

## İDARİ PARA CEZASI VE İDARİ PARA CEZASININ BELİRLENMESİ

### *Administrative Fine and Determination of Administrative Fine*

Berrin AKBULUT\*

#### ÖZ

İdari para cezası, kabahatler hukuku yaptırımlarından biridir. Kanun koyucu suçlar için öngörülen para cezasından ayırmak için kabahatlere uygulanacak para cezasını idari para cezası kavramıyla ifade etmiştir.

İdari para cezası, Kabahatler Kanununun İdari Yaptırımlar başlığını taşıyan 3. Bölümünün 17. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemede idari para cezası tanımlanmamış, ancak türleri belirtilmiş ve nasıl yerine getirileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca düzenlemede alt ve üst sınırlar arasında öngörülen idari para cezasını belirlenmesinde hangi ölçütlerin kullanılacağı da ifade edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** kabahat, idari yaptırım, idari para cezası

#### ABSTRACT

Administrative fine is one of the misdemeanor law sanctions. The legislator expressed the fine to be applied to misdemeanors with the concept of administrative fine in order to distinguish it from the fines foreseen for the crimes.

Administrative fines are regulated in Article 17 of Chapter 3, titled Administrative Sanctions, of the Misdemeanor Law. Administrative fines are not defined in the legislation, however, its types are specified and it is decided how it will be fulfilled. In addition, it is also stated which criteria would be used in determining the administrative fine stipulated between the lower and upper limits in the legislation.

**Key words:** misdemeanor, administrative sanction, administrative fine

#### GİRİŞ

765 sayılı Kanun döneminde suçlar, cürüm ve kabahat olarak ikiye ayrılmakta ve cürüm ve kabahatler için ayrı yaptırımlar öngörülmekteydi. 1 Haziran 2005 tarihinde suçların cürüm kabahat diye ayrılmasına son verilmiş, kabahatler suç olmaktan çıkarılmıştır. 1 Haziran 2005 tarihinde suçlar için Türk Ceza Kanunu, kabahatler içinse genel Kanun niteliğinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kabahatler Kanununda, kabahatlere ilişkin genel esaslara, bazı kabahatlere, yaptırımların yerine getirilmesine ve muhakemeye ilişki hükümlere yer verilmiştir. İdari yaptırımlar ise Kabahatler Kanununun Genel Hükümler ismini taşıyan Birinci Kısımın üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Bu bölümde idari yaptırımların neler olduğu, idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve zamanaşımı düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanununun 17. maddesinde, alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının belirlenmesinde kabahatin haksızlık içeriğinin, failinin kusurunun ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. Zira kanunilik ilkesi gereğince yalnızca kanunda cezanın belirlenmesi yetmemekte, cezanın belirlenmesinde uygulanacak kriterlerin de gösterilmesi gerektiğinden kanun koyucu bu gerekliliği karşılamıştır.

Bu çalışmada Kabahatler Hukukunda uygulanan idari para cezası ve türlerine, alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının nasıl belirleneceğine ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

---

\* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Anabilim Dalı, bakbulut@selcuk.edu.tr, Orcid:0000 0001 8045 2784

## I. İDARİ PARA CEZASI

### A. Genel Olarak

İdari para cezası, kabahatler hukuku yaptırımlarından ilkinin oluşturmaktadır. Kabahatler Kanununun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak maddede idari para cezasının ne olduğu tanımlanmamıştır. İdari para cezası, kabahat karşılığında kanunda öngörülen ve kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri tarafından verilen karar uyarınca kişiden alınan parasal nitelikte yaptırım şeklinde tanımlanabilir. Kanun koyucu kabahatin yaptırımı olan para cezasını suçun karşılığı olan para cezasından ayırmak için suçlar için adli para cezası, kabahatler içinse idari para cezası kavramını kullanmıştır.

Genel nitelikte bir düzenleme olan KK'nın 17. maddesinde idari para cezasının alt ve üst sınırları gösterilmemiştir. Ancak kanaatimizce kanunilik ilkesinin gereği olarak kabahatin düzenlendiği normda alt ve/veya üst sınırın gösterilmediği haller için 17. maddede genel nitelikte bir belirlemeye gidilmesi gerekirdi. Muhtemelen kanun koyucu ilgili normlarda idari para cezası miktarını tespit ettiği ve idari para cezasının nispi para cezası dışında her yıl artırılması söz konusu olduğu için belirleme yapmama yolunu tercih etmiştir. Ancak gün para cezasının kabul edilmediği 765 sayılı mülga Ceza Kanununun Esaslar başlığını taşıyan Birinci Kitabında ağır para cezası ile hafif para cezasının alt ve üst sınırları gösterilmiştir (m. 19, 24).

Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girerken 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şeklinde Kanunla, hem daha önce var olan idari para cezalarıyla hem de kabahatler suç olmaktan çıkarıldığı ve yaptırımı idari para cezasına dönüştürüldüğü için ilgili kanunlardaki hafif hapis ve hafif para cezalarıyla ilgili düzenleme getirilmiştir.

İlki daha önce de varlığı söz konusu olan idari para cezalarıyla ilgilidir. 5252 sayılı Kanunun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, "(1) 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun dışındaki kanunlarda yer alan para cezalarından nispi nitelikteki vergi ve resim cezaları, nispi para cezaları ve tazminat kabiline değişen orana bağlı bulunan para cezaları hariç olmak üzere, kanun ve yönetmeliklerde (...) gösterilmiş bulunan para cezalarından (idarî ve disiplin para cezaları dahil);

a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk kurulduğu tarihten önce yürürlüğe girmiş bulunan bütün kanun ve tüzüklerde yazılı olup da daha sonraki tarihlerde Türkiye Büyük Millet Meclisince miktarına dokunulmamış para cezaları yüzkırkikibinsekizyüzaltmış katına,

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olunup da;

1. 31.12.1939 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları seksenbeşbinyediyüzonbeş katına,

2. 1.1.1940 tarihinden 31.12.1945 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları elliyedibinyüzkırkbeş katına,

3. 1.1.1946 tarihinden 31.12.1959 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları yirmisekizbinbeşyüz yetmiş katına,

4. 1.1.1960 tarihinden 31.12.1970 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları ondörtbinikiyüzseksenbeş katına,

5. 1.1.1971 tarihinden 31.12.1977 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları sekizbinbeşyüz yetmiş katına,

6. 1.1.1978 tarihinden 31.12.1980 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları ikibinsekizyüzaltmış katına,

7. 1.1.1981 tarihinden 31.12.1987 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları bindörtüyüzotuz katına,

8. 1.1.1988 tarihinden 31.12.1993 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları kırkdört katına,

9. 17.10.1996 tarihli ve 4199 sayılı, 21.5.1997 tarihli ve 4262 sayılı kanunlarla değişik 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu istisna olmak üzere, 1.1.1994 tarihinden 31.12.1998 tarihine kadar yürürlüğe girmiş kanunlardaki para cezaları yirmidokuz katına,

10. 1.1.1999 tarihinden 31.12.1999 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları beş katına,

11. 1.1.2000 tarihinden 31.12.2000 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları dört katına,

12. 1.1.2001 tarihinden 31.12.2001 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları üç katına,

13. 1.1.2002 tarihinden 31.12.2002 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları iki katına,

Çıkarılmıştır".

