

YENİ BİR İDARİ SUÇ OLARAK COVID-19 SALGINI SÜRECİNDE İHDAS EDİLEN FAHİŞ FİYAT ARTIŞI

Price Gouging as a New Administrative Offence at Covid-19 Epidemic

Doç. Dr. Yasin SÖYLER*

Geliş Tarihi: 01.10.2020 Kabul Tarihi: 04.12.2020

ÖZET

Covid-19 salgınının tüm dünyada ortaya çıkardığı olumsuz etkilerden biri de bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarında haksız artışların gerçekleşmiş olmasıdır. Salgının diğer olumsuz etkileri ile birlikte haksız fiyat artışları ile de mücadele etmek, siyasi irade için önemli bir gündem haline gelmiştir. Bu amaçla birçok devlet, haksız fiyat artışlarını önlemeye yönelik tedbirler almış, ihlallere yönelik idari soruşturmalar başlatmışlardır. Alınan tedbirlerden biri de fahiş fiyat artışıyla mücadele etmek amacıyla yeni düzenlemelerin yürürlüğe konulmasıdır. Ülkemizde de bu amaçla yeni düzenlemeler yürürlüğe konulmuş, fahiş fiyat artışı bir idari suç olarak hukuk sistemimize dâhil edilmiştir.

Makalede, hukuk sistemimize yeni giren bu idari suç tipinin tanımlanması ve bu fiile karşı öngörülen idari yaptırımların uygulama alanının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede fahiş fiyat artışını bir idari suç olarak öngören normun çizdiği hukuki çerçeveye belirginleştirilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Fahiş fiyat artışı, haksız fiyat, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu, Covid-19 salgını, tüketicinin korunması.

ABSTRACT

One of the negative effects of Covid-19 pandemic in the world is the unfair price increases at some goods and services. To struggle with unfair price increases along with other negative effects of the pandemic has become a significant agenda for political authorities. For this purpose, several governments have taken measures in order to prevent unfair price increases and initiated administrative investigations against these infringements. One of the measures taken is to put into effect new legislation to struggle with price gouging. New legislation have been put into effect with this aim and price gouging has been introduced in our legal system as an administrative offence in our country, too.

In this article, it is aimed to identify the type of this administrative offence that has just entered our legal system and to determine the implementation field of administrative sanctions which has been envisaged to this action. In this context, we try to crystallize the legal framework of the norm that envisaged price gouging as an administrative offence.

Keywords

Price gouging, unfair price, Unfair Price Evaluation Board, Covid-19 pandemic, consumer protection.

* Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, e-posta: yasin.soyler@asbu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8833-9230.

GİRİŞ

2020 yılına girdiğimiz ilk günlerde Çin'den başlayarak tüm dünyaya yayılan ve 2020'nin Mart ayında ülkemizde de etkisini göstermeye başlayan Covid-19 salgını, milyonlarca insanın tedavi altına alınmasına ve maalesef yine birçok insanın hayatını kaybetmesine neden olmuş, salgınla baş edebilmek amacıyla devletler her alanda topyekûn bir mücadele içerisine girmişlerdir. Ülkemizde de bu mücadele oldukça etkin ve başarılı bir şekilde sürdürülmüş, alınan tedbirler sayesinde salgının yayılım hızı ve oranı düşürülmüş, bu sayede daha fazla sayıda insanın hayatını kaybetmesi önlenebilmiştir. Salgın sadece insan hayatını tehlikeye düşürmekle kalmamış, toplumsal yaşantıya birçok sınırlamanın getirilmesi, tedbirlerin alınması ve yasakların uygulanmasını gerektiren ciddi bir değişimi kaçınılmaz kılmıştır.

Öte yandan Covid-19 salgını maalesef, bazı kötü niyetli ve fırsatçı kişilerin, salgının insanlar üzerinde ortaya çıkardığı zor yaşam koşullarından faydalanarak bu süreçte acil olarak ihtiyaç duyulan ürünlerin fiyatlarında fahiş oranlarda artış yapmaları sonucunu da beraberinde getirmiştir. Ülkemizde özellikle salgının ilk ortaya çıktığı günlerde maske, kolonya, dezenfektan, ıslak mendil ve çamaşır suyu gibi *temizlik ürünleri* ile un, makarna, patates, konserve ürünler, dondurulmuş ürünler, pet şişe su, sirke, pirinç ve yağ gibi *gıda ürünlerinin* fiyatlarında ciddi artışlar olmuş¹, salgının ilerleyen günlerinde göreceli olarak özellikle gıda ürünlerindeki fahiş fiyatlar, devamlılığını sürdürmüştür.² Bu durum haklı olarak devletin gecikmeksizin tedbir alması sonucunu doğurmuş ve bu süreçte ortaya çıkmış olan fahiş fiyat artışlarıyla mücadele amacıyla, yeni düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur. Ülkemizde Covid-19 salgın sürecinde ortaya çıkan fahiş fiyat artışlarıyla mücadele amacıyla yürürlüğe konulan düzenlemelerden belki de en önemlisi, *fahiş fiyat artışının* bir idari suç olarak ihdas edilmesi ve bu fiilin idari yaptırımına bağlanmasıdır. İşte makalemizin konusunu esasen, bu suç tipinin tanımlanması oluşturmaktadır.

Bu noktada makale konusunu sınırlandırıcı bir unsur olarak çalışmamızın, sadece haksız fiyat artışlarına karşı geliştirilen idari yaptırımların incelenmesiyle

¹ Fiyatlarında fahiş artışların gerçekleştiği mal ve hizmetler belli bir ölçüde benzerlik göstermekle birlikte, bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki artışlarda ülkeden ülkeye ciddi farklılıklar oluşmuştur. Örneğin İspanya'da diğer bazı ülkelerden farklı olarak cenaze hizmetlerinin fiyatlarında da ciddi oranda artışlar gerçekleşmiştir. Ivana Rakić, 'Competition Law in the Age of Covid-19' (2020) LXVIII (2) Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 25, 31 <<https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0003-2565/2020/0003-25652002025R.pdf>> Erişim Tarihi 2 July 2020.

² Covid-19 salgın sürecinde, ülkemizde gıda ürünlerinin fiyatlarında fahiş bir artışın gerçekleşmediğini ileri süren bir çalışma için bkz. Yılmaz Toktaş, 'Food Sector in Turkey During Covid-19 Pandemic' iç Yüksel Akay Unvan ve İbrahim Serbestoğlu (edr) *Current Researches in Economics and Administrative Sciences* (2020) 632-633.

sınırlı olduğunu belirtmemiz gerekir. Malûm, haksız fiyat artışlarına karşı hürriyeti bağlayıcı nitelikte ya da adli para cezası öngören düzenlemelerin getirilmesi mümkün olduğu gibi, bu tür fiillerden zarar görenlere karşı özel hukukun geliştirmiş olduğu başka hukuki yollar da vardır.

I. GENEL OLARAK FAHİŞ FİYAT ARTIŞI

Fahiş fiyat artışı, *haksız* nitelikte veya *adil olmayan* (*unfair price*) bir fiyat oluşumudur. Ne tür fiyat oluşumlarının *haksız* veya *haklı* (*fair price*) nitelikte olduğu konusunda herkesin üzerinde anlaşabileceği genel bir tanım bulunmamakla birlikte, bazı fiyat oluşumlarının haksızlık oluşturduğu konusunda modern hukuk sistemlerinin genel bir kabulünün bulunduğu ise bir gerçekliktir.³ Modern hukuk sistemlerinin konuya yaklaşımını genel bir çerçeve içerisinde ele almadan önce, kısaca ekonomi biliminin verilerine bakmak elzemdir.

Ekonomiye müdahale konusunda klasik iktisadi liberalizm ile sosyalizm çatışması ve bu çatışmayı dengeleyici nitelikte gelişim gösteren sosyal devlet anlayışının geliştirdiği teoriler, bir yönüyle mutlaka mal ve hizmetlerin üretiminde ortaya çıkması muhtemel haksız fiyat artışları ile de ilgili olmuştur.⁴ Bu teorilere ilişkin geniş tartışmaları bir tarafa bırakarak, günümüzde serbest piyasa ekonomisinin en geniş çerçevede uygulandığı ülkelerde bile en azından serbest piyasa düzenini bozucu eylemlere müsaade edilmediği ve bu amaçla, yani serbest piyasa düzenini tam anlamıyla tesis edebilmek için ekonomiye müdahale edildiği görülmektedir⁵. Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Birliği ve ülkemizde bu amaçla çıkarılmış özel kanunlar bulunmaktadır.

Anılan iktisadi teorilerin olağanüstü durumlarda (deprem, salgın hastalık, sel, fırtına, tsunami, terör saldırıları vb.)⁶ gerçekleşen fahiş fiyat artışlarına

³ Haksız fiyat artışları dini ve ahlaki yönden de kabul edilebilir nitelikte olmayan fiillerdir. İslam hukuku haksız fiyat artışını yasaklamıştır. Diğer semavi dinlerin de bu konuda getirmiş olduğu emirler vardır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Cengiz Kallek, 'Narh Konusuna Yeniden Bakış' (2006) 7 *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi* 257, 257-276; Michael Brewer, 'Planning Disaster: Price Gouging Statutes and the Shortages They Create' (2007) 72 (3) *Brooklyn Law Review* 1100, 1104-1106 <<https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol72/iss3/5/>> 15 June 2020; Debra Wilson, 'Price Gouging, Construction Cartels or Repair Monopolies? Competition Law Issues Following Naturel Disasters' (2014) 20 *Canterbury Law Review* 53, 59-61 <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/CanterLawRw/2014/4.html>> Erişim Tarihi 15 June 2020.

⁴ Genel olarak fiyat artışlarına müdahalenin ekonomik etkilerine ilişkin bkz. Massimo Motta ve Alexandre de Stree, 'Excessive Pricing in Competition Law: Never say Never?' iç *Konkurrensverket Swedish Competition Authority* (ed) *The Pros and Cons of High Prices* (2007) 17-21.

⁵ Çiğdem Ünal, 'Rekabet Hukukunda Tek Taraflı Sömürücü Davranışlar' (2010) 11 (4) *Rekabet Dergisi* 111, 112-113.

⁶ Tekrara kaçmamak adına Makalede bundan sonra anılan durumları ifade etmek için sadece

karşı tutumları ise bu teoriler arasında tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmış köklü ayrımı zamanla ortadan kaldıracı bir niteliğe doğru evrilmektedir. Örneğin serbest piyasa düzeninin hâkim olduğu Amerika'da, olağanüstü durumlardan sonra mal ve hizmet fiyatlarında ortaya çıkan artışlara karşı, etkileyici nitelikte eyaletler düzeyinde birçok kanun yürürlüğe konulmuştur. Konuya ilişkin ulusal düzeyde ortaya çıkan kanun talepleri, her geçen gün etkisini artırmaktadır⁷. Bu talepler iktisadi açıdan olağanüstü dönemlerin piyasa yapısını bozduğu, sağlıklı bilgi akışını kestiği, finansal sistemin sağlıklı bir şekilde işleyişine engel olduğu, mal ve hizmet pazarlarına serbest girişleri engellediği ve enflasyonu tetiklediği gerekçelerine dayanmaktadır⁸. Bu açıdan günümüzde olağanüstü durumlarda fahiş fiyat artışlarına müdahale edilmesi noktasında, birbirinden farklı iktisadi yaklaşımların aynı düşünce etrafında birleştikleri görülmektedir.

