı, ihlâlin gerçekleştiğini tevsik etmeye yarayacak delillerin toplandığı, ilgilinin ya da temsilcisinin huzurunda düzenlenen ön hazırlık işlemidir. Bu sürecin izlendiği tespit veya denetim anında uygulanan idarî yaptırımlarda ise ayrıca bir gerekçenin belirtilmesi beklenemez. Nitekim, ilgiliye ait ahırdan çıkan atıkların biriktirildiği fosseptiğin dolmasından sonra atıkların kavaklığa boşaltılmasınının 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8. maddesine aykırı olduğundan bahisle, anılan Kanun'un 20. maddesi gereğince idarî para cezası verilmiştir. Bu cezanın iptali istemine yönelik yargısal denetimde, Çevre Denetim Tutanağı ile ilgiliye ait ahırdan çıkan atıkların tarımsal sulama suyuna karıştığıının tespit edildiği, söz konusu tutanağın altında ilgilinin imzasının olduğu, tutanak ekindeki fotoğraflardan atıkların herhangi bir tedbir alınmadan etrafa yayıldığıının anlaşıldığı, dolayısıyla somut bir tespite dayalı olarak cezanın verildiği sonucuna varılmıştır.²¹⁴

Buna karşın, yukarıda belirtilen sürecin izlenmediği tutanaklar da idarî yaptırım kararı verilebilmesi için yeterli görülmektedir. Özellikle kolluk kuvvetleri tarafından düzenlenen tutanağın aksi ispatlanıncaya kadar geçerli resmî bir belge niteliğinde olduğu vurgulanarak tutanaktaki bilgiler eksik bile olsa yaptırımın dayanağı kabul edilmektedir. Örneğin, ilgiliye başkalarını rahatsız etmek suretiyle Kabahatler Kanunu'nun 37. maddesi gereğince 124,00-TL idarî

²¹² Akyılmaz, İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü, s. 21.; İdarî işlemde gerekçeye yer verilmemesinin hukuk devleti ilkesine aykırı olmadığına yönelik aksi yöndeki görüş için Bkz. Gözler, *İdare Hukuku Cilt:1*, s. 958.

²¹³ Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö. (2018). *İdare Hukuku* (7. bs.). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, s. 380.

²¹⁴ Danıştay 6. D, E. 2019/7798, K. 2020/3221, T. 04.03.2020.

para cezası verilmiştir. Cezanın dayanağı tutanakta, ilgilinin araçları korsan otoparkçılık için durdurduğu ve otoparkçılık maksadıyla çevreyi rahatsız ettiği tespitine yer verilmiştir. Ancak, bu tespiti tevsik edecek güvenlik kamerası kayıtları, tanık beyanları, rahatsız edilen kişilerin kimler olduğu ve ne şekilde rahatsız edildikleri incelenmemiştir. Tutanağın salt ilgili tarafından şerh düşülmeden imzalanması idarî para cezasının hukuka uygun bulunmasının gerekçesini oluşturmuştur.²¹⁵

Yaptırım kararına esas alınan tutanak ile yaptırımın sebep unsuru arasındaki ilişkiye bakıldığında, idarelerin somut olaya uygulanacak hukuk kurallarını tespit etmek suretiyle vakıanın anlamını belirlediği görülmektedir. Bu belirleme neticesinde ilgili hukuk kuralının amacı işlemin sebep unsurunu karşımıza çıkarmaktadır. Sebep, işlemin tesis edilme sürecinde yürütülen hukukî muhakemenin bir sonucudur.²¹⁶ Böyle bir sonucun eseri olan işlemin sebep unsuru gerçeğe uygun olmalıdır. Bu da tutanakta belirtilen hususların gerçeği yansıtmasıyla mümkündür. Tutanaktaki asli nitelikteki eksiklikler ya da hatalar geriye yönelik olarak düzeltilemez. Çoğu zaman idarelerde ek bir bilgi ve belgeye ya da araştırmaya gerek duymadığından tutanaktaki bulguları yeterli görmektedir. İdarelerin bu tutumunun ise, işlemin gerekçesini doğrudan etkilemesinden dolayı gerekçe şekil unsuru olmaktan öte bir anlama bürünecektir. Bu durumda, ilgilinin tutanakla birlikte yaptırımın nedenini öğrenerek söz konusu tutanaktaki karinenin aksini ispatlaması gerekçeyi sebep yönünden hukuka aykırı hâle getirecektir. Danıştay bir kararında, ilgilinin işyerinde yetki belgesi olmaksızın toptan tütün ürünü satışı yaptığının tespit edildiği ve bu fiilin 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (g) bendine aykırı olduğundan bahisle, anılan Kanun'un 8. maddesi uyarınca 183.540 paket sigaranın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine ilişkin işlemi, denetim sonucu tanzim edilen tutanakta sadece "toptan satış yapıldığı" ifadesine yer verildiği, ancak toptan satış yapıldığını ortaya koyacak herhangi bir bilgi, belge veya

²¹⁵ Yargıtay 19. CD, E. 2018/8458, K. 2020/2424, T. 04.03.2020.

²¹⁶ Öztürk, K. B. (2020). İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*. 2, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, s. 1039.

dayanağın belirtilmediği, yaptırıma konu fiilin işlendiğine yönelik başkaca bir tespitin olmadığı gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmuştur.²¹⁷

Yargıtay da, ilgiliye hangi ihlâli nedeniyle yaptırım uygulandığının tutanakta belirtilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Özel bir bankaya 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunda düzenlenen kimlik tespiti yükümlülüğünü yerine getirmediğinden bahisle 52.776,00-TL idarî para cezası verilmiştir. İdarî para cezasına esas alınan Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı'nın karar tutanağında, bankanın 3 adet işleminde kimlik tespiti yükümlülüğünü yerine getirmediğine değinilmiştir. Ancak, söz konusu 3 adet işlemin hangi ihlâle neden olduğunun açıkça tutanakta düzenlenmemesi, sadece genel bir yükümlülüğün ihlâlinden bahsedilmesi idarî para cezası verilmesi için yeterli değildir.²¹⁸

Takdir yetkisi bağlamında uygulanan idarî yaptırımlarda ise, özellikle kanunda alt ve üst sınırları belirlenmek suretiyle verilmesi öngörülen idarî para cezalarında ilgilinin aleyhine kullanılan yetkinin gerekçesinin açıklanması idarenin bilgilendirme yükümlülüğü kapsamında zorunludur. Zira ilgili, davacı sıfatıyla yargı mercileri önünde hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkı çerçevesinde savlarını ileri sürebilmesi için yaptırımın gerekçesini bilmelidir. Ancak, gerekçe belirtme zorunluluğu sadece işlem metniyle sınırlı değildir. İdarî yaptırımın uygulanmasına kadar geçen hazırlık süreci içerisinde de gerekçe belirtilebileceği gibi, yargısal denetimde idarenin sunduğu savunma dilekçesinde de gerekçe ifade edilebilir.

Bu konuda yapılan yargısal denetimde yorum farklılıklarına da rastlanmaktadır. İlgilinin kendisine ait internet sitesi üzerinden online sipariş yöntemiyle sigara ve alkollü içki satışı yaptığından bahisle, 4733 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (k) bendi gereğince üst sınırdan idarî para cezası verilmesinin objektif kriterler çerçevesinde hukuka uygun olduğuna ilişkin Danıştay 13. Dairesi'nin

²¹⁷ Danıştay 13. D, E. 2019/4416, K. 2020/2168, T. 17.09.2020.

²¹⁸ Yargıtay 19. CD, E. 2019/1485, K. 2021/621, T. 27.01.2021.

kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca fiilin hukuksal bir değeri ihlâl etmesinin tek başına üst sınırdan idarî para cezası verilmesini haklı kılmayacağı gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmuştur.²¹⁹

Yargı mercileri arasındaki bu yorum farklılığının nedeni, yaptırımın gerekçesinin yeterliliğinin sınırının ne olacağına ilişkindir. Şüphesiz, bu sınırın hukukî yorumu idarenin takdir yetkisini mâkul ölçülerde kullanmasına bağlıdır. Örneğin, akaryakıt dağıtıcı lisansı sahibi ilgilinin, bayisinin kurumsal giydirmelerini lisans tadili yapıldıktan sonraki 8 aylık süreçte tamamlamaması nedeniyle ilgiliye PPK'nın 19. maddesinin 7. fıkrası uyarınca üst sınır olan 80.106,00-TL idarî para cezası uygulanmasına yönelik işlemin hukukîlik denetiminde, ilgilinin yükümlü olduğu hâlde bayisine ait piyasa faaliyetinin yürütüldüğü tesislerin kontrol ve denetimini yapmadığı, sabit olduğu anlaşılan fiilin ağırlığı ve yürütülen faaliyetin niteliği dikkate alındığında takdir yetkisi kapsamında üst sınırdan ceza verilmesi ölçülü bulunmuştur.²²⁰

İdarenin dışında yaptırıma mahkemenin karar vermesi hâlinde, mahkeme kararlarının gerekçeli olma zorunluluğuna ilişkin Anayasa'nın 141. maddesi idarî yaptırımlarda da uygulanmalıdır.²²¹ Tarafların iddia ve savunmalarını inceleyip, bütün delilleri topladıktan sonra hukuk kuralları çerçevesinde yapılan yargılama sonucunda karar veren mahkemeler hükmün gerekçesini de belirtmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yaptırım kararlarına da teşmil edilmesi işlediği fiil nedeniyle ilgiliyi hukuk kuralının nesnesi konumundan hukukun öznesi konumuna taşıyacaktır.²²² Böylelikle ilgili, yaptırıma esas alınan bilgi, belge, tespit ve benzeri unsurlara erişebilecektir.²²³

²¹⁹ Danıştay 13. D, E. 2011/1704, K. 2017/2821, T. 06.11.2017; Danıştay İDDK, E. 2019/2036, K. 2019/6878, T. 25.12.2019.

²²⁰ Danıştay 13. D, E. 2018/3907, K. 2019/466, T. 19.02.2019.

²²¹ Sancakdar, İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukuku'ndaki Anayasal Temelleri, s. 103.

²²² Akyılmaz, İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü, s. 22.

²²³ XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. (N. Centel, Çev.), s. 7.

2. BÖLÜM

LEHE KANUN İLKESİ VE HUKUKİ YORUMU

2.1. KANUNLARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ VE YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASI

Kanun, yasama organı tarafından belli bir usûl izlenerek yapılan genel, soyut ve sürekli hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz, aksi hâlde hem esas hem de şekil yönünden denetime tâbi tutulur. Kanunların fiilen yürürlüğe girmesi için yayımlanmaları şarttır. Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca kanunları yayımlamak Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Cumhurbaşkanı yayımlanmasını uygun bulduğu kanunları Resmî Gazete'de yayımlar. Yayımlanması uygun bulunmayan kanunlar tekrar görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine iade edilir. Kanunun kısmen yayımlanması uygun bulunan maddeleri ise Resmî Gazete'de yayımlanır.

Kanunlarda genellikle yayım tarihi yürürlük tarihi olarak düzenlenir. Ancak yayımlanma ile kanunlar her zaman yürürlüğe girmediği gibi, kanunların ileri bir tarihte yürürlüğe gireceği de belirlenebilir. Bu sürenin ne olacağı kanun koyucu tarafından geçici bir hükümlerle ya da yürürlük maddesiyle ayrı olarak gösterilir. Kanunun geçici hükümlerle ya da yürürlük maddesiyle ileri bir tarihte yürürlüğe gireceğinin öngörülmesi o kanunun muhatapları üzerinde hukukî sonuç doğurabilmesi için gerekli altyapı ve hazırlıkların oluşturulmasına yönelik yeterli süre tanıma zaruretiyle açıklanabilir.²²⁴

Mülga Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, kanunların yürürlük tarihi belirtilmemişse yayımlandığı tarihi takip eden tarihten itibaren kırkbeş gün sonra yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti

²²⁴ Örneğin, 7253 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda sosyal ağ sağlayıcılarının yükümlülüklerini yerine getirmesi ve idarî yaptırımların uygulanması için iki aylık geçiş süresi öngörülmüştür.

Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte iç hukukumuzda giren düzenleyici bir işlem türü niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kanunların hangi tarihte yürürlüğe gireceğine ilişkin kurallar yeniden düzenlenmiştir. 15.07.2018 tarih ve 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesinde, yalnızca kanunların değil, Cumhurbaşkanlığı karnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemelerin de yürürlüğe gireceği tarih ayrıca belirtilmemiş ise Resmî Gazete'de yayımlandıkları tarih yürürlük tarihi olarak kurala bağlanmıştır. Böylece, kanunların her hâlükârda yayım tarihi yürürlük tarihi olarak kabul edilmiştir.

Kanunların yürürlükten kaldırılmasına gelince, kanunlar geleceğe yönelik olarak kabul edilen yasama işlemleridir. Mevcut bir hakkın sınırlanabileceği, ortadan kaldırılabileceği, bireylere yeni yükümlülükler yüklenebileceği, kişilerin temel hak ve hürriyetlerine müdahale edilebileceği dikkate alındığında geriye yürümezlik kuralı kanunlar için de geçerlidir. Kanunlar bir başka kanunla açıkça kısmen ya da tamamen yürürlükten kaldırılabilir. Zımnen de yürürlükten kaldırılabilir. Zımnen kaldırmada her iki kanun genel kanun ise sonra yürürlüğe giren kanun önceki kanunu, her iki kanun özel kanun ise sonra yürürlüğe giren kanunun önceki kanunu tamamıyla mı yoksa kısmen mi kaldırdığı tespit edilerek önceki kanun kısmen ya da tamamen yürürlükten kaldırılır. Sonra yürürlüğe giren özel kanun düzenlediği konularla sınırlı olarak da önceki genel kanunun hükümlerini yürürlükten kaldırır.²²⁵

Anayasa Mahkemesi iptal kararları da, kanunların yürürlükten kaldırılmasının bir diğer yoludur. İptal veya itiraz başvuruları üzerine Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı gördüğü kanunları tamamen ya da kısmen iptal edebilir. Anayasa'nın 153. maddesinde, bu kararların yayımlandığı tarihte kanunların yürürlükten kalkacağı kuralına yer verilmiştir. Eğer iptal kararının yürürlüğe gireceği tarih Anayasa Mahkemesi'nce ileri bir tarih olarak ayrıca kararlaştırılmışsa kanun bu tarihte yürürlükten kalkacaktır.

²²⁵ Erem, F., Danışman, A., Artuk, M. E., (1997). *Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 135-136.

Öte yandan, bazı kanunlar istisnaen süreli ya da olağanüstü hâllere özgü geçici de olabilir. Süreli kanunlar yürürlükte bulunduğu süre içerisinde uygulanırlar. Geçici kanunların ise, olağanüstü durum sürdüğü müddetçe uygulanmasına devam edilir. Geçici kanunların ne zamana kadar yürürlükte kalacağına bilinmezliği süreli kanunlardan ayrıldığı noktadır.²²⁶ Geçici kanunların süre sınırı yürürlük süresi yönünden değil, amacına ilişkindir.²²⁷ Yine, fiil tarihi ile hüküm tarihi arasında yürürlüğe giren başka kanunlar veya değişiklikler olabilir. Belli bir süre yürürlükte kalan bu kanunlar veya değişiklikler aradaki kanun olarak adlandırılır.²²⁸ Başka bir anlatımla, her bir düzenleme yürürlüğe girdiği tarihten önceki ve sonraki tarihte yürürlükte bulunan kanun veya değişiklikler yönünden aradaki kanun olarak kabul edilir. Örneğin, fiilin 2004 yılında işlendiğini, cezanın veya yaptırımın öngörüldüğü kanunda 2010 ve 2012 yıllarında değişiklik yapıldığını, yargılama sonucunda kararın 2014 yılında verildiğini kabul ettiğimizde, 2010 yılında yürürlükte olan kanun aradaki kanundur. Aradaki kanunlar çok kısa süre yürürlükte kalmış olsa bile, süreli ve geçici kanunlar gibi hukukî sonuç doğururlar.

2.2. TÜRK CEZA KANUNUNDA ZAMAN BAKIMINDAN UYGULAMA

Suç ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca harekete veya neticeye hukukî bir sonuç bağlanıyorsa bu sonucun bağlandığı zamanın tespiti gerekmektedir. Hareket veya neticeye ilişkin fiilin suç sayılıp sayılmadığı, o fiilin işlendiği anda yürürlükte olan kanun kapsamında değerlendirilecektir.²²⁹ O hâlde zaman bakımından uygulama, fiilin işlendiği ana göre yürürlükteki kanun çerçevesinde değerlendirilmesidir. Fiilin suç olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği ve yaptırım uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin “fiilin işlendiği zaman” kriteri esas alınmaktadır.²³⁰ Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenen işlendiği tarihte suç sayılmayan fiil nedeniyle hiç kimseye ceza verilemeyeceği, fiilin suç teşkil

²²⁶ Demirbaş, T. (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 111.

²²⁷ Akbulut, B. (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (6. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 138.

²²⁸ Demirbaş, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 135.

²²⁹ Özen, M., *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 123.

²³⁰ Koca, M., Üzülmöz, İ., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 73.

etmesi hâlinde kanunda öngörülen cezadan fazlasına hükmedilemeyeceği kuralı kanunların zaman bakımından uygulanmasının anayasal dayanağıdır.

Ceza hukuku kurallarının zaman bakımından uygulanması aynı zamanda kanunilik ilkesinin bir sonucudur. Nitekim, zaman bakımından uygulama YTCK'nın 7. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Maddede işlendiği tarihte suç sayılmayan fiilden dolayı ilgilinin cezaî sorumluluğuna gidilemeyeceği, kanun gereği işlendiği tarih itibarıyla suç olan fiilin sonradan yürürlüğe giren kanun veya değişiklikle suç olmaktan çıkarılması hâlinde ilgilinin cezaî sorumluluğunun ortadan kalkacağı, eğer ilgili hakkında hüküm verilmişse infazın durdurularak hükme bağlı neticeleriyle birlikte hükmün uygulanmasının sona ereceği, fiilin işlendiği tarihten sonra yürürlüğe giren kanun veya değişikliklerin ilgilinin lehine olması hâlinde geriye yürüyeceği kurala bağlanmıştır. Böylece, kanun koyucu işlendiği tarih itibarıyla suç olan bir fiilin sonradan yapılan değişiklikle suç olmaktan çıkarılmasını ve fiilin suç vasfı devam etmekle birlikte sonradan yürürlüğe giren değişikliğin fiil tarihinde yürürlükte olan kanunla karşılaştırılarak ilgilinin lehine olanın uygulanmasını lehe kanun ilkesinin ortaya çıkabileceği durumlar olarak belirlemiştir.²³¹

Fiilin işlendiği tarihten sonra suç olmaktan çıkarılması hâlinde, henüz kovuşturma aşamasına geçilmemiş fiilin kovuşturmasına başlanmaz. Kovuşturma aşamasına geçilmişse kovuşturma sonlandırılır. Fiille ilgili hüküm verilmişse uygulanmaz. Hükmün gereği icra ediliyorsa ilgilinin cezası sonlandırılır ve mâhkumiyete bağlı hukukî sonuçlar kendiliğinden kalkar. Bunun yanı sıra, fiilin işlendiği tarihte yürürlükte olan kanunla daha sonra yürürlüğe giren kanun farklı kurallar ihtiva ederse ilgilinin lehine olan kanun uygulanmalıdır. Lehe kanun daha sonra yürürlüğe giren kanunsa geriye yürür. Eğer lehe kanun fiilin işlendiği tarihte yürürlükte olan kanunsa ileriye yürür. Fiilin işlendiği tarihte yürürlükte olan kanun ya da daha sonra yürürlüğe giren kanun ilgilinin aleyhine ise uygulanmaz.²³²

²³¹ Özbek, Ö. V., Doğan, K., Bacaksız, P. (2020). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (11. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 123-126.

²³² Hafızoğulları, Z., Özen, M., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 30-31.

Kanunen zaman bakımından uygulamanın esasını geçmişe yürüme, derhal uygulama, ileriye yürüme ilkeleri oluşturmaktadır.²³³ Lehe kanun ilkesi, kanun veya değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonra işlenen fiillere uygulanacaktır. Bu hâlde, lehe kanun ilkesinin derhal uygulanması söz konusudur. Soruşturmasına başlanan ya da kovuşturmasına geçilen veya infaz edilmekte olan suçta da lehe kanun ilkesi uygulanabilir. Böylece, kanun veya değişiklik yürürlüğe girdiği tarihten önce işlenen fiiller yönünden geçmişe yürütülmüş olur.²³⁴

Suçun işlendiği zaman yürürlükte olmayan kanunun yürürlüğü öncesindeki durumlara uygulanması geçmişe yürüme, yeni kanunun yürürlük tarihinden sonraki işlenen fiillere uygulanması derhal uygulama, ilga edilen bir kanunun yürürlükte olduğu dönemde işlenen fiillere uygulanması ileriye yürümedir.²³⁵ Bu ilkeler suçun oluşması için gerekli unsurlarda, ilgilinin cezalandırılabilirliğine ilişkin koşullarda, fiilin karşılığı yaptırımlarda ve cezaya bağlı hukukî sonuçlarda yeni bir kanun veya değişiklik hâlinde değerlendirmeye tâbi tutulacaktır.²³⁶ Bu çerçevede, ceza hukuku kurallarının zaman bakımından uygulanmasının ilkelerini iki başlık altında incelemek mümkündür.

2.2.1. Geçmişe Yürüme Yasağı

Geçmişe yürüme yasağının mutlaklığı eski ve yeni kanun döneminde işlenen aynı fiillerin karşılığında farklı tür, süre ve miktar yönünden yaptırımların uygulanmasına neden olacağından eşitlik ilkesine aykırıdır.²³⁷ Lehe kanunun uygulanması geçmişe yürüme yasağının istisnasını oluşturmaktadır. Fiilin işlendikten sonra suç olmaktan çıkarılması, o fiilin cezalandırılmasında artık toplumsal bir faydanın bulunmayışı ve ilgilinin aleyhine olan kanunun uygulanmaya devam edilmesinin hakkaniyete aykırı olmasından

²³³ Hakeri, H. (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (22. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 70.

²³⁴ Özen, M., *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 123.

²³⁵ Özbek, Ö. V., Doğan, K., Bacaksız, P., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 123.

²³⁶ Özgenç, İ. (2019). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (15. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 142.

²³⁷ Katoğlu, T. (2008). *Ceza Kanunlarının Zaman Yönünden Uygulanması*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 100.

kaynaklanmaktadır.²³⁸

Geçmişe yürüme yasağı, sadece suçun cezasında değil, suçun unsurlarında da yapılan aleyhe değişiklikleri kapsamaktadır.²³⁹ Fiilin işlendiği tarihten sonra yürürlüğe giren kanun veya değişiklikle suçun ceza miktarının artırılması, fiilin suç olarak nitelendirilmesinin daha kolay koşullara bağlanması, cezaya bağlı hukukî sonuçların ağırlaştırılması ilgilinin aleyhinedir.²⁴⁰ Kuralların niteliğine göre geçmişe yürüme yasağının kapsamı değişmektedir. Eğer yapılan değişiklik maddî ceza hukukuna ilişkin ise fiil işlendiği tarihten sonra yürürlüğe girdiği için kural olarak geriye yürümez. Şikâyet, izin veya talep gibi kovuşturmayı etkileyen şekli ceza hukukuna yönelikse değişiklik aksi öngörülmedikçe ilgilinin aleyhine ya da lehine olup olmadığı dikkate alınmaksızın tamamlanmamış işlemlere derhal uygulanmalıdır.²⁴¹

YTCK'da da erteleme, koşullu salıverilme ve tekerrür dışında infaz rejimine ilişkin kanun veya değişikliklerin derhal uygulanacağı belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, bu üç istisna dışında infaz rejimi değişiklikleri ilgilinin aleyhine ya da lehine olup olmadığına bakılmaksızın yürürlük tarihinden itibaren derhal uygulanacaktır. Erteleme, koşullu salıverilme ve tekerrürde sonradan yürürlüğe giren kanun veya değişiklikler ilgilinin lehine ise geçmişe yürüyecektir. Kanun koyucunun bu tercihi YTCK'ya özgü olup, diğer infaz rejimi kanun veya değişikliklerinde geçmişe yürüme yasağını içermemektedir.²⁴²

Lehe kanunun nasıl belirlendiğine gelince, bazen fiil işlendiği tarihten sonra birden fazla hukukî değişiklik yapılabilir. Bu hâlde, en son yürürlüğe giren değişiklikten geriye doğru her bir değişikliğin fiil üzerindeki etkisi saptanacaktır. Değişikliklerin etkisi birbirleriyle karşılaştırıldıktan sonra lehe kanun

²³⁸ Dönmezer, S., Erman, S. (t.y.). *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt:1* (8. bs.). İstanbul: Filiz Kitabevi, s. 229.