Dolayısıyla idari para cezası olarak daha önce var olan idari para cezaları 4. madde gereğince artırılacak, 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren KK'nın 17. maddesinin 7. fıkrası gereğince 2005 yılından sonrası için her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılacaktır. Ancak 4. maddede belirtilen tarihlere yürürlüğe giren kanunlarda 1 Haziran 2005 tarihinden sonra değişiklikler olmuşsa bu değişikliklerdeki idari para cezaları geçerli olacak (Yürürlük Kanunu m. 4 uygulanmayacak) bu cezalar KK'nın 17/7. maddesi gereğince her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılacaktır. Örneğin 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 282. maddesinde 23.1.2008 tarihinde 5728 sayılı Kanunla değişiklik yapıldığından bu değişiklik maddede öngörülen idari para cezası KK m. 17/7 gereğince her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılacaktır. Yürürlük Kanununun 4. maddesi son olarak 1.1.2002 tarihinden 31.12.2002 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalarına ilişkin belirleme yapmış, 31.12.2002 tarihinden sonra yürürlüğe giren kanunlara ilişkin düzenleme yapmamıştır. Dolayısıyla 1.1.2003 tarihi ve sonrasında yürürlüğe giren kanunlarda 1 Haziran 2005 tarihine kadar (bu tarihten sonra artık KK m. 17 uygulanacak) artırım uygulanmasını sağlayan bir hüküm olmadığı için artırım uygulanamayacak yeniden değerlendirme oranında artırım ancak 2006 ve devamı yılları için mümkün olacak, dolayısıyla 2003 ila 2005 yılları arasında kanunda yazılı ceza geçerli olacak, bu ceza üzerinden 2005 sonrası için yeniden değerlendirme oranında artırım yapılacaktır. Örneğin Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren kanundaki kabahati mayıs ayında işleyen kişi için kanundaki idari para cezası uygulanacak, herhangi bir artırım yapılmayacak, ancak bu kanundaki kabahatin 2007 yılında işlenmesi halinde ise 2004 tarihli kanundaki idari para cezası KK'nın yürürlüğe girmesinden sonraki dönem için sadece m. 17/7 gereğince yeniden değerlendirme oranında artırılarak idari para cezası belirlenecektir<sup>1</sup>.

İkincisi ilgili kanunlardaki hafif hapis ve hafif para cezalarının idari para cezalarına dönüştürülmesidir. Bu sorunun çözülmesi 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şeklinde Kanunun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, kanunlarda, "hafif hapis" veya "hafif para" cezası olarak öngörülen yaptırımlar, idari para cezasına dönüştürülmüştür. İdari para cezasının hesaplanmasında 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 52. maddesi hükümleri uygulanacaktır. İlgili kanunda "hafif hapis" cezasının üst sınırının belirtilmediği hallerde, idari para cezasının hesaplanmasında esas alınacak gün sayısının üst sınırı, yediyüzotuz gün olarak kabul edilecektir. Bu noktada 1 Haziran 2005 tarihinden önce işlenen fiillerde gün karşılığı idari para cezasının belirlenmesinde mülga 647 sayılı Kanunun 4. maddesinin mi yoksa ise TCK'nın 52. maddesindeki oranın mı uygulanacağı problem oluşturmuştur.

<sup>1</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz.: Güçlü, Güçlü, Yaşar, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Ankara 2020, s. 129 vd.

Bazı yazarlar TCK'nın 52. maddesinin uygulanacağını<sup>2</sup>, bir günün karşılığı olarak 20 ila 100 TL arasında bir miktarın belirlenerek idari para cezasının tespit edileceğini belirtmektedirler<sup>3</sup>. Yargıtay doğru olarak lehe kanun olması nedeniyle 647 sayılı Kanunun uygulanmasını kabul etmektedir<sup>4</sup>. 1 Haziran 2005 tarihinden sonra işlenen fiillerde ise ilgili kanunlarda hafif hapis cezası hala yer alıyorsa bu takdirde idari para cezasının gün karşılığının belirlenmesinde TCK'nın 52. maddesi uygulanacak ve bir günün karşılığı olarak 20 TL kabul edilerek idari para cezası hesaplanacaktır<sup>5</sup>. Kanunlarda, "hafif hapis cezası" ile "hafif para cezası"nın seçimlik olarak veya birlikte öngörüldüğü hallerde, idari para cezası yaptırımının belirlenmesinde "hafif hapis cezası" esas alınacaktır. Kanunlarda, sadece "hafif para cezası"nın öngörüldüğü ve cezanın alt veya üst sınırının belirtilmediği hallerde, idari para cezası, yüzyirmi milyon Türk Lirasından az, onsekiz milyar Türk Lirasından fazla olamayacaktır. Düzenleme idari para cezasına dönüştürülen hafif hapis cezaları için TCK'nın 52. maddesine yollama yapmış, hafif para cezaları içinse alt ve üst sınırlar arasında miktar öngörmüştür. Belirleme açık olup bu miktarların ayrıca yeniden değerlendirilme oranına göre artırılması söz konusu değildir<sup>6</sup>. Yargıtay kararı da bu yöndedir<sup>7</sup>. Yürürlük Kanununun 7. maddesi gereğince idari para cezası vermeye mülki amir yetkili kılınmıştır.

Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi, 8. maddede tüzel kişilere verilecek idari para cezası miktarıyla ilgili genel nitelikte belirlemeye gidilmesi, üst sınırın ve uygulanacak ölçütlerin de açıkça düzenlenmesi gerekmektedir.

<sup>2</sup> Aldemir, Hüsnü, Yeni Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanununun Yorumu, 2. Baskı, Ankara 2007, s. 809.

<sup>3</sup> Gökcan, Hasan Tahsin, "Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezalarının Uygulanması", Türk Hukuk, 2005, S. 104, s. 20.