Fakat literatürde olağanüstü dönemlerde dahi serbest piyasa düzeninin işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğini savunan görüşler vardır. Bu görüşlere göre, doğal felaketler gerçekleştiği zaman ve sonrasında fiyatlara müdahale edilmesi, kar mârjının düşüşünden dolayı üretimin ve dolayısıyla mal ve hizmet arzının düşmesine neden olacağı gibi, fiyatların düşük ve stabil olması mal ve hizmet talebini de artıracaktır. Bu durum ise mal ve hizmetlerde kıtlık yaşanmasına neden olacak, beraberinde karne uygulamaları ile kara borsacılığı getirecektir⁹. Wilson, bu anlayışı Amerikan Federal Ticaret Komisyonu'nun bir kararından alıntılıdığı bir özdeyişle çarpıcı bir şekilde şöyle özetlemiştir: *“Bir ürün için doğru bir fiyat varsa bu fiyat illaki düşük fiyat olmak zorunda değildir; doğru fiyat bundan daha ziyade, rekabetçi olarak belirlenmiş piyasa fiyatıdır”*¹⁰.

olağanüstü durum deyimini kullanılmıştır. Burada da belirtildiği üzere bu tür durumlar deprem, salgın hastalık, sel, fırtına, tsunami ve terör saldırısı gibi doğal felaket ya da olayları ifade etmektedir.

⁷ Brewer (n 3) 1101-1102; George S Cary, Maurits Dolmans, Bruce Hoffman, Thomas Graf, Leah Brannon, Richard Pepper, Henry Mostyn, Alexis RB Lazda, Savannah Haynes, Kristi Georgieva ve Jan Przerwa, 'Exploitative abuses, price gouging & COVID-19: The cases pursued by EU and national competition authorities' (2020) e-Competitions Antitrust Case Laws e-Bulletin 1, 6 <https://www.concurrences.com/pdf_version.api/article-94392.pdf> Erişim Tarihi 23 June 2020.

⁸ Andy C M Chen, 'A market-based and synthesised approach to controlling price gouging' (2011) 4 (1) Int. J. Private Law 128, 130.

⁹ Brewer (n 3) 1102, 1128; Wilson (n 3) 55-58; Michael Giberson, 'The Problem with Price Gouging Laws' (2011) 34 (1) Regulation 48, 49 <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2011/4/regv34n1-1.pdf>> Erişim Tarihi 29 June 2020. Hatta Giberson, olağanüstü dönemlerde fiyatlara müdahale edilmesinin, mobilite kabiliyeti olmayan yerel işletmeleri zincir perakende işletmelere kıyasla daha fazla olumsuz etkileyeceğini ileri sürmektedir. Giberson (n 9) 52.

¹⁰ *“if there is a right price for a commodity it is not necessarily the low price; rather it is*

Fiyat artışlarına hukuk biliminin yaklaşımı ise ekonomik düzenin sağlanması açısından fiyatlara müdahale edilip edilmemesi tartışmalarından ziyade, fiyatlara müdahale edilmesine karar verilmesi halinde bu müdahalenin ne şekilde gerçekleştirileceği, müdahaleyi etkin kılacak hukuki araçların ne olacağı, müdahale durumunda bu müdahaleden etkilenenlerin hak ve özgürlüklerinin ne şekilde korunacağı ve fiyat artışlarına ilişkin haksızlık ölçütünün ne şekilde belirleneceği gibi konulara ilişkin olmaktadır. Ayrıca fahiş fiyat artışları *tüketici haklarını* olumsuz etkileyebilecek bir husus olduğundan¹¹, tüketici haklarının korunması konusu da hukuki açıdan bir gündem oluşturmaktadır. Bu geniş çerçeve içerisinde bir haksız fiyat uygulaması olarak *fahiş fiyat artışı*ni, hukuki açıdan tek yönlü olarak bir çırpıda tanımlamak oldukça güçtür. Nitekim bu deyim yüklenen anlam, ülkelere göre oldukça farklılık gösterdiği gibi zamandan zamana da farklılık göstermektedir.

Öte yandan uygulamada fahiş fiyat artışıyla mücadele amacıyla yürürlüğe konulan düzenlemeler, genellikle olağan dönemlere özgü genel nitelikli düzenlemeler ile olağanüstü durumlarda yürürlüğe konulan düzenlemeler şeklinde bir ayırım göstermektedir. Olağan dönemlerde yürürlük kazanan düzenlemeler genellikle serbest piyasa düzenini ya da tüketici haklarını ihlal edici nitelikte olan eylemlerden kaynaklı fiyat artışlarının yasaklanmasına ilişkin olmaktadır. Olağanüstü dönemlerde gerçekleşen fiyat artışlarına müdahale ise olağanüstü durumun getirmiş olduğu etki kötüye kullanılarak, olağanüstü duruma maruz kalmış kişilerin içinde buldukları durumun fiyat artışlarıyla sömürülmesi halinde söz konusu olmaktadır.

Aşağıda ayrıntılı bir şekilde inceleneceği üzere *fahiş fiyat artışı* deyimini hukuk sistemimize 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (bundan sonra *Perakende Ticaret Kanunu* olarak anılacaktır)'la girmiştir. Fiyat artışlarını idari bir suç olarak açıkça *fahiş* tamlamasıyla ve *fiyat artışı*na vurgu yaparak ifade eden başka bir mer'i kanun bulunmamaktadır. Haksız fiyat artışını idari bir suç olarak öngören ve fakat bu öngörüğü örneğin, “*Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır.*” (Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, md. 6) şeklinde genel düzenlemelerle ifade eden kanunlarımız ise daha fazla sayıdadır. Bu

the competitively determined market price.” Bkz. Federal Trade Commission, *Investigation of Gasoline Price Manipulation and Post-Katrina Gasoline Price Increases* (2006), 192 <www.ftc.gov>, aktaran Wilson (n 3) 58. Amerikan Federal Ticaret Komisyonu'nun bu yaklaşımını ortaya koyan bir başka çalışma için bkz. Cary ve diğerleri (n 7) 4.

¹¹ Çağlar Özel, 'Hukuksal Açıdan Tüketicinin Korunması ve Tüketicinin Korunma Gerekliliğine İlişkin Bir Değerlendirme' iç Müberra Babaoğul ve Arzu Şener (edr), *Tüketici Yazıları (I)* (Hacettepe Üniversitesi Yayınları 2007) 20.

kanunlarda açıkça *fahiş fiyat artışı* veya *fiyat artışı* ya da *aşırı fiyat* (*excessive price*) deyimlerine yer verilmeksizin, bu fiilleri de çeşitli boyutlarda kapsayıcı nitelikte serbest rekabet düzenini koruyucu düzenlemelere yer verilmiştir. Bu tür düzenlemeler makalemizin kapsam alanı dışında kalmaktadır.

II. SALGIN SÜRECİNDE YÜRÜRLÜK KAZANAN YENİ BİR İDARİ SUÇ OLARAK *FAHİŞ FİYAT ARTIŞI*

Perakende Ticaret Kanunu'nda 2020 Nisan ayında yapılan bir değişiklikle¹² bu Kanuna “Fahiş fiyat artışı, Stokçuluk ve Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu” başlıklı bir ek madde ile yine bu Kurulun fahiş fiyat artışları ile stokçuluk fiillerini idari açıdan cezalandırma yetkisine ilişkin birkaç hüküm eklenmiştir. Covid-19 salgını sürecinde yeni bir düzenleme olarak karşımıza çıkan bu değişikliğin, fiyat artışları konusunda yeni bir idari suç tipi yaratıp yaratmadığı incelenmeye değer bir konudur. Çünkü fiyat artışlarını idari suç kabul ederek idari yaptırıma tabi tutan başka kanunlar da mevzuatımızda yürürlüğünü devam ettirmektedir. Bu bölümde başlı başına Perakende Ticaret Kanunu'nda yapılan değişiklikler incelenecektir.

Olağanüstü dönemlerde ortaya çıkan fahiş fiyat artışları ile mücadelede, yasama organları genellikle bu döneme özgü bir düzenleme yapmak yerine, konuyu *tüketicinin korunması* (*consumer protection law*), *serbest rekabetin korunması* (*competition law, antitrust law*) ya da *haksız ticari uygulamalara* (*unfair commercial practices*) ilişkin kanunlar çerçevesinde değerlendirerek idari yaptırıma tabi kılma eğilimindedirler¹³. Fakat ABD’de ve yapılan son düzenlemelerle ülkemizde olduğu gibi bazı ülkeler ise, olağanüstü dönemlerde gerçekleşen fahiş fiyat artışlarıyla daha etkin mücadele edebilmek için bu alana ilişkin özel kanunlar (*price gouging statutes*) ya da düzenleyici işlemler çıkarma yöntemini tercih etmektedirler¹⁴.

¹² 16.4.2020 tarihli ve 7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 17.4.2020, 31102.

¹³ Wilson (n 3) 64; Cary ve diğerleri (n 7) 1, 5. Haksız fiyat artışları ile mücadelede serbest piyasa ekonomisini esas alan yaklaşımın tercih edilmesi ve bu çerçevede, haksız fiyat artışlarının baskılanmasında sadece rekabet hukuku kurallarına başvurulması gerektiğini savunan bir çalışma için bkz. Chen (n 8) 135 vd.

¹⁴ Cary ve diğerleri (n 7) 1. Amerikan hukuk sisteminde fahiş fiyat artışlarına ilişkin fiillerin zaten *rekabetin korunmasına ilişkin kanunlar* (*antitrust laws*) tarafından cezai yaptırıma bağlandığı düşüncesiyle, *spesifik olarak fahiş fiyat artışlarını yaptırım altına alan kanunlara* (*price gouging statutes*) gerek bulunmadığı hakkında bkz. Brewer (n 3) 1102. Bu düşünce Türk hukuk sistemi bakımından geçerli olamaz. Çünkü fahiş fiyat artışlarını idari yaptırıma bağlayan rekabetin korunmasına ilişkin kanunlar, sadece rekabet hukukuna aykırı fiillerin gerçekleşmesi halinde uygulanabilirler. Hâlbuki rekabet hukukuna aykırı fiiller gerçekleşmese bile olağanüstü durumlarda insanları zorlayıcı ve sömürücü nitelikte fahiş fiyat artışları olabilir.