²³⁹ Özbek, Ö. V., Doğan, K., Bacaksız, P., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 126.

²⁴⁰ Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 141.

²⁴¹ Tulay, M. E. (2016). 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 Prof. Dr. Cevdet YAVUZ'a Armağan*. 22 (3), s. 2734.

²⁴² Koca, M., Üzülmüş, İ., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 74.

belirlenecektir. Böyle bir belirleme için yaptırımın türü, alt ve üst sınırı, bir başka yaptırıma dönüştürülüp dönüştürülemeyeceği, yaptırımın ertelenebilir olup olmadığı, kovuşturma kriterleri, infaz rejimi değerlendirilecektir.²⁴³ Yani, somut olay ölçütüyle lehe kanun olup olmadığı anlaşılmaktadır.²⁴⁴

Lehe kanun belirlenirken bütün hükümlerinin karşılaştırılmak suretiyle hangi kanunun lehe, hangi kanunun aleyhe olduğunun tespiti yerine eski ve yeni kanunun ilgili lehine olan hükümlerinin birleştirilerek üçüncü bir kanun oluşturulması ve bu kanunun lehe kanun olarak uygulanması mümkün değildir.²⁴⁵ Yargıtay İçtihatları Birleştirme Ceza Genel Kurulu lehe kanunun nasıl belirleneceğinin yöntemini açıklarken, fiil tarihinde yürürlükteki kanun ile daha sonra yürürlüğe giren kanunun karma şekilde uygulanmamasına karar vermiştir.²⁴⁶

Mer'i mevzuatta lehe kanunun nasıl tespit edileceğine yönelik herhangi bir kuralın bulunmadığı dönemde mülga 04.04.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 402. maddesinin 1. fıkrası uyarınca lehe kanun uygulanmaktaydı. Anılan fıkra uyarınca, mâhkumiyet hükmünün yorumunda doğan tereddüdün giderilmesi bakımından mahkemeden karar istenmesi yöntemine başvurulmak suretiyle lehe kanun belirlenmekteydi. Daha sonra 04.11.2004 tarihli ve 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 9. maddesi ile 13.12.2004 tarihli ve 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un 98. ve devamı maddelerinde lehe kanunun saptanması ve uygulanmasında başvurulacak yöntem açıklanmıştır.²⁴⁷

Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 9. maddesinde, eski ve yeni kanunların bir bütün olarak maddî olaya yansıtılması

²⁴³ Hafizoğulları, Z., Özen, M., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 31-32.

²⁴⁴ Yaşar, O., Gökcan, H. T., Artuç, M. (2014). *Yorumlu-Uygulamalı Türk Ceza Kanunu* (2. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 239.

²⁴⁵ Koca, M., Üzülmöz, İ., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 78-79.

²⁴⁶ Yargıtay İBCGK, E. 1937/23, K. 1938/9, T. 23.02.1938.

²⁴⁷ Yargıtay CGK, E. 2016/5-1238, K. 2019/718, T. 24.12.2019.

suretiyle elde edilecek sonuçların karşılaştırılarak lehe olan kanunun belirleneceği düzenlenmiştir. Ancak çapraz uygulamayla hüküm tarihine kadar yürürlükteki kanun veya değişiklikleri ayrı, hükmün infazı sırasında yürürlükteki kanun veya değişiklikleri ayrı dikkate alarak lehe kanun olup olmadığı tespit edilebilecektir.²⁴⁸ Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'un 98. maddesinde de, mülga Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 402. maddesinin 1. fıkrasına benzer bir düzenleme yapılmıştır.²⁴⁹

Kanun koyucu bazen de yaptığı düzenlemelerle lehe kanunun sınırlarını belirleyebilir. Örneğin, 06.12.2006 tarihli ve 5560 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un Geçici 1. maddesinde, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla hükme bağlanmış olmakla beraber henüz kesinleşmemiş olan dosyalarda, uzlaşma kapsamının genişlemesinden bahisle bozma kararı verilemeyeceği kurala bağlanmıştır. Aktarılan kuralda, uzlaşma nedeniyle lehe kanunun uygulanabilirliği henüz karara bağlanmamış dosyalarla sınırlandırılmıştır.²⁵⁰

Bazı özel kanunlarda düzenlenen geçiş hükümleriyle de sonradan yürürlüğe giren değişikliklerin mevcut yargılamalara uygulanmayacağı öngörülebilir. Örneğin, 6750 sayılı Ticari İşlemlerde Taşınır Rehni Kanunu'nun Geçici 1. maddesinin 1. fıkrasında, bu Kanun'un, yürürlüğe girdiği tarihte devam eden davalara uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır. Bu nedenle, söz konusu kuralın yürürlüğe girdiği 01.01.2017 tarihi öncesi ve bu tarih sonrası işlenen fiiller yönünden iki farklı düzenleme karşılaştırılarak lehe kanun değerlendirmesi yapılamayacaktır. Anayasa Mahkemesi, anılan kuralın iptali istemine yönelik

²⁴⁸ Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 144-145.; Çapraz uygulamada hukukî kurumlara ait kuralların birden fazla kanunda bulunması hâlinde söz konusu kanunların tamamı birlikte değerlendirilir. (Yargıtay CGK, E. 2017/6-82, K. 2019/71, T. 05.02.2019.)

²⁴⁹ 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun Madde-98 (Değişik:14.04.2020-7242/41 md.) (1) a) Mâhkumiyet hükmünün yorumunda duraksama olursa veya sonradan yürürlüğe giren kanun hükmünün Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerekirse, hükmü veren mahkemeden, b) Çektirilecek cezanın hesabında duraksama olursa ya da cezanın kısmen veya tamamen yerine getirilip getirilemeyeceği ileri sürülürse, infaz hâkimliğinden, duraksamanın giderilmesi veya yerine getirilecek cezanın belirlenmesi için karar istenir.

(2) Birinci fıkra uyarınca yapılan başvurular cezanın infazını ertelemez. Ancak, mahkeme veya infaz hâkimliği olayın özelliğine göre infazın ertelenmesine veya durdurulmasına karar verebilir.

²⁵⁰ Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 72.

yaptığı somut norm denetiminde ise, mülga 1447 sayılı Ticari İşletme Rehni Kanunu'nda yer alan fiiller için yaptırım olarak hapis ve adlî para cezası öngörülmüşken, Ticari İşlemlerde Taşınır Rehni Kanunu'nda belirtilen suçlar için yaptırım olarak sadece adlî para cezasının düzenlendiğine, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kuralın birbirinden farklı sonuçlara yol açtığına işaret etmiştir. Bireylerin suç ve yaptırım yönünden farklı kanunlara tâbi kılınmasının sadece eşitsizlik yaratmayacağı, aynı zamanda hukuk devleti ile suç ve cezada kanunilik ilkelerine de aykırı olacağı, oysa ceza hukuku kuralı olan lehe kanun uygulamasının uluslararası ve iç hukukun gereği olduğunu vurgulayarak uyuşmazlık konusu kuralı Anayasa'ya aykırı bulmuştur.²⁵¹

Lehe kanunun uygulanması incelenecek olursa, fiil tarihinde yürürlükte olan kanuna göre verilen hükmün kesinleşmesinden sonra, yürürlüğe giren kanun veya değişiklikle fiilin suç olmaktan çıkarılması kesin hükmü etkileyecektir. Zira hükümden sonra fiilin suç olmaktan çıkarılması durumunda infazın durdurularak hükme bağlı neticeleriyle birlikte hükmün uygulanmasının sona ereceği YTCK'da benimsenmiştir. Fiili suç olmaktan çıkarmayıp ilgili lehine olan kanun veya değişiklik de, fiilin işlendiği tarihten sonra yürürlüğe giren kanun veya değişikliğin ilgilinin lehine olması hâlinde geriye yürüyeceği öngörüldüğünden kesin hüküm üzerinde etkilidir.²⁵²

YTCK'da süreli ve geçici kanunların yürürlükte kaldıkları süre içerisinde işlenen fiiller yönünden uygulanacağı belirtilerek ileriye yürürlük ilkesi uygulama alanı bulmuştur. Süreli ve geçici kanunların yürürlük dönemlerinde işlenen suçlar bakımından, bu kanunlar yürürlükten kaldırıldıktan sonra lehe bir kanun veya değişiklik yapılırsa geriye yürümeyecektir. Süreli ve geçici kanunlarda ilgilinin lehine olan değişikliğin uygulanamamasının nedeni, söz konusu kanunların çıkarılma sebeplerinin ortadan kalktığı gerekçesiyle yürürlükten kalkmalarıdır. Diğer bir ifadeyle, kanun koyucunun izlediği suç politikasındaki değişiklik

²⁵¹ AYM, E. 2019/9, K. 2019/27, T. 11.04.2019.

²⁵² Koca, M., Üzülmüş, İ., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 77-78.; Kural olarak kesin hükümden sonra yürürlüğe giren kanun veya değişikliklerin geriye yürümeyeceğine ilişkin aksi yöndeki görüş için Bkz. İçel K. (2018). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (5. bs.). İstanbul: Beta Yayınevi, s. 119.

nedeniyle süreli ve geçici kanunlar yürürlükten kalkmadığından ilgilinin lehine olan değişiklik geriye yürümez.²⁵³ Süreli ve geçici kanunların yürürlükte olduğu süre boyunca yapılan değişikliklerde ise, zaman bakımından uygulama hükümleri geçerli olacaktır. Zira, süreli ve geçici kanunlar yürürlükten kalkmadan önce fiil suç olmaktan çıkarılabilir.²⁵⁴

Fiil ve hüküm tarihinde yürürlükte olan ya da fiil ve hüküm tarihi arasında yapılan birden fazla değişiklik her somut olay çerçevesinde değerlendirilerek ilgilinin en lehine olan hükümler belirlenecektir. Kanun koyucu da YTCK'da "kanunların" ibaresini kullanarak aradaki kanunun söz konusu belirlemenin bir unsuru olduğunu öngörmüştür. Fiil tarihi ile hüküm tarihi arasında yürürlüğe giren ve yürürlükten kaldırılan kanun veya değişiklikler aradaki kanun olarak tanımlanır.²⁵⁵ Aradaki kanunda ilgilinin lehine düzenleme varsa lehe kanun ilkesi uygulanacaktır.²⁵⁶

Anayasa Mahkemesi'nin ilgilinin aleyhine olan kanunu iptali hâlinde, söz konusu kanunun hukuka uygun kabul edildiği dönemde işlenen fiiller yönünden suçun karşılığı olan cezanın uygulanması gerektiği kabul edilmektedir. Çünkü, iptal kararı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hukukî sonuç doğuracaktır. İptal kararının yürürlük tarihinden önce işlenen fiiller ise, iptal kararından etkilenmeyecektir.²⁵⁷ Buna karşın, iptal kararının fiilin işlendiği tarihe kadar geçmişe yürüyerek kanunun yürürlükte olduğu zaman diliminde gerçekleşen maddî olayı etkileyeceği ileri sürülmektedir. İptal kararının geriye yürümemesi, lehe kanun ilkesini etkisiz kılacaktır.²⁵⁸

Kabahate ilişkin çerçeve kanunun içeriğini dolduran düzenleyici işlemin Danıştay tarafından iptal edilmesi hâlinde ise, iptal kararı işlemin tesis edildiği

²⁵³ Koca, M., Üzülmmez, İ., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 79.

²⁵⁴ Hafızoğulları, Z., Özen, M., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 34.

²⁵⁵ Zafer, H. (2015). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (5. bs.). İstanbul: Beta Yayınevi, s. 96.

²⁵⁶ Demirbaş, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 136.

²⁵⁷ Koca, M., Üzülmmez, İ., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 76.

²⁵⁸ Artuk, M. E., Gökçen, A., Alşahin, M. E., Çakır, K. (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (13. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi, s. 210.

zamana kadar geriye yürüyecektir.²⁵⁹ Her ne kadar, Anayasa'nın 153. maddesi gereğince Anayasa Mahkemesi iptal kararları kural olarak geriye yürümese de, bu kural ilgililerin kazanılmış haklarını korumak ve hukuk güvenliğini sağlamak amacıyla öngörüldüğünden mutlak değildir.²⁶⁰ Nitekim, devlet memurluğuna alımda güvenlik soruşturması yapılmasını düzenleyen Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinin 1. fıkrasının (A) bendinin (8) numaralı alt bendinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal kararının²⁶¹ hukukî sonuçlarından devam eden yargılamalarda etkilenecek davalar ilgililerin lehine sonuçlanmıştır.²⁶² Bununla birlikte, iptal kararı üzerine ortaya çıkan yeni hukukî durumun, sonradan yürürlüğe giren kanun veya değişiklik neticesinde oluşan lehe kanun uygulamasıyla benzerlik gösterdiği ileri sürülebilirse de, kıyas yasağı gereğince benzetme yapılamayacaktır.²⁶³

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının yürürlük tarihini ayrıca kararlaştırması hâlinde durum farklıdır. Anayasa Mahkemesi iptal kararının hemen yürürlüğe girmesi durumunda oluşacak boşluğun toplumsal sonuçlarının, iptal kararından beklenen yararı aşacağı ya da kanun koyucuya yeni bir düzenleme yapması için yeterli süre tanıma düşüncesiyle iptal kararının yürürlük tarihini ileri bir tarihe erteleyebilir. Kanun koyucu iptal kararının yarattığı boşluğu kararın yürürlüğünden önce yeni bir düzenlemeyle doldurursa iptal edilen kural ve yeni düzenleme karşılaştırılarak lehe kanun uygulanacaktır.²⁶⁴

Lehe kanununun uygulanmasında son olarak zamanaşımı müessesesine değinilmelidir. Anayasa'nın 38. maddesinde, zamanaşımında genel hükümlerin uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu çerçevede, YTCK'nın zaman bakımından uygulamaya yönelik kuralları zamanaşımında da dikkate alınacaktır.

²⁵⁹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 113.

²⁶⁰ Uler, Y. (1988). Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geri Yürür. *Bahri Savcı'ya Armağan*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, s. 529-530.

²⁶¹ AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, T. 24.07.2019.

²⁶² İstanbul BİM 9. İDD, E. 2020/1520, K. 2021/195, T. 10.02.2021. Aynı yönde karar için Bkz. İzmir BİM 1. İDD, E. 2020/685, K. 2021/199, T. 09.02.2021.

²⁶³ Öztürk, B., Erdem, M. R. (2019). *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku* (19. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 149.

²⁶⁴ Soyaslan, D. (2018). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (8. bs.). Ankara: Yetkin Yayınevi, s. 150-151.

Zamanaşımını durduran ve kesen nedenler için YTCK doğrultusunda değerlendirme yapılması gerekir.²⁶⁵ Zamanaşımı süresinin uzatılması ile durma ve kesilme nedenlerinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin kanun değişikliği ilgilinin aleyhine olacağından dolayı uygulanmayarak suça etki etmeyecektir.²⁶⁶ Anayasal kural doğrultusunda dava ve ceza zamanaşımına ilişkin yapılacak değişiklikleri maddî ceza hukuku kuralı olarak kabul etmek gerekir.²⁶⁷ Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 9. maddesinde de, kesin hükümden sonra ilgilinin lehine değişiklik gerçekleşmişse yeniden yapılacak yargılamada dava zamanaşımı kurallarının dikkate alınmayacağı öngörülmüştür.

Maddî ceza hukuku kuralı niteliğindeki dava zamanaşımında ETCK ve YTCK'nın karşılaştırıldığı yargı kararı incelenebilir. İlgili, 16.05.2005 tarihinde kasten yaralama suçunu işlemiştir. İlgilinin mahkeme huzurunda savunması alınmak suretiyle zamanaşımını kesen en son sebep 17.10.2006 tarihinde gerçekleşmiştir. Bu tarihten itibaren yeniden başlayacak olan zamanaşımı süresi, ETCK uyarınca 17.08.2015 tarihinde dolmuştur. 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren YTCK uyarınca hesaplanan dava zamanaşımı süresi ise 16.09.2016 tarihinde dolacaktır. ETCK ile YTCK'nın dava zamanaşımı sürelerinin karşılaştırılması neticesinde ETCK uyarınca hesaplanan sürenin ilgilinin lehine olduğu ve bu sürenin dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.²⁶⁸

2.2.2. Derhal Uygulama

Yargılama hukuku ile infaz rejimine ilişkin kanunlar veya değişiklikler aksi

²⁶⁵ Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 78-79.

²⁶⁶ Öztürk, B., Erdem, M. R., *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, s. 144.; Zamanaşımı süresini uzatan sonraki kanunun ilgiliye uygulanabileceğine ilişkin Bkz. Erem, F., Danışman, A., Artuk, M. E., *Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 146.

²⁶⁷ Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 152.; Bir kuralın maddî ceza hukuku kuralı mı yoksa şekli ceza hukuku kuralı mı olduğunun belirlenmesine yönelik düzenlendiği kanun, suç ve yaptırım içerip içermediği, hangi makamı ilgilendirdiği, yargılama kurallarına etkisi, yargılama kuralı olup olmadığı kriterlerinin dikkate alınabileceğine ilişkin Bkz. Özen, M., *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 134.

²⁶⁸ İzmir BAM 4. CD, E. 2019/875, K. 2019/929, T. 22.03.2019.

öngörülmedikçe yürürlüğe girdiği tarihte uygulanmaya başlanacaktır. Yargılama hukukunda sonradan yürürlüğe giren kanun veya değişikliğin tamamlanmış işlemler üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.²⁶⁹ Tamamlanmış işlemlerin sonradan yürürlüğe giren kanun veya değişikliğe göre yenilenmesi yargılama sürecini en başa götürür ki, yargılamanın yapılması mümkün olmaz.²⁷⁰ İnfaz rejimine ilişkin kanun ya da değişiklikler YTCK'da belirtilen istisnalar dışında derhal uygulanacaktır.²⁷¹

Usûl kurallarına ilişkin sonradan yürürlüğe giren kanun veya değişiklik derhal uygulanır. Bu durumun esası, usûl kurallarının kamu düzeninden olması ve her yeni yapılan değişikliğin bir öncekine kıyasla beklenen amacı gerçekleştireceği anlayışından ileri gelmektedir. Mevcut usûl kurallarının hiç değişmeyeceği düşüncesinin hukuk düzenince korunmamasından dolayı tarafların kazanılmış hakkı bulunmamaktadır. Tamamlanmış ya da tamamlanmamış usûl işlemi ayrımı, derhal uygulama ilkesinin nasıl yorumlanacağına sınırını oluşturmaktadır.²⁷²

Derhal uygulama, yargılama usûl kurallarındaki değişiklikler bakımından da geçerlidir. Ancak, bir fiilin kovuşturması devam ederken yargılama usûlünde yapılan değişiklik ceza miktarını azaltıyorsa ya da nispeten daha hafif bir ceza öngörüyorsa ilgili bu düzenlemeden yararlanmalıdır. Örneğin, Ceza Muhakemesi Kanunu'na 7188 sayılı Kanunla eklenen Geçici 5. maddenin (d) bendinde düzenlenen, 01.01.2020 tarihi itibarıyla kovuşturma aşamasındaki dosyalarda basit yargılama usûlü uygulanamayacağına ilişkin kuralın somut norm denetiminde, uyuşmazlık konusu kuralda 01.01.2020 tarihi öncesinde kovuşturma evresindeki dosyalarda basit yargılama usûlünün uygulanamayacağına düzenlendiği, ancak Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 251. maddesinin 3. fıkrası gereğince basit yargılama usûlünün uygulandığı

²⁶⁹ 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununda tamamlanmış işlemler üzerinde anılan kanunun zaman bakımından uygulanmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

²⁷⁰ Yargıtay CGK, E. 2017/5.MD-1019, K. 2020/507, T. 08.12.2020.

²⁷¹ Ancak yargılama hukukunda kazanılmış hak ilkesinin, infaz rejiminde koşulların ağırlaştırılmasının derhal uygulama ilkesinin istisnası olması gerektiğine ilişkin Bkz. Özbek, Ö. V., Doğan, K., Bacaksız, P., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 124.

²⁷² Yargıtay HGK, E. 2017/12-2253, K. 2018/1718, T. 15.11.2018.

dosyalarda mâhkumiyet hükmü verilmesi hâlinde nihaî ceza miktarında ¼ oranında indirim yapılacağı tespit edilmiştir. Henüz hüküm verilmeyen dosyalarda basit yargılama usûlünün uygulanması durumunda ceza miktarında ilgilinin lehine bir sonuç doğacağı anlaşıldığından, Anayasa Mahkemesi anılan kuralın iptaline karar vermiştir. Bu anlamda, lehe kanunun geriye yürümesi derhal uygulama ilkesinin de istisnasını oluşturmaktadır.²⁷³

YTCK'nın 7. maddesinde, istisnalar dışında infaz rejimine yönelik hükümlerin derhal uygulanacağı kuralına yer verilmiştir. Örneğin, koşullu salıverilmeden yararlanan ilgilinin bu süre içerisinde işlediği suçun cezası, lehine olan kanunda daha az ise bundan yararlanmalıdır. YTCK koşullu salıverilmeyi, infaza ilişkin hükümler yönünden derhal uygulama kuralından istisna tuttuğundan ve koşullu salıverilmeden yararlanan suçun infazı tamamlanmadığından lehe kanun ilkesi uygulanmalıdır.²⁷⁴

Güvenlik tedbirlerinin infazında da derhal uygulama kuralı geçerlidir.²⁷⁵ Güvenlik tedbirleri, cezaların aksine ilgilinin tehlikeliliğini iyileştirici ve önleyici tedbirlerdir. Derhal uygulama kuralı kapsamında infaz aşamasındaki güvenlik tedbirlerinin ilgililer için en iyi tedbir olduğu düşünülmektedir. Güvenlik tedbirlerinin iyileştirici ve önleyici niteliği dolayısıyla, bu tedbirler karar verildikten sonra geri alınabilir ya da değiştirilebilir. Başka bir anlatımla, ilgililer hakkında hükmedilen güvenlik tedbirleri ceza gibi kesin hüküm niteliğinde değildir. Bu doğrultuda, güvenlik tedbirlerinde lehe kanun ilkesi uygulanmamaktadır.²⁷⁶

2.3. İDARİ YAPTIRIMLARDA ZAMAN BAKIMINDAN UYGULAMA

Kabahatler Kanunu'nun 5. maddesi, YTCK'nın zaman bakımından uygulamaya

²⁷³ AYM, E. 2020/16, K. 2020/33, T. 25.06.2020.

²⁷⁴ Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 76.

²⁷⁵ Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 77.