<sup>4</sup> Bu konudaki Yargıtay uygulaması şu şekildedir: "Sanık S. A. B.'ye tayin olunan hafif para cezasının 5252 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca idari para cezasına çevrilmesi gerekirken hafif para cezasına hükmedilmesi nedeniyle, kanun yararına bozma istemi yerinde görüldüğünden, ... Sulh Ceza Mahkemesi'nin 14.06.2005 1440-28 sayılı ek kararın 5271 sayılı CMK'nın 309. maddesinin 4. fıkrasının d bendi uyarınca bozulmasına, Sanığın eylemine uyan 765 sayılı TCK'nın 567/1.maddesi uyarınca ve 5083 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun'un 2. maddesine 5335 sayılı Kanun'la eklenen fıkra uyarınca 1 ay hafif hapis ve 105 YTL hafif para cezası ile cezalandırılmasına, tayin olunan hafif hapis cezasının günlüğü 1 YTL hesabı ile 30 YTL hafif para cezasına çevrilmesine, tayin olunan aynı cins cezalar toplanarak sanığın 135 YTL hafif para cezası ile cezalandırılmasına, 5252 sayılı Kanun'un 5349 sayılı Kanun ile değişik 7. maddesi uyarınca belirlenen sonuç cezanın 135 YTL idari para cezasına dönüştürülmesine, infazın bu miktar üzerinden yapılmasına", 2. CD, 14.05.2008, E. 2008/10314, K. 2008/8728; "Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın kanun yararına bozma istemine dayanan ihbarname içeriği yerinde görüldüğünden Ula Sulh Ceza Mahkemesinin 17.06.2005 gün ve 2005/132 Esas,2005/175 Karar sayılı kararının CMK'nın 309/4-d maddesi uyarınca BOZULMASINA, bozma gereği yeniden uygulama yapılarak sanığın 2918 sayılı yasanın 36/3.maddesi uyarınca 1 ay hafif hapis ve 165 YTL. hafif para cezası ile cezalandırılmasına, tayin olunan hafif hapis cezasının günlüğü 647 sayılı Yasanın 4.maddesi uyarınca 1 YTL'den hesaplanmak suretiyle 30 YTL. hafif para cezasına çevrilmesine, cezaların 765 sayılı TCK'nın 72.maddesi uyarınca toplanarak sanığın sonuç olarak 195 YTL. hafif para cezası ile cezalandırılmasına, 5252 sayılı yasanın 7.maddesi uyarınca tayin olunan sonuç cezanın 195 YTL. idari para cezasına çevrilmesine ve infazın bu miktar üzerinden yapılmasına, hükümden "Yasal ihtarlara rağmen ödenmeyen adli para cezasının hapse çevrilmesine" ibaresinin çıkarılmasına ve diğer kısımlarının aynen bırakılmasına, 13.04.2010 günü oyçokluğuyla karar verildi", 7. CD, 13.4.2010, E. 2007/16258, K. 2010/5985; "sanığın, kumar oynatmak suçundan eylemine uyan 765 sayılı TCK'nın 567/1.maddesi uyarınca, mahkemenin takdir gözetilerek, 1 ay hafif hapis ve 105,00 TL. hafif para cezası ile cezalandırılmasına, hükmolunan hafif hapis cezasının, 647 sayılı Yasanın 4.maddesi uyarınca günlüğü 1,00 TL'den hesaplanarak 30,00 TL hafif para cezasına çevrilmesine, 765 sayılı Yasanın 72. maddesi uyarınca hafif para cezaları toplanarak ve 5252 sayılı Yasa uyarınca idari para cezasına çevrilerek, sanığın sonuç olarak 135,00 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına, infazın bu miktar üzerinden yapılmasına, hükmün diğer bölümlerinin aynen korunmasına, 17.03.2010 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.", 2. CD, 17.03.2010, E. 2010/6195, K. 2010/8266.

<sup>5</sup> "sanığın eyleminin 2918 sayılı Yasanın 69/2. madde ve fıkrasına uyduğu anlaşıldığından, 5252 sayılı Yasanın 7. maddesi uyarınca, sanığın 3 ay hafif hapis cezası karşılığı TCK'nın 52/2 maddesi uyarınca günlüğü 20 TL'den 1800 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına, ibarelerinin yazılmasına dosyanın Adalet Bakanlığına gönderilmek üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına tevdiine, 09.11.2015 gününde oybirliğiyle karar verildi", 8. CD, 9.11.2015, E. 2015/14169, K. 2015/24187.

<sup>6</sup> Aksi görüş için bkz.: Kangal, Zeynel T., Kabahatler Hukuku, 3. Baskı, Ankara 2021, s. 280.

<sup>7</sup> "5252 sayılı Kanun'un 7/1. maddesi ile yasalarda "hafif hapis" veya "hafif para" cezası olarak öngörülen yaptırımlar idari para cezasına dönüştürülmüş, uygulanacak idari para cezasının 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 52. maddesi uyarınca belirlenmesi esası getirilmiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesindeki düzenleme ise, Yasalarda yaptırımı doğrudan idari para cezası olarak öngörülen kabahatler yönünden idari para cezasının hesaplanması yöntemini göstermektedir. 5326 sayılı Kanun'un 17/7. maddesinin bu şekilde dönüştürülen idari para cezaları bakımından uygulanma olanağı bulunmamaktadır", CGK, 14.04.2009, E. 2008/7-222, K. 2009/99.

## B. İdari Para Cezası Türleri

Kabahatler Kanununun 17. maddesinde idari para cezası tanımlanmamışsa da idari para cezalarının neler olduğu belirtilmiştir.

KK'nın 17. maddesine göre, idari para cezası maktu veya nispi olabilir (f. 1). Ayrıca kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir (f. 2). Düzenlemeye göre idari para cezaları, maktu idari para cezası, nispi idari para cezası ve alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezası olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

### 1. Maktu idari para cezası

Kanunda para cezasının sabit olarak kabul edildiği hallerde maktu idari para cezası söz konusudur. Maktu idari para cezalarında kanun koyucu fiilin haksızlık içeriğini belirlemektedir. Dolayısıyla bu tür cezalarda idari para cezasını uygulayan kişilerin somut olayın şartlarına göre cezayı belirleme yetkisi, kabahati gerçekleştiren kişinin kusurunu, ekonomik durumunu göz önünde bulundurması söz konusu değildir. Bu tür cezanın kabul edilmesi hukukçu olmayan kişilerin yaptırım uyguladığı göz önüne alındığında yerinde bir tercih gibi görülebilir. Zira bu kişilerin fiilin haksızlık içeriğini (örneğin kabahatin maddi unsurun neler olduğunu, failin kast veya taksirinin bulunduğunu, bilinçli-bilinçsiz taksirinin söz konusu olduğunu, teşebbüsü) belirleyebilmesi ve uygulamada adil değerlendirme yapması problem teşkil edecektir. Ayrıca haksızlık içeriği çok az olan bazı kabahatlerde kabul edilmesi makul sayılmış olabilir. Ancak kanun koyucunun bunun dışında maktu para cezası kabul etmesinin doğru olmadığı belirtilmelidir. Kanun koyucu maktu ceza belirlemesi yaptığında fiilin haksızlık içeriğini kendisi belirlemekle birlikte, fiilin işlenmesindeki özelliklerin, meydana gelen zarar veya tehlikenin göz önünde tutulmasına imkan vermemekte, failin kusurunu göz önüne alınması ve idari para cezasının bireyselleştirmesini sağlaması mümkün olmamaktadır. Ayrıca yüksek miktardaki maktu para cezalarında işletmenin veya kişinin ekonomik durumunun da göz önüne alınması söz konusu olmamaktadır (küçük miktardaki idari para cezaları için ekonomik durumun göz önüne alınmaması kabul edilebilir). Ayrıca yüksek miktarların söz konusu olduğu durumlarda maktu belirleme yapılması da işlenen fiilin haksızlık içeriğiyle, tüzel kişinin ekonomik durumuyla orantılı olmayan idari para cezası verilmesi sonucunu doğurmaktadır. Oysa idari para cezasının alt ve üst sınırlar arasında öngörülmesi suretiyle fiilin ağırlığıyla orantılı ceza verilmesi sağlanabilirdi. Maktu para cezalarının kabahatler hukukunda sayılarının fazla olması göz önünde tutulduğunda bu belirlemelerin belirtilen gerekçelerle hukuk devleti ilkesiyle, orantılılık ilkesiyle, eşitlik ilkesiyle uyuşmadığı görülmektedir. Eğer maktu ceza öngörülüyorsa ya ilgili düzenlemede veya Kabahatler Kanununun genel hükümlerinde cezanın indirilmesine imkan da tanınması gerekir. Örneğin fiilin taksirle işlenmesinde veya meydana gelen zarar veya tehlikenin azlığında cezada indirim yapma konusunda takdir yetkisi getirilmeliydi. Anayasa Mahkemesi 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin "Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir" bölümünün, bendin (3) numaralı alt bendindeki "8. maddenin ihlali" yönünden Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek yapılan başvuruda, "...itiraz konusu kuralda bayilerin bağlı buldukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda öngörülen idari para cezası' regülatif idari para cezası' niteliğinde maktu olarak düzenlenmiştir. Bu cezada, işletmelerin ekonomik büyüklüğü ve sınıfına ilişkin herhangi bir kademelendirme yapılmadığı görülmektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından yükümlülüğün ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte, para cezasının miktarının yüksek olması göz önüne alındığında tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir. Diğer taraftan, bayilerin bağlı buldukları dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri durumunda maktu idari para cezası ile cezalandırılmalarının öngörülmesi nedeniyle, idari para cezası uygulanırken fiilin işleniş şekli, diğer bir ifadeyle akaryakıtın ikmalinin ne şekilde yapıldığı, failin kusur durumu başka bir ifadeyle bayinin fiili kasıtlı veya taksirle işleyip işlemediği ve ikmal edilen akaryakıtın miktarı gibi hususlarda dikkate alınamamaktadır. Bu itibarla bayilerin bağlı buldukları