A. Fahiş Fiyat Artışının Perakende Ticaret Kanunu'ndaki Tanımı

Perakende Ticaret Kanunu,

“... perakende işletmelerin açılış ve faaliyete geçiş işlemlerinin kolaylaştırılması, perakende ticaretin serbest piyasa ortamında etkin ve sürdürülebilir rekabet şartlarına göre yapılması, tüketicinin korunması, perakende işletmelerin dengeli bir şekilde büyüme ve gelişmesinin sağlanması ve perakende işletmelerin faaliyetleri ile bunların birbirleri, üretici ve tedarikçilerle ilişkilerinin düzenlenmesi”

amacıyla yürürlüğe konulmuştur (md. 1). Kanunun amaç maddesinden de anlaşılacağı üzere Kanunun korumayı hedeflediği *hukuki menfaatler*; ekonomik kamu düzeni ve perakende işletmeler ile tüketicilerin hak ve menfaatleridir. Kanunun ilk halinde fiyat artışlarına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmezken, yukarıda da belirtildiği üzere 7244 sayılı Kanun'la Perakende Ticaret Kanunu'na fahiş fiyat artışını idari suç olarak tanımlayan bir hüküm eklenmiştir. Şu halde fahiş fiyat artışını idari suç olarak tanımlayan bu hüküm, Kanunun amaç maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde ekonomik kamu düzeni, perakende işletmelerin hak ve menfaatleri ile tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumayı hedeflemektedir. Perakende Ticaret Kanunu'nun korumayı amaçladığı hukuki menfaatlerin net bir şekilde belirlenmesi, bu kanunun fiyat artışlarını idari suç olarak tanımlayan diğer kanunlar karşısındaki uygulama alanının belirlenmesi bakımından önem taşır.

Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesine göre,

“(1) Üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş artış yapılamaz.

(2) Üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından piyasada darlık yaratıcı, piyasa dengesini ve serbest rekabeti bozucu faaliyetler ile tüketicinin mallara ulaşmasını engelleyici faaliyetlerde bulunulamaz.

(3) Üretici, tedarikçi ve perakende işletmelerin fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamalarına yönelik düzenlemeler yapmak, gerektiğinde denetim ve incelemelerde bulunarak idari para cezası uygulamak ve her türlü tedbiri almak amacıyla Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu oluşturulur...”

Görüldüğü üzere aslında ek maddede *fahiş fiyat artışı* ve *stokçuluk* isminde iki tür idari suç ihdas edilmiştir. Maddenin birinci fıkrasında fahiş fiyat artışı,

ikinci fıkrasında ise stokçuluk düzenlenmiştir¹⁵. Maddenin ikinci fıkrasında “piyasa dengesini ve serbest rekabeti bozucu faaliyetler”e de yer verilmiş olması, bu tür faaliyetlerin fahiş fiyat artışlarından da kaynaklanabileceği göz önünde bulundurulursa sanki ikinci fıkra kapsamının sadece stokçuluğa özgü olmadığı, fahiş fiyat artışlarına da ilişkin olabileceği şeklinde bir anlam kaymasına neden olmaktadır. Hâlbuki ek madde başlığının “Fahiş fiyat artışı, Stokçuluk ve Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu” olarak düzenlenmiş ve yine maddenin üçüncü fıkrasında fahiş fiyat artışı ile stokçuluk arasında açık bir ayırım yapılmış olması karşısında, Perakende Ticaret Kanunu’nun getirmiş olduğu fahiş fiyat artışı idari suç tipinin sadece ek 1. maddenin birinci fıkrasında düzenlenen fiillere ilişkin olduğunu kabul etmek gerekir. Şu halde Perakende Ticaret Kanunu’nun ek 1. maddesine göre fahiş fiyat artışı; üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş artış yapılması olarak tanımlanabilir.

Ek 1. maddede, fahiş fiyat artışını gerçekleştirebilecek kişiler üreticiler, *tedarikçiler* ve *perakende işletmeler* ile sınırlandırılmıştır. Kanunun 3. maddesine göre perakende işletme, “Alışveriş merkezi, büyük mağaza, zincir mağaza, bayi işletme, özel yetkili işletme, perakende ticaretle uğraşan diğer ticari işletmeler ile esnaf ve sanatkâr işletmeleri”ni ifade eder. Aynı maddede alışveriş merkezi, büyük mağaza, zincir mağaza, bayi işletme, özel yetkili işletme ve esnaf ve sanatkâr işletmesi tanımlarına da ayrı ayrı yer verilmiştir. Kanunda, üretici tanımı ile tedarikçi tanımlarına ise yer verilmemiş, bu kavramlar Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği’nde tanımlanmıştır¹⁶. Anılan Yönetmeliğe göre üretici, perakende işletmelerde satışa sunulan malları üreten gerçek veya tüzel kişiyi, *tedarikçi* ise satışa sunulması amacıyla üreticilere veya perakende işletmelere mal ve hizmet sağlayan, üretici dışındaki gerçek veya tüzel kişiyi ifade etmektedir.

Ek 1. maddede öngörülen idari suç, sadece maddede sayılan söz konusu kişi ya da işletmeler tarafından işlenebilecek özgü (mahsus) nitelikte bir idari suçtur. Perakende Ticaret Kanunu’nun ek 1. maddesinde belirtilmiş olan kişi ve işletmelerin kapsamına girmeyenlerin, bu Kanun kapsamında fahiş fiyat artışı fiilini gerçekleştirmeleri mümkün değildir. Örneğin, bir deprem sonrasında ticari olarak taşınmaz satımı ve kiralama faaliyeti yürütmeyen bir ev sahibinin kendi evinin satış ya da kira fiyatında fahiş artış yapması, ek 1.

¹⁵ Perakende Ticaret Kanunu’nun ek 1. maddesinde, fahiş fiyat artışı ve stokçuluk uygulamalarına yönelik düzenlemeler yapmak, gerektiğinde denetim ve incelemelerde bulunarak idari para cezası uygulamak ve her türlü tedbiri almak amacıyla oluşturulan kurulun isminin Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu olarak belirlenmiş olması, fahiş fiyat artışı ve stokçuluğun birer haksız fiyat uygulaması olarak kabul edildiğini gösterir.

¹⁶ Yönetmelik için bkz. RG. 28.5.2020, 31138.

madde kapsamına girmez¹⁷. Bu yönü itibarıyla getirilen düzenlemenin eksik bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Çünkü bu Kanunda öngörülen amaç, deprem gibi olağanüstü durumlarda fahiş fiyat artışlarını önlemekse bu amacın, burada belirtilen kişilerin kendilerine ait evlerin satış ya da kira fiyatlarında fahiş artış yapmalarını önlemeden tam olarak gerçekleştirilebileceğini söylemek, her zaman mümkün olmayabilir.

Ek 1. madde uygulaması bakımından dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, sadece *mal* satışı değil *hizmet* satışının da madde kapsamına alınmış olmasıdır. Fakat ek 1. madde kapsamındaki yükümlülükler üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tabi olduğu için, sadece bunlar tarafından üretilen hizmetlerin fiyatlarındaki fahiş artışlar, anılan madde kapsamında idari yaptırıma tabi tutulabilir. Bu çerçevede örneğin yolcu ya da yük taşımacılığı hizmeti yürüten firmalar (otobüs firmaları, denizyolu taşımacılığı yapan firmalar, havayolu şirketleri gibi), kargo şirketleri ve otellere, Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesi kapsamında idari yaptırım uygulanması mümkündür.

Ek 1. maddede *fahiş fiyat artışı* deyimine yer verilerek fiyat artışının *fahiş* olması zorunluluğu getirilmiştir¹⁸. Şu halde fahiş nitelikte olmayan fiyat artışları ek 1. madde kapsamında değerlendirilemez. Fakat maddede, fiyat artışlarının ne zaman fahiş nitelikte olacağına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır. Bu konu, yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler ile Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu ve bu Kurul kararlarına karşı açılan davalarda adli yargı mercilerinin vereceği kararlarla daha somut ve belirgin bir nitelik kazanacaktır. Nitekim aşağıda ayrı bir başlık altında inceleneceği üzere fahiş fiyat artışını daha öngörülebilir bir çerçevede tanımlayan bir yönetmelik düzenlemesi, ek 1. maddenin yürürlüğünden sonra hemen Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁷ Covid-19 salgınının ülkemizde göreceli olarak düşük bir seyirde devam ettiği 2020 yılının Mayıs ve Haziran aylarında, Hükümetin almış olduğu bir takım kararlar sonucu konut kredilerinin faiz oranlarındaki düşüğe rağmen, konut satış fiyatlarında ciddi artışların gerçekleştiği basında iddia olarak yer almıştır. Haberler için bkz. <<https://www.milliyet.com.tr/galeri/dusen-faizlere-ragmen-artan-konut-fiyatları-tepki-cekıyor-6227903/13>> Erişim Tarihi 10 June 2020. Konut fiyatlarındaki bu artışın Covid-19 salgınından kaynaklı suiistimal içerikli bir artış olup olmadığı konusu bir tarafa (Bu yöndeki bir haber için bkz. <<https://emlak.haber7.com/emlak/haber/2969052-corona-virus-sonrasi-mustakil-ev-fiyatları-katlandı>> Erişim Tarihi 10 June 2020.), bu fiyat artışlarının ek 1. madde kapsamında idari yaptırıma tabi tutulması, fahiş fiyat artışlarının perakende işletme olarak kabul edilebilecek firmalar tarafından gerçekleştirilmesi halinde ise mümkün olabilir. Şöyle ki yürüttüğü ticari faaliyet çerçevesinde konut inşa eden müteahhitler ile ticari olarak sahibi olduğu konutun satışını yapan emlakçılar, Perakende Ticaret Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi kapsamında “perakende ticaretle uğraşan diğer ticari işletme” kapsamında değerlendirilebileceğinden Ek 1. maddeye göre bu işletmeler hakkında fahiş fiyat artışlarından dolayı idari yaptırım uygulanması söz konusu olabilir.

¹⁸ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğü'nde fahiş kavramı, “ölçüyü aşan, aşırı, çok fazla” olarak tanımlanmıştır. Bkz. <<https://sozluk.gov.tr/>> Erişim Tarihi 3 June 2020.

Öte yandan ek 1. maddede yer alan *fahiş fiyat artışı* idari suç tipine ilişkin bazı tespitlerin yapılması ise olanaksız değildir. Şöyle ki fahiş fiyat artışının *haksız* nitelikte bir artış olması gerektiğinden hareketle, haksız nitelik taşımayan fahiş fiyat artışlarının madde kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Haksızlık ölçütünün değerlendirilmesinde, olağan dönemler ile olağanüstü dönemler arasında bir ayırım yapılabilir. Ek 1. maddenin Covid-19 salgını sürecinde yürürlüğe konulduğunu ve esasen bu Salgınla mücadele amacını da taşıdığını düşündüğümüzde, böyle bir ayırımın yapılması daha mantıklı görünmektedir.