²⁷⁶ Hafızoğulları, Z., Özen, M., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 34.; Güvenlik tedbirlerinin ıslah edici ve cezalandırıcı şeklindeki ayırımına dayanılarak sadece bağımsız ceza özelliği taşıyan tedbirlerde lehe kanun ilkesinin uygulanabileceğine ilişkin aksi yöndeki görüş için Bkz. Soyaslan, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 151-152.; Zafer, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 101.

yönelik kurallarına atıf yapmak suretiyle kabahatler bakımından da uygulanacağını düzenlemiştir. Kabahatler Kanunu, ceza hukukundan farklı olarak kabahatlerde zaman bakımından uygulamada hareket teorisini esas almıştır. Fiilin işlendiği tarih hareketin yapıldığı ana göre belirlenerek o andaki yürürlükte olan idarî yaptırımın uygulanması benimsenmiştir. Neticenin gerçekleştiği anın, yaptırım kararı verilmesinin bir unsuru olmamasından dolayı²⁷⁷ neticeli kabahatlerde hareketin yapıldığı zaman kabahat işlenmiş sayılır. Mütemadi kabahatlerde ise, yaptırım kararı verilmesine kadar fiil tektir. Yaptırım kararı verildikten sonra fiilin kesintisiz olarak işlenmeye devam ettiği an ikinci fiil işlenmiş sayılır. Bu arada, yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi hâlinde ilk fiile yönelik lehe bir düzenleme bulunmuyorsa iki fiil farklı kanunlara tâbi olur.²⁷⁸

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdari Yaptırımlar Yönetmeliği'nin 46/A maddesinin 2. fıkrasında, ihlâlin yıllara yaygın olması hâlinde tespit yapıldığı yıl içinde yürürlükteki Yönetmelik hükümlerine göre idarî yaptırım uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu kuralla, kesintisiz fiilin işlendiği zaman tespit edilmiştir. Oysa, kesintisiz suçlarda temadinin gerçekleştiği zaman suçun işlenmiş sayılacağı ve YTCK'da bu anı izleyen günden itibaren dava zamanaşımı süresinin başlayacağını belirtilmesinden dolayı mütemadi kabahatlerde de kesintinin gerçekleştiği zamandaki kurallara göre yaptırım uygulanmalıdır. Bu düzenlemenin iptali istemiyle açılan davada, fiil tarihi yerine tespit tarihinin mütemadi kabahatin işlendiği zaman olarak dikkate alınmasının Kabahatler Kanunu'nun atıf yaptığı YTCK'nın zaman bakımından uygulama kuralına aykırı olduğu vurgulanmıştır. Aksi takdirde, somut olayda 2013-2015 döneminde işlenen mütemadi kabahate 2014 yılında yürürlüğe giren yönetmelik çerçevesinde idarî yaptırım uygulanması gerekirken, söz konusu kabahate yönelik denetimin 2019 yılında yapılması nedeniyle 2018 yılında yürürlüğe giren yeni yönetmelik uyarınca idarî yaptırım uygulanabileceği belirtilerek anılan fıkranın yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.²⁷⁹

²⁷⁷ Çağlayan, R., Doğan, B. F., Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine, s. 575-576.

²⁷⁸ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 102-103.

²⁷⁹ Danıştay 13. D, E. 2019/2641, T. 14.10.2019.

Mütemadi kabahatlere ilişkin olarak sosyal medya paylaşımları örneği üzerinden fiilin işlendiği zamanın tespiti önem arz etmektedir. Farklı zaman dilimlerinde yapılan her bir paylaşımın ihlâl oluşturması hâlinde söz konusu ihlâllerin yaptırıma konu edilebilmesi için temadinin kesildiği zamanın esas alınması gerekmektedir. Başka bir anlatımla, her bir fiilin işlendiği tarih ilgililer hakkında yaptırım uygulanabilmesi için zamanaşımı süresinin başlangıç tarihi olarak kabul edilmelidir. Eğer temadinin kesildiği zaman olarak paylaşımın kaldırıldığı ya da silindiği tarih kabul edilecek olursa, ihlâlin zamanaşımına tâbi olmadığı yolunda bir sonuca ulaşmak mümkündür. Ancak, kanun koyucu tarafından bu tür kabahatlerin karşılığında zamanaşımına tâbi olmayan bir yaptırım öngörülmemiştir. Aksi takdirde ilgililer sürekli yaptırım tehdidiyle karşı karşıya kalacaklarından dolayı bu durum hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacaktır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İdari Yaptırımlarla İlgili Üye Devletlere Yönelik R (91) 1 Sayılı Tavsiye Kararında, YTCK'nın zaman bakımından uygulamaya yönelik kurallarına benzer ilkelere yer verilmiştir. Fiil işlendiği zaman hukuk kurallarına aykırılık taşıyorsa idarî yaptırım kararı verilemez. Fiilin işlendiği tarihte öngörülen yaptırım hafif ise, sonradan yürürlüğe giren kanunla düzenlenen ağır yaptırım uygulanamaz. Fiil tarihinden sonra yürürlüğe giren kanunun cezalandırıcı niteliği az ise lehe kanun ilkesi uygulanır.²⁸⁰

İdarî yaptırımlarda lehe kanun ilkesini somut olaya uygulamak her zaman çok açık olmayabilir. Haksızlık teşkil eden davranışın ve yaptırım normunun aleyhe veya lehe olup olmadığı yorum yöntemleri kullanılarak anlaşılabilir. Bunun için kanunun gerekçesinden kanun koyucunun iradesine, içinde bulunulan toplumsal koşullardan kanunun amacına kadar çeşitli anlam ifade eden değerlerden yararlanılmalıdır. Yargılama sürecinde de bu değerlerin hukukî yorumu, lehe kanun ilkesine izafe edilen amacın gerçekleşmesine hizmet etmektedir.

²⁸⁰ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 548-549.

2.3.1. Usûl Kurallarındaki Değişikliğin Etkisi

Kabahatler Kanunu'nun 5. maddesinde, "26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri kabahatler bakımından da uygulanır. Ancak, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir." kuralına yer verilmiştir. Derhal uygulama ilkesinin esası, işlemin tesis edilmesinde her zaman yürürlükteki kanuna dayanmasıdır.²⁸¹ YTCK'daki gibi idarî yaptırımlarda yaptırımın yerine getirilmesi yönünden istisna bulunmamaktadır.²⁸² Yaptırım kararı verinceye kadar usûl kurallarına ilişkin yapılan değişiklikler derhal uygulanacaktır. Düzenlemenin ilgilinin aleyhine veya lehine olması herhangi bir anlam ifade etmemekle birlikte, yaptırım kararı verildikten sonra yani işlem tekemmül ettikten sonra yapılan usûl değişiklikleri yaptırım kararı verilmesine kadar izlenen usûlü etkilemez.²⁸³

Örneğin, PPK'nın 19. maddesini değiştiren 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesinin yürürlüğe girdiği 11.04.2013 tarihinden itibaren idarî para cezalarının ilgili soruşturma prosedürü tamamlandıktan sonra verilebileceği düzenlenmiştir. Yaptırım kararının verildiği 29.08.2012 tarihinde yürürlükte olan kurallar uyarınca böyle bir usûli zorunluluğun öngörülmemesi idarî yaptırımı hukuka aykırı hâle getirmemektedir. Ancak, idarî para cezalarıyla sınırlı olarak anılan değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yaptırım kararı verilmeden önce soruşturma usûlünün izlenmesi gerekmektedir. Diğer yaptırımlar yönünden ise, PPK'nın herhangi bir ayırım yapmamasından dolayı soruşturma zorunluluğu yeni bir usûl kuralı değildir.²⁸⁴

Benzer bir durum LPGPK gereğince verilen idarî para cezalarında da söz konusudur. LPGPK'nın 17. maddesinde, bir lisansın iptal edilebilmesi için soruşturma prosedürü zorunlu görülmüş olmasına rağmen, idarî para cezalarını

²⁸¹ Yaşar, O., Gökcan, H. T., Artuç, M., *Yorumlu-Uygulamalı Türk Ceza Kanunu*, s. 245.

²⁸² Gündüz, F. E. (2017). İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 32, s. 51.

²⁸³ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 105-106.

²⁸⁴ Danıştay 13. D, E. 2015/1088, K. 2020/1217, T. 04.06.2020.

düzenleyen 16. maddesinde, idarî para cezası verilebilmesi için soruşturma yapılması gerektiği belirtilmemiştir. Ancak, idarî para cezası verilmeden önce soruşturma yapılması da mümkündür. 30.08.2014 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren LPG Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 2. maddesi ise, idarî para cezaları bakımından da soruşturma yapılması zorunluluğu getirmiştir. Bu çerçevede, 26.12.2013 tarihinde soruşturma yapılmadan tesis edilen idarî para cezası verilmesine ilişkin işlem, Yönetmelik değişikliğinin 30.08.2014 tarihinde yürürlüğe girdiği gerekçesiyle hukuka uygun bulunmuştur.²⁸⁵

Yalnızca usûl kurallarında yapılan değişikliklerde lehe kanun ilkesi uygulanmaz. Örneğin, çerçeve kanunun azami uygulanabilecek nispi idarî para cezasının oranını belirlemede objektif ölçütler çerçevesinde idareye takdir yetkisi tanınması doğaldır. Maddî fiile uyarlanacak ölçütler kapsamında oran değişebilmekle birlikte, kanunda düzenlenen sınır değeri aşamayacaktır. Bu kapsamda, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde, bu Yönetmeliğin, yürürlük tarihinden önce devam eden, ancak henüz soruşturma raporu tebliğ edilmeyen soruşturmalara da uygulanacağına yönelik kurala yer verilmiştir. Maddenin iptali istemiyle açılan davada, Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda öngörülen idarî para cezasının belirlenmesine yönelik düzenlenen usulî nitelikte kriterleri içerdiği, her maddî olay bağlamında idarenin takdir yetkisinin geleceğe yönelik olarak aynı mahiyetteki diğer olaylar açısından somutlaştırılmasını öngören kurallar ihdas ettiği, Yönetmeliğin fiil tarihinde yürürlükte olmamasına rağmen soruşturma süreci devam eden ilgililer hakkında uygulanmasının aleyhe bir durum oluşturmadığı, usûl kuralı niteliğinde olan maddenin derhal uygulanacağına duraksama bulunmadığı sonucuna varılmıştır.²⁸⁶

Yine, öğretmen olarak görev yapan ilgilinin, öğrencisine tokat attığından bahisle,

²⁸⁵ Danıştay 13. D, E. 2015/3493, K. 2020/1535, T. 23.06.2020.

²⁸⁶ Danıştay 13. D, E. 2012/1246, K. 2016/3376, T. 20.10.2016.

4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler İçin Teşkil Edecek Sağlık ve İhtimai Yardım Sandığı İle Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun'un 7. maddesi gereğince maaştan kesme cezasıyla tecziyesine yönelik 10.03.2014 tarihli işlemin iptali istemiyle açılan davada, 4357 sayılı Kanun'un 01.03.2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırıldığı, ancak 6528 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte 4357 sayılı Kanun'un disiplin cezalarına yönelik usûl kurallarının yürürlükten kaldırıldığına anlaşıldığı, 4357 sayılı Kanun'un disiplin cezalarına yönelik kurallarının işlem tarihi itibarıyla yürürlükte bulunduğu gerekçesiyle lehe kanun ilkesinin uygulanamayacağına karar verilmiştir.²⁸⁷

Eğer yapılan değişiklik idarî yaptırımın özünü de etkiliyorsa, o hâlde bu değişikliği esasa yönelik olarak da değerlendirmek gerekir.²⁸⁸ Neyin usûl kuralı olduğu, neyin işlemin tekemmül aşamalarından biri olduğunun belirlenebilmesi için getirilen düzenlemenin fonksiyonu araştırılmalıdır. Bu konuda, idarî para cezası verilmeden önce yaptırımın muhatabına ihtarda bulunulması gerektiğine ilişkin kural lehe kanun ilkesi gereğince irdelenebilir.²⁸⁹

PPK'nın 20. maddesi, 14.02.2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 33. maddesiyle değiştirilerek idarî yaptırımlar yeniden düzenlenmiş olup; tedbirler, lisans iptalleri ve idarî para cezaları yaptırım türleri olarak sayılmıştır. Yürürlüğe giren değişiklikte birlikte lisans sahipleri hakkında niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller²⁹⁰ yönünden aykırılığın giderilmesi için otuz gün süre verilerek ihtarda bulunulacağı, aykırılık giderilmediği takdirde faaliyetin altmış gün süreyle geçici olarak durdurulacağı öngörülmüştür. Fiilin tespit tarihinden itibaren iki yıl

²⁸⁷ Danıştay 12. D, E. 2015/3243, K. 2019/1690, T. 07.03.2019. Aynı yönde karar için Bkz. Danıştay 12. D, E. 2015/972, K. 2018/713, T. 15.02.2018.

²⁸⁸ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 77.

²⁸⁹ Gülan, A. (2019). Kanun Değişikliğiyle İdari Para Cezası Verilmeden Önce "Uyarı" Şartı Getirilmesi, Kimi Durumlarda Görülmekte Olan İptal Davasını Etkileyecek Lehe Bir Düzenleme Sayılabilir Mi?. *Prof. Dr. Durmuş TEZCAN'a Armağan*. 21 (Özel), s. 2959.

²⁹⁰ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 20. maddesi uyarınca niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiillerin listesi 14.03.2019 tarih ve 8487-3 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla; 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu'nun 17. maddesi uyarınca niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiillerin listesi 14.03.2019 tarih ve 8487-6 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararıyla kabul edilmiştir.

içinde tekerrürü hâlinde bu defa ihtarda bulunulmaksızın doğrudan faaliyetin altmış gün süreyle geçici olarak durdurulacağı, altmış günün sonunda da aykırılık giderilmezse faaliyetin başlatılmayarak idarî yaptırım uygulanacağı düzenlenmiştir. Niteliği itibarıyla düzeltme imkânı bulunmayan fiiller ile akaryakıt kaçakçılığı fiilleri yönünden ise idarî yaptırım uygulanacağı, faaliyetin de geçici olarak durdurulabileceği belirtilmiştir.²⁹¹

Değişiklik öncesinde ise, gerek idarî para cezaları gerekse de lisans iptali için onbeş gün içinde aykırılığın giderilmesine yönelik ihbarda bulunulacağı, aykırılık giderilmediği takdirde faaliyetin otuz ilâ yüzseksen gün arasında geçici olarak durdurulacağı öngörülmüştü. Bu düzenlemede, idarî para cezası uygulanabilmesi için ihbar şartı yaptırımın zorunlu bir aşaması değilken, lisansın iptal edilebilmesi için ihbarın mutlaka yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. İhbar süresi içerisinde aykırılığın giderilmesi hâlinde sadece idarî para cezası uygulanabilecek, fiil başka tür yaptırımların uygulanmasını gerektirse dâhi daha

²⁹¹ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu Madde-20 "İdarî yaptırımlar; tedbirler, lisans iptalleri ve idarî para cezalarından oluşur. Bu Kanuna göre idarî para cezaları, tedbirler ve lisans iptallerinin uygulanması bu Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına engel oluşturmaz. Bu Kanuna göre verilen idarî para cezaları, alınan tedbirler ve lisans iptalleri diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez.

Bu Kanuna göre idarî yaptırımlar aşağıdaki usûlde yürütülür:

a) Lisans sahibi kişiler hakkında bu Kanuna, ikincil mevzuata veya lisans hükümlerine, Kurul kararlarına aykırı davranılması hâlinde; Kurul tarafından belirlenen niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller için ilgisine Kurum veya Kurumca yetkilendirilen kuruluşlar tarafından, otuz gün içerisinde aykırılığın giderilmesi, aksi hâlde hakkında geçici durdurma yapılabileceği ihtar edilir. Verilen ihtar süresi sonunda mevzuata aykırı durumu devam ettirenlerin ilgili piyasa faaliyeti altmış gün süre ile geçici olarak durdurulur. Niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiilin tespit tarihinden itibaren iki yıl içerisinde tekrar edilmesi hâlinde ise ihtar işlemi uygulanmaksızın ilgili piyasa faaliyeti altmış gün süre ile geçici olarak durdurulur. Geçici durdurma süresince, tehlikeli eylemin veya kötünîyetin veya ürünlerde zarar oluşmasının önlenmesi ile faaliyetin durdurulmasına neden olan durumun ortadan kaldırılmasına ilişkin faaliyetler dışında hiçbir piyasa faaliyeti yapılamaz. Geçici durdurma süresi sonunda da tespit edilen aykırılıklar giderilmezse, faaliyetin durdurulmasına devam edilerek soruşturma başlatılır ve gerekli idarî yaptırımlar uygulanır. Lisans iptalleri Kurumca yapılacak soruşturma neticesine göre karara bağlanır. Yapılan geçici durdurma sonrasında mevzuata aykırı durumun ortadan kalkması hâlinde geçici durdurma hâli sona erdirilir.

b) Lisans sahibi kişiler hakkında, bu Kanuna, ikincil mevzuata veya lisans hükümlerine, Kurul kararlarına aykırı davranılması hâlinde, niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayan fiiller ile 5607 sayılı Kanunda belirtilen akaryakıt kaçakçılığına ilişkin fiiller için ilgilisi hakkında Kurum tarafından doğrudan idarî soruşturma başlatılarak gerekli yaptırımlar uygulanır. Lisans sahibinin ilgili piyasa faaliyeti niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayan, kötünîyet veya tehlikeli eylem sonucunu doğuran fiilleri nedeniyle Kurumca geçici olarak durdurulabilir."

ağır yaptırım türleri uygulanamayacaktı.²⁹²

Danıştay, ilgiliye ait akaryakıt istasyonundaki fiyat ilan panosunda akaryakıt ürünlerinin fiyatlarının yazılı olmadığından bahisle, PPK'nın 19. maddesinin 7. fıkrası gereğince idarî para cezası verilmesine yönelik işlemin yargısal denetiminde, PPK'nın 20. maddesinin eski ve yeni kanun hükümlerini birlikte değerlendirmiştir. Niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiillere yönelik ihtar müessesesinin idarî para cezası uygulanmasının ön koşulu olduğu, zira daha önce ihbar zorunluluğu olmaksızın doğrudan idarî para cezası uygulanabilirken, artık ihtarın yaptırım karar sürecinin bir aşaması olmasından dolayı yapılan değişikliğin lehe olduğu, ihtar müessesesinin işlevinin usûl boyutunu aşarak yaptırımın doğasına ilişkin olmasından dolayı ihtarın salt usûl kuralı niteliği taşımadığına karar vermiştir. Kararın karşı oyunda ise, ihtar müessesesinin değişiklikten önce de var olan soruşturma aşamasına ilişkin usûl kuralı olduğu, fiilin idarî para cezası uygulanmasını gerektirmesi hâlinde ancak ihbarda bulunulduktan ve soruşturma tamamlandıktan sonra yaptırım uygulanabileceği, aynı fiil nedeniyle ihbar üzerine idarî para cezası uygulanmışken bu defa ihtar müessesesinin uygulanmasının mümkün olmadığından değişiklik öncesindeki fiiller yönünden lehe düzenlemenin bulunmadığı belirtilmiştir.²⁹³

Kanun koyucu yürürlüğe giren değişikliklerle idarî yaptırımları ağırlığı/hafifliği oranında sınıflandırmıştır. İhtar, geçici faaliyet durdurma, idarî para cezası ve lisans iptali şeklinde yapılan bu derecelendirme ihtar müessesesinin yaptırımın

²⁹² 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu Madde-20 "Lisans sahibi kişiler hakkında, bu Kanuna, bu Kanuna göre yürürlüğe konulmuş yönetmeliklere, Kurumun yazılı talimatlarına veya lisanslarına kayıtlı hususların herhangi birine riayet edilmediği takdirde, Kurum tarafından ön araştırma veya soruşturma başlatılır. Ayrıca, ilgiliye onbeş gün içerisinde aykırılıkların giderilmesi, aksi hâlde bahse konu piyasa faaliyetlerinin geçici bir süre için durdurulabileceği veya doğrudan doğruya iptal yaptırımının uygulanacağı ihbar edilir. Bu ihbara rağmen onbeş günlük sürenin bitiminde aykırılıklar giderilmezse, Kurum piyasa faaliyetini otuz günden az yüzseksen günden çok olmamak üzere geçici olarak durdurur. Geçici durdurma süresince, tehlikeli eylemin veya kötüniyetin veya ürünlerde zarar oluşmasının önlenmesi ile faaliyetin durdurulmasına neden olan durumun ortadan kaldırılmasına ilişkin faaliyetler dışında hiçbir piyasa faaliyeti yapılamaz. Lisans iptalleri Kurumca yapılacak soruşturma neticesine göre karara bağlanır."

²⁹³ Danıştay 13. D, E. 2020/1601, K. 2020/1615, T. 29.06.2020. 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanununda da benzer düzenlemeye yer verilmiş olup, yargısal denetim sonucu ihtar müessesesinin lehe olduğuna karar verilmiştir. (Danıştay 13. D, E. 2020/860, K. 2020/1538, T. 23.06.2020.)

maddî hukuk boyutunun bir parçası olduğu anlamını taşımaktadır. Yani, ihtar bağımsız bir yaptırım türü olarak düzenlenmiştir. İlk ihlâlle yönelik önce ihtar yapılacağı, aykırılık verilen süre içinde giderilmediği takdirde sonra faaliyetin geçici durdurulacağı açıktır. Böylelikle, fiilin karşılığı yaptırım işlemi tamamlanmaktadır. Aynı fiilin bu kez iki yıl içinde tekerrürü hâlinde ihtar ihtiyacı bulunmaksızın faaliyet geçici olarak durdurulacaktır. İlk ihlâl ve ikinci ihlâl karşılığında uygulanan geçici faaliyet durdurma yaptırımına rağmen, aykırılık devam ederse bu kez geçici durdurmanın devamıyla birlikte idarî para cezası uygulanacaktır. En son aşamada ise, lisans iptali söz konusu olabilecektir.

Görüldüğü üzere, PPK farklı tarihlerde işlenen iki fiile de hukukî sonuç bağlamak suretiyle yaptırım öngörmektedir. Fiillere uygulanacak yaptırımlar arasındaki tek fark ikinci fiilde tekrar ihtar müessesesinin işletilmemesidir. Zira aynı fiil ilk işlendiği zaman ilgili ihtar edilmekte, hukuka aykırı davranışta bulunduğu kendisine bildirilmektedir. Buna rağmen, ilgili aynı fiili ikinci kez işlediği zaman kendisine tekraren ihtarla bulunulması bu müessesenin işlevini anlamsız kılacaktır. İhtar ve faaliyetin geçici durdurulmasının, soruşturma başlatma aşamasına kadar olan süreçte izlenmesi gereken yöntemin şekli unsuru olarak kabulü kanunun lafzına aykırıdır. Bu itibarla, ihtar müessesesinin yaptırım olarak kabulü ile eski ve yeni kanun hükümlerinin karşılaştırılarak ilgilinin lehine bir düzenleme olup olmadığının tespiti yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi bir başka kararında ise, uyarı müessesesini yine idarî para cezası uygulanmadan önce bir ön koşul olarak değerlendirmiştir. Petrol piyasasında işleme lisansı sahibi ilgilinin bildirim yükümlülüğünü yerine getirmediğinden bahisle, PPK'nın 19. maddesi gereğince idarî para cezası verilmiştir. İşlemin tesis edildiği 12.09.2012 tarihinde lisans sahipleri süresi içerisinde bildirim yükümlülüğüne uymaması hâlinde doğrudan idarî para cezasıyla tecziye edilirken, Kanun'un 19. maddesinde değişiklik yapan 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesi doğrultusunda uyarıya rağmen tekrar aykırılık hâlinde idarî para cezası uygulanacağına karar

verilmiştir.²⁹⁴ Uyarı müessesesi, kanunda doğrudan yaptırım türü olarak düzenlenmemiştir.²⁹⁵ İlgiliye aykırılık oluşturan ilk işlediği fiilin sonuçlarını gidermesi için yeni bir imkân verilmesini sağlayan uyarı müessesesi, fiilin cezalandırılmasını engelleyen lehe düzenlemedir. Çünkü, ilk fiilin karşılığı olarak uyarı yaptırımıyla süreç tamamlanmakta, aynı fiilin takvim yılı içinde ikinci kez işlenmesi hâlinde idarî para cezası olarak yeni bir yaptırım kararı verilmektedir.²⁹⁶

Benzer bir olayda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da bu gerekçe doğrultusunda karar vermiştir.²⁹⁷ Ancak, daha sonra Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, dağıtıcı lisansı sahibi ilgilinin 01.10.2005-29.12.2005 tarihleri arasında gerçekleştirdiği akaryakıt alış ve satış faturalarını ibraz etmeyerek PPK'nın 19. maddesi gereğince idarî para cezası uygulanmasına yönelik işleme karşı yaptığı temyiz incelemesinde, uyarı müessesesinin lehe düzenleme olmadığı, idarî para cezası verilmesinin fiilin tekerrürü hâlinde mümkün kılındığı gerekçesiyle görüş değişikliğine gitmiştir.²⁹⁸

Usûl değişikliğinin yaptırımın esasını etkilediği bir diğer örnekte de, yapılan değişiklik lehe olarak kabul edilmiştir. İş sağlığı ve güvenliği alanında faaliyet gösteren ilgilinin, sözleşme yapılan işyerlerine ait yıllık çalışma planını hazırlamadığından ve imzalanan sözleşmelerin sistem üzerinden bildiriminin zamanında yapılmadığından bahisle, İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği'nin 21. maddesi uyarınca ilgiliye ihtar puanı verilmesine ilişkin 14.07.2014 tarihli işlemin yargısal denetiminde, Yönetmeliğin ekindeki İhtar Tablosunda "aykırılık başına" ihtar puanı verileceğinin düzenlendiği, 18.12.2014 tarihinde Yönetmelikte yapılan değişiklikle "denetim başına" ihtar puanı

²⁹⁴ Danıştay 13. D, E. 2015/4814, K. 2020/1072, T. 02.06.2020.