*dağıtıcı haricinde başka dağıtıcılardan veya onların bayilerinden akaryakıt ikmal etmeleri hâlinde fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan 'adalet' ve 'hakkaniyet' ilkeleriyle bağdaşmamaktadır"* şeklinde belirleme yapmıştır<sup>8</sup>. Ancak Anayasa Mahkemesi, 2.3.2005 tarihli ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un, 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un 569. maddesiyle değiştirilen 16. maddesinin ikinci fıkrasının; (a) bendinde yer alan *"Aşağıdaki hâllerde sorumlulara beşyüzbin Türk Lirası idarî para cezası verilir"* ibaresinin bendin (1) numaralı alt bendi yönünden, (b) bendinde yer alan *"Aşağıdaki hâllerde sorumlulara ikiyüzellibin Türk Lirası idarî para cezası verilir:"* ibaresinin bendin (1) numaralı alt bendi yönünden yapılan başvuruda idari para cezaları maktu ve miktarları yüksek olmasına rağmen Anayasaya aykırı görmemiştir. Mahkemeye göre, *"Kanunla yapılan düzenlemelerin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi bakımından, öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak ve yasaklanan fiillerin işlenmesini önlemek için hangi tür ve ölçekte idarî yaptırım uygulanacağı kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Maktu olarak belirlenen idarî para cezaları, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde, ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Kanun koyucunun, takdir yetkisine kapsamında fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate alarak düzenlediği itiraz konusu kuralda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır"*<sup>9</sup>.

KK'nın 32, 33, 34 ve 35. maddelerinde maktu nitelikte idari para cezalarına yer verilmiştir. Yine Çevre Kanununun 20. maddesinde maktu nitelikte idari para cezalarının düzenlendiği görülmektedir. Bazen kanun koyucu artırım miktarı açısından da sabit artırım miktarı öngörebilmektedir (Çevre Kanunu m. 20/1-d). Bu tür artırım miktarlarının da belirtilen gerekçelerle doğru olmadığı ifade edilmelidir. Bazen de kanun koyucu idari para cezasını belirlerken bazı hususlara göre belirlemeyi tercih etmekte, ama yine idari para cezası maktu nitelik taşımakta, idari para cezasının belirlenmesinde yaptırım uygulayacak kişi veya makamlara takdir yetkisi verilmemektedir. Örneğin Çevre Kanununun 20. maddesinin 1/i) bendinde groston başına idari para cezası belirlenmekte, denize akıtılan zararlı atığın miktarı göz önüne alınmamaktadır. Groston başına belirleme yapılırken alt ve üst sınırlar arasında belirleme yapılsa bu takdirde somut olayın koşullarına göre (örneğin taksirle gerçekleştirilmesine veya zararlı atığın miktarına göre) belirleme yapılabilirdi.

Maktu idari para cezaları, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanmaktadır. Bu şekilde idarî para cezasının hesabında bir Türk Lirasının küsuru dikkate alınmamaktadır. (KK m. 17/7). Kanun koyucu kabahat karşılığında kanunda öngörülen idari para cezasının enflasyon nedeniyle Türk parasının değerinin düşmesi nedeniyle anlamsız hale gelmemesi için her yıl artırılmasını kabul etmiştir.

## 2. Nispi İdari Para Cezası

Nispi idari para cezası, kabahate ilişkin tanımda idari para cezası miktarı gösterilmediği, idari para cezası miktarının belirli bir oran dairesinde belirlendiği ve olaya göre azalıp çoğalabilen nitelikte para

<sup>8</sup> Anayasa Mahkemesinin 3/5/2016 tarihli ve 29107 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 7/4/2016 tarihli ve E. 2015/109, K. 2016/28 sayılı kararı.

<sup>9</sup> Anayasa Mahkemesinin 18.7.2017 tarihli ve 30127 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 31.05.2017 tarihli E. 2017/103, K. 2017/108 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesinin 3/11/2016 tarihli ve 29877 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 12/10/2016 tarihli ve E. 2015/73, K. 2016/161 sayılı kararı; *"Maktu olarak belirlenen idari para cezaları, cezayı gerektiren fiili işleyenlerin üzerinde ekonomik durumlarına göre farklı etkiler doğurabilirse de bu durumun adalet ve hakkaniyet ilkelerine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Kaldı ki itiraz konusu kuralın da yer aldığı 19. maddede farklı fiillere farklı idari yaptırımlar öngörüldüğü gibi idari yaptırımların hangi hâllerde artırılması ve indirilmesi gerektiği de düzenlenmiştir. Dolayısıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında fiilin meydana getireceği neticeleri de dikkate alarak düzenlediği itiraz konusu kuralda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır"*, Anayasa Mahkemesinin 22/12/2017 tarihli ve 30278 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1/11/2017 tarihli ve E. 2017/132, K. 2017/149 sayılı kararı.

cezalarıdır<sup>10</sup>. Bu nitelikteki idari para cezalarında da yaptırımı uygulayanların idari para cezasının belirlenmesinde takdir yetkisi bulunmamaktadır. KK'nın genel gerekçesinde, idari para cezalarının, kamu açısından oluşmuş zararın giderilmesi amacına da hizmet edebildiği belirtilmektedir.

Çevre Kanununun 20/1-e maddesinde, "*Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilir*" düzenlemesiyle nispi nitelikte idari para cezası belirlenmiştir. Yine Petrol Piyasası Kanununun m. 19/1-a, ç, d, e, f, h'de net satış hasılatının binde sekizi oranında idari para cezası verileceği öngörülerek nispi idari para cezasına yer verilmiştir. Kanun koyucu Petrol Piyasası Kanunundaki düzenlemelerde net satış hasılatına göre idari para cezasının belirleneceğini kabul ederken, ayrıca belirlenecek miktarın kanunda öngörülen alt sınırdan az ve üst sınırdan da fazla olmamasını istemiştir. Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 17. maddesinde de nispi idari para cezası düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, "*Kurul, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, 16 ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla,*

a) *Nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülükler ya da verilen taahhütlere uyulmaması,*

b) *Yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması,*

c) *Kanunun 14 ve 15 inci maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi,*

*durumunda her gün için, ilgili teşebbüsler ile teşebbüs birlikleri ve/veya bu birliklerin üyelerinin karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan, bunun hesaplanması mümkün olmazsa karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin onbinde beşi oranında idarî para cezası verir*". Nispi para cezasının kabul edildiği hallerde alt ve üst miktar arasında sınırlama getiren düzenlemenin daha doğru olacağı ifade edilmelidir.