Olağan dönemler bakımından özellikle maliyetler, sebze ve meyve gibi ürünlerin üretimini etkileyen üretim ve iklim koşulları, arz ve talep miktarları, üretim miktarı, mal ya da hizmetlerin kendi fiyatlarında zamana dayalı olarak ortaya çıkan artış ya da azalışlar, benzer mal ya da hizmet piyasalarındaki fiyat artışları, kar marjları, coğrafi olarak ortaya çıkan fiyat artışları, uluslararası piyasa fiyatları, fiyat artışlarına neden olan serbest rekabetin oluşmasını engelleyici nitelikteki faaliyetler ve fiyat artışlarına hâkim durum etkisi gibi birçok farklı neden araştırılarak haksız fiyat artışlarına ilişkin bir tespit yapılabilir¹⁹. Olağanüstü dönemler açısından ise olağan dönemlerde gözetilecek bu kriterlerin yanı sıra özellikle olağanüstü durumun ortaya çıkmasından önceki fiyatların olağanüstü durum gerçekleştikten sonra ne derece artış gösterdiği²⁰, artışın hızı, bu fiyat artışlarının ne kadar sürdüğü ve maliyete etki eden haklı nedenlerden kaynaklanıp kaynaklanmadığı, olağanüstü durumun üzerinde etki gösterdiği ürünlerin arz miktarlarında düşüş olup olmadığı, olağanüstü durumun gerçekleştiği bölgelerde coğrafi olarak fiyat artışlarında ne derece farklılıklar ortaya çıktığı gibi etkenler fahiş fiyat artışlarının belirlenmesinde göz önünde bulundurulabilir²¹.

Ek 1. maddedeki hüküm bakımından dikkat çekici bir diğer husus, fiyatlarda *artış* olmasıdır. Bu unsur piyasaya ilk defa çıkmış ürünlerin fiyatlarının fahiş olarak belirlenmesi durumunu kapsayıcı nitelikte değildir. Çünkü maddede *fahiş fiyat belirlemesi* değil, *fahiş fiyat artışı* idari yaptırıma tabi tutulmuştur. Öte yandan bu hüküm, özellikle olağanüstü durumların neden olduğu fırsatçılıktan hareketle mal ya da hizmetlerde fahiş fiyat artışı yaparak piyasaya ilk defa giren kişi ya da firmaları kapsadığı gibi sebze ve meyve

¹⁹ Bu kriterlerin, rekabet hukukunda hakim durumda olan teşebbüslerin tüketicileri sömürücü nitelikteki fahiş fiyat artışlarının tespitine ilişkin uygulaması hakkında bkz. Ünal (n 5) 122 vd.

²⁰ Amerikan hukukunda genellikle bu yöneme başvurulmaktadır. Brewer, (n 3) 1114-1115. Bu kriteri ekonomik veriler çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde değerlendiren bir çalışma için bkz. Willem H Boshoff, 'The competition economics of excessive pricing and its relation to the Covid-19 disaster period' (2020) 3-6 <<https://ssrn.com/abstract=3593292>> Erişim Tarihi 30 June 2020.

²¹ Benzer yönde bkz. Chen (n 8) 132.

piyasalarında olduğu gibi fiyatları yıllık veya daha uzun dönemlerde oluşan mal ya da hizmetlerin yeni yılda ya da dönemde oluşan fiyat artışlarını da kapsayıcı niteliktedir. Çünkü her iki halde de söz konusu mal ya da hizmetlerin önceki döneme ilişkin piyasa tarafından belirlenmiş bir fiyatı bulunmaktadır ve bu fiyatta fahiş artış yapmayı ek 1. madde kapsamından çıkaran istisnai bir durum bulunmamaktadır.

Son olarak Ek 1. maddede “bir mal veya hizmetin” satış fiyatında fahiş artış yapılmasından bahsedilmiştir. Yani maddedeki vurgu, bir mal veya hizmete ilişkindir. Bu düzenleme karşısında bir ticari işletme bütünlüğü içerisinde birbirinden farklı türdeki mallar ile hizmetlerin fiyatlarında artış yapılması durumunun, her bir mal ve hizmet türü açısından ayrı ayrı idari yaptırım uygulamasını mı gerektireceği gerçekten tartışmaya açık hale gelmektedir²². Örneğin Covid-19 salgın sürecinde bir zincir market bünyesinde patates fiyatları ile ıslak mendil fiyatlarında fahiş artış yapılmış olduğunu farz edelim. Bu durumda anılan markete her iki farklı üründeki fahiş fiyat artışından dolayı tek bir idari yaptırım mı uygulanacak, yoksa iki ayrı fiil olduğundan hareketle patates fiyatındaki fahiş fiyat artışı için ayrı, ıslak mendil fiyatındaki fahiş fiyat artışı için ayrı idari para cezası mı uygulanacaktır?²³ Bu soruyu örneğin tekstil (maske üretimi) ve gıda (un üretimi) gibi iki farklı sektörde faaliyet gösteren bir ticari işletmenin hem maske hem de un üretim fiyatlarında fahiş artışa gitmesi halinde, bu fillere tek bir idari para cezası mı yoksa her iki fiile ayrı ayrı para cezası mı uygulanacağı sorununu içerecek şekilde genişletmek de mümkündür. Kanaatimizce her iki halde de her mal ya da hizmet için bunların fiyatlarında fahiş artış yapılması halinde ayrı ayrı idari para cezası uygulamak, yasa koyucunun getirmiş olduğu düzenlemenin açık lafzının gereğidir. Fakat olması gereken hukuk bakımından örnek olarak verilen ilk durumda, her mal ya da hizmetin fiyatındaki artış için ayrı ayrı idari para cezası değil, ağırlaştırıcı nitelikte sadece bir idari para cezasının öngörülmesi daha adil olacaktır. Aksi halde üretici, tedarikçi ve perakende işletmeleri ekonomik açıdan oldukça güç durumda bırakabilecek ve onların çöküşüne neden olabilecek yüklü idari para cezalarının kesilmesi durumuyla karşılaşılabılır.

1. Fahiş Fiyat Artışı İdari Suç Tipinin Kanunilik İlkesine Uygunluğu

Perakende Ticaret Kanunu’nda bir idari suç olarak fahiş fiyat artışına ilişkin yer verilmiş olunan ek 1. madde hükmü, sadece “Üretici, tedarikçi

²² Konu ile bağlantılı olarak “aynı fiil” deyiminin önemi hakkında bkz. Ali D. Ulusoy, *İdari Yaptırımlar* (1. Bası, XII Levha 2013) 110; İ. Yılmaz Aslan, *Rekabet Hukuku Dersleri* (7. Bası, Ekin Basın Yayın Dağıtım 2020) 299-300; İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (15. Bası, Seçkin 2019) 664-670.

²³ Belirtmek gerekir ki aynı soru, Rekabet Kanunu’nun 4. ve 6. maddeleri kapsamında idari yaptırıma tabi tutulacak fiyat artışları açısından da sorulabilir. Çünkü bu Kanunun anılan maddelerinde de belirli bir mal ya da hizmet piyasalarından bahsedilmiştir.

ve perakende işletmeler tarafından bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş artış yapılamaz.” şeklindeki düzenlemeden ibarettir.²⁴ Yasa koyucunun bu yaklaşımı, kanun metninde fahiş fiyat artışının neyi ifade ettiğine ilişkin daha açık bir düzenlemeye yer verilmemiş olduğundan dolayı, haliyle bu hükmün anlaşılabilir olduğu ve *kanunilik ilkesini* ihlal ettiği iddialarının ortaya atılmasına neden olmaktadır. Bu iddialarda haklılık payının bulunmadığı söylenemez. Çünkü gerçekten kanunun ek 1. maddesinde sadece bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş fiyat artışı yapılamayacağına ilişkin bir hükme yer verilmesi, fahiş fiyat artışının ne anlama geldiğini açıklayamamaktadır. Bu konuda yasa koyucunun idareye takdir yetkisi bırakmış olmasını, bu durumun fahiş fiyat artışıyla mücadelede idarenin elini güçlendireceği düşüncesiyle daha anlamlı bulanlar da olabilir. Bir idari suç olarak fahiş fiyat artışının ne anlama geldiğinin bir kanun hükmünden açıkça anlaşılabilirliği, *hukuki öngörülebilirlik* (*legal certainty*) için kaçınılmazdır.²⁵ Göreceli olarak fahiş fiyat artışına karşı öngörülmüş olan idari para cezalarının yüksekliği karşısında, bu suçun kanuni tipinin daha açık düzenlenmesi, kişi hakları açısından daha öngörülebilir ve dolayısıyla daha güvenceli bir hukuk düzeninin tesisini sağlardı²⁶.

Kaldı ki Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği’nde yer alan hüküm –bu hüküm iki bölüm aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir– aynen kanun hükmü olarak yürürlüğe konulmuş olsaydı, ne kaybedilirdi? Kanaatimizce hiçbir şey kaybedilmez, aksine fahiş fiyat artışının bir idari suç olarak neyi ifade ettiği daha açık bir hal kazanır ve bu hükmün diğer kanunlar karşısındaki anlamı, en azından kanun düzeyinde yapılan tartışmalardan daha sağlıklı bir sonuca bağlanabilirdi. Böylece hukuki açıdan ortaya çıkması muhtemel birçok sorunun, daha baştan engellenmesi mümkün olabilirdi.

Fahiş fiyat artışına ilişkin Perakende Ticaret Kanunu’nun ek 1. maddesine eklenen hüküm; Kabahatler Kanunu’nun 4. maddesinde yer verilmiş olunan “Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.” hükmü ile de çalışmaktadır –Kabahatler Kanunu’nun 4. maddesi bir Anayasa hükmü olmaması hasebiyle yasa koyucuyu bağlayıcı bir nitelik taşımamakla

²⁴ Amerikan eyaletlerinin en az 18 tanesinde bu şekilde kanunlarda sadece *haksız fiyat artışı* (*unconscionable, excessive, exorbitant veya unreasonable price*) bir idari suç olarak yaptırıma tabi tutulmuş, fakat bu deyim tanımlanmamıştır. Wilson (n 3) 64.

²⁵ Amerikan uygulamasında *fahiş fiyat artışı* (*price gouging*) deyiminin belirsizlik oluşturduğu ve bu durumun ekonomi üzerinde olumsuz etkiler ortaya çıkaracağı hakkında bkz. Giberson (n 9) 52-53. AB rekabet hukuku uygulamasında *aşırı fiyatlamaya* (*excessive pricing*) müdahale edilmesi noktasında, bu deyim *hukuki belirsizlik* (*legal uncertainty*) içerdiğine ilişkin iddialara yer veren bir çalışma için bkz. Motta ve de Streele (n 4) 18.

²⁶ İdari suçlarda kanunilik ilkesinin önemi hakkında bkz. Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (1. Bası, Beta 2013) 117-124.

birlikte burada yapmış olduğumuz değerlendirmeyi destekleyici nitelikte bir hüküm olarak göz önünde bulundurulmuştur-. Görüldüğü üzere Kabahatler Kanunu'ndaki yasama yaklaşımı, hangi fiillerin kabahat oluşturduğunun kanunda açıkça tanımlanmasını veya kabahate ilişkin idareye düzenleme yetkisi bırakılacaksa anılan kabahatin mutlaka kapsam ve koşullarına kanunda yer verilmesini zorunlu kılmaktadır. Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesinde yer alan hüküm, fahiş fiyat artışı idari suç tipinin kapsam ve koşullarına ilişkin yeterli düzeyde bir açıklık maalesef getirmemiştir.