²⁹⁵ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 19. maddesinde, 4. maddenin 4. fıkrasının (f) bendinin bir takvim yılı içinde Kurumca yapılan uyarıya rağmen ihlâli hâlinde sorumlulara üçyüzellibin Türk Lirası idarî para cezası verileceğine ilişkin kural 7164 sayılı Kanunla ilga edilmiştir.

²⁹⁶ Gülan, A., Kanun Değişikliğiyle İdari Para Cezası Verilmeden Önce "Uyarı" Şartı Getirilmesi, Kimi Durumlarda Görülmekte Olan İptal Davasını Etkileyecek Lehe Bir Düzenleme Sayılabilir Mi?, s. 2959.

²⁹⁷ Danıştay İDDK, E. 2013/3735, K. 2015/2581, T. 10.06.2015.

²⁹⁸ Danıştay İDDK, E. 2015/4255, K. 2017/2867, T. 02.10.2017.

uygulanacağıının öngörüldüğü, usûle yönelik bu değişikliğin maddî hukuk boyutu olduğundan lehe kanun ilkesinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır.²⁹⁹

Diğer taraftan, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2019 yılında verdiği bir kararda, yapılan değişikliğin fiili kabahat olmaktan çıkarmadığı ya da fiil için öngörülen ceza miktarının indirilmediği gerekçesiyle maddî olayda lehe kanun ilkesinin uygulanamayacağını belirtmiştir. Kararda, sonradan yürürlüğe giren değişikliğin usûl değişikliği mi, yoksa maddî bir hukuk kuralında yapılan değişiklik mi olduğu hususu tartışılmamıştır. İlgiliye 2013 yılı Mart ayı Ticarî İletişim Gelir Beyannamesini süresinde vermediğinden bahisle, idarî para cezası verilmesine ilişkin 21.05.2014 tarihli işlemin hukukîlik denetiminde, işlemin tesis edildiği tarih itibarıyla yürürlükteki hâliyle Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 42. maddesinin 3. fıkrasında, medya hizmet sağlayıcılarının beyannamelerini bir sonraki ayın 20'sine kadar vermesi zorunluyken; bu zorunluluğun 10.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanun'un 135. maddesiyle bir sonraki ayın son gününe kadar şeklinde değiştirildiği, yapılan bu değişikliğin idarî para cezası verilebilmesi için süre koşuluna ilişkin olduğu ifade edilmiştir.³⁰⁰ Ancak, süresinde beyanname vermemek fiilinin işlenebilmesi için öngörülen süre koşulunun ilgililer lehine uzatılmasının yaptırımın esasına yönelik bir değişiklik olduğu anlaşılmaktadır. Zira, beyannamenin verilme süresindeki değişiklik ihlâlin gerçekleşmesi için zorunlu olan süre unsurunda ilgililerin lehine bir durum yaratmaktadır.

2.3.2. İdarî Para Cezalarının Tahsilatına Yönelik Düzenlenen Ödeme Emri

Ödeme emri, amme alacağının ilgili idarenin veya bir başka idarenin aracılığıyla kamu gücü kullanılmak suretiyle takip ve tahsiline yönelik düzenlenen idarî bir işlemdir. Kesinleşen idarî para cezalarının bütçe türlerine göre takip ve tahsil usûlü Kabahatler Kanunu'nda kurala bağlanmıştır. Buna göre, idarî para cezalarının takip ve tahsilatına ilgili vergi daireleri ve yaptırım kararı veren

²⁹⁹ Danıştay 10. D, E. 2017/292, K. 2020/2232, T. 23.06.2020.

³⁰⁰ Danıştay İDDK, E. 2018/2815, K. 2019/2436, T. 20.05.2019.

idareler aracılık etmektedir. Cezalar farklı kanunlardaki hükümler çerçevesinde takip edilecektir.³⁰¹

Ödeme emrinin önemi, dayanağı yaptırım kararı uyumsuzluk konusu yapılmayarak idarî yönden kesinleşse bile, idarî yaptırımın usûlüne ve esasına yönelik iddialarla yargısal denetime konu edilebilmesidir. Yaptırım kararının usûlsüz tebligatı, idarî para cezası uygulanmasına ilişkin işlemin iptaline yönelik dava açma süresinin kaçırılması, yaptırım kararının yargısal denetiminde değerlendirilmeyen yeni bir hukukî sebebin ortaya çıkması ve benzeri nedenler ödeme emrinin hukukîliğini etkilemektedir. Çoğu zaman söz konusu nedenler böyle bir borcun olmadığı, borcun kısmen ödendiği veya zamanaşımına uğradığına ilişkin itiraz kapsamında görülmektedir.³⁰²

Ödeme emri düzenlendikten sonra yürürlüğe giren değişikliğin de ilgilinin borcu olmadığı itirazı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Örneğin, 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu gereğince uygulanan idarî para cezası kesinleştiğinden tahsili için ilgili Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından 22.02.2013 tarihinde ödeme emri düzenlenmiştir. İdarî para cezası verilmesine ilişkin “belli kısıtlamalara tâbi olan eşyanın yanıtıcı beyanlarla ithal edilmesi” fiili, 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun değişikliğiyle 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 235. maddesinde yeniden düzenlenmiştir. Bu durumun sonucu olarak, Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu uyarınca verilen ceza yarı oranında artırılarak verildiğinden ve fiil 6455 sayılı Kanun ile Gümrük Kanunu kapsamında yeniden düzenlendiğinden ortaya çıkan bu yeni hukukî durumun “borcum yoktur” itirazı kapsamında dikkate alınması gerekmektedir. Ödeme emrine konu idarî para cezası 604.830,00-TL olup, Gümrük Kanunu gereğince ceza yarı oranında artırılamayacağından söz konusu ödeme emrinin 201.610,00-TL'lik kısmında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.³⁰³

³⁰¹ 442 sayılı Tahsilat Genel Tebliğ'inde idarî para cezalarının takip ve tahsil yöntemi ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

³⁰² 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 58. maddesinde ödeme emrine itirazın kapsamı ve usûlü düzenlenmiştir.

³⁰³ Danıştay 10. D, E. 2014/4220, K. 2019/9017, T. 02.12.2019.

Lehe düzenleme sadece ceza miktarının indirilmesi yönünde yapılırsa dâhi ödeme emrinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Yargısal kesinleşmenin gerçekleşmemesinden dolayı henüz tahsil edilemeyen idarî para cezası miktarında ilgilinin lehine bir düzenleme yürürlüğe girmişse, Danıştay tarafından “yorumlu ret” yöntemi kullanılarak esasen hukuka uygun bulunan cezanın yeni düzenlemedeki miktar dikkate alınmak suretiyle tahsili yoluna gidilmesi gerektiğine karar verilmekteydi.³⁰⁴ Ancak, Danıştay, miktarda lehe bir durum hâlinde, bu miktar doğrultusunda tahsilat yapılacağından ödeme emrinde hukuka aykırılık bulunmadığı yönündeki görüşünü değiştirmek suretiyle artık tahsil aşamasındaki lehe düzenlemeye uygun olarak ödeme emrinin yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Örneğin, ilgilinin akaryakıt bayilik lisansı almadan bayilik faaliyetinde bulunduğundan bahisle, PPK’nın 19. maddesi gereğince 57.156,00-TL idarî para cezası uygulanmasına 21.12.2006 tarihinde karar verilmiştir. 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanunla PPK’nın 19. maddesi yeniden düzenlenmiş ve ceza miktarı 50.000,00-TL olarak belirlenmiştir. Ceza miktarındaki lehe düzenleme doğrultusunda fiilin işlendiği tarih itibarıyla 57.156,00-TL tutarında idarî para cezası uygulanması hukuka uygun olmakla birlikte, bu cezanın tahsili aşamasında 50.000,00-TL için ödeme emri tanzim edilebileceği, dolayısıyla bu durum dikkate alınmaksızın 57.156,00-TL tutarındaki idarî para cezasının tahsiline yönelik tanzim edilen ödeme emrinde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır.³⁰⁵

Danıştay’ın içtihat değişikliği, yargı yoluna başvurulmasının tahsilat işlemlerini durdurmayacağına ilişkin yapılan kanun değişiklikleriyle açıklanabilir. 7164 sayılı Kanun’un 13. maddesi ile yeniden düzenlenen 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 13. maddesi idarî para cezalarına yönelik yargı yoluna başvurulmasının takip ve tahsilatı durdurmayacağını kurala bağlarken, 7164 sayılı Kanun’un 32.

³⁰⁴ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 72-73.

³⁰⁵ Danıştay 13. D, E. 2014/213, K. 2019/3626, T. 14.11.2019. Danıştay bir başka kararında da, 10.06.2010 tarihli ve 5995 sayılı Kanun’un 6. maddesi ile idarî para cezasının dayanağı olan 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 12. maddesinin yeniden düzenlendiğini ve ruhsatsız ya da ruhsat dışı üretim yapılması fiilini işleyenlere, üretilen madenin ocak başı satış bedelinin beş katı tutarında verileceği öngörülen ceza miktarının üç katına indirildiğini, dolayısıyla lehe düzenleme nedeniyle söz konusu cezanın tahsiline yönelik ödeme emrinin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. (Danıştay 8. D, E. 2014/948, K. 2019/6630, T. 04.07.2019.)

maddesiyle yeniden düzenlenen PPK'nın 19. maddesinde ve aynı Kanun'un 35. maddesiyle yeniden düzenlenen LPGPK'nın 16. maddesinde banka teminat mektubu sunulması dışında tahsilatın durmayacağı öngörülmüştür. Bu düzenlemelerle, ilgili, idarî para cezasını ödemeye zorlanırken, idarelerin cezaları tahsil yeteneği artırılmaktadır. Cezanın yalnız idarî yönden kesinleşmesi ödeme emrinin ön koşulu hâline gelerek yargısal kesinleşmenin varlığı aranmamaktadır. Ödeme emrine konu miktarın yargısal denetimin sonucu beklenmeden ilgiliden tahsilatına yönelik zorlayıcı etki, ceza miktarındaki lehe değişikliğin tahsilat aşamasında ilgili idareler tarafından re'sen dikkate alınabilirliğini işlevsiz kılmaktadır.

Petrol ve lpg piyasalarına yönelik 7164 sayılı Kanun değişikliğiyle idarî para cezası uygulanmasına karar verilen fakat henüz tahsil edilmeyen ya da kısmen tahsil edilen ceza miktarında lehe bir düzenleme var ise, ilgilinin lehine olan tutarın vergi dairesi tarafından tahsil edileceğine ilişkin geçiş kuralına da yer verilmiştir. Örneğin, akaryakıt bayilik lisansı kapsamında faaliyet gösteren ilgilinin dağıtıcısı dışında akaryakıt ikmal ettiğinden bahisle, PPK'nın 19. maddesi gereğince 163.111,00-TL idarî para cezası uygulanmıştır. 7164 sayılı Kanun'un 32. maddesi ile PPK'nın 19. maddesi yeniden düzenlenmiş ve söz konusu fiilin karşılığında alt sınırı 125.000,00-TL üst sınırı 625.000,00-TL olmak üzere fiil tarihinden bir önceki yıldaki net satış hasılatının binde onu oranında ceza verileceği öngörülmüştür. 7164 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile PPK'ya eklenen Geçici 6. maddede ise, henüz tahsilatı tamamlanmamış ceza miktarında lehe düzenleme olması hâlinde vergi daireleri tarafından idarî para cezalarının ilgili maddedeki asgari maktu miktar üzerinden tahsil edileceği belirtilmiştir. Maddî olayda da, asgari maktu miktarın 125.000,00-TL olarak belirlenmesinden dolayı lehe düzenleme söz konusudur. Görüldüğü üzere, Danıştay'ın daha önce başvurduğu yorumlu ret yöntemi kanun koyucu tarafından yasal olarak benimsenmiştir. Ancak, bu geçiş kuralı ödeme emrinde olduğu gibi idarî yönden kesinleşmeye yönelik olmayıp tahsilat aşamasıyla sınırlıdır. İlgili vergi dairesi idarî para cezasına karşı yargı yoluna başvurulmuş olsa bile, tahsilat aşaması tamamlanmamış ceza miktarlarında lehe

düzenlemeyi re'sen belirleyip uygulamakla kanunen görevli kılınmıştır. Bu nedenle, ceza miktarındaki lehe değişikliğin tahsilat aşamasında ilgili vergi dairesince dikkate alınacak olması sebebiyle idarî para cezası hukuka uygun bulunmuştur. Kararın karşı oyunda ise, lehe düzenleme olup olmadığının tespitinin yargı organlarınca yapılması gerektiği, vergi dairesinin böyle bir yetkisinin ve görevinin bulunmadığı belirtilmiştir.³⁰⁶

Geçiş kuralıyla vergi dairesinin görev ve yetkisinde olan lehe düzenlemeyi belirleyip uygulamaması hâlinde ise, ödeme emrine karşı açılan davalarda yargı mercileri re'sen inceleme yetkisi çerçevesinde ilgilinin lehine bir düzenleme olup olmadığını araştırmaktadır. Lehe düzenleme olduğu tespit edilirse tahsilat aşamasında yeni ceza miktarının uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Nitekim, otogaz bayilik lisansı ile faaliyet gösteren ilgiliye ait istasyonda, tüp dolumu için aparat bulunduğundan bahisle 339.814,00-TL idarî para cezası uygulanmıştır. Kesinleşen idarî para cezasının tahsiline yönelik tanzim edilen ödeme emrinin hukukîlik denetiminde, 7164 sayılı Kanun'un 35. maddesi ile LPGPK'nın 16. maddesinin yeniden düzenlendiğine, ceza miktarının alt sınırı 100.000,00-TL üst sınırı 500.000,00-TL olmak üzere fiil tarihinden bir önceki yıldaki net satış hasılatının binde onu oranında öngörüldüğüne değinilmiştir. İlgiliye ait LPG otogaz istasyonunun fiilin işlendiği tarihten bir önceki yıl olan 2011 yılına ilişkin piyasa faaliyetine konu net satış hasılatı 200.240,40-TL olup, net satış hasılatının binde onu ise 2.002,41-TL olarak hesaplanmıştır. Böylece, söz konusu miktarın asgari maktu had olarak belirlenen 100.000,00-TL'nin altında olmasından dolayı tahsilatın LPGPK'nın Geçici 8. maddesi gereğince asgari maktu had olan 100.000,00-TL üzerinden gerçekleştirileceği, dolayısıyla 339.814,00-TL tutarındaki ödeme emrinin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.³⁰⁷ Geçici 8. maddenin uygulama usûl ve esaslarının bulunmadığı ve idarî para cezalarının ağırlığı göz önünde bulundurulduğunda, lehe değişikliğin idarî ve hukukî süreç içerisinde belirlenebilirliği önem arz etmektedir.

³⁰⁶ Danıştay 13. D, E. 2015/2987, K. 2020/1687, T. 01.07.2020. 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu'nun Geçici 8. maddesinde de, benzer düzenlemeye yer verildiğinden dolayı bu Kanun uyarınca verilen idarî para cezaları da hukuka uygun bulunmuştur. (Danıştay 13. D, E. 2015/5652, K. 2020/1790, T. 07.07.2020.)

³⁰⁷ Danıştay 13. D, E. 2019/1557, K. 2020/500, T. 18.02.2020.

2.3.3. Soruşturma Zamanaşımı Süresi

Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinde, soruşturma zamanaşımı süresinin başlangıcı hareket veya neticeye bağlanmıştır. Kanun koyucunun hareket ve neticeyi birbirlerine alternatif olarak öngörmesi zamanaşımı süresinin başlangıç tarihini de etkilemektedir. Sırf hareket kabahatleri ya da neticesi harekete bitişik kabahatler dışında fiilin cezalandırılabilirliğine ilişkin sürenin neticenin gerçekleştiği tarihten itibaren başlatılmasının ilgilinin aleyhine olduğu açıktır.

Yargı organları fiilin işlendiği tarihi esas almak suretiyle hareket teorisini benimseyerek ilgilinin lehine değerlendirmede bulunmaktadır. Böylece, ilgili açısından zamanaşımı süresi daha erken bir tarihte dolmaktadır. Örneğin, 4857 sayılı İş Kanunu'na aykırılıktan bahisle, 30.12.2008 tarihinde işlenen fiil nedeniyle ilgiliye 11.11.2016 tarihinde 11.200,00-TL idarî para cezası verilmesine yönelik işleme karşı açılan davada, Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesi gereğince ceza miktarının 50.000,00-TL'den az olmasından dolayı fiil tarihi esas alınarak soruşturma zamanaşımı süresinin üç yıl olduğuna değinilmiştir. Uyuşmazlık konusu olayda, fiilin işlendiği tarihten itibaren üç yıllık zamanaşımı süresinin 30.12.2011 tarihinde dolmasından dolayı ilgiliye idarî para cezası verilmesi hukuka aykırı bulunmuştur.³⁰⁸

Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinde, fiilin suç teşkil etmesi hâlinde YTCK'daki dava zamanaşımı süresinin baz alınacağı düzenlenmesi karşısında bu yargısal yorumun ceza hukukundaki suçun işlendiği zamanın belirlenmesiyle uyumlu olduğu anlaşılmaktadır. Kabahat ve ceza hukuku boyutuyla fiilin işlendiği anın zamanaşımı süresini başlatması, sonradan ilgilinin aleyhine yapılan değişikliklerin fiil tarihi itibarıyla yürürlükte olmadığı için uygulanamaması sonucunu doğurmaktadır.³⁰⁹

İdarî para cezalarında yaptırım kararı verilebilmesi için genel hüküm niteliğindeki soruşturma zamanaşımı sürelerinde cezanın miktarına göre

³⁰⁸ Yargıtay 19. CD, E. 2018/8455, K. 2020/2430, T. 04.03.2020.

³⁰⁹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 107.

sınıflandırma yapılmıştır. Ceza miktarıyla birlikte fiilin karşılığında yaptırım kararı verilebilme süresi de orantılı olarak artmaktadır. Maddî ceza hukuku kuralı niteliğindeki soruşturma zamanaşımı süresinin dolması cezalandırma ve yaptırım kararının uygulanmasını engellemektedir. Soruşturma zamanaşımı süresinin bu niteliği ilgilinin lehine düzenleme yapılması hâlinde lehe düzenlemenin uygulanmasını gerektirmektedir. Lehe düzenlemenin zamanaşımı süresinin dolmasını etkilemesinden dolayı ilgiliye idarî para cezası verilemeyecektir. Örneğin, akaryakıt istasyonunda yeniden satış amaçlı satış fiilinin işlendiği 15.11.2007 tarihi itibarıyla yürürlükteki hâli olan PPK'nın 19. maddesinde beş yıllık soruşturma zamanaşımı süresi öngörülmüş olup, ilgiliye 02.08.2012 tarihinde 50.000,00-TL idarî para cezası verilmiştir. Ancak, 23.01.2008 tarih, 5728 sayılı Kanun ile zamanaşımı süresine ilişkin olarak PPK'nın 19. maddesindeki düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Soruşturma zamanaşımına yönelik herhangi bir başka özel düzenleme de yapılmamıştır. Bu durum karşısında, Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinde 50.000,00-TL idarî para cezası için dört yıllık zamanaşımı süresinin öngörülmesi lehe bir düzenlemedir. Fiilin işlendiği tarihten itibaren dört yıllık zamanaşımı süresi 15.11.2011 tarihinde dolduğundan idarî para cezası hukuka aykırıdır.³¹⁰

Diğer bir örnekte, ilgiliye ait akaryakıt istasyonunda 11.02.2012 tarihinde yapılan denetim sonucu alınan akaryakıt numunelerinin teknik düzenlemelere aykırı olduğunun akredite analiz raporu neticesinde tespit edildiğinden bahisle, 19.12.2013 tarihinde ilgiliye 67.963,00-TL idarî para cezası uygulanmasına yönelik işlem yargısal denetime konu olmuştur. İşlemin iptali istemiyle açılan davada, 11.02.2015 tarihinde ilk derece mahkemesince iptal kararı verildiği, söz konusu iptal kararının uygulanması amacıyla 25.05.2016 tarihinde yeniden ilgiliye 67.963,00-TL ceza verildiği, Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesi gereğince ceza miktarı dört yıllık zamanaşımı süresine tâbi ise de, yaptırım kararının yargı organlarınca iptali hâlinde aynı fiille ilgili yeniden verilen yaptırım kararı için soruşturma zamanaşımı süresi işlemeyeceği vurgulanmıştır. Başka bir anlatımla, iptal kararının zamanaşımı süresini fiilen durdurduğuna, zira

³¹⁰ Danıştay 13. D, E. 2014/1952, K. 2019/2798, T. 30.09.2019.

kanun koyucunun zamanaşımını durduran veya kesen nedenleri düzenlememesinin bu boşluğun içtihadı olarak doldurulmasını gerektirdiğine işaret edilerek fiilin sabit olduğu anlaşıldığından işlem hukuka uygun bulunmuştur.³¹¹

Ancak, soruşturma zamanaşımı süresinde lehe değişiklik idarî para cezasının yargı kararıyla iptaline istinaden yeniden yaptırım kararı verilmesi üzerinde etkilidir. Hukuka aykırı bulunan ilk cezadan sonra ikinci kez aynı fiile ilişkin ceza verilmesi sonradan yürürlüğe giren zamanaşımı süresini kısaltan değişikliğin uygulanmasını engellemez. Lehe kanun ilkesinin özünün, yeni hukukî durumun incelenerek ilgili açısından yarattığı değişikliğin yansıtılmasına dayanmasından dolayı maddî ceza hukuku kuralındaki değişikliğin ikinci yaptırım kararını da hukuka aykırı hâle getireceği kanaatindeyiz.