Nispi nitelikteki idari para cezalarında, KK'nın 17. maddesinin 7. fıkrasındaki "*idarî para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır*" hükmü uygulanmamaktadır.

Doktrinde bazı yazarlar nispi nitelikteki idari para cezalarının belirlilik ilkesine aykırı olduğunu, zira her somut olaya göre miktarının değişebildiğini belirtmektedirler<sup>11</sup>.

### **3. Alt ve Üst Sınırlar Arasında Gösterilen İdari Para Cezası**

Kanun koyucu bazı kabahatlerde idari para cezasını alt ve üst sınırlar arasında göstermiştir. Aslında alt ve üst sınırlar arasında ceza belirlemesi işlenen fiilin ağırlığıyla orantılı ceza verilmesi ilkesi açısından olması gereken düzenlemedir. Bu nitelikte idari para cezası belirlemesi, soyut cezanın somut cezaya dönüştürülmesine imkan vermektedir. Aksi takdirde somut olayın koşulları göz önüne alınmadan kanundaki idari para cezasının uygulanması yoluna gidilmektedir. Olması gereken açısından idari para cezasının alt ve üst sınırlar arasında gösterilmesi olmakla beraber kanun koyucu kabahatlerde sayısı az olmayan şekilde maktu nitelikte idari para cezalarına yer vermiştir. Bazı idari para cezalarının kanunlarda maktu şekilde belirlenmesinin sorun oluşturduğunu düşünüyoruz. Örneğin Kabahatler

<sup>10</sup> Yargıtay 1984 tarihli İBK' da: "Nispi para cezaları ise, Mer'iyet Kanununun 20. maddesinde tarif edildiği gibi, miktarı muayyen bir nispet dairesinde ve hadiseye göre azalıp çoğalabilir mahiyette bulunan para cezalarıdır. Kanun, bazı hallerde, para cezasının miktarının önceden maktu bir biçimde tayini yoluna gitmemekte; bu miktarı, ya suç nedeniyle verilen zararlar veya failin suçtan elde ettiği kazançla orantılı olarak tespit etmektedir. Kanun koyucu, bu tür para cezasını düzenlerken, bazı amaçları göz önünde tutmaktadır. Birincisi, TCK'nın 278. madde gerekçesinde de belirtildiği gibi, sadece asgari ve azami hadlerin tespiti halinde para cezasının yeterli şekilde yüksek olmama eksikliğini göstermesidir. 2. ise, paranın değerini kaybetmesi halinde etkili bir müeyyide olmamasıdır. Nispi para cezaları konusunda belirtilmelidir ki, asgari ve azami hadleri kanunda gösterilen cezalar için uygulanabilecek olan ferdileştirme kuralı, yani temel cezanın tayini, nispi para cezaları için uygulanamaz" şeklinde belirleme yapmıştır: YİBK, 25.06.1984, E. 1984/41, K. 1984/5.

<sup>11</sup> Kangal, s. 279.

Kanununun 32. maddesinde düzenlenen maktu idari para cezası bu niteliktedir. Kanun koyucu farklı alanlarla (adli işlemler, kamu güvenliği, kamu düzeni, genel sağlık) ve işlemlerle ilgili her emirde, emrin niteliğine ve sonuçlarına bakılmaksızın aynı idari para cezasının verilmesini kabul etmiştir. Genel sağlıkla ilgili verilen bir emirde bireye de işletmelere de aynı idari para cezasını verilmektedir. Oysa bireylerin emre aykırı davranmasıyla işletmelerin emre aykırı davranmasının doğurduğu tehlikeler, sonuçlar aynı değildir. Bu anlamda 32. maddede yer alan idari para cezası miktarının da bazı emirler için yeterli olmadığını, haksızlık içeriğini karşılamak açısından az olduğunu düşünüyoruz. Emre aykırılığın haksızlık içeriğine göre her kanuni düzenlemede ayrı belirleme yapılmasının ve yaptırımının da asgari ve azami hadler arasında olmasının daha doğru olacağını düşünüyoruz<sup>12</sup>.

KK'nın 38. maddesinin 2. fıkrasında, 42. maddenin 1. fıkrasında idari para cezası alt ve üst sınırlar arasında gösterilmiştir. Yine Kişisel Verilerin Korunması Kanununun 18. maddesinde, kabahatlere ilişkin idari para cezaları alt ve üst sınırlar arasında gösterilmiştir. Alt ve üst sınırlar arasında idari para cezasının öngörüldüğü haller, yaptırıma karar vereceklere cezayı belirleme yetkisi veren hükümlerdir. Cezayı belirleme yetkisinin tanınması bunun keyfi olarak kullanılacağı anlamına gelmemektedir. Cezanın tespitinde uygulayıcıya takdir yetkisi verilen durumlarda bu yetkinin nasıl kullanılacağına da belirlilik ilkesi gereğince kanunda gösterilmesi gerekir. Aksi durumda uygulayıcılara farklı şekilde yaptırım uygulama imkanı verilmekte, bu da kanunilik ve bu çerçevede belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmekte ve adil olmayan sonuçlara yol açmaktadır. Keyfiliğe, değerlendirme farklılığına yol açacak düzenlemelere kanunda yer verilmemesi, haksız uygulamalar yol açılmaması gerekir KK'nın 17. maddesinin 2. fıkrası da belirtilen nedenlerle alt ve üst sınırlar arasında gösterilen cezanın tespitinde hangi ölçütlerin kullanılacağına düzenlemiştir.

Alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idarî para cezaları da her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanmaktadır. Kanun koyucu kabahatler karşılığı kabul edilen idari para cezalarında klasik sistemi benimsemiştir.

## II. ALT VE ÜST SINIRLAR ARASINDA GÖSTERİLEN İDARİ PARA CEZASININ BELİRLENMESİ

### A. Genel Olarak

Kabahatler Kanununun 17. maddesinin 2. fıkrasında, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulacağı ifade edilmiştir. Düzenlemede idari para cezasının belirlenmesinde 3 husus ifade edildiğinden bunun dışındaki bir neden idari para cezasının belirlenmesinde göz önünde bulundurulmaz. İdari para cezasını uygulayacak makam veya kişi kanunda alt ve üst sınırlar arasında gösterilen cezayı bu ölçütleri uygulayarak belirleyecektir. Ayrı ayrı değil, birlikte uygulayarak idari para cezasını tespit edecektir. Kanun koyucu fiilin haksızlık içeriği, kusur ve ekonomik durum derecelendirildiği için alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının tespitinde göz önünde bulundurulmasını kabul etmiştir.

KK'nın 17. maddesinde yer verilen ölçütler alt ve üst sınırlar arasında gösterilen cezanın tespitinde göz önünde tutulacağından alt ve üst sınırın aşılması söz konusu değildir. İlgili kabahatte nitelikli haller düzenlemişse nitelikli haller göz önünde bulundurulacaktır.