Bu noktada *kanunilik ilkesi* bahsinde Anayasa Mahkemesi içtihatlarının farklı bir yönde seyretmekte olduğuna işaret etmek gerekir. Anayasa Mahkemesi eski içtihatlarında yasa koyucunun yasal bir düzenlemeyle idareye yetki devrinde bulunmasını, kanunda genel ve çerçeve nitelikte hükümlere yer verilmesi ve ayrıntıya ilişkin hususların düzenlenmesi konusunda idareye takdir yetkisi bırakılmış olması kaydıyla, Anayasa'ya uygun bulmaktaydı. Son dönemlerdeki Anayasa Mahkemesi içtihadı ise bundan farklı olarak, sadece Anayasa'da açıkça kanunla düzenleme yapılacağı belirtilen konularda yasa koyucunun daha ayrıntılı ve güvence sağlayıcı nitelikte düzenleme yapmasının zorunlu olduğu, Anayasa'da açıkça kanunla düzenleme yapılmasının belirtilmediği konularda ise konunun düzenlenmesinin tamamıyla idareye bırakılabileceği yönünde gelişmektedir²⁷. Anayasa'da –Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.” hükmü kapsamında idari cezalardan farklı olarak- kabahat ya da idari suçların kanunla düzenlenmesi zorunluluğuna ilişkin açık bir hükme yer verilmemiştir. Bu durum anılan Anayasa Mahkemesi içtihadına göre, Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesinde yer verilmiş olunan fahiş fiyat artışı idari suç tipinin, Anayasa'ya uygun bir düzenleme olduğunun kabulü sonucunu doğurmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin bu yeni içtihadının isabetli bir içtihat olmadığını belirtmemiz gerekir.

2. Fahiş Fiyat Artışı İdari Suç Tipinin Tanımının Yönetmelikle Olağanüstü Dönemlere Özgülenmesi Çabası

Perakende Ticaret Kanunu'nun Ek 1. maddesinde üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş artış yapılamayacağı öngörülmüş ve Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun bu tür durumların gerçekleşmesi halinde idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Dikkat edilirse anılan maddede, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun sadece olağanüstü dönemlerde gerçekleşen fahiş fiyat artışlarına karşı idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğuna ilişkin sınırlandırıcı nitelikte bir hükme yer verilmemiştir. Yani Ek 1. maddeye göre

²⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2016/150, K. 2017/179, 28.12.2017, RG. 15.2.2018-30333; Anayasa Mahkemesi, E. 2016/180, K. 2018/4, 18.1.2018, RG. 7.2.2018-30325.

Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu, sadece olağanüstü dönemlerde görev yapan bir Kurul değil olağanüstü dönemleri de kapsamakla birlikte olağan dönemlerde de görev yapan bir Kuruldur.²⁸

Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği'nde ise *fahiş fiyat artışı*,

“Olağanüstü hal, afet ve ekonomik dalgalanma dönemleri ile diğer acil durumlarda üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından satışa sunulan ve kamunun beslenme, sağlıklı yaşama ve korunma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için zorunlu olan mal ve hizmetlerin fiyatında girdi ve diğer üretim maliyetlerindeki artış gibi haklı bir sebebe dayanmaksızın yapılan aşırı ve adil olmayan artış”

olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere anılan Yönetmelik maddesi ile Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun görev alanı sadece “Olağanüstü hal, afet ve ekonomik dalgalanma dönemleri ile diğer acil durumlarda” görev yapmakla sınırlandırılmış, dolayısıyla Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesi ile getirilen fahiş fiyat artışı idari suç tipinin kapsam alanı da sadece bu dönemleri kapsayacak şekilde daraltılmıştır. Yönetmelikte benimsenen bu yaklaşım, fiyat artışları konusunda idari yaptırım uygulamakla görevlendirilmiş diğer kurumlar olarak Rekabet Kurumu ve Reklam Kurulu gibi kurumlarla Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu arasında ortaya çıkması muhtemel yetki çatışmalarının önlenmesi düşüncesinden kaynaklanmış olabileceği gibi, olağanüstü dönemlerde ortaya çıkan fahiş fiyat artışlarıyla daha etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için, görevi sadece bu konuyla ilgilenmek olan özel bir kurulun oluşturulması gerektiği düşüncesinden de kaynaklanmış olabilir. Bu düşünceler bir tarafa, getirilen bu yönetmelik hükmünün hukuki açıdan bir kere Perakende Ticaret Kanunu'na uygunluğu ciddi bir tartışma konusu olabileceği gibi, bu yönetmelik hükmünün olağanüstü dönemlerde fiyat artışlarıyla mücadelede yetkilendirilmiş Rekabet Kurumu ve Reklam Kurulu gibi diğer kurum ya da kuruluşların sahip oldukları yetkileri kaldırmış olduğu konusunda da büyük bir soru işareti bulunmaktadır.

Kanaatimizce Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği ile, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun ve dolayısıyla fahiş fiyat artışı idari suç

²⁸ Perakende Ticaret Kanunu'na Ek 1. maddenin eklendiği 7244 sayılı Kanun'un gerekçesine bakıldığında, bu Kanunun hem genel hem de madde gerekçelerinde fahiş fiyat artışının bir idari suç olarak ihdasına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. Ayrıca fahiş fiyat artışını idari suç haline getiren düzenlemeler, Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin TBMM Başkanlığı'na sunulduğu ilk halinde yer almamış, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda verilen önergelerle teklif metnine eklenmiştir. Teklife ilişkin Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu için bkz. <<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss213.pdf>> Erişim Tarihi 3 June 2020.

tipinin kapsam alanının daraltılması, ilk bakışta idarenin takdir yetkisinin kullanımına ilişkin bir konuymuş gibi görünmekle birlikte, aslında Perakende Ticaret Kanunu'nun Ek 1. maddesinde yer alan fahiş fiyat artışına ilişkin düzenlemeye açıkça aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca Yönetmelikte yer alan bu düzenleme, Anayasa'nın kişilere tanımış olduğu dilekçe hakkının (md. 74) kapsam alanını daraltması ve dolayısıyla bu hakkı doğrudan sınırlandırması nedeniyle de hukuka aykırıdır. Dolayısıyla olağan dönemlerde bu Kurula yapılan fahiş fiyat artışı iddialarının Kurulca sırf bu gerekçeyle reddedilmesi hukuka aykırı olacaktır. Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun sadece olağanüstü dönemlerde görev yapması isteniyorsa bu yöndeki bir düzenlemeye doğrudan Perakende Ticaret Kanunu'nda yer verilmeliydi.

3. Fahiş Fiyat Artışı İdari Suç Tipinin Tanımının Yönetmelikle Belirginleştirilme Çabası

Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesinde yer verilmiş olunan fahiş fiyat artışı idari suç tipi, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği'nde tanımlanarak daha belirgin hale getirilmiştir. Yönetmelikte yer alan hüküm, fahiş fiyat artışı idari suç tipinin ne anlam ifade ettiğinin belirlenmesi açısından çok daha açıklayıcı ve belirgindir. Fakat Yönetmelikteki bu tanımlama ile *fahiş fiyat artışının* sadece “Olağanüstü hal, afet ve ekonomik dalgalanma dönemleri ile diğer acil durumlarda” gerçekleştirilebilecek bir fiil olduğu kabul edildiğinden, bu idari suç türü Perakende Ticaret Kanunu'na göre daha sınırlandırıcı bir yapıya kavuşmuştur²⁹.

Yönetmelikte olağanüstü durumlar, “olağanüstü hal”, “afet” ve “ekonomik dalgalanma dönemleri” olarak sayılmış, ayrıca “diğer acil durumlar” deyimine yer verilerek ülke açısından acil nitelik arz eden salgın hastalık, terör saldırısı, kıtlık, elektrik kesintisi, savaş, ayaklanma ve grev gibi diğer durumlar da Yönetmelik kapsamına alınmıştır³⁰. Ülkenin karşılaştığı olağanüstü durumların bu niteliklerini tespit açısından, şüphesiz siyasi iradenin takdir yetkisi vardır³¹. Fakat Yönetmelikte yer verilmiş olunan “ekonomik dalgalanma

²⁹ Öte yandan olağanüstü hal, afet ve ekonomik dalgalanma dönemleri ile diğer acil durumların gerçekleştiği gün ve bu günün hemen arifesinin yanı sıra, acil durumun etkisinin devam ettiği normalleşme dönemini de bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Bu yönde genel bir kabulün bulunduğunu belirten bir çalışma için bkz. Wilson (n 3) 55.

³⁰ Örneğin bazı Amerikan eyaletlerinde grev, elektrik kesintisi, kıtlık ve terör saldırısı gibi olaylar olağanüstü durum kabul edilmekte ve bu dönemlerde gerçekleşen fahiş fiyat artışları, idari yaptırıma tâbi tutulmaktadır. Brewer (n 3) 1113.

³¹ Örneğin New York kanunlarında, olağanüstü durumun gerçekleşmesi ya da yakın tehlikenin baş göstermiş olması, fahiş fiyat artışını idari yaptırım altına alan kanunların yürürlük kazanabilmesi için yeterli görülmüştür. Brewer (n 3) 1120. Kanaatimizce anılan Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında yakın tehlike hali de müdahale için yeterli bir neden oluşturur. Kaldı ki Perakende Ticaret Kanunu'nda zaten, fahiş fiyat artışının idari yaptırıma tabi tutulmasında bu Kanunun sadece olağanüstü dönemlerde uygulanacağına ilişkin bir sınırlandırmaya yer verilmemiştir.

dönemleri” deyiminin anlamı çok net değildir. Bu durum, söz konusu deyim anlamlandırılmasında oldukça farklı yorumların ortaya çıkmasına neden olabileceğinden, Yönetmeliğin uygulama alanı açısından bir belirsizlik oluşturabilir.

Yönetmelikle *fahiş fiyat artışı*, üzerinde artış yapılabilecek mal ve hizmetler yönünden de sınırlandırılmıştır. Anılan Yönetmelik hükmüne göre fahiş fiyat artışı, sadece “kamunun beslenme, sağlıklı yaşama ve korunma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için zorunlu olan mal ve hizmetler” üzerinde yapılabilir. Anılan Yönetmelik hükmünde kamunun beslenmesi, sağlıklı yaşaması ve korunmasından bahsedilmekle birlikte “gibi” ibaresi de kullanılmış olduğundan, örneğin benzin, toplu ulaşım, posta, kargo ya da nakliye fiyatlarında ortaya çıkan fahiş artışlar da bu Yönetmelik kapsamında değerlendirilebilir. Aslında mal ve hizmet yönünden Yönetmeliğe bu şekilde sınırlandırıcı bir hüküm konulması doğru bir yaklaşım olmamıştır. Çünkü Perakende Ticaret Kanunu’nda bu şekilde bir sınırlandırma yer almamaktadır. Bu Kanuna göre fahiş fiyat artışı üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından satışa sunulması kaydıyla, her türlü mal ve hizmet üzerinde gerçekleştirilebilir.