Disiplin cezalarında soruşturma zamanaşımına gelince, Devlet Memurları Kanunu'nun 127. maddesinde, fiilin ittıla tarihinden itibaren cezalar sınıflandırılarak en az bir ay en çok altı ay içerisinde disiplin soruşturmasına ya da kovuşturmasına başlanması gerektiği kurala bağlanmıştır. Güvence niteliğindeki bu süreler geçirildikten sonra fiil soruşturulmaya başlanamaz. Aksi takdirde kanunda öngörülen süre sona erdikten sonra yapılan soruşturma dayanak alınarak disiplin cezası verilmesi iptal edilebilirlikle sakattır. Örneğin, polis memuru olarak görev yapan ilgilinin, "iş sahiplerine fiziksel saldırıda bulunmak" fiilini işlediğinden bahisle, Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü gereğince kısa süreli durdurma cezası ile tecziyesine yönelik işlem, olay yeri tutanağının 25.06.2012 tarihinde düzenlendiği, ayrıca ilgili hakkında 28.06.2012 ve 06.07.2012 tarihlerinde Başbakanlık İletişim Merkezi'ne şikâyet dilekçesi gönderildiği, uyuşmazlık konusu cezaya dayanak soruşturma olurunun ise 14.08.2012 tarihinde verildiği, idarenin fiilin işlendiğini öğrendiği tarihten itibaren bir aylık soruşturma zamanaşımı süresi geçtiğinden hukuka aykırı bulunmuştur.³¹²

³¹¹ Danıştay 13. D, E. 2018/1307, K. 2018/1972, T. 05.06.2018.

³¹² Danıştay 5. D, E. 2016/18251, K. 2019/6761, T. 25.12.2019.

Çerçeve kanunun belirlediği sınırlar içerisinde düzenleyici işlemle disiplin yaptırımlarında soruşturma zamanaşımı süresinin, zamanaşımı süresi olmaktan çıkarılmasına yönelik değişiklik fiil tarihi itibarıyla yürürlükte olmamasından dolayı ilgililerin aleyhine geçmişe yürütülemez. Örneğin, Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile belirlenen fiillere yönelik yaptırımlar olduğundan ve sözleşmenin feshine yol açtığından aile hekimine ihtar puanı verilmesine ilişkin işlemler disiplin yaptırımı niteliğindedir. Aile hekimi olarak görev yapan ilgiliye, 2013 Ocak-Aralık döneminde kendisine kayıtlı bulunan kişilere ait izlemi yapmadığından bahisle, 20 ihtar puanı verilmesine yönelik 03.08.2015 tarihli işlem tesis edilmiştir. Bu işlemin iptali istemiyle açılan davada, fiilin işlendiği tarih itibarıyla yürürlükteki hâli olan Yönetmeliğin 14. maddesinde, gerekli işlemlerin başlatılması ve sonuçlandırılmasına ilişkin iki ve altı aylık sürelerin öngörüldüğü, anılan Yönetmeliğin 14. maddesinin 16.04.2015 tarihinde değiştirildiği, bu değişiklikte iki ve altı aylık sürelerin zamanaşımı süreleri olmaktan çıkarıldığı belirlenmiştir. Fiilin işlendiği tarihteki hâliyle Yönetmeliğin 14. maddesinin ilgilinin lehine olmasından dolayı maddî olayda güvence niteliği taşıyan bu zamanaşımı sürelerinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır.³¹³

2.3.4. Çerçeve Kanun Kapsamında Düzenleyici İşlem

Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde, *"Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir."* kuralına yer verilmiştir. Kabahatte kanunilik ilkesi uyarınca idareler düzenleyici işlemlerle kabahat olarak nitelendireceği fiilleri belirleyebilir. Çerçeve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde böyle bir belirlemenin, sonradan yürürlüğe giren bir başka düzenleyici işlemle yürürlükten kaldırılması hâlinde ilgilinin lehine sonuç doğuran düzenleyici işlemin geçmişe yürüme yasağı kapsamında

³¹³ Danıştay 2. D, E. 2016/5134, K. 2020/2012, T. 01.07.2020. Aynı yönde karar için Bkz. Danıştay 2. D, E. 2016/15850, K. 2020/2003, T. 30.06.2020.

bulunup bulunmadığı Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmemiştir. YTCK'nın 2. maddesinde, düzenleyici işlemlerle ceza hukuku bağlamında suç ve ceza konulamayacağı belirtilmiş; 7. maddesinde ise, geriye yürüme kanunlar yönünden kabul edilmiştir. Kabahatte kanunilik ilkesi ve Kabahatler Kanunu'nun YTCK'ya lehe düzenleme yönünden yaptığı atfın "kanun"lara yönelik olması lehe düzenleyici işlemlerin geriye yürümesini haklı kılar.³¹⁴

Suçun kanuni tanımının unsuru olan ve bu tanımın oluşturulmasına katkısı bulunan düzenleyici işlemlerin salt biçimsel kanun olmadığından bahisle, lehe düzenleme yönünden değerlendirme yapılamayacağı savı da yerinde değildir. Düzenleyici işlemde suçun unsurlarına yer verilmesi işlemin çerçeve kanundaki kuralın bir parçası olduğunun kabulü için yeterlidir.³¹⁵ Kaldı ki, Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğünden önce çerçeve kanunlarda idarenin düzenleyici işlemleriyle ilgilinin lehine olan hükümlerin geriye yürüyeceği öngörülmüştür. Örneğin, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un Ek-5. maddesinde, Bakanlar Kurulu³¹⁶ Kararlarıyla lehe düzenleme yapılması hâlinde lehe hükümlerin uygulanacağı belirtilerek düzenleyici işlemlerle lehe hükümlerin getirilebileceği kurala bağlanmıştır.³¹⁷

Düzenleyici işlemlerle öngörülen lehe hükümlerin uygulanmasına ilişkin olarak Danıştay bir kararında, özel bir tıp merkezinin Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin 29. maddesini ihlâl ettiğinden bahisle, anılan Yönetmeliğin Ek-6/20. maddesi gereğince faaliyetinin geçici durdurulmasına yönelik işlemin iptalinin istenildiği, 21.03.2014 tarihinde yapılan değişiklikle yeniden düzenlenen maddede, böyle bir ihlâlin varlığı hâlinde mesul müdürün üç kez uyarılacağı, bir yıl içinde dördüncü kez ihlâl hâlinde acil hariç poliklinik faaliyetlerinin iki gün süreyle durdurulacağı belirtilmiştir, uyarı

³¹⁴ Zafer, H., Pamuk, G., Çakır, K. (2014). *Gerekçeli-Açıklamalı-İçtihatlı Kabahatler Kanunu*. İstanbul: Beta Yayınevi, s. 8-9.

³¹⁵ Katoğlu, *Ceza Kanunlarının Zaman Yönünden Uygulanması*, s. 236-237.

³¹⁶ 700 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesiyle, "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" olarak değiştirilmiştir.

³¹⁷ Akbulut, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, s. 183.

yaptırımının faaliyet durdurmaya kıyasla ilgilinin lehine olduğu ve söz konusu lehe düzenlemenin dikkate alınması gerektiği kanaatine varmıştır.³¹⁸

Öte yandan, kabahatin kapsam ve koşullarının belirlendiği çerçeve kanunun yürürlükteki hâlinde herhangi bir değişiklik yapılmaksızın idareler düzenleyici işlemleriyle kabahatin kapsamını genişletemez. Çerçeve kanunun çizdiği sınır aşılarak kabahatin kapsamının genişletilmesine yönelik düzenleyici işlemle yapılan değişiklik geçmişe yürütülemez.³¹⁹ Aynı şekilde çerçeve kanunda fiil yönünden istisna tutulanlara düzenleyici işlemle yükümlülük getirilerek istisna kapsamının daraltılmasına yönelik kuralın geçmişe yürütülmesi de kanunilik ilkesine aykırıdır. Genelgeyle yeni bir kabahat türü belirlenmesi sonucunda idarî para cezası uygulanması, çerçeve kanunla tanınan muafiyetin idarenin düzenleme yetkisiyle kaldırılmasıdır. Böylece, yaptırım kararının hukukî dayanaktan yoksunluğu kabahatte kanunilik ilkesine uygun düşmemektedir. Konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Birleştirilmiş Genelgesi'nde, Karayolları Trafik Kanunu'nun tanıdığı takograf muafiyetinin belli bir şekilde tâbi tutulmak suretiyle sınırlandırıldığı, bu sınırlandırma neticesinde "şehir içinde faaliyette bulunduğunu bildirmeme ve bu hususu tescil belgesine kaydettirmeme" şeklinde kanuni dayanağı olmaksızın yeni bir kabahat oluşturulduğu, anılan kabahatin işlenmesi hâlinde yaptırım olarak idarî para cezası öngörüldüğü, bu durumun Anayasa'nın 38. maddesinin ihlâli niteliğinde olduğuna karar vermiştir.³²⁰

Yaptırımda kanunilik ilkesi incelendiğinde, yaptırımların türü, süresi ve miktarının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak, düzenleyici işlemlerle ilgili kanuna atıf yapılması hâlinde yaptırım uygulanabileceği kabul edilmektedir. Bu konuda, Danıştay'ın ihalelere katılmaktan yasaklama yaptırımına ilişkin değerlendirmesi dikkat çekicidir. Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen istisna kapsamındaki ihalelerin gerçekleştirilmesine yönelik düzenleyici işlemler yürürlüğe konulmaktadır. Bu düzenleyici işlemler kapsamında, yapılan ihaleler

³¹⁸ Danıştay İDDK, E. 2015/149, K. 2018/791, T. 08.03.2018.

³¹⁹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 105.

³²⁰ AYM, Karlis A.Ş., B. No: 2013/849, T. 15.04.2014.

sonucunda imzalanan sözleşmelerin yürütümü esnasında yasak fiil ve davranışların işlenmesi hâlinde yasaklama yaptırımının uygulanıp uygulanmayacağı sorun teşkil etmektedir. Eğer, düzenleyici işlemlerde yasaklama yaptırımının uygulanmasına ilişkin olarak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na atıf varsa söz konusu yaptırımın uygulanması kanunilik ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir.³²¹ Danıştay'ın, yasaklama yaptırımı uygulanmaması hâlinde fiilin cezasız kalacağı endişesi ve kamunun çıkarlarının korunması bağlamında anılan kararı verdiği anlaşılmaktadır. Oysa, kanunilik ilkesi gereğince kıyasen yaptırıma başvurulması mümkün değildir. Düzenleyici işlemle ilgili kanuna atıf yapıldığından bahisle yasaklama yaptırımının uygulanabileceği kabul edilirse, bu durum Kabahatler Kanunu'na aykırı olacaktır.

Yaptırımda kanunilik ilkesi gereğince çerçeve kanunda öngörülmemiş bir yaptırım türü düzenleyici işlemle ihdas edilemez. Yaptırım türünü hafifletici bir başka yaptırımın takdiren uygulanması görünüşte ilgilinin lehine olsa bile yasal dayanaktan yoksundur. İdarenin kanunda öngörülen yaptırımdan ayrı olarak yeni bir yaptırım uygulamasının ya da ihlâlin karşılığını yaptırımsız bırakmasının mümkün olmamasından dolayı bu yönüyle lehe hüküm uygulanamaz. Örneğin, ilgiliye 01.07.2012-30.06.2013 döneminde 4.364 adet numaraya ilişkin taşıma işlemlerinde taşıma talebi iletim süresi ve taşıma kontrol süresine uymadığından bahisle, Numara Taşınabilirliği Yönetmeliği'nin 31. maddesi ile Telekomünikasyon Kurumu Tarafından Uygulanacak İdarî Para Cezaları ile Diğer Müeyyide ve Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin 32 ve 34. maddeleri uyarınca 529.697,44-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin işlemin yargısal denetiminde, Elektronik Haberleşme Kanunu'nda öngörülmemesine rağmen Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu İdari Yaptırımlar Yönetmeliği ile kanunu aşar şekilde uyarı müessesesinin düzenlendiği, idarî para cezası uygulanmasını gerektiren fiile söz konusu yaptırım dışında farklı bir yaptırım uygulanması hususunda idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla uyarı

³²¹ Danıştay 13. D, E. 2016/4547, K. 2020/3023, T. 04.11.2020.

müessesesinin lehe düzenleme olmadığı değerlendirilmiştir.³²²

Disiplin esaslarının düzenleyici işlemle belirlenmesi hususuna gelince, kamu hukukuna tâbi olan personelin işlediği fiilin ihlâl oluşturması hâlinde uygulanacak disiplin cezaları ve disiplin hukukuna ilişkin temel ilkelerin kanunilik ilkesi gereğince yasal olarak belirlenmesi gerekmektedir. Disiplinle ilgili bu zorunluluğa uyulmadan düzenleyici işlemle disiplin konularının kurala bağlanması, ilgilileri yasal güvenceden yoksun bırakmaktadır. Çerçeve kanunun disiplin hukukunun genel unsurlarını, soruşturma kurallarını, disiplin suç ve cezalarını bütünüyle düzenleyici işlemle belirleneceğini öngörmesi Anayasa'ya aykırıdır. Örneğin, 132 sayılı Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu'na, 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle eklenen 10/A maddesinin mülga 7. fıkrasında, genel ilkeler belirlenmeden disiplin ile ilgili bütün hususların yönetmelikle düzenleneceğinin işaret edilmesi kanunilik ilkesine uygun düşmemektedir.³²³

Kabahatlerde olduğu gibi disiplin cezalarında da önemli olan husus, kanun koyucunun genel çerçeveyi düzenlemesidir. İdarenin takdir yetkisine bağlı olarak doğrudan yönetmelikle düzenleme yapılmasına dair kural iptalinin, söz konusu yönetmelik hükümleri gereğince verilen disiplin cezalarını hukuka aykırı kılmasından dolayı fiilen ceza muhataplarının lehine sonuç doğmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kurala dayanılarak çıkarılan Türk Standartları Enstitüsü Personel Yönetmeliği uyarınca tesis edilen disiplin cezası hukuka aykırı bulunmuştur.³²⁴

2.3.5. Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Fonksiyonu

Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının lehe kanun ilkesi üzerindeki etkisiyle ilgili yargı organları tarafından verilen kararlarda içtihat birliği bulunmadığı gibi,

³²² Danıştay 13. D, E. 2015/4897, K. 2020/1275, T. 09.06.2020.

³²³ AYM, E. 2018/107, K. 2018/114, T. 20.12.2018.

³²⁴ Danıştay 12. D, E. 2016/4853, K. 2019/10174, T. 16.12.2019. Aynı yönde kararlar için Bkz. Danıştay 12. D, E. 2016/5979, K. 2019/9605, T. 03.12.2019; Danıştay 12. D, E. 2018/1157, K. 2019/6038, T. 18.09.2019.

bazen aynı yargı merciinin konusu aynı olan uyuşmazlıklarda yorum farklılığına da rastlanılmaktadır. İptal kararının yürürlüğünün ertelenmesi, aradaki kanun, yeni düzenlemenin yapısı, Anayasa'ya aykırı bulunan kurala ilişkin kararın gerekçesinin bütünlüğü gibi unsurlar lehe kanun ilkesinin değerlendirilmesinde etkindir. Gerek ilk derece mahkemeleri, gerekse istinaf ve temyiz mahkemelerinin söz konusu etkenleri maddî fiile uygulama farklılığı iptal kararlarının zaman içindeki etkisini yansıtmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının özelliği, norm denetimi sonucu iptal edilen kurala dayalı olarak işlem tesis edilememesidir. Kural olarak, iptal kararlarının geriye yürümemesinden dolayı bu kararlar yürürlük tarihinden önceki olaylara uygulanamaz. İptal kararlarının bu özelliği, idarî yargıda verilen iptal kararlarıyla ayrılmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarının derhal uygulanması, kararın etkisinin geçmişe yürütülmesine engeldir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının yürürlüğüne ilişkin bir yıla kadar erteleme yetkisi, iptal kararıyla ortaya çıkan boşluğun doldurulmasına yönelik yeni bir kural ihdası için kanun koyucuya yeterli süre verilmesiyle ilgilidir.³²⁵ Ancak, temel sorun iptal kararlarının erteleme süresi içerisinde yeni bir kanuni düzenleme yapılmaması hâlinde hangi kuralların uygulanacağıdır.³²⁶

Bu kapsamda, iptal kararı ileri bir tarihte yürürlüğe gireceği için Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunulması üzerine verilen iptal kararının sonuçlarından yararlanması gereken ilgili taraf, yargı organlarının işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükteki kurallara göre muhakemeyi sürdürmesi hâlinde söz konusu iptal karardan yararlanamayacaktır. Yargı organları sırf iptal kararının yürürlük tarihi ertelendiği için Anayasa'ya aykırı bulunan kural gereğince karar verecektir. Böyle bir problemin çözümüne yönelik olarak, iptal kararının yürürlüğünün ertelenmesinden dolayı iptal edilen mevcut kural bağlamında yargılamanın yapılması veya hukukî yönden kesinleşmeyen işlemlerle sınırlı olarak iptal kararının uygulanması ya da kanunların Anayasa'ya uygun olma ve yargı

³²⁵ Anayurt, Ö. (2019). *Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku)* (2. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 369-370.

³²⁶ Uler, Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geri Yürür, s. 527.

organlarının önce Anayasa kurallarını uygulama zorunluluğu karşısında Anayasa'ya aykırılığı alenileşen bir kuralın hukuken yok hükmünde olduğunun değerlendirilmesi önerilmektedir.³²⁷

Çözüm önerilerinden hangisinin uygulanacağına tercihi, somut olaya ya da yorum farkına göre değişmektedir. Anayasa'ya aykırılığı saptanan kurala ilişkin iptal kararının yürürlük tarihinin ertelenmesinin, yaptırım kararının verildiği tarihte yürürlükte olmasından dolayı bu kural uyarınca yargısal denetimin yapılmasına engel değildir. İşlem tarihinde yürürlükteki kurallar gereğince yargısal denetim yapılacağı yönündeki içtihat idarî bir işlem türü olan idarî yaptırımlar için de geçerlidir. Eğer iptal kararının yürürlüğünden sonra düzenleme yapılırsa lehe kanun ilkesinin maddî fiil yönünden geçerliliği araştırılmalıdır. Örneğin, öğretim üyesi olarak görev yapan ilgilinin "intihal" fiilini işlediğinden bahisle, Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 11/n maddesi gereğince meslekten çıkarma cezası ile tecziyesine yönelik 03.12.2014 tarihli işlemin iptali istemiyle yargı yoluna başvurulmuştur. Yargısal denetimde, Anayasa Mahkemesi'nin 14.01.2015 tarihli kararıyla yönetmeliğin dayanağı olan Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinin (b) bendinin ikinci cümlesinin iptaline karar verdiği, anılan iptal kararının 08.01.2016 tarihinde yürürlüğe girdiği, 02.12.2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 26. maddesi ile Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinin yeniden düzenlendiğine işaret edilmiştir. Maddenin yeni hâlinde, cezaya konu fiilin kamu görevinden çıkarma sebepleri arasında sayılmadığı, bu fiilin üniversite öğretim mesleği görevinden çıkarma cezasını gerektirdiği, ilgilinin lehine olan bu durumun dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır.³²⁸ Karardan da anlaşıldığı üzere, lehe kanun ilkesinin uygulanması ancak yeni düzenleme yapılmasına bağlıdır.

Kanun koyucu tarafından erteleme süresi içerisinde yeni bir düzenleme yapılmaması durumunda ise, hukukî boşluğun doldurulmasına yönelik tesis

³²⁷ Aliefendioğlu, Y. (1990). Anayasa Mahkemesince Verilen İptal Kararlarının Zaman İçindeki Etkisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), s. 10-11.

³²⁸ Danıştay 8. D, E. 2016/695, K. 2020/2240, T. 04.06.2020.

edilen Yükseköğretim Genel Kurulu Kararı dikkat çekicidir. Kararda, genel kanun niteliğindeki Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü disiplin kurallarının uygulanabileceğine işaret edilmiştir. 12.11.2015 tarihli Yükseköğretim Genel Kurulu kararıyla, özel kanuna tâbi olan yükseköğretim personeline Anayasa Mahkemesi'nin 14.01.2015 tarihli iptal kararı sonrasında uygulanabilecek disiplin esaslarına yönelik özel bir düzenleme bulunmadığına vurgu yapılarak disiplin işlemlerinin Devlet Memurları Kanunu uyarınca yürütülmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede, ilgiliye "bilimsel kurallara uygun olmayan bir şekilde kaynak göstermeden alıntılar yapmak" fiilini işlediğinden bahisle, Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesi uyarınca kınama cezası verilmesine ilişkin işlem ve dayanağı Yükseköğretim Genel Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin kurallarının yükseköğretim personeline uygulanmaması hâlinde fiilin karşılıksız kalacağı, bu durumun kurumların çalışma düzeninin bozulmasına neden olacağı belirtilmiştir.³²⁹

Öte yandan, disiplin cezalarında erteleme süresine atfedilen asıl değer iptal kararının yaratacağı boşluğun kamu düzeninin bozulmasına neden olacağı düşüncesinden ileri gelmektedir. Boşluğun düzeni ihlâl edeceğine dair yaklaşım Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığına ilişkin anayasal kural karşısında sadece yasama organını yükümlü kılmamaktadır. Disiplin cezaları yönünden ayrıksı olan bu durumda, henüz yürürlüğe girmeyen iptal kararı gereğince karar verilmesi hâlinde erteleme süresinde işlenen disiplin fiilleri ile hukuken kesinleşmemiş disiplin cezalarına yaptırım uygulanmaması söz konusu olacağından yargı organları da sorumludur.³³⁰

Buna karşın, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının henüz yürürlüğe girmediği tarihte söz konusu iptal kararının Anayasa'nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesi gereğince devam eden davalara da uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Örneğin, ilgili, hizmet içinde taşıdığı resmî sıfatın gerektirdiği itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunduğu bahisle, Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin

³²⁹ Danıştay 8. D, E. 2016/4652, K. 2020/2898, T. 25.06.2020.

³³⁰ Danıştay 5. D, E. 2016/42963, K. 2019/6058, T. 19.11.2019.

Yönetmeliği'nin 11/b-6 maddesi uyarınca kamu görevinden çıkarma cezası ile tecziyesi üzerine 20.05.2009 tarihli işlemin iptali için yargı yoluna başvurmuştur. İşlemin yargısal denetiminde, Anayasa Mahkemesi'nin 14.01.2015 tarihli kararıyla Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinin (b) bendinin ikinci cümlesinin iptaline karar verdiği ve bu kararın 08.01.2016 tarihinde yürürlüğe gireceğine değinilmiştir. Ancak, iptal kararının yürürlük tarihinin ertelenmesinin iptal edilen kural çerçevesinde mevcut davaların karara bağlanacağı anlamına gelmediği belirtilerek Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığının yargı organlarını da kapsadığı vurgulanmıştır.³³¹

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun verdiği farklı bir kararda da, yayın durdurma yaptırımına bağlı olarak ilgilinin bir başka program yapamayacağı kuralının iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi kararının henüz yürürlüğe girmediği tarihte işlenen fiil ihlâl olarak kabul edilmemiştir. Somut olayda, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 4. maddesinin (z) bendinin 31.12.2005, 08.05.2006 ve 09.05.2006 tarihlerinde yayımlanan programlar nedeniyle ihlâl edildiğinden bahisle, yayının durdurulmasına ve bu süre içerisinde sunucunun herhangi bir program yapamayacağına yönelik 18.10.2006 tarihli işlem tesis edilmiştir. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 33. maddesinin 1. fıkrasında yer alan ve işlemin dayanağı olan "Bu süre içinde programın yapımcısı ve varsa sunucusu hiçbir ad altında başka bir program yapamaz." kuralının Anayasa Mahkemesi tarafından 21.09.2004 tarihinde iptal edildiği ve bu kararın 04.02.2007 tarihinde yürürlüğe girdiği görülmektedir. İlk derece mahkemesinin, yaptırım karar tarihinde iptal kararının yürürlüğe girmediği ve daha sonra yapılan 10.07.2008 tarihli düzenlemenin aynı fiili tekrar ihlâl olarak tanımladığına yönelik gerekçesi, Anayasa'nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesi gereğince temyiz mercii tarafından hukuka uygun bulunmamıştır. Erteleme süresinin amacının, hukukî boşluk yaratılmamasına yönelik kanun koyucuya yeni bir düzenleme yapması için yeterli süre tanıma olduğundan Anayasa'ya

³³¹ Danıştay İDDK, E. 2013/826, K. 2015/1654, T. 29.04.2015. Aynı yönde kararlar için Bkz. İstanbul BİM 7. İDD, E. 2019/1626, K. 2020/15, T. 07.01.2020; İstanbul BİM 7. İDD, E. 2020/230, K. 2020/622, T. 19.02.2020.

aykırılığı saptanan kurallar çerçevesinde muhakeme sürecinin yürütülmesi beklenemez.³³² Karara göre, iptal kararının yürürlüğe girmemesi lehe kanun ilkesinin uygulanmasını engellemektedir. Kanunların Anayasa'ya uygun olma zorunluluğu ve fiilin iptal kararıyla ihlâl olma niteliğini kaybetmesi idarî yaptırımına hukuka aykırı kılacaktır.

Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının geriye yürümeyeceği kuralına gelince, söz konusu kuralın dar bir biçimde yorumlanması, Anayasa'ya aykırılık iddiasının soyut ya da somut norm denetimi sonucunda haklı bulunduğu hâllerde ilgililer yönünden hakkaniyete aykırıdır. İptal kararının doğurduğu hukukî sonuçtan menfaati olan herkesin yararlanması hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Örneğin, ilgilinin güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunun olumsuz neticelendiğinden bahisle sözleşmesinin feshedilmesine ilişkin 17.08.2018 tarihli işlemin yargısal denetiminde, Anayasa Mahkemesi'nce 19.02.2020 tarihinde işlemin dayanağı olan 4045 sayılı Güvenlik Soruşturması, Bazı Nedenlerle Görevlerine Son Verilen Kamu Personeli ile Kamu Görevine Alınmayanların Haklarının Geri Verilmesine ve 1402 Numaralı Sıkıyönetim Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 1. maddesinin 2. fıkrasının iptaline karar verildiği anlaşılmıştır. Bu karar, 28.04.2020 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun koyucunun iptal kararının yürürlük tarihinden sonra henüz düzenleme yapmadığı dikkate alındığında, mevcut davaların Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen kural uyarınca çözümlenemeyeceği saptanmıştır. İptal kararı geriye yürütülerek işlem hukuka aykırı bulunmuştur.³³³

Yine, zabıta memuru olarak görev yapan ilgilinin Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 40. maddesi uyarınca meslekten çıkarılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesinin 3. fıkrasındaki zabıta memurlarının meslekten çıkarılmasının yönetmelikle düzenleneceği yolundaki kuralın Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiği,

³³² Danıştay İDDK, E. 2010/2292, K. 2013/3366, T. 30.10.2013.

³³³ Danıştay 12. D, E. 2020/1717, K. 2020/4315, T. 15.12.2020. Aynı yönde karar için Bkz. Danıştay 12. D, E. 2020/1518, K. 2020/4314, T. 15.12.2020.

Anayasa'nın 152. maddesi uyarınca iptal kararlarının derdest davalara da uygulanması gerektiği, bu hukuksal durumun doğal sonucu olarak hak veya menfaatleri ihlâl edilen ilgililerin de iptal kararının sonuçlarından yararlanabileceği, bu durumda tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmadığına karar verilmiştir.³³⁴ İptal edilen kuralın diğer uyuşmazlıklarda da yok hükmünde kabul edilmesinin benimsenmesi³³⁵ dolaylı olarak cezanın muhatapları bakımından lehe düzenlemedir. Disiplin cezasının dayanağı kuralın iptal edilmesinden dolayı cezasızlık hâli söz konusudur. Bu cezasızlık hâli, kanunen fiilin ihlâl olmaktan çıkarılmasıyla aynı hukukî sonuca matuftur.

Diğer bir olayda, PPK'nın 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanunla değiştirilen 19. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinin, Kanun'un 8. maddesinin ihlâlî yönünden idarî para cezası verilmesine yönelik düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptali için 26.10.2015 tarihinde yapılan itiraz başvurusu sonucunda, Anayasa Mahkemesi tarafından Kanun'un 8. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi yönünden söz konusu kuralın 07.04.2016 tarihinde iptaline ve bu iptal kararının yürürlüğe girmesinin ertelenmesine karar verilmiştir. Erteleme süresinde yeni bir düzenleme yapılmamasından dolayı hukukî boşluk oluşmuş ve iptal kararı 03.02.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne söz konusu itirazın yapıldığı derdest davada ise, 13.02.2018 tarihinde iptal kararının hukukî sonucundan ilgili yararlandırılarak idarî para cezasının hukuka aykırılığına karar verilmiştir.³³⁶ Lehe kanun ilkesinin uygulanmasıyla iptal kararı geriye yürütülerek fiilin işlendiği tarihten itibaren ihlâl niteliği bulunmayacağı kabul edilmiştir.

Oysa, aynı konuyla ilgili diğer bir derdest davada, söz konusu hukukî boşluğun kanun koyucu tarafından daha sonraki bir tarihte doldurulmasından ve fiilin yeniden ihlâl olarak düzenlenmesinden dolayı iptal kararının hukukî sonucundan yaptırımın muhatabı yararlanamamıştır. Örneğin, akaryakıt bayilik

³³⁴ Danıştay 12. D, E. 2019/35, K. 2019/3901, T. 22.05.2019. Aynı yönde kararlar için Bkz. Danıştay 12. D, E. 2016/8090, K. 2019/1805, T. 12.03.2019; Danıştay 12. D, E. 2017/1872, K. 2019/1671, T. 07.03.2019.

³³⁵ Aliefendioğlu, Anayasa Mahkemesince Verilen İptal Kararlarının Zaman İçindeki Etkisi, s. 6.

³³⁶ Danıştay 13. D, E. 2015/2499, K. 2018/439, T. 13.02.2018.

lisansı sahibi ilgilinin sözleşmeli dağıtıcısı dışında akaryakıt temin etmesinin PPK'nın 8. maddesinin 1. ve 2. fıkrasının (a) bendine aykırı olduğundan bahisle, anılan Kanun'un 19. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendi gereğince ilgiliye 09.02.2011 tarihinde idarî para cezası verilmiştir. Yaptırım kararının kesinleşmesi üzerine 19.09.2011 tarihinde düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle 10.10.2011 tarihinde dava açılmış olup, söz konusu dava devam ederken 28.03.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle PPK'nın 19. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Maddenin yeni hâlinde, fiilin bu defa Kanun'un 19. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinde ihlâl olarak nitelendirildiği anlaşılmaktadır. Ancak, 26.10.2015 tarihinde diğer bir uyuşmazlığa ilişkin davada anılan kuralın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne itiraz başvurusunda bulunulmuştur. Başvuru neticesinde, Anayasa Mahkemesi'nin 07.04.2016 tarihli kararıyla PPK'nın 8. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi yönünden, Kanun'un 19. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinin iptaline karar verdiği ve bu kararın yürürlük tarihinin ertelenmesi nedeniyle 03.02.2017 tarihinde yürürlüğe girdiği görülmektedir. Buna karşın, 14.02.2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 32. maddesi ile PPK'nın 8. maddesinin yeniden ihlâl olarak düzenlenmesinden dolayı uyuşmazlık konusu ödeme emri 18.02.2019 tarihinde hukuka uygun bulunmuştur. Kararın karşı oyunda ise, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı nedeniyle lehe olan hukukî durumdan ilgilinin de yararlanması gerektiği belirtilmiştir.³³⁷

Aktarılan kararlardan anlaşılacağı üzere, aynı ihlâl nedeniyle uygulanan yaptırım kararına karşı ilk fiil yönünden henüz yeni bir düzenleme yapılmamasından dolayı lehe kanun ilkesi uygulama alanı bulurken, ikinci fiil yönünden ise fiilin yeniden ihlâl olarak düzenlenmesinden dolayı iptal kararı geriye yürütülmeyerek yaptırım hukuka uygun bulunmuştur. Bu durumun, kanun koyucunun dokuz aylık erteleme süresi geçtikten sonra fiili tekrar haksızlık olarak düzenlemesinden ziyade ikinci fiil yönünden mâkul sürede yargılama yapılmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

³³⁷ Danıştay 13. D, E. 2015/6283, K. 2019/416, T. 18.02.2019.

Son olarak, Anayasa Mahkemesi'nce aradaki kanunun iptaline karar verilmesinin lehe kanun ilkesine etkisi üzerinde durulmalıdır. Bir kanunun tamamının veya maddelerinin yürürlüğe girdiği tarihten yürürlükten kaldırıldığı tarihe kadar yapılan değişiklikler aradaki kanun olarak nitelendirilir. Aradaki kanunun iptali hâlinde ise, kazanılmış hak ve hukukî istikrar ilkeleri zedelenmektedir. Anayasa yargısında iptal davası, Anayasa'ya aykırı bulunan yürürlükteki kuralların hukukî varlıklarını sona erdirmeyi amaçlamaktadır. Ancak, yürürlükte olmayan aradaki kanunun bir kez de anayasal denetim sonucunda hukukî varlığının sonlandırılmasına karar verilmesi iptal davasının amacına uygun düşmemektedir.³³⁸ Bununla birlikte, aradaki kanun veya değişiklikler de anayasal denetime tâbi tutulmaktadır. Teorik olarak anayasa hukuku açısından aradaki kanun veya değişikliklerin iptalinin hukukî sonuçları bulunmasa da, yükümlendirici idarî işlemler özellikle de idarî yaptırımlar yönünden ilgili lehe olarak etkilenebilmektedir.

Örneğin, akaryakıt bayilik lisansı sahiplerine idarî para cezası uygulanmasına yönelik fiilin düzenlendiği aradaki kanunun iptali, yaptırım kararının yargısal denetiminde dikkate alınarak ilgiliye verilen idarî para cezası hukuka aykırı bulunmuştur. Karara konu olayda, bayilik lisansı sözleşmesinin sona ermesine rağmen bir aylık sürede eski dağıtıcıya ait belirtilerin kaldırılmamasının PPK'nın 7. maddesine aykırı olduğundan bahisle, anılan Kanun'un 19. maddesi gereğince ilgiliye 11.07.2012 tarihinde 147.933,00-TL idarî para cezası uygulanmıştır. Bir başka uyuşmazlığa yönelik olarak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan itiraz başvurusu sonucunda, 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanunla değiştirilen PPK'nın 19. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinin, Kanun'un 7. maddesinin 4. fıkrasındaki "(...) bayi, sözleşme yaptığı yeni dağıtıcının ürünlerini pazarladığı anlaşılacak şekilde faaliyetine devam eder(...)" ibaresi yönünden 07.04.2016 tarihinde iptaline karar verilmiştir. İptal kararının 03.02.2017 tarihinde yürürlüğe girdiği göz önünde bulundurulduğunda, 24.06.2020 tarihinde anılan cezada hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır.³³⁹

³³⁸ Anayasa Mahkemesi. (2019). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)* (2. bs.). Ankara: Anayasa Mahkemesi, s. 961.

³³⁹ Danıştay 13. D, E. 2014/2870, K. 2020/1571, T. 24.06.2020.

Danıştay bu kararında, lehe kanun ilkesini tartışmamış ve iptal kararını geriye yürüterek yaptırımın yasal dayanağının Anayasa'ya aykırılık tespitini işlemin iptali için yeterli görmüştür. Oysa, fiil tarihinden önce, fiil tarihinde ve fiil tarihinden sonra olmak üzere kanun koyucu tarafından dört farklı düzenleme yapılmıştır. PPK'da yapılan 23.01.2008 tarihli değişikliğe ilişkin iptal kararının geriye yürütülmesi doğru olmakla birlikte, salt iptal kararının yürürlüğe girmesi işlemi hukuka aykırı nitelendirmek için eksik bir gerekçedir. Her dört farklı düzenlemenin de karşılaştırılarak lehe kanun ilkesinin uygulanabilirliği araştırılmalıdır. Nitekim, 14.02.2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 32. maddesi ile yeniden düzenlenen PPK'nın 19. maddesinde, fiil bayiler yönünden ihlâl olmaktan çıkarılmıştır.

2.3.6. Fiilin Suç Vasfının Kabahate Dönüştürülmesi

Kanun koyucu tarafından suç niteliğinde olan bir fiilin kabahate dönüştürülmesi hâlinde haksızlık durumunun devam etmesinden dolayı yaptırım uygulanacaktır.³⁴⁰ Kabahatler Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri yalnızca haksızlık olarak tanımlanan kabahatlere yöneliktir. Kabahatler Kanunu'nun 15. maddesinde, kabahate suçun yardımcı fonksiyonu olma görevi yüklenmiştir.³⁴¹ Böylece, suç karşılığında ceza uygulanamadığında kabahatten dolayı yaptırım uygulanacaktır. Kabahat-suç ayrımının haksızlık karşılığında uygulanacak yaptırım kriterine bakılarak yapılmasından dolayı ihlâlin suçtan kabahate dönüştürülmesi ilgililerin lehine sonuç doğurmaktadır.³⁴²

Kanun koyucunun fiili suç olmaktan çıkararak kabahat olarak nitelediği ve karşılığında idarî yaptırım öngördüğü düzenlemelere 5941 sayılı Çek Kanunu örnek verilebilir. Çek Kanunu'nun 5. maddesinde, 31.01.2012 tarihli ve 6273

³⁴⁰ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 117-118.

³⁴¹ Kabahatler Kanunu'nun 15. maddesinde, "Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hâllerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır." kuralına yer verilmiştir.

³⁴² Akbulut, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, s. 134.; Sonradan yürürlüğe giren kanunun herhangi bir geçiş hükmü düzenlemediği takdirde fiilin kabahate dönüşmesinin geçmişe yürüme yasağı kapsamında idarî yaptırım uygulanmasını engellediğine ilişkin aksi yöndeki görüş için Bkz. Katoğlu, T. (2009). Kabahatler ve Zaman Yönünden Uygulamaya İlişkin Kimi Sorunlar. *Haluk Konuralp Anısına Armağan*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 1027.

sayılı Kanun'un 3. maddesiyle yapılan değişiklik neticesinde, çek hesabının gerçek kişiye ait olması hâlinde hesap sahibi yerine temsilcisi veya vekilinin düzenlediği çek nedeniyle çek hesabı sahibinin hukukî ve idarî yaptırım sorumluluğuna gidileceği belirtilmişti.³⁴³ Bu değişiklikle birlikte, fiilin kabahate dönüştürülerek ihlâli hâlinde idarî yaptırım uygulanacağı öngörölmüştü. Fiilin suç olmaktan çıkarılarak yaptırımsız bırakılması ilgilinin cezalandırılmasını engelleyeceğinden kanun koyucu bu tercihi kullanmayarak fiilin yaptırıma tâbi kılınmasını benimsemiştir. Aksi hâlde ilgilinin sorumluluğuna gidileceğini düzenlemesi beklenemezdi.³⁴⁴

Fiilin suç olmaktan çıkarılarak kabahate dönüştürölmesi derdest davaları da etkilemektedir. Zira Çek Kanunu'nun Geçici 3. maddesinin 7. fıkrasında, suç karşılığı uygulanan yaptırımı, idarî yaptırıma dönüştürölen fiiller nedeniyle Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nda bulunan dosyalar hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nca, Yargıtay'ın ilgili dairesinde bulunan dosyalar hakkında ise ilgili dairece işlem yapılmak üzere dava dosyasının karar veren mahkemeye gönderileceği ve mahkeme tarafından duruşma yapılmaksızın karar verileceği düzenlenmiştir. Örneğin, 30.03.2011 tarihinde işlediği usulsüz şekilde hamiline yazılı çek düzenleme fiili nedeniyle ilgili hakkında 27.09.2011 tarihinde hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilmiştir. Denetim süresi içinde ilgilinin yeni bir suç işlemesi nedeniyle daha önce açıklanması geri bırakılan 25 günlük hapis cezası 27.03.2015 tarihinde açıklanmıştır. Ancak, 03.02.2012 tarihinden itibaren söz konusu fiilin karşılığında uygulanacak yaptırım idarî para cezası olarak değiştirilmiştir. İlgilinin lehine olan idarî para cezası yaptırımının uygulanması yerine mâhkumiyete hükmedilmesi hukuka aykırı bulunmuştur.³⁴⁵

³⁴³ 5941 sayılı Çek Kanunu'nun 5. maddesinde, 2012 yılında yapılan değişiklikle ilgilinin idarî yaptırım sorumluluğunun bulunduğu belirtilmişken; aynı maddede bu defa 2016 yılında yapılan değişiklikle tekrar cezaî sorumluluk öngörölerek fiile suç vasfı kazandırılmıştır.

³⁴⁴ Çek düzenleme ve çek hesabı açma yasağının idarî yaptırım olduğuna yönelik madde gerekçesi için Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss137.pdf> Erişim Tarihi: 31.08.2020.

³⁴⁵ Yargıtay 19. CD, E. 2017/3521, K. 2018/6012, T. 21.05.2018. Aynı yönde karar için Bkz. Yargıtay 19. CD, E. 2017/4287, K. 2017/9044, T. 01.11.2017.

Fiilin kabahate dönüşmesi aynı zamanda idarî yaptırımlar yönünden tekerrür, zamanaşımı, iştirak gibi ceza hukuku müesseselerinin uygulanmasını da etkilemektedir. Cezaya yönelik söz konusu müesseselerin değerlendirilmesine ilişkin özel bir düzenleme bulunmuyorsa kabahatler hukuku kuralları geçerlidir. YTCK'nın 7. maddesinde, infaz kurumu olarak düzenlenen tekerrür; Kabahatler Kanunu'nun özel hükümleri içerisinde yer alan 42/A maddesinde, idarî para cezasını artıran bir kurum olarak düzenlenmiştir.

Örneğin, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 91. maddesinde, 31.03.2011 tarihli ve 6217 sayılı Kanun değişikliği neticesinde, bazı fiiller yönünden ceza sorumluluğu kaldırılarak idarî yaptırım sorumluluğu öngörülmüştür.³⁴⁶ Mezkur kanun uyarınca suçun kabahate dönüştürülmesi YTCK'daki tekerrür hükümlerinin uygulanmasını engellemektedir. İkinci fiilin kabahat niteliğinde olmasından dolayı fiil suça ilişkin tekerrüre esas alınamayacaktır.³⁴⁷ Ceza hukukunda ilk işlenen suçtan sonra ikinci kez suç işlenmesi hâlinde tekerrür hükümleri uygulanırken, ikinci işlenen fiilin suçtan kabahate çevrilmesi durumunda ancak kabahat olarak nitelendirilen bu fiil dolayısıyla ilgili kanunlarda bir düzenleme varsa tekerrür müessesesinin uygulanması gerekir. İkinci fiilin kabahatler hukuku bakımından ilk defa işlenmiş sayılmasından dolayı ilgilinin lehe kanun ilkesinden yararlanması söz konusu olacaktır.

2.3.7. İdarî Yaptırım Kararının Uygulanması Aşamasında Lehe Kanun İlkesi

İdarî yaptırımlarda fiil tarihinin her zaman yaptırım karar tarihiyle aynı olmamasından dolayı yaptırım kararının verildiği ana kadar geçen süreç içerisindeki aşamalar dönemlere ayrılabilir. İlgilinin hukuksal bir değeri ihlâl etmesi, fiilin işlendiği ilk aşamadır. Bu aşamada, fiilin işlendiğinin tespiti idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Tespitten sonra delillerin toplandığı, tanık

³⁴⁶ 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 91. maddesinde 2011 yılında yapılan değişiklikle devlet ormanlarında; aynı Kanun'un 14. maddesinin (A) ve (B) bentleriyle yasaklanan ve maddenin diğer fıkralarında yer almayan fiilleri işleyenlere idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarının uygulanacağı belirtilerek suç kabahate dönüştürülmüştür.

³⁴⁷ Yargıtay 19. CD, E. 2017/4994, K. 2018/306, T. 17.01.2018.

beyanlarının alındığı, ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerinin sorulduğu, araştırmanın yapıldığı soruşturma aşaması gelmektedir. Yaptırım karar merciiinin kanaatinin karara dönüşmesine yönelik bütün bu inceleme ve araştırmadan sonra kararın kesinleşmesi bir diğer aşamadır. Kesinleşen yaptırım kararının uygulanması, son aşamayı oluşturmaktadır. Bu aşamaya kadar geçen sürecin uzunluğu değerlendirildiğinde çeşitli nedenlerle hukuk kurallarında değişiklik yapılması olasıdır.³⁴⁸

Yaptırım kararı uygulandıktan sonra yürürlüğe giren kanunun lehe hükümleri dikkate alınamaz.³⁴⁹ Yaptırım kararının icrası tamamlanana kadar haksızlık teşkil eden fiilin kabahat olmaktan çıkarılması, fiilin kabahat olarak nitelendirilmesi için gerekli olan unsurların ağırlaştırılması, yaptırım türünün daha ağır nitelikte değiştirilmesi lehe kanun ilkesinin uygulanmasını gerektirir.³⁵⁰ İdarî yaptırım kararının tatbik edilip edilmediği, lehe kanun ilkesinin uygulanabilirliğinin sınırıdır. Örneğin, ilgilinin, mevzuatta öngörülen esaslara göre denetim faaliyetini yerine getirmediğinden bahisle, Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 8. maddesi gereğince geçici olarak faaliyetinin durdurulmasına ilişkin 26.07.2013 tarihli işlemin iptali istenilmiştir. İptal davasında, 04.04.2015 tarihli ve 6645 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle, Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 8. maddesinin yeniden düzenlenerek ihlâllerin ve karşılığında uygulanacak yaptırımların ayrı ayrı belirtildiğine değinilmiştir. 14.02.2020 tarihli ve 7221 sayılı Kanun'un 25. maddesiyle, Kanun'un 8. maddesinde tekrar değişiklik yapılarak idarî para cezaları miktarlarının ve oranlarının artırıldığına, bazı yaptırımların ise kaldırıldığına işaret edilmiştir. Bu hâliyle yeni iş almaktan men cezası ile idarî para cezasının, geçici olarak faaliyetin durdurulması yaptırımına kıyasla ilgilinin lehine olduğu, ancak söz konusu lehe hükümlerin uygulanabilmesi için faaliyetin durdurulması yaptırımının uygulanmamış olması gerektiği belirtilmiştir.³⁵¹ Aksi takdirde, uygulanan yaptırımın geri alınarak lehe olan yeni yaptırımın icrası ilgiliyi ikinci kez cezalandırmaktır. Uygulanmakla etkisi tükenecek ilk yaptırım

³⁴⁸ Çağlayan, R., Doğan, B. F., Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine, s. 569.

³⁴⁹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 114-115.

³⁵⁰ Zafer, H., Pamuk, G., Çakır, K. (2014). *Gerekçeli-Açıklamalı-İçtihatlı Kabahatler Kanunu*, s. 8.

³⁵¹ Danıştay 6. D, E. 2015/3553, K. 2020/2799, T. 27.02.2020.

kararına rağmen, lehe kanun ilkesinin uygulama alanı bulması ilgilinin aynı fiil nedeniyle pratik olarak tekrar yaptırıma maruz bırakılmasıdır.