KK'nın 17. maddesinin 2. fıkrasında yer alan düzenlemeyle idari para cezası uygulayacak kişilerin takdir yetkisini keyfi olarak uygulamalarının önüne geçilmiştir. Takdir yetkisinin keyfilikten uzak ve denetlenebilir olması sağlanmıştır. Dolayısıyla idari para cezasını uygulayacak kişilerin kararında hangi ölçütleri kullanarak cezanın belirlendiğini, alt sınırdan neden uzaklaştığını gerekçe göstererek ortaya koymaları gerekir<sup>13</sup>. İdari para cezasının alt ve üst sınırlar arasında gösterildiği durumlarda yaptırım

<sup>12</sup> Bkz.: Akbulut, Berrin, "Kabahatler Hukukunda Kanunilik İlkesi ve Covid-19 Nedeniyle Alınan Tedbirlere Aykırılık", Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi-Journal of Penal Law and Criminology 2021, 9(1), s. 13

<sup>13</sup> "Belirtilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, idarî para cezalarının Kanun'da alt ve üst sınır belirtilmek suretiyle belirlendiği durumlarda, idarî para cezası vermeye yetkili makâmın, 5015 sayılı Kanun'un 19. Maddesinin 7. fıkrasında

uygulayacak kişilerin keyfi şekilde kurala veya tedbirlere aykırılık durumunda önceden herkese aynı yaptırım uygulanacağını belirtmesi m. 17 düzenlemesine aykırılık teşkil etmektedir. Keza farklı şehirlerdeki veya yerlerdeki idari yaptırım uygulama yetkisine sahip makamların veya kişilerin aynı kabahatle ilgili olarak alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezası miktarını farklı uygulamaları kanunilik ilkesine, orantılılık ilkesine aykırılık oluşturacaktır. Dolayısıyla pandemi nedeniyle aynı kabahatle ilgili her il valisinin veya kaymakamının kendi bölgesi için alt ve üst sınırlar arasında gösterilen miktar (Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m. 282) için önceden genel bir şekilde farklı belirleme yapması söz konusu değildir. İdare tarafından yaptırım belirlenirken her işlenen fiil açısından fiilin haksızlık içeriği, failin kusuru ve ekonomik durumu göz önüne alınarak tespit yapılmalıdır.

Kanun koyucu her ne kadar 17. maddesinin 2. fıkrasında *idari para cezasının miktarı belirlenirken* ifadesi kullanmışsa da sayılan üç ölçüt hem idari para cezasının belirlenmesine hem de bireyselleştirmesine ilişkin ölçütü ifade etmektedir. Yani söz konusu ifade sadece idari para cezasının belirlenmesini değil, bireyselleştirilmesini de belirtmektedir. Fiilin haksızlık içeriği idari para cezasının belirlenmesine ilişkin ölçütü, failin kusuru ve ekonomik durumu ise idari para cezasının bireyselleştirilmesine ilişkin ölçütü karşılamaktadır.

## **B. Fiilin Haksızlık İçeriği**

İdari para cezasının belirlenmesinde kullanılması istenen ölçütlerden ilki, aslında tek ölçüt (cezanın belirlenmesi açısından) fiilin haksızlık içeriğidir. Haksızlık içeriğinin belirlenmesinde davranışın kast veya taksirle gerçekleştirilmesi, amaç veya saik, fiilin işleniş şekli, fiilin işlendiği zaman ve yer, fiilin işlenmesinde kullanılan araçlar, fiilin işlenmesindeki kolaylık, meydana gelen zarar veya tehlikenin ağırlığı, konunun önemi ve değeri gibi hususlar rol oynamaktadır. Bunların idari para cezasının belirlenmesinde dikkate alınabilmesi için kabahate ilişkin tipte unsur olarak ifade edilmemiş olması gerekir. Zira çifte değerlendirme yasağı bir nedenin iki kere göz önüne alınmasına izin vermemektedir.

Kabahate ilişkin idari para cezasının belirlenmesinde haksızlık içeriği kapsamında belirlenecek hususlardan biri kabahatin kast veya taksirle gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğidir. Kabahatler hukukunda kural kabahatlerin hem kasten hem de taksirle işlenmesi olduğu ve kanuni tanımda idari para cezasına ilişkin kast veya taksirle gerçekleştirilmesi arasında ayırım yapılmadığı için idari para cezasını tespit eden kişi veya makamlar KK'nın 17. maddesinin 2. fıkrası gereğince alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasını belirlerken fiilin kasten veya taksirle mi işlendiğini göz önüne alacaklardır. Kastten işlenen kabahat için idari para cezası miktarı taksirle işlenmesine göre daha fazla olacaktır. Taksirle işlenmesinde ise bilinçli taksirin cezası bilinçsiz taksirin cezasına göre daha fazla belirlenecektir. Kastten işlenmesinde ise idari para cezasının miktarı olası kastta doğrudan kasta oranla daha az olacaktır. Kanuni tanımda kabahatin kastten işlenmesi kabul edilmişse idari para cezasının belirlenmesinde fiilin doğrudan kastla işlenmesinin cezası olası kastla işlenmesine göre daha fazla olacaktır.

---

belirtilen idarî para cezası yaptırımı konusundaki takdir yetkisini kullanırken, Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinde yer alan kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusur ve ekonomik durumunu göz önünde bulundurması ve hangi nedenle idarî para cezasını üst sınırdan verdiğinin yargısal denetime imkân verecek şekilde somut olarak ortaya koyması gerekmektedir. Ancak bu durumda idarî para cezasına konu işlemin yargısal denetiminin yapılması mümkün olacaktır. Dava dosyasının incelenmesinden, bayilik lisansı sahibi davacıya ait akaryakıt istasyonunda, 18/11/2014 tarihinde yapılan denetimde istasyon sahasında bulunan fiyat ilan panosu üzerinde tavan fiyatlarının yazılı olmadığı tespit edildiğinden bahisle yapılan inceleme ve soruşturma sonucu 21.01.2016 tarihli ve 6080-13 sayılı Kurul kararıyla, 5015 sayılı Kanunun 4'üncü ve Petrol Piyasası Fiyatlandırma Sistemi Yönetmeliği'nin 13. Maddelerine aykırı hareket ettiği gerekçesiyle 5015 sayılı Kanunu'nun 19. Maddesinin 7. fıkrası uyarınca 72.751-TL idari para cezası uygulanması üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Mevzuat hükümleri ve olayın birlikte değerlendirilmesinden; 18/11/2014 tarihinde yapılan denetimde istasyon sahasında bulunan fiyat ilan panosu üzerinde tavan fiyatlarının yazılı olmadığı açık ise de, davalı idare tarafından idarî para cezasının hangi nedenle üst sınırdan verildiğinin somut bilgi ve belgelerle ortaya konulmadığı, ayrıca bu konuda herhangi bir açıklama da getirilmediği göz önünde bulundurulduğunda, herhangi bir kriter gözetmeksizin salt takdir yetkisinden hareketle Kanun'da öngörülen üst sınırdan idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu kararda hukuka ve hakkaniyete uygunluk görülmemiştir", Ankara BİM, 7. İDD, 24.5.2017, E. 2017/184, 2017/140. Aynı yönde Ankara BİM, 7. İDD, 22.11.2017, E. 2017/712, 2017/526.