Kanaatimizce fahiş fiyat artışına ilişkin Yönetmelikteki hükmün bu idari suç tipinin belirginleştirilmesi bahsinde en kayda değer katkısı, fiyat artışlarının “girdi ve diğer üretim maliyetlerindeki artış gibi haklı bir sebebe dayanmaksızın yapılan aşırı ve adil olmayan artış” olarak ifade edilmiş olmasıdır³². Görüldüğü üzere bu düzenleme, Perakende Ticaret Kanunu’nda yer alan *fahiş fiyat artışı* idari suç tipinin kapsam alanını sınırlandırıcı nitelikte bir hüküm değil, tam aksine kanundaki bu hükmün açıklanmasını, daha teknik bir tabirle uygulanmasını sağlayıcı nitelikte bir düzenlemedir ve bu yönüyle kanuna uygundur.

Şu halde Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği’ne göre bir mal veya hizmetin fiyatındaki artışın, girdi ve diğer üretim maliyetlerindeki artış gibi haklı bir sebebe dayanması halinde³³ fahiş fiyat artışından söz

³² Amerikan hukukunda *fahiş fiyat artışının (price gouging)* tanımlanması konusunda bu noktada iki farklı görüş bulunmaktadır. Bir görüş girdi maliyetlerini göz önünde bulundurmaksızın doğal afetler sonrası ortaya çıkan fahiş fiyat artışlarını bir idari suç olarak kabul ederken, diğer bir görüş ise girdi maliyetlerinden kaynaklı fahiş fiyat artışlarını bu suç kapsamında değerlendirmemektedir. Bu bilgi için bkz. Wilson (n 3) 55. Eyalet kanunlarında ise genellikle bu ikinci görüş esas alınmaktadır. Brewer, (n 3) 1115; Cary ve diğerleri (n 7) 7.

³³ Örneğin Türk Eczacıları Birliği, Covid-19 salgını sürecinin ilk günlerinde eczanelerde satılan maskelerin fiyatlarında ortaya çıkan artışların, tedarik fiyatlarındaki artıştan kaynakladığını iddia etmektedir. İddiaya göre, “Ülkemizde COVID-19’un ilk görülmeye başlandığı günlerde 3-4 liraya temin edilen maskeler, bugün eczanelerimize 80 kuruştan ulaştırılmakta.” İddia için bkz. <<https://www.teb.org.tr/news/8836/BASINA-VE-KAMUOYUNA>> Erişim Tarihi 4 June 2020. Bu iddianın gerçek olduğunun tespit edilmesi halinde –elbette her

edilemeyeceği gibi yapılan artış, girdi ve diğer üretim maliyetlerindeki artış gibi haklı bir sebebe dayanmasa bile aşırı olmayan veya adil bir durum ortaya çıkarmayan fiyat artışları da, fahiş fiyat artışı olarak kabul edilemez.

Sonuç olarak Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesindeki fahiş fiyat artışı idari suç tipinin kanundan kaynaklı yetersiz tanımının, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği ile belirginleştirilmesi ve açıklığa kavuşturulması konusunda büyük ölçüde başarılı olunmuştur.

B. Fahiş Fiyat Artışında Hukuka Uygunluk Nedenleri

Sektörel nitelikli düzenlemeler ile bazen mal ya da hizmetlerin fiyatlarında devletin çeşitli kurum ya da kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından belirlemeler yapılmakta ya da taban veya tavan fiyat uygulamaları getirilebilmektedir. Bu tür durumların söz konusu olması halinde, sektörel nitelikteki bu tür düzenlemelere uyulması kaydıyla mal ya da hizmetlerin fiyatlarında yapılan artışların *fahiş fiyat artışı* idari suçunu oluşturması mümkün değildir. Bu tür düzenlemeler fiyat artışlarında birer *hukuka uygunluk nedeni* teşkil eder.

Bu tür durumlarda mal ya da hizmetlerin fiyatlarındaki artışların kamu kurum ve kuruluşları ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kararlarıyla belirlenmesi, bu kararlar doğrultusunda mal ya da hizmetlerin fiyatlarında artışa giden kişi ya da işletmelere bir hukuka aykırılık isnadı yüklenmesini engellemektedir. Devletin yetkili kurum ya da kuruluşları tarafından yasaklanmamış fiillerin gerçekleştirilmesinin yine devlet gücüyle yaptırıma tabi tutulması kadar mantiken ve vicdanen izahı mümkün olmayan bir hadise olamaz.

Öte yandan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından yürürlüğe konulan bu tür sektörel nitelikteki fiyat belirlemelerine rağmen, belirlenen fiyatların üzerinde mal ya da hizmet fiyatlarında artışa gidilmesi,³⁴ bu hukuka uygunluk nedeninin uygulanmasını engeller. Fakat bu tür durumlarda; sektörü düzenleyen kanunlar ile genel nitelikli kanunlardan hangisinin uygulama alanı bulacağına ilişkin sorunlar ortaya çıkabilir.

eczane açısından ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekir-, Covid-19 salgın sürecinin ilk günlerinde maske fiyatlarındaki artışlardan dolayı eczanelerin sorumluluğuna gidilmesinde daha dikkatli davranılacak, maske fiyatlarında fahiş artış yapan tedarik zincirindeki diğer kişi ya da firmaların sorumluluğu gündeme gelebilecektir.

³⁴ Şehirlerarası otobüs fiyatlarına ilişkin tavan fiyat uygulamasına rağmen, Covid-19 salgınının ülkemizde devam ettiği günlerde otobüs fiyatlarında tavan fiyat uygulamasının aşıldığı iddiasını içeren basında yer almış bir haber için bkz. "Vatandaş otogara koştu! Tavan fiyat aşıldı, bavul için 50 lira" başlıklı haber, <<https://www.memurlar.net/haber/908623/vatandas-otogara-kostu-tavan-fiyat-asildi-bavul-icin-50-lira.html>> Erişim Tarihi 2 Haziran 2020.

C. İhlale Karşı Öngörülen İdari Yaptırımlar

Perakende Ticaret Kanunu'nda fahiş fiyat artışına karşı açıkça öngörülen idari yaptırım türü, *idari para cezası*dır. Kanunda *idari tedbir* olarak ise açık bir düzenlemeye yer verilmemiş ve fakat Ticaret Bakanlığı'nın genel nitelikte idari tedbir uygulama yetkisinden bahsedilmiştir.

1. İdari Para Cezası

Perakende Ticaret Kanunu'na 7244 sayılı Kanun'la yapılan eklemeler ile; üretici, tedarikçi ve perakende işletmeler tarafından bir mal veya hizmetin satış fiyatında fahiş artış yapılması halinde on bin Türk Lirasından yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verileceği, bu idari para cezalarını uygulama yetkisinin ise Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nda olacağı öngörülmüştür (Perakende Ticaret Kanunu, md. 18). Şu halde Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesi kapsamında fahiş fiyat artışlarına karşı idari yaptırım uygulama yetkisi, Ticaret Bakanlığı'nda değil Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'ndadır. Yine burada öngörülen ceza, alt ve üst sınır gösterilmek suretiyle belirlenmiştir. Yasa koyucunun bu yaklaşımı, idari para cezalarının kişi ve firma özelinde somutlaştırılması ve hakkaniyete daha uygun bir ceza tesisi açısından oldukça yerindedir. Kabahatler Kanunu'nda, idari para cezalarının kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenmesi halinde, idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte gözetileceği öngörüldüğünden, Perakende Ticaret Kanunu'nun bu hükmüne göre verilecek idari para cezalarında da fahiş fiyat artışı fiilinin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte gözetilmek zorundadır. Nitekim benzer yönde bir hükme, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği'nde de yer verilmiştir. Anılan Yönetmeliğe göre,

“İdari para cezasının belirlenmesinde; işlenen fiilin ağırlığı ve haksızlık içeriği, işletmenin türü, büyüklüğü ve bulunduğu sektör, fahiş fiyat artışı ve stokçuluk faaliyetinden sağlanan menfaat ile daha önce aynı konuda idari para cezası uygulanıp uygulanmadığı gibi hususlar dikkate alınır.” (md. 15/5).

Maalesef Tüketici Kanunu ile 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (bundan sonra *Sebze ve Meyve Ticareti Kanunu* olarak anılacaktır)'da, bu kanunlar kapsamında değerlendirilebilecek fiyat artışı fiillerine karşı öngörülen idari para cezaları maktu olarak belirlenmiştir ve bu durum, bu kanunlara göre tesis edilen idari para cezalarında somut adaletin sağlanmasına hizmet edememektedir.

Perakende Ticaret Kanunu'nda "Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir." şeklinde özel bir hükme yer verilmiş olduğundan, bu Kanuna göre verilen idari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerekir. Bu noktada Kabahatler Kanunu'nda öngörülmüş olan, idari para cezasına karşı dava açılmış olması halinde bu davanın kesinleşmesine kadar idari para cezasının da kesinleşmeyeceğine dair hükmün³⁵; bu hüküm genel ve önceki tarihli bir hüküm olması nedeniyle uygulama alanı bulması söz konusu olmayacaktır.

2. İdari Tedbirler

Perakende Ticaret Kanunu'nda, bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili olarak "Bakanlık; ... Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili olarak oluşan tereddütleri gidermeye, ikincil düzenlemeler yapmaya ve her türlü idari tedbiri almaya, görevli ve yetkilidir." hükmüne yer verilmiş (md. 16/1, ç), Kanunun bir başka hükmünde ise bu Kanun çerçevesinde Bakanlıkça alınan tedbirlere ve yapılan ikincil düzenlemelere uymayanlara iki bin Türk lirası idari para cezası verileceği belirtilmiştir. Yine anılan Kanunun ek 1. maddesinde; üretici, tedarikçi ve perakende işletmelerin fahiş fiyat artışı uygulamalarına yönelik her türlü tedbiri almak amacıyla Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun oluşturulacağı belirtilmiştir.³⁶

Hemen belirtmek gerekir ki anılan kanun hükümleri kapsamında; hem Ticaret Bakanlığı hem de Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun uygulayabileceği idari tedbirler, ancak idari yaptırım niteliği taşımayan tedbirler niteliğinde olabilir. İdari yaptırım niteliği taşıyan tedbirlerin, Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlandırılabilmesine ilişkin hüküm karşısında, mutlaka kanunda açıkça öngörülmesi gerekir³⁷. Bu kapsamda belirli bir süre için işyerinin kapatılması, yapılan reklam yayınlarının durdurulması gibi temel hak ve özgürlükleri doğrudan sınırlandıran idari tedbirlerin, Perakende Ticaret Kanunu çerçevesinde Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nca alınması olanaksızdır. Aslında bu durum da Perakende Ticaret Kanunu'na fahiş fiyat artışını bir

³⁵ Ulusoy (n 22) 108-109.