Yine, ilgiliye ait olan televizyon kanalında 31.05.2010 tarihinde yayınlanan programın 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 4. maddesinin (ı) bendini tekraren ihlâl ettiğinden bahisle, program yayınının durdurulmasına ilişkin 24.08.2010 tarihli işlem yargısal denetime konu olmuştur. Davada, 13.04.1994 tarihli ve 3984 sayılı Kanun'da program yayınının durdurulması uyarı yaptırımından sonra uygulanacak yaptırım olup, yayın durdurmadan sonra idarî para cezası uygulanabilecek iken, 15.02.2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da idarî para cezasının uyarı yaptırımından sonra uygulanabilir hâle geldiğine işaret edilmiştir. Bu durum karşısında, program yayını durdurma yaptırımının ihlâl mahiyeti ve ağırlığı çerçevesinde idarî para cezası ile beraber uygulanabileceği gibi, idarî para cezası uygulanmadan tek başına da uygulanabileceği, ancak lehe düzenleme olan idarî para cezasının uygulanabilmesi için ilgililer hakkında tesis edilen program yayını durdurma yaptırımının uygulanmamış olması gerektiği sonucuna varılmıştır.³⁵²

İdarî yaptırım kararının kesinleştikten sonra uygulanması aşamasında yapılan yeni hukukî düzenlemenin veya var olan düzenlemede yapılan değişikliğin ise, ilgilinin aleyhine ya da lehine olup olmadığına bakılmaksızın uygulanması zaman bakımından derhal uygulamadır.³⁵³ Kabahatlerin zaman bakımından uygulanmasında ihlâl karşılığında öngörülen yaptırım icra edildikten sonra hukukî sonuçları meydana gelmişse, artık fiil ihlâl olmaktan çıkarılsa bile tekrar eski hâlin iadesi mümkün değildir.³⁵⁴ İdarî ya da hukukî yönden kesinleşmeden sonra yaptırım kararının uygulanması tamamlanmamışsa veya yaptırım kararının uygulanmasına henüz başlanmamışsa kanun değişikliği lehe sonuç doğuracaktır. Örneğin, ilgiliye ait derginin Eylül ve Kasım 2008 sayılarında yer

³⁵² Danıştay 13. D, E. 2014/5170, K. 2019/3843, T. 26.11.2019. Aynı yönde karar için Bkz. Danıştay 8. D, E. 2016/8704, K. 2020/4130, T. 07.10.2020.

³⁵³ Çağlayan, R., Doğan, B. F., Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine, s. 580.

³⁵⁴ Güçlü, *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, s. 38.

alan promosyon uygulamasının mevzuata aykırı olduğundan bahisle, mülga 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun gereğince verilen ve yargı kararları ile kesinleşen idarî para cezasının 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ile getirilen lehe düzenleme dikkate alınarak tahsili istemiyle yapılan itirazın reddine yönelik işlemin iptali istenilmiştir. İşlemin hukukîlik denetiminde, mevzuata uygun olmayan promosyon uygulamasının yaptırımın sebebini oluşturduğu, yapılan değişiklikle birlikte bu sebebin ortadan kalktığı, uyuşmazlık konusu idarî para cezasının henüz tahsil edilemediği, lehe düzenlemenin ceza tahsil aşamasında dâhi olsa uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır.³⁵⁵

Öte yandan, Kabahatler Kanunu'ndaki derhal uygulamanın yaptırım kararının nasıl yerine getirileceğine yönelik olmasından dolayı lehe olan kanun değişikliği geriye yürür.³⁵⁶ Örneğin, ilgiliye ait işyerinde sarmalık kıyılmış tütün satışı yapıldığından bahisle, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (ı) bendi uyarınca 19.04.2010 tarihinde 5.723,00-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin işlem bireysel başvuruya konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi, başvuru neticesinde söz konusu cezanın 20.04.2010 tarihinde kesinleştiği, ceza henüz tahsil edilmeden 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 175. maddesiyle ceza miktarının 250,00-TL olarak belirlendiği, yaptırım kararının uygulanması aşamasında da fiilin kapsamı ya da yaptırım miktarında ilgilinin lehine olan değişikliğin usûl kuralı değişikliği olmadığı, kesinleşmiş olan yaptırımın özünü etkileyen değişikliğin ilgiliye uygulanmamasının lehe kanun ilkesinin ihlâli niteliğinde olduğu gerekçesiyle hak ihlâli kararı vermiştir.³⁵⁷

³⁵⁵ Danıştay 15. D, E. 2017/1689, K. 2018/1760, T. 15.02.2018.

³⁵⁶ Kanun koyucunun kabahatlerin yerine getirilmesine ilişkin sonradan yürürlüğe giren değişikliklerin derhal uygulanacağını düzenlemesinin kabahatlerde lehe kanun ilkesinin uygulanamayacağı anlamı taşıdığı, Anayasa'nın 38. maddesinde de yalnızca suçtan bahsedilmesinin idarî yaptırımlarda lehe kanunun geçerli olmadığına karine teşkil ettiğine yönelik aksi yöndeki görüş için Bkz. Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, s. 50-51.

³⁵⁷ AYM, Mahmut Manbaki, B. No: 2012/731, T. 15.10.2014. Kabahatler Kanunu'nun kesinleşme kriteri bağlamında ikili bir ayırım yaptığı, fiil işlendikten sonra tesis edilen idarî yaptırım kararı kesinleşmişse derhal uygulama kuralı uyarınca lehe kanun hükümlerinin uygulanamayacağı, eğer idarî yaptırım kararı henüz kesinleşmemişse ilgili hakkında lehe kanun ilkesinin

Yaptırım kararının uygulanması aşamasına özgü değişikliklerin derdest davaları da etkileyeceği açıktır. Değişikliğin ilgilisi lehine yeni bir hukukî durum yaratması her zaman mümkündür. Bu değişiklik, fiilin ihlâl olmaktan çıkarılması şeklinde olabileceği gibi, yaptırım türünde daha hafif bir yaptırım ya da yaptırım miktarında daha düşük bir miktar olarak da gerçekleşebilir. Değişikliğin göz önünde bulundurulmaması durumunda ise, değişiklik öncesinde ve sonrasında aynı ihlâli gerçekleştiren ilgililerden birinin diğerine kıyasla daha ağır nitelikte yaptırıma muhatap olması hakkaniyet ilkesiyle bağdaşmayacaktır.

2.3.8. Lehe Kanun İlkesinin Diğer Uygulama Alanları

Fiilin işlendiği zaman yürürlükteki kurallara göre yaptırım uygulanması kanunilik ilkesinin sonucudur. İdarenin fiilin işlendiği tarihte yürürlükteki kanuna göre değil de, daha önce yürürlükte olan kanun uyarınca yaptırım kararı vermesi maddî fiile yönelik lehe kanun ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağını araştırmasına bağlıdır. Örneğin, trafik ihlâli yapan sürücünün asıl araç sahibi olmamasından dolayı asıl araç sahibi ilgiliye 22.02.2014 tarihinde idarî para cezası verilmesine yönelik işleme karşı Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunulmuştur. Başvuru neticesinde, yaptırımın düzenlendiği Karayolları Trafik Kanunu'nun 36. maddesinin 29.11.2012 tarihinde iptaline karar verildiği, bu kararın 06.03.2013 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlandığı, 24.05.2013 tarihli ve 6487 sayılı Kanunla Karayolları Trafik Kanunu'nun 36. maddesinin yeniden düzenlenerek 01.06.2013 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlandığı, maddenin yeni hâlinde de aynı cezanın öngörüldüğü tespit edilmiştir. Fiilin işlendiği tarihte yeni düzenlemenin yürürlükte olduğu, ancak ilgilinin aleyhine olduğunu ileri sürdüğü yürürlükte olmayan eski düzenleme uyarınca yaptırım kararı verildiği iddiasının karşılanmamasından dolayı gerekçeli karar hakkı ihlâl edilmiştir.³⁵⁸ İlk derece mahkemesince lehe kanun ilkesi tartışılmadan verilen karar aleyhe geçmişe yürüme yasağına aykırıdır.

uygulanabileceğine yönelik aksi yöndeki görüş için Bkz. Otacı, C., Keskin, İ., *Türk Kabahatler Hukuku*, s. 44-45.

³⁵⁸ AYM, İbrahim Akkan, B. No: 2014/7146, T. 26.02.2015.

Yaptırım türleri açısından ise, idarî para cezalarının nasıl belirlendiği önemlidir. Maktu ya da alt ve üst sınırları belirtilen idarî para cezalarına ilişkin farklı kanunlar varsa, fiile alt ve üst sınırları belirtilen idarî para cezası miktarı uygulanacak olup, bulunacak tutar ile maktu idarî para cezası karşılaştırılarak hangisinin lehe olduğu belirlenecektir. Bu tespit yapılabilmesi için her iki idarî para cezasının yeniden değerlendirilme sonucunda hesaplanacak tutarı göz önünde bulundurulmalıdır.³⁵⁹

Bu noktada, lehe kanun ilkesinin uygulanması için eski ve yeni kanun hükümleri karşılaştırıldıktan sonra idarî para cezasının ilgilinin lehine olan alt ve üst sınırı tespit edilmelidir. Alt ve üst sınırı daha az olan ceza ilgilinin lehine sonuç doğuracaktır. Örneğin, ilgiliye ait internet sitesinde alkollü içki reklamı yapıldığından bahisle, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8. maddesinin 5. fıkrasının (m) bendi uyarınca 40.777,00-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin 22.05.2013 tarihli işlemin iptali istemiyle dava açılmıştır. Yargılama sonucunda işlem, 24.05.2013 tarihli ve 6487 sayılı Kanunla 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhisarı Kanunu'nun mülga 7. maddesinin yeniden düzenlenerek ceza miktarının 5.000,00-TL ile 200.000,00-TL arasında belirlendiği, olaya lehe kanun ilkesinin uygulanması neticesinde ceza miktarının üst sınır olan 40.777,00-TL'den fazla, alt sınır olan 5.000,00-TL'den az olmaması gerektiği, ceza miktarı tespit edilirken ilgiliye ilişkin sübjektif unsurların da değerlendirileceği gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmuştur.³⁶⁰

Nispi ya da alt ve üst sınırları belirtilen idarî para cezalarında, yaptırım kararının alt ya da üst sınırdan mı verildiğinin tespitinden sonra lehe kanun ilkesi uygulama alanı bulur. Örneğin, ilgiliye ait televizyon kanalında 15.11.2008 tarihinde yayınlanan programdaki görüntülerin Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasının (y) bendinde yer alan yayın ilkesini tekraren ihlâl ettiğinden bahisle, anılan Kanun'un 33. maddesi gereğince 250.000,00-TL idarî para cezası uygulanmasına yönelik 11.03.2009

³⁵⁹ Kangal, *Kabahatler Hukuku*, s. 120-121.

³⁶⁰ Danıştay 13. D, E. 2014/1760, K. 2019/3025, T. 11.10.2019.

tarihli işleme karşı dava açılmıştır. İşlemin yargısal denetiminde, mülga Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 33. maddesinin 2. fıkrasında, ihlâlin ağırlığına göre 250.000,00-TL'den az olmamak kaydıyla 500.000,00-TL'ye kadar idarî para cezası verileceğine işaret edilmiştir. 15.02.2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 32. maddesinin 2. fıkrasında ise, ilgilinin tespit tarihinden bir önceki aydaki brüt gelirinin %1'inden %3'üne kadar ceza verileceğinin belirtildiği vurgulanmıştır. İlgilinin tespit tarihinden bir önceki aydaki brüt gelirinin %1'inin 192.302,06-TL, %3'ünün 480.755,15-TL'ye tekabül ettiği, her iki düzenleme doğrultusunda lehe kanun kıyaslamasının idarenin cezayı alt sınırdan mı yoksa üst sınırdan mı verdiğine bakılarak yapılması gerektiği, fiil tarihinde alt sınır olan 250.000,00-TL ceza verilmesinden dolayı lehe kanun kıyaslamasının her iki kanunda belirtilen alt sınır üzerinden yapılacağı belirtilmiştir. Fiilin işlendiği aydan bir önceki aya ait iletişim gelirinine göre alt sınırdan ceza uygulanarak 192.302,06-TL idarî para cezası verilebileceği anlaşıldığından cezanın hukuka aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.³⁶¹

Diğer bir yaptırım türü olan yasaklama ile tedbir olan yasaklama arasındaki ayrım lehe kanun ilkesinin uygulanmasını etkilemektedir. Kamu İhale Kanunu'nun 11. maddesi gereğince ihalelere katılmaktan yasaklama yaptırımının uygulanabilmesi için ilgililerin haklarında kamu davası açılması yeterli bir sebeptir. Yargılama süreci tamamlanana kadar ilgililer söz konusu kanun kapsamındaki ihalelere katılamıyordu. Buna rağmen, ihalelere teklif verilmesi hâlinde geçici teminat irat kaydedilmekteydi. 01.11.2012 tarihli ve 6359 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen Kamu İhale Kanunu'nun 11. maddesinin yeni hâlinde ise, yasaklama yaptırımının idarelerce ya da mahkeme kararıyla verilebileceği kurala bağlandı. Böylece, geçici teminatın irat kaydının ancak idarelerce ya da mahkeme kararıyla yasaklama yaptırımı verilmesi hâlinde uygulanabileceği sonucu ortaya çıktı. Danıştay bir kararında, bu hususa değinerek 6359 sayılı Kanunla yapılan değişiklik doğrultusunda, kamu davası açılması sebebiyle mahkeme karar verene kadar Kamu İhale Kanunu

³⁶¹ Danıştay 13. D, E. 2013/909, K. 2018/1347, T. 12.04.2018.

kapsamındaki idarelerin ihalelerine teklif veremeyecek olanların, Kanun'un 11. maddesi kapsamı dışına çıkarılmasından dolayı geçici teminatın irat kaydedilemeyeceğine karar verdi.³⁶² Bu durum karşısında, geçici teminatın irat kaydına yönelik yaptırımın uygulanmasını zorlaştıran yeni bir koşulun öngörülmesi 6359 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce işlenen fiiller bakımından lehe kanun ilkesinin uygulanmasını gerektirir. Aynı düzenlemeyle birlikte yasaklama yaptırımının da idarî bir işlem ya da yargı kararı üzerine uygulanabileceğinin belirtilmesi, söz konusu kanun değişikliğinden önce işlenen fiillerin lehinedir.³⁶³

Belli bir faaliyetin yürütülmesine yönelik mevzuatta düzenlenen yasaklama tedbirine ilişkin sonradan yapılan lehe değişikliklerden ilgilinin yararlanması hususu ise tartışmalıdır. Doktrinde cezalandırma amacı taşımayan ve idarî bir işlem niteliğindeki idarî tedbirlerin işlem tarihindeki kurallara tâbi olmasından dolayı lehe kanun ilkesinin uygulanamayacağı ileri sürülmektedir. İşlemin karar tarihindeki kurallar uyarınca hukukî denetiminin yapılması yargısal bir içtihattir.³⁶⁴ Bu içtihada ve tedbir-yaptırım ayırımına rağmen ilgilinin lehine değişiklikler tıpkı yaptırımlarda olduğu gibi idarî tedbirlerde de uygulanmaktadır. Örneğin, ilgilinin sermaye piyasasında bağımsız denetim yapma yetkisinin Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ'in 30. maddesi uyarınca iptaline yönelik 15.01.2009 tarihli işleme karşı yargı yoluna başvurulmuştur. Yargısal denetimde, 12.06.2006 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan Tebliğ'de bağımsız denetim faaliyetinde bulunma yetkisinin yasaklanmasının herhangi bir süreye bağlanmadığı, 25.10.2009 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan değişiklik Tebliğ'inde ise süreli veya süresiz şekilde yasaklama getirilebileceğinin düzenlendiği, söz konusu düzenlemenin ilgililerin lehine olabilecek hükümler içermesinden dolayı bu hususun değerlendirilerek işlem tesis edilmesi gerektiği kabul edilmiştir.³⁶⁵

³⁶² Danıştay 13. D, E. 2014/1153, K. 2020/1821, T. 08.07.2020.

³⁶³ Danıştay 13. D, E. 2019/2040, K. 2019/3309, T. 31.10.2019.

³⁶⁴ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 71.

³⁶⁵ Danıştay 13. D, E. 2012/922, K. 2018/3535, T. 03.12.2018.

SONUÇ

İdarî yaptırımlarda lehe kanun ilkesinin uygulanması bazen ilgilinin mutlak olarak cezalandırılabilirliğini engellediği gibi, bazen de daha hafif yaptırımların uygulanmasını gerektirir. Kanun koyucunun iradesine bağlı olarak uygulama alanı bulan lehe kanun ilkesi, ilgili açısından işlediği eylem ya da davranışın hukuka aykırı sonuçlarından dolayı katlanması gereken yükümlülüklerin ortadan kaldırılması veya yumuşatılmasıdır. Yaptırım kararı veren idare açısından ise, düzeni ihlâl edici fiilin hukukî karşılığının tamamen veya kısmen uygulanamamasıdır. İlgili ve idare yönünden karşılıklı sonuç doğuran lehe kanun ilkesi hukukî uyumsuzluk hâlinde somut olaya yargı organları tarafından uygulanmaktadır.

Hukukumuzda lehe kanun ilkesine ilişkin temel düzenleme YTCK'da yer almaktadır. Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin uzantısı olarak YTCK'da kanunların zaman bakımından uygulanması; geçmişe yürüme yasağı, derhal uygulama ve ileriye yürüme ilkelerini içermektedir. Bu ilkelerin maddî fiil ve yaptırım üzerindeki etkileri birbirinden farklı olduğu gibi, lehe kanun tespit edilirken eski ve yeni kanun hükümlerinin bir bütün olarak maddî vakaya uygulanması gerekmektedir. Buna karşın, kanun koyucu da lehe kanun ilkesinin nasıl uygulanacağını belirleyebilir.

Temel olarak fiilin suç olmaktan çıkarılması ile eski ve yeni kanun hükümlerinden lehe olanın ilgiliye uygulanması lehe kanun ilkesinin varlık sebeplerini oluşturmaktadır. YTCK bağlamında, lehe düzenleme kesinleşen mâhkumiyeti etkileyerek hükmün bütün hukukî sonuçlarıyla birlikte ortadan kalkmasına neden olabilecektir. Diğer taraftan, yapılan değişiklik ceza miktarında ilgilinin durumunu da iyileştirebilmektedir. Süreli ve geçici kanunlarda ise, ancak bu kanunların yürürlükte olduğu süre boyunca yapılan lehe değişiklikler ilgiliyi etkileyecektir. Sürekli kanunlar-geçici kanunlar ayrımı olmaksızın birden fazla lehe değişiklik söz konusuysa, bütün değişikliklerin değil ilgilinin en çok yararlanabileceği değişikliğin uygulanması gerekir.

YTCK gereğince erteleme, koşullu salıverilme ve tekerrürle ilgili infaz kurallarında lehe kanun ilkesi uygulama alanı bulmaktadır. Yine, muhakeme süreci devam eden fiiller yönünden yargılama usûlü değişiklikleri ilgilinin hukukî durumunu lehe etkiliyorsa dikkate alınmalıdır. Maddî ceza hukuku kuralı olan zamanaşımına yönelik yapılacak değişiklikler de lehe kanun çerçevesinde değerlendirilir. Usûl değişiklikleri ve istisnalar dışında infaz kurallarındaki değişiklikler aksi düzenlenmedikçe derhal uygulanacağından bu hususlarda lehe kanun ilkesine başvurmak mümkün değildir.

Ceza hukukundaki lehe kanun ilkesine ilişkin düzenleme yapılan atıf nedeniyle kabahatler açısından da geçerlidir. Kabahatler Kanunu'nun fiilin işlendiği zaman açısından hareket teorisini benimsemesi YTCK ile ayrıldıkları noktadır. Fiilin işlendiği tarihin önemi, yaptırım kararının bu tarihte yürürlükte olan kurallar uyarınca verilmesi gerekliliğinden ileri gelmektedir. Lehe kanun ilkesi de fiil tarihi bağlamında değerlendirileceğinden idarî yaptırım kararını etkileyecektir.

İdarî yaptırımlara lehe kanun ilkesinin uygulanabilirliği için başkaca bir düzenleme yoksa usûl ve esas yönünden yapılan değişikliklerin yorumlanması gerekir. Genellikle yaptırım kararları uyuşmazlık konusu yapılmak suretiyle bu yorum yargı organlarınca gerçekleştirilmektedir. Bu durum, sadece fiilin kabahat olmaktan çıkarılması ya da yaptırım türünün veya miktarının hafifletilmesi şeklinde değil, maddî fiille bağlantılı olarak daha spesifik bir incelemeyi zorunlu kılmaktadır. Usûl kurallarındaki değişiklikten Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarına kadar fiil ve yaptırım üzerinde hukukî sonuç doğuran hususların çok yönlü irdelenmesi lehe kanun ilkesinin tespitinde önem arz etmektedir.

Usûl kurallarındaki değişikliğin lehe kanun olarak kabul edilebilmesi, yaptırımın esası üzerinde etkisi olup olmadığına bağlıdır. Değişikliğin yaptırımın esasını etkileyip etkilemediğinin tespiti için getirilen düzenlemenin kanunun sistematigi içerisinde yorumlanması gerekmektedir. Açık bir düzenleme yapılmadığı takdirde, sadece ilgili maddenin yorumlanması değişikliğin mahiyetini anlamlandırmada yanlış bir sonuca götürecektir. Bu sonuç, ilgili açısından

yaptırımın türü ve miktarındaki ağırlık nedeniyle hak kayıplarına neden olabilecektir.

Diğer taraftan, düzenleyici işlem ile çerçeve kanunun çizdiği sınırlar dışında yapılan değişikliklerin ilgililere uygulanması kanunilik ilkesinin ihlâlidir. Ancak, çerçeve kanuna uygun olarak idareler yaptırıma tâbi olan eylem ya da davranışları belirleyebilir. Yaptırımların türü, süresi ve miktarı herhangi bir istisna öngörülmediğinden sadece kanunla düzenlenebilir. Fiil ve yaptırımın nasıl düzenlenmesi gerektiğine yönelik bu ayırım, idarelerin yaptırım yetkisinin kullanım şeklini yasal olarak sınırlandırmaktadır.

Bu sınırlandırma doğrultusunda, idareler muğlak, belirsiz veya öngörülemeyen bir düzenleme yapmayı amaçlamamalıdır. Düzenleyici işlemin çerçeve kanunun içeriğini dolduracak nitelikte olmaması lehe kanun ilkesinin uygulanmasını mümkün kılmaz. Çünkü, lehe kanunun tespiti için öncelikle hukuka uygun bir düzenleyici işlemin varlığı gereklidir. Hukuka aykırı düzenleyici işlem kapsamında yaptırım kararı tesis edilmesi hâlinde ise, düzenleyici işlemin yargı organlarının iptaline karar verilmesi dolaylı olarak ilgililerin lehinedir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının zaman içindeki etkisi ise, lehe kanun ilkesinin nasıl uygulanacağı sorusunun cevabıdır. İptal kararlarının yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girmemesi ve kanun koyucunun erteleme süresi içerisinde yeni bir düzenleme yapmaması durumunda, iptal kararlarının uygulanmasına yönelik iki farklı yorumla karşılaşılmaktadır. Özellikle disiplin cezaları yönünden henüz yürürlüğe girmeyen iptal kararlarının uygulanmamasına yönelik bir eğilim söz konusudur. Bu eğilimin karşısında, Anayasa'nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerine atıf yapılarak iptal kararının uygulanması gerektiği düşüncesi ileri sürülmektedir. Yargı organlarının bu yorum farklılığı, ilgililerin bir kısmı için iptal kararının uygulanamamasına neden olurken, diğer kısmı için iptal kararının hukukî sonuçlarından yararlanmasını sağlamaktadır. Oysa, Anayasa'ya aykırılığı saptanmış bir kuralın

uygulanmasına devam edilmesi, kanunların anayasal denetimini işlevsiz kılacağı gibi ilgililer arasında hukuken eşitsizlik de yaratacaktır.

Benzer eşitsizlik, iptal kararlarının mutlak olarak geriye yürümeyeceğinin kabulü hâlinde de ortaya çıkmaktadır. İptal kararının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işlenen fiillere uygulanması durumunda, yürürlük tarihi öncesinde işlenen fiiller ile farklı sonuçlara neden olmaktadır. Geriye yürüme yasağının getiriliş amacıyla bağdaşmayan bu durum, aynı zamanda mevcut davaları da olumsuz etkileyecektir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin somut norm denetimi sonucunda vereceği iptal kararının neticelerinden sadece başvuruya esas davanın tarafı yararlanacaktır. Diğer davaların ilgililerinin ise, ileri sürdükleri veya re'sen tespit edilen hukuka aykırılık sebepleri değerlendirilecektir.