Amaç veya saikin kanuni tanımında açıkça belirtilmediği hallerde amaç veya saik de KK'nın 17. maddesi kapsamında kabahatin haksızlık içeriğiyle ilgili olarak değerlendirilebilecektir. Kabahatler hukukunda 17. maddede de amaç veya saik açıkça sayılmamışsa da haksızlık içeriğinin belirlenmesinde etken olduğundan göz önüne alınacaktır. Failin kabahatten elde etmek istediği netice veya kabahati işlemeye yönelten neden idari para cezasının belirlenmesinde etken olacaktır. Örneğin kazanç hırsı, açgözlülük, mesleki başarı hırsı failin aleyhine etki doğurur. Buna karşılık ekonomik zorluk nedeniyle fiili işlemişse idari para cezası daha az belirlenecektir.

Alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının belirlenmesinde fiilin işleniş biçimi de göz önüne alınacaktır. Seçimlik hareketli kabahatlerde seçimlik hareketlerinin tümünün veya birkaçının veya sadece birinin gerçekleştirilmesi idari para cezası miktarı açısından önem taşıyacaktır. Örneğin seçimlik hareketlerin tümünün gerçekleştirilmesi halinde idari para cezası alt sınırdan verilemeyecektir. Kabahatin kesintisiz şekilde işlendiği durumlarda, bu nedenle idari para cezası verinceye kadar tek fiil sayılmakla beraber fiilin icrasının devam ettiği süre alt ve üst sınırlar arasında gösterilen cezanın tespitinde dikkate alınacaktır. Yine tek fiille birden fazla kabahatin gerçekleştirildiği durumlarda en ağır idari para cezası içeren fiilden yaptırım uygulanmakla beraber diğer kabahat idari para cezası verilen alt ve üst sınırları arasında gösterilen cezasının tespitinde göz önüne alınacaktır. Tüketen tüketilen norm ilişkisinde de tüketilen norm tüketen normdan ceza tespit edilirken göz önüne tutulabilecektir. Bu çerçevede dikkate alınacak diğer bir husus da iştirak katkılarıdır. Her ne kadar iştirak şekilleri arasında Kabahatler Kanununda ayırım yapılmassa da alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının tespitinde bu ayırımın göz önüne alınması gerekir<sup>14</sup>. Fail veya müşterek fail olan kişinin idari para cezası ile yardım eden konumunda olan kişinin idari para cezası aynı olmayacaktır. İdari para cezası tespit edilirken her bir iştirak eden için bireysel haksızlığa göre belirleme yapılması yoluna gidilmelidir.

Kabahate ilişkin kanuni tanımında belirtilmemiş olmak kaydıyla fiilin işlenmesinde fonksiyon icra eden, failin bu nedenlerden özellikle yararlandığı ve fiilin işlenmesini kolaylaştıran nedenler kapsamında kabahatin işlenmesinde kullanılan araç, kabahatin işlendiği yer ve zaman da fiilin haksızlık içeriği belirlenirken dikkate alınabilecek hususlardandır. Kabahatin işlendiği zaman ve yer, fiilin işlenmesinde fonksiyon icra eden, failin bu nedenlerden özellikle yararlandığı ve fiilin işlenmesini kolaylaştıran nedenlerdir. Kabahate ilişkin normda kabahatin işlendiği yer ve zamanla ilgili belirleme yapılmamışsa, fiilin işlenmesinde fonksiyon icra eden, onu kolaylaştıran yer ve zaman idari para cezasının belirlenmesinde dikkate alınacaktır. Yine kabahate ilişkin normda dikkate alınmamışsa kabahat nedeniyle meydana gelen zarar veya tehlikenin ağırlığı fiilin haksızlık içeriğini etkilediğinden kabahatten dolayı verilecek idari para cezasının belirlenmesinde asgari haddin uzaklaşılması sonucunu doğuracaktır. Meydana gelen zarar veya tehlikenin ağırlığı, doğrudan veya dolaylı olarak gerçekleşen zararın çokluğunu veya tehlikenin büyüklüğünü ifade etmektedir.

Kabahatin konusunu oluşturan şeyin değerinin az veya çok olması, insanlar için önemi yine idari para cezasının tespitinde fiilin haksızlık içeriği kapsamında göz önüne alınacaktır.

### C. Failin Kusuru

Alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının belirlenmesinde kullanılması istenen ölçütlerden diğeri failin kusurudur. Kanun koyucu kabahatin işlenmesine katılan herkesi fail olarak kabul ettiğinden 17. maddede kusur açısından failin kusuru ifadesini kullanmıştır.

<sup>14</sup> Bkz.: Weber, Ulrich, "Konzeption und Grundsätze des Wirtschaftsstrafrechts (einschließlich Verbraucherschutz)", ZStW, 1984, Band 96, s. 404; Cramer, Peter, "Die Beteiligung an einer Zuwiderhandlung nach § 9 OWiG", NJW, 1969, Heft 44, s. 1931; Kienapfel, Diethelm, "Beteiligung und Teilnahme", NJW, 1970, Heft 41, s. 1827; Schumann, Heribert, Zum Einheitstätersystem des § 14 OWiG, Berlin 1979, s. 71; Bohnert, Joachim, OWiG Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2007, § 14, kn. 3; KKOWiG-Rengier, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 3., neu bearbeitete Auflage, München 2006, § 14, kn. 15; Wolters, Gereon, "Gesetzliche Grundsätze des Deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts", İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Ankara 2009, s. 155; Rebmann, Kurt/Roth, Werner/Herrmann, Siegfried, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, Band 1, 3. Auflage, 15. Lieferung, Stand 2010, § 14, kn. 17.

Kabahatin iştirak halinde işlenmesi durumunda alt ve üst sınırlar arasında ceza belirlenirken fail olarak kabul edilen herkes için aynı idari para cezası belirlenmeyecektir. Kabahate katılan kişilerin bireysel kusurluluğuna göre idari para cezası belirlenmelidir.

Somut olayda kabahat taksirle işlenmiş ve birden fazla kişinin taksiri varsa her bir kişi kendi kusuruna göre idari para cezasıyla sorumlu olacaktır. Alt ve üst sınırlar arasında cezanın gösterildiği hallerde her fail için ayrı belirleme yapılmalıdır. Taksiri bulunan her faile kusur değerlendirmesi yapmaksızın aynı idari para cezasının uygulanması doğru değildir. Kişinin kendi kabiliyetleri, içinde bulunulan şartlar kusurun, dolayısıyla cezanın tespitinde göz önünde bulundurulmalıdır

KK'nın 12. maddesinde TCK'nın kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümlerinin kabahatler bakımından uygulanacağı, kusurluluğu azaltan nedenlerin kabahatler hukukunda uygulanamayacağı anlamı ortaya çıkmakla beraber, kusurluluğu azaltan nedenler alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının tespitinde uygulayıcılar tarafından göz önüne alınabilecektir. Bu anlamda fiili işlediği esnada 15 yaşından büyük 18 yaşından küçükler hakkında alt sınırdan ceza verilecektir. Akıl hastalığı kusur yeteneğini ortadan kaldırmamakla beraber kusur yeteneğinin azalmasına neden olmuşsa yine bu durum idari para cezasının belirlenmesinde göz önüne alınacaktır. Keza irade dışı alınan alkol veya uyuşturucu maddenin kusur yeteneğini azaltması hali de alt ve üst sınırlar arasında belirtilen idari para cezasının tespitinde göz önüne alınacaktır (TCK m. 61). Kusur yeteneğini azaltan sağır ve dilsizlik, haksız tahrik de alt ve üst sınırlar arasında belirtilen cezanın tespitinde dikkate alınacaktır.