³⁶ Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesi kapsamında Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nca alınan tedbirlere uyulmaması halinde, bu fiillerinden dolayı kişilere idari para cezası verilebileceğine ilişkin bir hükme ise anılan Kanun kapsamında yer verilmemiştir. Bu durum karşısında, Perakende Ticaret Kanunu kapsamında Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun, kendisi tarafından alınmış olan idari tedbirlere uymayanlara idari para cezası uygulama yetkisinin bulunmadığı söylenebilir.

³⁷ İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (Filiz Kitabevi 2017) 723. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (11. Bası, Savaş Yayınevi 2019) 603. Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, (8. Bası, Adalet 2020) 296; Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Eser Uş Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan ve Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (8. Bası, Seçkin 2019) 728-729.

idari suç olarak ekleyen 7244 sayılı Kanun'daki eksikliklerden biridir. Dikkat edilirse burada bahsedilen türden idari tedbirler, örneğin Tüketici Kanunu, Sebze ve Meyve Ticareti Kanunu ve Rekabet Kanunu'nda açıkça düzenlenmiş ve açıkça düzenlenen bu tür tedbirleri alma konusunda sırasıyla Reklam Kurulu, belediyeler ve Rekabet Kurulu yetkili kılınmıştır.

Bu açıdan doktrinde, kanunilik ilkesinin *idari tedbirler* açısından uygulanmasına gerek olmadığını ileri süren görüşlere³⁸ katılmamanın imkânı yoktur.

Öte yandan idari para cezası dışında kalan *işyerinin kapatılması* ya da *ruhsat iptali* gibi idari tedbir niteliğini aşan *idari cezalara* da Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nca karar verilemeyeceğini belirtmemiz gerekir. Çünkü bu Kurula, Perakende Ticaret Kanunu'nda bu yönde bir yetki verilmemiştir.

3. İdari Yaptırımlara Karşı Yargı Yolu

Perakende Ticaret Kanunu kapsamında verilen idari para cezalarına karşı açılacak davalarda idari yargının görevli olduğuna ilişkin açık bir hükme, anılan Kanun içeriğinde yer verilmemiştir. Bu yaklaşım, kendiliğinden konu hakkında Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde yer verilmiş olunan hükmün geçerlilik kazanmasına neden olmaktadır. Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesine göre, bu Kanunun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanabilir. Perakende Ticaret Kanunu'nda aksine bir hüküm bulunmadığından, bu Kanun kapsamında fahiş fiyat artışından dolayı verilen idari para cezalarına karşı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir." hükmünün uygulanması söz konusu olacaktır. Buna göre Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun vermiş olduğu idari para cezalarına karşı idari yargıda değil kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Hâlbuki fahiş fiyat artışının Rekabet Kanunu ya da Tüketici Kanunu kapsamında bir ihlale yol açması ve bundan dolayı idari para cezası kararı alınması halinde, alınan bu kararlara karşı idari yargı mercilerinde dava açılabilir.³⁹

³⁸ Ulusoy (n 22) 26, 98; Murat Ekinci, 'Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar' (2017) 3 Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 19, 29.

³⁹ Rekabet hukukundan kaynaklanan davaların birbirinden farklı yargı kollarında ve hatta adli yargı kolunda görülecek davaların birbirinden farklı mahkemelerde görülmesinin eleştirisi için bkz. Ahmet Fatih Özkan, 'Türkiye'de Rekabet Mahkemelerinin Kurulması Çok mu Uzak Bir İhtimal?' (2017) 132 TBB Dergisi 233, 242-243. Bu çalışmada çözüm olarak, iptal ve tazminat davalarının adli yargı bünyesinde bir uzmanlık mahkemesi olarak kurulması düşünülen rekabet mahkemelerinde görülmesi gerektiği savunulmuştur. Özkan (n 39) 270-

Bu durum benzer nitelik taşıyan hukuki uyumsuzlukların birbirinden farklı yargı kollarında görülmesine neden olacak, farklı yargı kollarında yer alan mahkemeler birbirinden farklı içtihatlarda bulunabilecek, netice itibarıyla yasa koyucunun bu yaklaşımı benzer hukuki durumda bulunan kişilerin farklı hukuk kurallarına tabi tutulması nedeniyle hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkelerini zedeleyebilecektir⁴⁰. Perakende Ticaret Kanunu'nda Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nun kararlarına karşı da idari yargı mercilerinde dava açılabilmesine ilişkin bir hüküm getirilmesi daha yerinde olurdu.

III. AMERİKAN HUKUK UYGULAMASINDA PRICE GOUGING

Amerikan hukukunda *price gouging* (fahiş fiyat artışı), doğal felaketlerde insanların içerisinde düşmüş oldukları zor durumun suiistimal edilerek hayati derecede ehemmiyet arz eden mal ve hizmetlerin fiyatlarında aşırı (fahiş) düzeyde fiyat artışı yapılmasını ifade etmekte ve cezai yaptırımlar da dâhil olmak üzere idari yaptırıma tabi tutulan bir ihlal türünü oluşturmaktadır⁴¹. Teknik bir hukuki tabir olarak kullanılan *price gouging*, Amerikan hukukunda ağır bir idari suç türünü oluşturur; bu suçu işleyen kişiler toplum nezdinde ciddi bir şekilde kınanır ve toplumdan dışlanır. Hatta bu idari suçu işlemiş kişiler ağır bir adli suç işlemiş gibi bir muameleye de maruz kalırlar. *Price gouging* fiilinin söz konusu olduğu hallerde genellikle bu fiil, *yağma* (*looting*), *sahtekârlık* (*fraud*) ve *cebir* (*coercion*) gibi suç türleri ile birlikte anılır⁴².

Amerikan hukuk sisteminde *price gouging* fiilini ulusal düzeyde idari yaptırıma tabi tutan bir kanun bulunmamaktadır⁴³. Bununla birlikte fahiş fiyat artışlarının olağanüstü durumların kötüye kullanılmasından kaynaklı olarak

271. Kanaatimizce idari işlemlerden kaynaklanan iptal ve tam yargı davalarının görüm yeri, olan hukuk bakımından Anayasa gereğince idari mahkemeler olduğu gibi olması gereken hukuk bakımından da idari mahkemeler olmalıdır. Çünkü hukuk sistemimizde Anayasa'nın 155. maddesi gereğince idari mahkemeler ile bu mahkemelerin kararlarını son inceleme mercii olarak incelemekle görevli Danıştay isminde bir kurum oluşturulduysa bu anayasal yaklaşımı, idari işlemlerin yargısal denetim görevinin idari yargı koluna bırakılmış olduğu şeklinde yorumlamak kaçınılmazdır. Olması gereken hukuk bakımından ise idari işlemlerin yargısal denetiminin idari mahkemelerce yapılmasının gerekliliği, bu mahkemelerin idari işlemlerin yargısal denetiminde uzmanlık bilgisine sahip olmalarına dayandırılabilir.

⁴⁰ Ramazan Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)* (1. Bası, Asil Yayın Dağıtım 2006) 132.

⁴¹ Brewer (n 3) 1101-1102; Wilson (n 3) 55; Chen (n 8) 129; Giberson (n 9) 50.

⁴² Wilson (n 3) 61-63. Fakat yazar aynı yerde bu durumu eleştirmekte, *price gouging fiilinin söz konusu suçlarla bir ilişkisinin bulunmadığını belirtmektedir. Öte yandan doktrinde, haksız artış (gouging) kavramının adam öldürme (murder) kavramı gibi olumsuz bir anlama sahip olduğunu belirten yazarlar da vardır. Bkz. Brewer (n 3) 1101, 1103.*

⁴³ Ayrıca Amerikan hukuk sisteminde, piyasada hakim durumda bulunan teşebbüslerin doğrudan tüketicileri sömürücü nitelikteki fahiş fiyat artışları bir rekabet ihlali sayılmamakta, bu duruma izin verilmektedir. Cary ve diğerleri (n 7) 2-3.

gerçekleştirilmesi halinde, bu fiili idari yaptırım altına alan birçok eyalet kanunu vardır⁴⁴. Bu kanunlar, *price gouging* fiilini farklı şekillerde düzenleme altına almışlardır. Bu farklılıklara girmeksizin anılan kanunların taşımış olduğu bazı özelliklerden burada genel olarak bahsetmek faydalı olacaktır.

Bu çerçevede Amerikan eyalet kanunlarında, *price gouging* fiilini hürriyeti bağlayıcı nitelikte cezai yaptırım altına alan kanunlar bulunduğu gibi, idari yaptırım altına alan kanunlar da vardır⁴⁵. Yine bu kanunlarda *price gouging*, ayrıntıya inildiği vakit farklılıklar göstermekle birlikte, genellikle olağanüstü durum öncesine göre fiyatlarda gerçekleşen *haksız artış (unacceptable increase veya unfair price)* olarak tanımlanmaktadır⁴⁶. Olağanüstü durum öncesine göre gerçekleşen haksız artışın tespitinde ise bu durum ortaya çıkmadan önceki belirli bir dönemde gerçekleşmiş ortalama mal ya da hizmet fiyatlarındaki artışlar -% 10 ve % 25 oranında artış yapılmış olması gibi- esas alınabildiği gibi, bu konuda herhangi bir tanımlamaya gitmeksizin sadece *fahiş fiyat artışı* ifade edecek şekilde *unconscionable, excessive, exorbitant veya unreasonable price* gibi kavramlar kullanılarak bir belirleme yapılmaya gidildiği de görülmektedir⁴⁷. Burada izlenen ilk yöntem, hangi durumlarda *price gouging* fiilinin gerçekleştirilmiş olduğunun tespiti açısından daha net ve belirgin bir tanımlama sunmaktadır. İkinci yöntem ise yoruma, çok daha açıktır⁴⁸. Bu konuda üçüncü bir yöntem olarak olağanüstü durum öncesine göre fiyat artışlarını hiçbir şekilde kabul etmeyen eyalet kanunlarının yürürlüğe konulduğu da belirtilmektedir⁴⁹.

Burada belirtilen kanunların bir kısmının önemli bir özelliği ise girdi maliyetlerinden kaynaklı fahiş fiyat artışlarını, idari suç olarak kabul etmemeleridir⁵⁰.

SONUÇ

Perakende Ticaret Kanunu'nda yapılan değişikliklerle hukuk sistemimize giren *fahiş fiyat artışı*, yeni bir idari suç ihdası olarak değerlendirilebilir. Bu idari suç tipinde kendine özgü bir fail tanımlaması vardır ve fiyatlarda *fahiş* bir şekilde *artış* yapılmış olması unsurlarına vurgu yapılmıştır. Ayrıca bu idari suç tipi, fahiş fiyat artışının haksızlık oluşturması gibi içinin bir özelliği bünyesinde taşımaktadır.