Bununla birlikte, yaptırım kararının uygulanacağı ana kadar yapılan değişiklikler ilgilinin lehinedir. Uygulanmasına devam edilen yaptırımlar da lehe değişiklikten yararlanır. Eğer yaptırım kararı fiilen yerine getirilmişse, yapılan değişiklik ilgilinin lehine olsa bile uygulanmaz. Aksi takdirde, ilgiliye çifte yaptırım uygulanmış olur. Uygulanan yaptırımın etkisi devam ediyorsa, ilgili lehe kanun ilkesinden yararlanamaz. Yaptırımın etkisinin devam edip etmediği yaptırımın niteliğine bakılarak belirlenebilir.

Sonuç olarak, klasik anlamdaki idarî yaptırımlardan farklı şekilde günümüzdeki yaptırımların çeşitliliğinde yaşanan artışın ve bu yaptırımların uygulanması neticesinde ilgililer üzerinde yarattığı olumsuz etkinin ağırlığı lehe kanun ilkesini daha da önemli kılmaktadır. Lehe kanun ilkesine atfedilen bu değer, yargı organlarının sorumluluğunu artırmaktadır. Bu çerçevede, hukukun genel ilkeleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle yargı organlarınca lehe kanun ilkesinin yorumlanması gerekir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Berrin. (2014). *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi* (2. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Akbulut, Berrin. (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (6. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Akyılmaz, Bahtiyar. (2005). İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü. *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan.* (s. 15-33) Ankara: Turhan Kitabevi.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. (1990). Anayasa Mahkemesince Verilen İptal Kararlarının Zaman İçindeki Etkisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 3-11.
- Anayasa Mahkemesi. (2019). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)* (2. bs.). Ankara: Anayasa Mahkemesi.
- Anayurt, Ömer. (2019). *Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku)* (2. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Alşahin, Mehmet Emin/Çakır, Kerim (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (13. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Ayatar Kızılyar, Sema (2013). Ceza Yaptırımı İle İdari Yaptırım Ayrımı. *Journal of Yaşar University*, 8 (Özel), 1637-1667.
- Balta, Tahsin Bekir (1970). *İdare Hukukuna Giriş I.* Ankara: TODAİE Yayınları No:117.
- Bilge, Necip (2003). *Hukuk Başlangıcı Hukukun Temel Kavram ve Kurumları* (17. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.

Cihan, Erol/Yenisey, Feridun (2004). "Ne Bis İn İdem" İlkesi. *Prof. Dr. Çetin Özek Armağanı*. (s. 219-224) İstanbul.

Çağlayan, Ramazan (2006). *İdari Yaptırımlar Hukuku*. Ankara: Asil Yayınevi.

Çağlayan, Ramazan/Doğan, Beşir Fatih (2008). Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), 565-583.

Demirbaş, Timur (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.

Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir (t.y.). *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt:1* (8. bs.). İstanbul: Filiz Kitabevi.

Erdinç, Burcu (2012). İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 240-276.

Erem, Faruk/Danışman, Ahmet/Artuk, Mehmet Emin (1997). *Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.

Erkut, Celâl (2015). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Yayınları No:51.

Gedik, Doğan/Yüce, Ersoy (2011). *Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Kabahatler Hukukunda Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi*. İstanbul: Legal Kitabevi.

Gedik, Doğan (2016). *5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na Göre Müsadere* (2. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.

- Gölcüklü, Feyyaz (1963). İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 18 (2), 115-182.
- Gözler, Kemal (2011). *İngilizce Karşılıklarıyla Hukukun Temel Kavramları* (8. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, Kemal (2019). *İdare Hukuku Cilt:1* (3. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, Kemal (2019). *İdare Hukuku Cilt:2* (3. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Güçlü, Yaşar (2010). *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Gülan, Aydın (2019). Kanun Değişikliğiyle İdari Para Cezası Verilmeden Önce “Uyarı” Şartı Getirilmesi, Kimi Durumlarda Görülmekte Olan İptal Davasını Etkileyecek Lehe Bir Düzenleme Sayılabilir Mi?. *Prof. Dr. Durmuş TEZCAN’a Armağan*. (s. 2953-2960) 21 (Özel).
- Günday, Metin (2017). *İdare Hukuku* (11. bs.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündüz, Fatma Ebru (2017). İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 32, 33-59.
- Hafizoğulları, Zeki/Özen, Muharrem (2018). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (11. bs.). Ankara: US-A Yayıncılık.
- Hakeri, Hakan (2019). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (22. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.

- İçel, Kayıhan (2016). Çağdaş Ceza Hukukunun Evrensel İlkelerinin Kabahat Türünden Eylemler Alanındaki Boyutları, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7, 621-635.
- İçel, Kayıhan (2018). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (5. bs.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- Kangal, Zeynel Temel (2019). *Kabahatler Hukuku* (2. bs.). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Karabulut, Mustafa (2008). *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Katoğlu, Tuğrul (2008). *Ceza Kanunlarının Zaman Yönünden Uygulanması*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Katoğlu, Tuğrul (2009). Kabahatler ve Zaman Yönünden Uygulamaya İlişkin Kimi Sorunlar. *Haluk Konuralp Anısına Armağan*. (s. 1020-1034) Ankara: Yetkin Yayınları.
- Koca, Mahmut/Üzülmez, İlhan (2019). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (12. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Mahmutoğlu, Fatih Selami (1995). *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*. İstanbul: Kazancı Kitap.
- Mahmutoğlu, Fatih Selami (1995-1996). İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 55 (1-2), 151-171.

- Mahmutoğlu, Fatih Selami (2009). Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri. İ. Uluşan, F. Başaran Yavaşlar (Ed.). *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. (s. 27-42) Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Oğurlu, Yücel (2001). *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları* (2. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Oğurlu, Yücel (2003). Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu "Ne Bis İn İdem" Kuralı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52 (2), 101-124.
- Okay Tekinsoy, Özge (2020). Yargı İçtihatları Kapsamında Disiplin Suç ve Cezalarında Hukuki Belirlilik İlkesi. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*. 2 (s. 963-991) Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları.
- Onar, Sıddık Sami (t.y.). *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:2* (3. bs.). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Otacı, Cengiz/Keskin, İbrahim (2010). *Türk Kabahatler Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özay, İl Han (1985). *İdarî Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Özbek, Veli Özer/Doğan, Koray/Bacaksız, Pınar (2020). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (11. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Özen, Mustafa (2019). *Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler* (3. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.

- Özgenç, İzzet (2019). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (15. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Öztürk, Bahri (2009). Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları. İ. Ulusan, F. Başaran Yavaşlar (Ed.). *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. (s. 123-139) Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Öztürk, Bahri/Erdem, Mustafa Ruhan (2019). *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku* (19. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Öztürk, Kaya Burak (2020). İdari İşlemin Sebep unsuru: Yeni bir tanım denemesi. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*. 2 (s. 1033-1050) Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları.
- Sancakdar, Oğuz (2009). İdari cezaların yaptırımlar teorisindeki yeri ve Türk Hukuku'ndaki Anayasal temelleri. İ. Ulusan, F. Başaran Yavaşlar (Ed.). *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*. (s. 59-109) Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Sever, Dilşad Çiğdem (2016). Hapishane idarelerinin yetkileri ve hapsedilen haklarının sınırı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (122), 141-192.
- Soyaslan, Doğan (1990). *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*. Ankara: Kazancı Hukuk Yayınları No:77.
- Soyaslan, Doğan (2018). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (8. bs.). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Sunay, Zühal Aysun (2016). *İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Sürbehan, Sadrettin (1971). İdari müeyyide ve idari ceza hukuku. *Türk İdare Dergisi*, 42 (328), 128-152.

- Şen, Ersan (1994). İdari Ceza Hukuku. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 2, 21-50.
- Tan, Turgut (2005). İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler. *Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan*. (s. 309-326) Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tan, Turgut (2016). *İdare Hukuku* (5. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Taşdöğen, Salih (2017). İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği ve Unsurları. Z.T. Kangal (Ed.). *Kabahatler Hukuku Yazıları-I*. (s. 149-177). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Tulay, Muhammed Emre (2016). 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 Prof. Dr. Cevdet YAVUZ'a Armağan*. (s. 2725-2746) 22 (3).
- Uler, Yıldırım (1988). Anayasa Mahkemesi İptal Kararları Geri Yürür. *Bahri Savcı'ya Armağan*. (s. 515- 534) Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Ulusoy, Ali (2008). Erkekler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi. *Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl Sempozyumu*. (s. 21-35) Ankara.
- Ulusoy, Ali (2013). *İdari Yaptırımlar*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Ünyılmaz, Habip (2017). Kabahatler Hukukunda Kanunilik İlkesi. Z.T. Kangal (Ed.). *Kabahatler Hukuku Yazıları-I*. (s. 73-97) İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

Yalçın, İsmail (2007). *Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Yaşar, Osman/Gökcan, Hasan Tahsin/Artuç, Mustafa (2014). *Yorumlu-Uygulamalı Türk Ceza Kanunu* (2. Bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.

Yıldırım, Turan/Yasin, Melikşah/Kaman, Nur/Özdemir, H. Eyüp/Üstün, Gül/Okay Tekinsoy, Özge (2018). *İdare Hukuku* (7. bs.). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

Yılmaz, Sibel (2017). Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında İdari Yaptırımlar. Z.T. Kangal (Ed.). *Kabahatler Hukuku Yazıları-I* (s. 223-274). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

Yurtcan, Erdener (2016). *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (2. bs.). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.

Zafer, Hamide/Pamuk, Gülfem/Çakır, Kerim (2014). *Gerekçeli-Açıklamalı-İçtihatlı Kabahatler Kanunu*. İstanbul: Beta Yayınevi.

Zafer, Hamide (2015). *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (5. bs.). İstanbul: Beta Yayınevi.

Zanobini, Guido (1964). *İdari Müeyyideler*, (H. Y. Günal, Çev.). Ankara.

XIV. Uluslararası Ceza Kongresi Kararları (1-7 Ekim 1989 Viyana), Bölüm I: Ceza Hukuku İle İdari Ceza Hukukunun Ayırt Edilmesinde Hukuki ve Pratik Sorunlar. Argumentum (N. Centel, Çev.). (1990), 6-7.

YARGI KARARLARI

AYM, E. 2008/115, K. 2011/86, T. 02.06.2011.

AYM, E. 2011/20, K. 2013/41, T. 07.03.2013.

AYM, E. 2013/115, K. 2014/16, T. 29.01.2014.

AYM, E. 2014/100, K. 2015/6, T. 14.01.2015.

AYM, E. 2015/85, K. 2016/3, T. 13.01.2016.

AYM, E. 2015/109, K. 2016/28, T. 07.04.2016.

AYM, E. 2016/182, K. 2017/111, T. 14.06.2017.

AYM, E. 2018/30, K. 2018/94, T. 25.09.2018.

AYM, E. 2018/110, K. 2018/99, T. 17.10.2018.

AYM, E. 2018/14, K. 2018/112, T. 20.12.2018.

AYM, E. 2018/107, K. 2018/114, T. 20.12.2018.

AYM, E. 2019/1, K. 2019/14, T. 14.03.2019.

AYM, E. 2019/9, K. 2019/27, T. 11.04.2019.

AYM, E. 2018/73, K. 2019/65, T. 24.07.2019.

AYM, E. 2020/16, K. 2020/33, T. 25.06.2020.

AYM, Karlis A.Ş., B. No: 2013/849, T. 15.04.2014.

AYM, Mahmut Manbaki, B. No: 2012/731, T. 15.10.2014.

AYM, İbrahim Akkan, B. No: 2014/7146, T. 26.02.2015.

Yargıtay İBCGK, E. 1937/23, K. 1938/9, T. 23.02.1938.

Yargıtay CGK, E. 2017/6-82, K. 2019/71, T. 05.02.2019.

Yargıtay CGK, E. 2019/8-249, K. 2019/499, T. 25.06.2019.

Yargıtay CGK, E. 2016/5-1238, K. 2019/718, T. 24.12.2019.

Yargıtay CGK, E. 2017/5.MD-1019, K. 2020/507, T. 08.12.2020.

Yargıtay HGK, E. 2017/12-2253, K. 2018/1718, T. 15.11.2018.

Yargıtay 10. CD, E. 2020/3357, K. 2020/5074, T. 07.10.2020.

Yargıtay 19. CD, E. 2015/17706, K. 2016/13811, T. 24.03.2016.

Yargıtay 19. CD, E. 2016/5876, K. 2016/18548, T. 26.05.2016.

Yargıtay 19. CD, E. 2017/4287, K. 2017/9044, T. 01.11.2017.

Yargıtay 19. CD, E. 2017/4994, K. 2018/306, T. 17.01.2018.

Yargıtay 19. CD, E. 2017/3521, K. 2018/6012, T. 21.05.2018.

Yargıtay 19. CD, E. 2018/6848, K. 2018/10976, T. 30.10.2018.

Yargıtay 19. CD, E. 2019/18948, K. 2019/7225, T. 15.04.2019.

Yargıtay 19. CD, E. 2018/8455, K. 2020/2430, T. 04.03.2020.

Yargıtay 19. CD, E. 2018/8458, K. 2020/2424, T. 04.03.2020.

Yargıtay 19. CD, E. 2019/1498, K. 2020/6352, T. 10.06.2020.

Yargıtay 19. CD, E. 2019/28151, K. 2020/7047, T. 17.06.2020.

Yargıtay 19. CD, E. 2021/627, K. 2021/465, T. 25.01.2021.

Yargıtay 19. CD, E. 2021/628, K. 2021/466, T. 25.01.2021.

Yargıtay 19. CD, E. 2021/267, K. 2021/464, T. 25.01.2021.

Yargıtay 19. CD, E. 2019/1485, K. 2021/621, T. 27.01.2021.

Yargıtay 4. HD, E. 2015/16530, K. 2017/8556, T. 21.12.2017.

Yargıtay 9. HD, E. 2017/27166, K. 2020/19379, T. 21.12.2020.

Yargıtay 10. HD, E. 2017/5463, K. 2019/8264, T. 07.11.2019.

Danıştay İBK, E. 1988/1, K. 1989/1, T. 16.02.1989.

Danıştay İBK, E. 1988/6, K. 1989/4, T. 07.12.1989.

Danıştay İDDK, E. 2010/2292, K. 2013/3366, T. 30.10.2013.

Danıştay İDDK, E. 2013/826, K. 2015/1654, T. 29.04.2015.

Danıştay İDDK, E. 2013/3735, K. 2015/2581, T. 10.06.2015.

Danıştay İDDK, E. 2015/4255, K. 2017/2867, T. 02.10.2017.

Danıştay İDDK, E. 2015/149, K. 2018/791, T. 08.03.2018.

Daniştay İDDK, E. 2017/2187, K. 2018/4628, T. 07.11.2018.

Daniştay İDDK, E. 2018/2815, K. 2019/2436, T. 20.05.2019.

Daniştay İDDK, E. 2018/4601, K. 2019/2741, T. 27.05.2019.

Daniştay İDDK, E. 2019/2036, K. 2019/6878, T. 25.12.2019.

Daniştay İDDK, E. 2019/3044, K. 2020/317, T. 12.02.2020.

Daniştay 2. D, E. 2016/15850, K. 2020/2003, T. 30.06.2020.

Daniştay 2. D, E. 2016/5134, K. 2020/2012, T. 01.07.2020.

Daniştay 5. D, E. 2016/42963, K. 2019/6058, T. 19.11.2019.

Daniştay 5. D, E. 2016/18251, K. 2019/6761, T. 25.12.2019.

Daniştay 6. D, E. 2015/3553, K. 2020/2799, T. 27.02.2020.

Daniştay 6. D, E. 2019/7798, K. 2020/3221, T. 04.03.2020.

Daniştay 6. D, E. 2019/16174, K. 2020/6157, T. 24.06.2020.

Daniştay 6. D, E. 2019/10736, K. 2020/9360, T. 14.10.2020.

Daniştay 8. D, E. 2015/2102, K. 2018/766, T. 14.02.2018.

Daniştay 8. D, E. 2014/9518, K. 2019/2652, T. 05.04.2019.

Daniştay 8. D, E. 2015/2765, K. 2019/5271, T. 30.05.2019.

Danıştay 8. D, E. 2014/948, K. 2019/6630, T. 04.07.2019.

Danıştay 8. D, E. 2016/14196, K. 2020/556, T. 05.02.2020.

Danıştay 8. D, E. 2019/9230, K. 2020/2138, T. 21.05.2020.

Danıştay 8. D, E. 2016/695, K. 2020/2240, T. 04.06.2020.

Danıştay 8. D, E. 2016/4652, K. 2020/2898, T. 25.06.2020.

Danıştay 8. D, E. 2016/12127, K. 2020/3595, T. 16.09.2020.

Danıştay 8. D, E. 2019/9881, K. 2020/3708, T. 22.09.2020.

Danıştay 8. D, E. 2018/4515, K. 2020/3732, T. 23.09.2020.

Danıştay 8. D, E. 2016/8704, K. 2020/4130, T. 07.10.2020.

Danıştay 8. D, E. 2016/5951, K. 2020/4479, T. 20.10.2020.

Danıştay 10. D, E. 2013/1591, K. 2019/2568, T. 04.04.2019.

Danıştay 10. D, E. 2014/4220, K. 2019/9017, T. 02.12.2019.

Danıştay 10. D, E. 2019/6020, K. 2020/1814, T. 10.06.2020.

Danıştay 10. D, E. 2017/292, K. 2020/2232, T. 23.06.2020.

Danıştay 10. D, E. 2019/5250, K. 2020/4058, T. 21.10.2020.

Danıştay 12. D, E. 2012/9161, K. 2016/1578, T. 23.03.2016.

Daniştay 12. D, E. 2016/2982, K. 2016/4899, T. 07.11.2016.

Daniştay 12. D, E. 2015/972, K. 2018/713, T. 15.02.2018.

Daniştay 12. D, E. 2015/4104, K. 2019/792, T. 07.02.2019.

Daniştay 12. D, E. 2015/3243, K. 2019/1690, T. 07.03.2019.

Daniştay 12. D, E. 2017/1872, K. 2019/1671, T. 07.03.2019.

Daniştay 12. D, E. 2016/8090, K. 2019/1805, T. 12.03.2019.

Daniştay 12. D, E. 2019/35, K. 2019/3901, T. 22.05.2019.

Daniştay 12. D, E. 2015/5176, K. 2019/5824, T. 12.09.2019.

Daniştay 12. D, E. 2018/1157, K. 2019/6038, T. 18.09.2019.

Daniştay 12. D, E. 2016/3193, K. 2019/8300, T. 05.11.2019.

Daniştay 12. D, E. 2016/5979, K. 2019/9605, T. 03.12.2019.

Daniştay 12. D, E. 2016/4853, K. 2019/10174, T. 16.12.2019.

Daniştay 12. D, E. 2020/495, K. 2020/1770, T. 04.03.2020.

Daniştay 12. D, E. 2018/892, K. 2020/2035, T. 12.03.2020.

Daniştay 12. D, E. 2020/1717, K. 2020/4315, T. 15.12.2020.

Daniştay 12. D, E. 2020/1518, K. 2020/4314, T. 15.12.2020.

Danıştay 13. D, E. 2012/1246, K. 2016/3376, T. 20.10.2016.

Danıştay 13. D, E. 2011/1704, K. 2017/2821, T. 06.11.2017.

Danıştay 13. D, E. 2015/2499, K. 2018/439, T. 13.02.2018.

Danıştay 13. D, E. 2014/3416, K. 2018/530, T. 16.02.2018.

Danıştay 13. D, E. 2013/909, K. 2018/1347, T. 12.04.2018.

Danıştay 13. D, E. 2018/1307, K. 2018/1972, T. 05.06.2018.

Danıştay 13. D, E. 2012/922, K. 2018/3535, T. 03.12.2018.

Danıştay 13. D, E. 2015/6283, K. 2019/416, T. 18.02.2019.

Danıştay 13. D, E. 2018/4137, K. 2019/451, T. 19.02.2019.

Danıştay 13. D, E. 2018/3907, K. 2019/466, T. 19.02.2019.

Danıştay 13. D, E. 2013/827, K. 2019/695, T. 07.03.2019.

Danıştay 13. D, E. 2015/435, K. 2019/924, T. 26.03.2019.

Danıştay 13. D, E. 2014/1952, K. 2019/2798, T. 30.09.2019.

Danıştay 13. D, E. 2014/1760, K. 2019/3025, T. 11.10.2019.

Danıştay 13. D, E. 2019/2641, T. 14.10.2019.

Danıştay 13. D, E. 2019/2040, K. 2019/3309, T. 31.10.2019.

Danıştay 13. D, E. 2015/2768, K. 2019/3564, T. 13.11.2019.

Danıştay 13. D, E. 2014/213, K. 2019/3626, T. 14.11.2019.

Danıştay 13. D, E. 2014/5170, K. 2019/3843, T. 26.11.2019.

Danıştay 13. D, E. 2019/4037, K. 2019/4144, T. 05.12.2019.

Danıştay 13. D, E. 2015/3353, K. 2019/4244, T. 11.12.2019.

Danıştay 13. D, E. 2014/1679, K. 2019/4675, T. 26.12.2019.

Danıştay 13. D, E. 2017/1827, K. 2020/37, T. 07.01.2020.

Danıştay 13. D, E. 2020/4, K. 2020/321, T. 05.02.2020.

Danıştay 13. D, E. 2019/4058, K. 2020/446, T. 13.02.2020.

Danıştay 13. D, E. 2019/1557, K. 2020/500, T. 18.02.2020.

Danıştay 13. D, E. 2017/2003, K. 2020/903, T. 17.03.2020.

Danıştay 13. D, E. 2015/4814, K. 2020/1072, T. 02.06.2020.

Danıştay 13. D, E. 2015/1088, K. 2020/1217, T. 04.06.2020.

Danıştay 13. D, E. 2015/4897, K. 2020/1275, T. 09.06.2020.

Danıştay 13. D, E. 2014/1228, K. 2020/1406, T. 16.06.2020.

Danıştay 13. D, E. 2015/3493, K. 2020/1535, T. 23.06.2020.

Daniştay 13. D, E. 2020/860, K. 2020/1538, T. 23.06.2020.

Daniştay 13. D, E. 2014/2870, K. 2020/1571, T. 24.06.2020.

Daniştay 13. D, E. 2020/1601, K. 2020/1615, T. 29.06.2020.

Daniştay 13. D, E. 2015/2987, K. 2020/1687, T. 01.07.2020.

Daniştay 13. D, E. 2019/2319, K. 2020/1683, T. 01.07.2020.

Daniştay 13. D, E. 2015/5652, K. 2020/1790, T. 07.07.2020.

Daniştay 13. D, E. 2014/1153, K. 2020/1821, T. 08.07.2020.

Daniştay 13. D, E. 2019/4416, K. 2020/2168, T. 17.09.2020.

Daniştay 13. D, E. 2015/3193, K. 2020/2455, T. 07.10.2020.

Daniştay 15. D, E. 2013/10311, K. 2017/6227, T. 01.11.2017.

Daniştay 15. D, E. 2017/1689, K. 2018/1760, T. 15.02.2018.

İzmir BAM 4. CD, E. 2019/875, K. 2019/929, T. 22.03.2019.

İzmir BİM 1. İDD, E. 2020/685, K. 2021/199, T. 09.02.2021.

İstanbul BİM 7. İDD, E. 2019/1626, K. 2020/15, T. 07.01.2020.

İstanbul BİM 7. İDD, E. 2020/230, K. 2020/622, T. 19.02.2020.

İstanbul BİM 9. İDD, E. 2020/1520, K. 2021/195, T. 10.02.2021.