Yukarıdakilerin dışında kasten işlenen suçlarda fiilin haksızlık oluşturduğu konusunda kaçınılabılır hataya veya kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlerin maddi şartlarında kaçınılabılır hataya düşülmesi de alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının belirlenmesinde kusur bağlamında göz önünde tutulacak hususlardandır.

#### **D. Failin Ekonomik Durumu**

Alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezasının belirlenmesinde kullanılması söz konusu olan ölçütlerden sonuncusu failin ekonomik durumudur. Failin ekonomik durumunun kötü olması veya iyi olması alt ve üst sınırlar arasında gösterilen cezanın belirlenmesinde dikkate alınacaktır. Örneğin ekonomik durumunun kötü olması alt sınırdan ceza verilmesi sonucunu doğuracaktır.

Kişinin ekonomik durumu göz önüne alınırken, ekonomik durumunun kesin olarak tespitine, tüm malvarlığının ortaya konulmasına gerek bulunmamaktadır. Para miktarının takdir edilmesine yetecek ölçüde araştırma yapılması yeterlidir. Ekonomik duruma bakılırken hüküm zamanındaki ekonomik hale bakılmalıdır

Kişi hakkında ekonomik durum göz önüne alınarak idari para cezası tespit edilirken idari para cezasının uyarı fonksiyonunu yerine getirecek, kişi üzerinde etken olacak şekilde belirleme yapılmalıdır. İdari para cezası tespit edilirken ekonomik durumu iyi olan ile kötü olan arasında ayırım yapılmaması, aynı idari para cezasının verilmesi ekonomik durumu iyi olan açısından uyarı fonksiyonunun gerçekleşmemesi, ekonomik durumu kötü olan açısından ise haksız uygulama, eşitliğe aykırı olma sonucunu doğuracaktır. Ekonomik durum nedeniyle ceza tespit ederken çok farklı ekonomik durumların olabileceğinin göz önünde bulundurulması, farklı ekonomik duruma sahip olanlara aynı idari para cezasının verilmesi sonucunu doğurmamalıdır.

#### **SONUÇ**

Kabahatler Kanununda idari para cezaları maktu, nispi ve alt ve üst sınırlar arasında gösterilen idari para cezaları olarak sınıflandırılmaktadır. Kanun koyucunun haksızlık içeriğini kendisinin belirlediği hallerde maktu idari para cezası öngörmektedir. Kabahatler hukukunda da maktu idari para cezalarının sayısı az sayılmayacak orandadır. Bu tür cezanın kabul edilmesi hukukçu olmayan kişilerin yaptırım uyguladığı göz önüne alındığında yerinde bir tercih gibi görülebilir. Zira bu kişilerin fiilin haksızlık içeriğini (örneğin kabahatin maddi unsurun neler olduğunu, failin kast veya taksirinin bulunduğu, bilinçli-bilinçsiz

taksirinin söz konusu olduğunu, teşebbüsü) belirleyebilmesi ve uygulamada adil değerlendirme yapması söz konusu olmayabilir. Ancak bu durum fiilin işlenmesindeki özelliklerin, meydana gelen zarar veya tehlikenin göz önünde tutulmasına imkan vermemekte, failin kusurunun göz önüne alınması ve idari para cezasının bireyselleştirmesini sağlaması mümkün olmamaktadır. Ayrıca yüksek miktardaki maktu idari para cezalarında işletmenin veya kişinin ekonomik durumunun da göz önüne alınması söz konusu olmamaktadır (küçük miktardaki idari para cezaları için ekonomik durumun göz önüne alınmaması kabul edilebilir). Ayrıca yüksek miktarların söz konusu olduğu durumlarda maktu belirleme yapılması da işlenen fiilin haksızlık içeriğiyle, tüzel kişinin ekonomik durumuyla orantılı olmayan idari para cezası verilmesi sonucunu doğurmaktadır. Oysa idari para cezasının alt ve üst sınırlar arasında öngörülmesi suretiyle fiilin ağırlığıyla orantılı ceza verilmesi sağlanabilirdi. Ayrıca eğer maktu idari para cezası öngörülüyorsa ya ilgili düzenlemede veya Kabahatler Kanununun genel hükümlerinde cezanın indirilmesine imkan da tanınması gerekir. Örneğin fiilin taksirle işlenmesinde veya meydana gelen zarar veya tehlikenin azlığında cezada indirim yapma konusunda takdir yetkisi getirilmelidir.

## KAYNAKÇA

Akbulut, B. (2021). Kabahatler Hukukunda Kanunilik İlkesi ve Covid-19 Nedeniyle Alınan Tedbirlere Aykırılık. *Journal of Penal Law and Criminology*, 9(1), 197-253.

Aldemir, H. (2007). *Yeni Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanununun Yorumu*, (2. Baskı) Ankara. Kartal Yayınevi.

Anayasa Mahkemesinin 18.7.2017 tarihli ve 30127 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 31.05.2017 tarihli E. 2017/103, K. 2017/108 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 3/11/2016 tarihli ve 29877 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 12/10/2016 tarihli ve E. 2015/73, K. 2016/161 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesinin 3/5/2016 tarihli ve 29107 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 7/4/2016 tarihli ve E. 2015/109, K. 2016/28 sayılı kararı.

Bohnert, J. (2007). *OWiG Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar*, 2. Auflage, München.

Cramer, N. J. W. (1969). Cramer, Peter: Die Beteiligung an einer Zuwiderhandlung nach § 9 OWiG.

Gökcan, H. T. (2005). Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezalarının Uygulanması. *Türk Hukuk Dergisi, Kasım-2005*, S, 104, 18-26.

Güçlü, Y. (2020). *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, (4. Baskı) Ankara. Seçkin Yayınevi.

Heft 44, s. 1931; Heft 41, s. 1827;

Kangal, Z. T. (2021). *Kabahatler Hukuku*, (3. Baskı) Ankara. Adalet Yayınevi.

Kienapfel, D. (1970). „Beteiligung“ und „Teilnahme“. *Zum Verhältnis vom OWiG zum StGB. NJW*, 1826-1833.

KKOWiG-Rengier, (2006). *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 3., neu bearbeitete Auflage, München.

Rebmann, K., Roth, W., Herrmann, S. (2010). *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar*, Band 1, 3. Auflage, 15. Lieferung, Stand.

Schumann, H. (1979). *Zum Einheitstätersystem des § 14 OWiG*, Berlin.

Weber, U. (1984). *Konzeption und Grundsätze des Wirtschaftsstrafrechts (einschliesslich Verbraucherschutz): dogmatischer Teil II: das Wirtschaftsstrafrecht und die allgemeinen Lehren und Regeln des Strafrechts*.

Wolters, Gereon, (2009). „Gesetzliche Grundsätze des Deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts“, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen idari Ceza Hukuku Sempozyumu, Ankara.