⁴⁴ Wilson (n 3) 63-64; Giberson (n 9) 50.

⁴⁵ Brewer (n 3) 1116.

⁴⁶ Brewer (n 3) 1113-1114; Wilson (n 3) 64; Cary ve diğerleri (n 7) 4.

⁴⁷ Brewer (n 3) 1113-1114; Wilson (n 3) 64; Cary ve diğerleri (n 7) 4; Giberson (n 9) 50-53.

⁴⁸ Brewer (n 3) 1114.

⁴⁹ ibid 1115.

⁵⁰ ibid 1115.

Covid-19 salgını sürecinde ortaya çıkmış olan fahiş fiyat artışlarına karşı devletin etkin bir mücadele yürütmesi kamu yararına ve kamu düzeninin tesisi için kaçınılmazdır. Bu açıdan bu süreçte ortaya çıkmış fahiş fiyat artışlarına karşı devletin yeni ve daha etkin düzenlemeler getirmesi, doğru ve haklı bir yaklaşımdır. Nitekim tüm dünyada, bu yönde düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur. Fakat kanaatimizce Perakende Ticaret Kanunu'na eklenen ek 1. madde ile getirilen düzenleme, bazı açılardan yetersiz bir düzenleme niteliği taşımakta, kanunilik ilkesinin gereklerini tam olarak karşılayamamakta, yetki çatışmalarının ortaya çıkmasını önleyici bir özellik gösterememekte ve idari yaptırım kararlarına karşı açılan davaların adli yargı mercilerinde görülmesine imkân sağlayarak fiyat artışları ile ilgili idari yaptırımlar konusunda adli-idari yargı mercileri arasında içtihat farklılıklarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.

Perakende Ticaret Kanunu'na eklenen ek 1. maddenin yetersizliği; üretici, tedarikçi ve perakende işletme niteliğinde olmayan kişilerin mal ve hizmet fiyatlarında olağanüstü dönemlerde yaptıkları fahiş artışları idari yaptırıma tabi kılmaması ve hakkında idari yaptırım uygulanacak fiillerin tek veya birden çok fiil oluşturup oluşturmadığının tam olarak belirginleştirilememesi noktalarında olmuştur.

Ek 1. madde aynı zamanda *kanunilik ilkesinin* gereklerini de tam olarak karşılayamamıştır. Kanunda sadece *fahiş fiyat artışı* yapılamayacağı yönünde emredici bir hükme yer verilmiş ve fakat fahiş fiyat artışının ne anlama geldiği, anılan kanun hükmünde düzenleme altına alınmamıştır. Hatta kanunda bu idari suç tipinin sadece olağanüstü dönemlerde geçerlilik kazanacağına ilişkin bir düzenlemeye dahi yer verilmemiş, bütün bu hususlar yönetmelikle açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır. Fakat bu yaklaşım, Perakende Ticaret Kanunu ile çeşitli açılardan fahiş fiyat artışlarını idari yaptırıma tabi tutan diğer kanunlar (Rekabet Kanunu, Tüketici Kanunu ve Sebze ve Meyve Ticareti Kanunu gibi) arasındaki norm ilişkisini tam olarak açıklığa kavuşturamadığından söz konusu kanun hükümleri arasında norm çatışmalarının ortaya çıkmasına neden olabilecek bir nitelik taşımaktadır. Anılan kanunların her biri birbirinden farklı kamu kurumlarını yetkilendirdiği için fahiş fiyat artışlarına idari yaptırım uygulayacak kamu kurumları arasında bir yetki çatışmasının ortaya çıkması da olasıdır. Bu durum fahiş fiyat artışlarına idari yaptırım uygulanması konusunda hukuki öngörülebilirliği olumsuz etkileyebilir ve hukuki öngörülebilirliğin zayıfladığı bir ortamda ülke ekonomisi zarar görebilir.

Kanunilik ilkesi ile ilgili olarak, Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu Yönetmeliği ile getirilen bazı hükümlerin Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesi ile uyumlu olmadığı hususunun da ayrıca belirtilmesi gerekir. Bu kapsamda özellikle anılan Yönetmeliğin, fahiş fiyat artışını sadece olağanüstü

dönemlere özgü bir idari suç tipi olarak tanımlaması ve Haksız Fiyat Değerlendirme Kurulu'nu sadece bu dönemlerde görev yapacak bir Kurul olarak öngörmesi, Perakende Ticaret Kanunu'nun ek 1. maddesi hükmüne aykırılık oluşturmaktadır. Fahiş fiyat artışına ilişkin anılan Yönetmelikte yer verilen diğer düzenlemeler ise bu idari suç tipinin açıklığa kavuşturulması bakımından oldukça yerinde olmuştur. Özellikle mal ve hizmetlerin fiyatlarında girdi ve diğer üretim maliyetlerindeki artış gibi haklı bir sebebe dayanılarak yapılan artışların fahiş fiyat artışı idari suç tipini oluşturmayacağına yönelik yönetmelik hükmünün, oldukça isabetli olduğu belirtilmelidir.

Son olarak genel düzeyde idari yaptırım teorisine ilişkin olmakla birlikte, makalemizin konusu bağlamında fahiş fiyat artışı yapan kişi ya da firmalara verilen cezalara karşı birbirinden farklı yargı kollarında dava açılabilir olması da bir başka ciddi sorundur. Hukuk sistemimizde fiyat artışlarından dolayı düzenleme ve idari yaptırım uygulama konusunda birden fazla kamu kurumu yetkilendirilmiş ve bunlardan bir kısmının kararlarına karşı idari yargı mahkemelerinde, diğer bir kısmının kararlarına karşı ise sulh ceza mahkemelerinde dava açılabileceği kabul edilmiştir. Bu durum iki farklı yargı kolunun en üstünde bulunan Yargıtay ile Danıştay kararları arasında, fiyat artışı idari suç tipinin yorumlanması konusunda farklı içtihatların ortaya çıkmasına neden olacak, böylece içtihat öngörülebilirliğini ortadan kaldırarak hukuk güvenliğini zedeleyebilecektir.

KAYNAKÇA

- Akbulut E, *Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi* (1. Bası, Beta 2013).
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (11. Bası, Savaş Yayınevi 2019).
- Aslan İY, *Rekabet Hukuku Dersleri* (7. Bası, Ekin Basın Yayın Dağıtım 2020).
- Boshoff WH, 'The competition economics of excessive pricing and its relation to the Covid-19 disaster period' (2020) 1-14 <<https://ssrn.com/abstract=3593292>> Erişim Tarihi 30 July 2020.
- Brewer M, 'Planning Disaster: Price Gouging Statutes and the Shortages They Create' (2007) 72 (3) Brooklyn Law Review, 1100-1137 <<https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol72/iss3/5>> 15 June 2020.
- Cary GS, Dolmans M, Hoffman B, Graf T, Brannon L, Pepper R, Mostyn H, Lazda ARB, Haynes S, Georgieva K, Przerwa J, 'Exploitative abuses, price gouging & COVID-19: The cases pursued by EU and national competition authorities', e-Competitions Antitrust Case Laws e-Bulletin, 1-10 <https://www.concurrences.com/pdf_version.api/article-94392.pdf> Erişim Tarihi 23 July 2020.
- Chen ACM, 'A market-based and synthesised approach to controlling price gouging' (2011) 4 (1) Int. J. Private Law, 128-142.
- Çağlayan R, *İdare Hukuku Dersleri*, (8. Bası, Adalet 2020).
- Çağlayan R, *İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)* (1. Bası, Asil Yayın Dağıtım 2006).
- Ekinci M, 'Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar' (2017) 3 Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 19-54.
- Federal Trade Commission, *Investigation of Gasoline Price Manipulation and Post-Katrina Gasoline Price Increases* (2006) <www.ftc.gov>, aktaran Wilson (n 3) 58.
- Giberson M, 'The Problem with Price Gouging Laws' (2011) 34 (1) Regulation, 48-53 <<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2011/4/regv34n1-1.pdf>> Erişim Tarihi 29 June 2020.
- <https://www.milliyet.com.tr/galeri/dusen-faizlere-ragmen-artan-konut-fiyatları-tepki-cekıyor-6227903/13> Erişim Tarihi 10 June 2020.
- <https://emlak.haber7.com/emlak/haber/2969052-corona-virus-sonrasi-mustakil-ev-fiyatları-katlandı> Erişim Tarihi 10 June 2020.
- <https://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi 3 June 2020.

- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss213.pdf> Erişim Tarihi 3 June 2020.
- <https://www.teb.org.tr/news/8836/BASINA-VE-KAMUOYUNA> Erişim Tarihi 4 June 2020.
- <https://www.memurlar.net/haber/908623/vatandas-otogara-kostu-tavan-fiyat-asildi-bavul-icin-50-lira.html> Erişim Tarihi 2 Haziran 2020.
- Kallek C, ‘Narh Konusuna Yeniden Bakış’ (2006) 7 İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi, 257-276.
- Motta M ve de Streel A, ‘Excessive Pricing in Competition Law: Never say Never?’ iç Konkurrensverket Swedish Competition Authority (ed) *The Pros and Cons of High Prices* (2007) 14-46.
- Özay İH, *Günüşiğında Yönetim* (Filiz Kitabevi 2017).
- Özel Ç, ‘Hukuksal Açından Tüketicinin Korunması ve Tüketicinin Korunma Gerekliliğine İlişkin Bir Değerlendirme’ iç Müberra Babaoğul ve Arzu Şener (edr), *Tüketici Yazıları (I)* (Hacettepe Üniversitesi Yayınları 2007) 15-26.
- Özgenç İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (15. Bası, Seçkin 2019).
- Özkan AF, ‘Türkiye’de Rekabet Mahkemelerinin Kurulması Çok mu Uzak Bir İhtimal?’ (2017) 132 TBB Dergisi, 231-286.
- Rakić I, ‘Competition Law in the Age of Covid-19’ (2020) LXVIII (2) Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 25-61 <<https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0003-2565/2020/0003-25652002025R.pdf>> Erişim Tarihi 2 July 2020.
- Sancakdar O, Önüt LB, Us Doğan E, Kasapoğlu Turhan M ve Seyhan S, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (8. Bası, Seçkin 2019).
- Toktaş Y, ‘Food Sector in Turkey During Covid-19 Pandemic’ iç Yüksel Akay Unvan ve İbrahim Serbestoğlu (edr) *Current Researches in Economics and Administrative Sciences* (2020) 623-640.
- Ulusoy AD, *İdari Yaptırımlar* (1. Bası, XII Levha 2013).
- Ünal Ç, ‘Rekabet Hukukunda Tek Taraflı Sömürücü Davranışlar’ (2010) 11 (4) Rekabet Dergisi, 111-164.
- Wilson D, ‘Price Gouging, Construction Cartels or Repair Monopolies? Competition Law Issues Following Naturel Disasters’ (2014) 20 Canterbury Law Review, 53-90 <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/CanterburyLawRw/2014/4.html>> Erişim Tarihi 15 June 2020.